

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม
: ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม



นางสาวศิรินรัตน์ รัตนพันธุ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-0623-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT
: A CASE STUDY OF POLLUTION FROM FACTORIES

MISS SIRINRAT RATANAPAN



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-0623-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม
: ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

โดย

นางสาวศิริรัตน์ รัตนพันธุ์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทร์วางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)

..... กรรมการ

(นายอุดม ศุภกิจ)

..... กรรมการ

(อาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์)

ศรินทร์น์ รัตนพันธุ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม. (PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT : A CASE STUDY OF POLLUTION FROM FACTORIES) อ. ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 215 หน้า. ISBN 974-13-0623-7.

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอยู่หลายกรณี แต่การวิจัยนี้มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ระดับ คือ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมติดตามตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบ

ผลจากการวิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ระดับ คือ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมรับผลกระทบ ส่วนกฎหมายระดับรองจากรัฐธรรมนูญยังไม่มีข้อความชัดเจนและเพียงพอที่จะรับรองการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีข้อขัดข้อง ทั้งการร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การร่วมตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และการร่วมรับผลกระทบทั้งการใช้สิทธิทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลัก 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการร่วมจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การร่วมตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และการให้องค์การพัฒนาเอกชนที่พบเห็นการกระทำซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งให้มีการนำหลัก citizen suit มาปรับใช้ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม และการจัดตั้งองค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในท้องถิ่นซึ่งเป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีรูปแบบและโครงสร้างประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และโรงงานอุตสาหกรรม

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2543

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4086128034 : MAJOR LAW

KEY WORD : PUBLIC PARTICIPATION / ENVIRONMENTAL MANAGEMENT / POLLUTION /
FACTORY / LAW

SIRINRAT RATANAPAN : PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL
MANAGEMENT : A CASE STUDY OF POLLUTION FROM FACTORIES. THESIS
ADVISOR : PROF. SUNEEL MALLIKAMARL, Ph.D, 215 pp. ISBN 974-13-0623-7.

Although there are several aspects of public participation in environmental management, the purpose of this research is to study the same particularly in pollution from factories. Public participation is defined at three levels : participation in expressing opinion, participation in inspection, and participation in receiving impact.

The study reveals that the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (A.D. 1997) recognizes two levels of public participation, i.e., participation in expression opinion, and participation in receiving impact. The Constitution's organic laws neither clearly nor sufficiently recognize either level of public participation therefore hindering public participation in the management of pollution from factories with regard to participation in expressing opinion in the preparation of environmental impact analysis report, the participation in factory joint-inspection with the authority, and participation in receiving impact. This includes civil, criminal, and administrative remedies in the event of violation of environmental law.

It is, therefore, proposed that two major laws be amended. The first one is the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (A.D.1992), in which a provision recognizing the right of public participation in the preparation of environmental impact analysis report should be included as well as a provision authorizing public participation in the joint-inspection of pollution point source jointly with pollution control office. A provision to regard an NGO witnessing violation of environmental law that carries criminal penalties as injured person in accordance with Criminal Procedure Code should be added as well as the adoption of citizen suit principle. The second one is the Factory Act, B.E. 2535 (A.D. 1992) in which provisions recognizing public participation in the joint-inspection of factory and the setting up of public participation organization for the management of pollution from factories located in Industrial area should be included. Such public participation organization should be formed by representatives from government and private sectors, NGOs, academicians, and factories.

Department : Law

Student's signature.....

Field of study : Law

Advisor's signature.....

Academic year : 2000

Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณา ความอนุเคราะห์ และความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนสำนึกในพระคุณของทุกท่านและปรารถนาที่จะแสดงกตเวทิตาในทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้ให้ความเมตตาเข้ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้ให้ความรู้ คำแนะนำ และความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี อันเป็นความกรุณาอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์อุดม ศุภกิจ อุปนายกสภาทนายความ และท่านอาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านประธานกรรมการและกรรมการแต่ละท่านได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ดร.วณิ สัมพันธ์รักษ์ รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์โกเมท ทองภิญโญชัย อัยการจังหวัดประจักษ์บุรี ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ และผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งอนุญาตให้ผู้เขียนลาศึกษาต่อได้จนกระทั่งสำเร็จการศึกษา และขอขอบพระคุณผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและสำนักงานนิคมอุตสาหกรรมบางปู ขอบคุณคุณชลินทร จันทะพันธ์ คุณเดชา รามจันทร์ คุณสนาม ลำพึงคิด และคุณสุดสาคร ส่องแก้ว ที่ให้ความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลภาคสนาม

สุดท้ายผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณทรงศักดิ์ รัตนพันธ์ คุณวรรณระ - คุณรัชณี เกิดสมบัติ ที่ให้ความเมตตาผู้เขียนมาโดยตลอด ขอบคุณคุณรัชฎากร ถาวรพราหมณ์ คุณศรวณีย์ อินทสอน สำหรับความช่วยเหลือต่างๆ และกำลังใจ คุณพohntัย วงศ์สวัสดิ์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดพิมพ์และด้านอื่น ๆ และผู้มีพระคุณท่านอื่น ๆ ซึ่งมีได้กล่าวนามในที่นี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้างผู้เขียนขอขอบเป็นกตเวทิตาแด่คุณย่าท่าน รัตนพันธ์ ซึ่งให้การเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน ตลอดจนให้การสนับสนุนในทุกทางที่เป็นความเจริญก้าวหน้าของผู้เขียน และขออุทิศบุญกุศลให้แก่คุณพันธ์ รัตนพันธ์ คุณปู่ของผู้เขียนซึ่งล่วงลับไปแล้ว ส่วนข้อบกพร่องประการใดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศิริรัตน์ รัตนพันธ์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ

บทที่

1	บทนำ.....	1
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	21
1.3	สมมุติฐานของการวิจัย.....	21
1.4	วิธีดำเนินการวิจัย.....	22
1.5	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	27
2	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	28
2.1	ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	28
2.1.1	ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right Theory).....	28
2.1.2	แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation).....	34
2.2	ความหมายและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	36
2.2.1	ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	36
2.2.2	ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	41
2.3	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	44

บทที่	หน้า
2.3.1 สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน.....	45
2.3.1.1 สิทธิของประชาชน.....	46
2.3.1.2 เสรีภาพของประชาชน.....	51
2.3.1.3 หน้าที่ของประชาชน.....	52
2.3.2 หน้าที่ของรัฐ.....	54
3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ในประเทศไทย.....	59
3.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	60
3.1.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร.....	60
3.1.2 การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร.....	62
3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม.....	70
3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เฝ้าระวัง.....	70
3.2.1.1 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น.....	71
3.2.1.1.1 สิทธิในการแสดงความคิดเห็น.....	71
3.2.1.1.2 การรับรองสิทธิในการแสดง ความคิดเห็น.....	72
3.2.1.2 การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ.....	81
3.2.1.2.1 สิทธิในการติดตามตรวจสอบ.....	81
3.2.1.2.2 การรับรองสิทธิในการติดตาม ตรวจสอบ.....	86
3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เสียหาย.....	91
3.2.2.1 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหายโดยตรง.....	91
3.2.2.1.1 การใช้สิทธิทางแพ่ง.....	92
3.2.2.1.2 การใช้สิทธิทางอาญา.....	98

บทที่	หน้า
3.2.2.1.3 การใช้สิทธิทางปกครอง.....	103
3.2.2.2 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหายโดยอ้อม.....	109
3.2.2.2.1 การใช้สิทธิทางแพ่ง.....	110
3.2.2.2.2 การใช้สิทธิทางอาญา.....	116
3.2.2.2.3 การใช้สิทธิทางปกครอง.....	122
3.3 รูปแบบและโครงสร้างองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	129
4 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย.....	136
4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	137
4.1.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร.....	138
4.1.2 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น.....	141
4.1.3 การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ.....	149
4.1.4 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหาย.....	152
4.1.5 รูปแบบและโครงสร้างองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	156
4.2 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม.....	159
4.2.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร.....	160
4.2.2 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น.....	160
4.2.3 การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ.....	162
4.2.4 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหาย.....	164
4.2.5 รูปแบบและโครงสร้างองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	164
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	166
5.1 บทสรุป.....	166
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	174

บทที่	หน้า
รายการอ้างอิง.....	182
ภาคผนวก.....	191
ประวัติผู้เขียน.....	215



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. จำนวนของประชาชนแยกตามอาชีพ.....	24
2. จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมแยกตามขนาด.....	25
3. จำนวนองค์การพัฒนาเอกชนแยกตามที่อยู่.....	26
4. การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม.....	60
5. การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม.....	78
6. การมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	88
7. การมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลาย สิ่งแวดล้อม.....	114
8. การมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลาย สิ่งแวดล้อม.....	121
9. การมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม.....	127
10. การจัดตั้งองค์การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	133
11. โครงสร้างขององค์การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	134
12. เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม.....	160

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะเป็นผลพวงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติแล้ว ยังมีสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น กล่าวคือ สืบเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในด้านต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชน ให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจจากระบบเกษตรกรรมมาสู่ระบบอุตสาหกรรมที่มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตของโครงการต่าง ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และความสามารถของสภาพแวดล้อมที่ต้องรองรับเอาของเสียอันตรายที่เหลือจากกระบวนการผลิตโดยไม่ทำการบำบัดให้ได้มาตรฐานก่อนจะปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างมาก และที่สำคัญที่สุดคือ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกรบกวนโดยมีการทำลายและเปลี่ยนแปลงความสมดุลแล้ว สภาพของทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทก็ไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับมามีสภาพที่ดีเหมือนเดิมได้ จากปัญหาความเสื่อมโทรมทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงปรากฏให้เห็นเด่นชัดและเริ่มทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ โดยได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ

1) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ (Resource Depleting) สืบเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติกันอย่างไม่ประหยัด ไม่มีการวางแผนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้คุ้มค่า ตลอดจนขาดการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และ

2) ภาวะมลพิษ (Pollution) อันเนื่องมาจากกระบวนการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ เป็นวัตถุดิบของการผลิตแล้วปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ปัญหามลพิษจากของเสียอันตราย เป็นต้น

สำหรับการบริหารประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและวางแผนทางการบริหารประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรัฐบาลแต่ละสมัยจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้วางไว้ เพื่อความต่อเนื่องในการพัฒนาประเทศ ซึ่งทิศทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับนั้นถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการประเมินและชี้นำสถานการณ์ของปัญหา ความเร่งด่วนและแนวทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหามลพิษให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งหากเมื่อพิจารณาถึงการให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับแล้ว กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) จนถึงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) นโยบายของรัฐต่อการพัฒนาประเทศจะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม มีการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ เป็นหลัก แต่หากเมื่อพิจารณาถึงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมกลับปรากฏว่าไม่มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างใด

ผลจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทำให้ปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้ทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนมากขึ้น เช่น กรณีปัญหาแม่น้ำแม่กลองเน่าเสียซึ่งเกิดจากการระบายน้ำทิ้งจำนวนมากจากโรงงานน้ำตาลในปี พ.ศ. 2515 – 2516 ซึ่งน้ำเสียที่มีปริมาณสารอินทรีย์สูงเหล่านี้ได้ทำลายปริมาณออกซิเจนในน้ำ และก่อให้เกิดน้ำเน่าเสียตลอดลำน้ำตอนใต้ของบริเวณโรงงาน¹ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจบริเวณแม่น้ำและสัตว์น้ำจำนวนมาก โดยรัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนหลายล้านบาทในการแก้ไขปัญหา¹ หรือในกรณีชาวบ้านในตำบลบางครุ อำเภอบางบาล จังหวัดสมุทรปราการ ได้นำเอากากแบริ่งจากโรงงานถลุงตะกั่วมาถมถนนทางเข้าหมู่บ้านเมื่อ พ.ศ. 2516 โดยไม่รู้ถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการแพร่กระจายของปริมาณสารตะกั่วทำให้มีเด็กในหมู่บ้านล้มป่วยและถึงแก่ความตายเนื่องจากพิษของตะกั่ว ซึ่งจากผลการตรวจสอบ

¹สุวราช ชโยวรรณ, อุตสาหกรรมจะพัฒนาหากรักษาสีสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ทวีทรัพย์สินการพิมพ์ (1989) , 2534), หน้า 8.

ปริมาณตะกั่วในหมู่บ้านดังกล่าวพบว่าระดับของตะกั่วในน้ำและดินจากที่ต่าง ๆ ในหมู่บ้าน พีชปลา เลือดและเส้นผมของเด็กส่วนมากมีค่าสูงเกินกว่าปกติ²

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นประกอบกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติได้กลายเป็นแรงผลักดันที่ทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงมาตรการในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะต้องมีการจัดการอย่างจริงจัง แผนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมจึงได้ถูกกำหนดไว้เป็นแผนนโยบายแห่งรัฐอันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่สำคัญของชาติอย่างหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยกำหนดไว้หมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธารและน่านน้ำ” และในมาตรา 93 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ได้บัญญัติเนื้อหาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้ด้วยเช่นกัน และจากผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารและการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติเนื้อหาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยปรากฏอยู่ในหมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชน” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นโดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย และหมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ คือ มาตรา 57 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐพึง

²เปี่ยมศักดิ์ เมนะเศวต และกัลยา วัฒนาร, “การสำรวจระดับตะกั่วในสิ่งแวดล้อมทั่วไปของหมู่บ้านซึ่งนำกากแบตเตอรี่ไปถมที่ดิน,” ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการปัญหามลภาวะของโลหะหนักในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 167 – 171.

บำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทนและพึงป้องกัน และขจัดมลพิษและวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม”

นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ได้มีการจัดทำนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจจะถือได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญของรัฐที่ได้ให้ความสนใจที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมุ่งหวังที่จะให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด ประหยัด และให้ยั่งยืนยาวนานต่อไป ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) ก็มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งได้พยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น³

จากแนวนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบกับการบัญญัติกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงปรากฏให้เห็นชัดเจนอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้คือ⁴

1) ปัญหาความเสื่อมโทรมหรือของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ อันเป็นประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญ เช่น ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาการสูญเสียหน้าดินที่อุดมสมบูรณ์ การขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นต้น

2) ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

³เสถียร รุจิรวนิจ, “ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับคุณภาพชีวิต,” ใน สภาวะแวดล้อมของเรา. สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า195.

⁴ปธาน สุวรรณมงคล, นโยบายสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 2-5.

เพราะในขณะที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น แต่ทว่าปริมาณทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีอยู่อย่างจำกัด และสภาพทางเศรษฐกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตที่สูง โดยต้องการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในปริมาณมาก ทำให้ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเกิดเป็นปัญหาเด่นชัดและได้พัฒนาไปสู่การเป็นประเด็นทางการเมืองระดับชาติ อาทิเช่น กรณีการเสนอโครงการสร้างเขื่อนน้ำโจนของกรมไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ถูกต่อต้านจากกลุ่มองค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น จนในขณะนี้ก็ยังไม่สามารถสร้างเขื่อนได้ กรณีการสร้างเขื่อนปากมูลก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างประชาชนในพื้นที่ที่มีทั้งกลุ่มผู้สนับสนุน และกลุ่มผู้คัดค้านการสร้างเขื่อน เป็นต้น

3) ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดว่าเป็นปัญหาที่ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตลอดจนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ปัญหามลพิษหลาย ๆ ปัญหาที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน อาทิเช่น กรณีปัญหาแม่น้ำเจ้าพระยาเน่าเสีย เพราะแหล่งกำเนิดประเภทมลพิษต่าง ๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ชุมชนที่อยู่ตลอดจนแนวลำน้ำได้ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ หรือปัญหาการเน่าเสียของลำน้ำพองอันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมกระดาศโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้กว่า 10 หน่วยงาน และมีกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำประมาณ 18 ฉบับที่บังคับใช้อยู่ นอกจากนี้ ปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง และสารพิษก็กำลังเป็นปัญหาที่สำคัญตามมา เป็นต้น

4) ปัญหาการบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ สืบเนื่องมาจากการที่รัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการให้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนา ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ประโยชน์ไปอย่างมากจนเกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ในขณะที่การบริหารงานของรัฐโดยรวมทั้งในด้านการจัดการองค์กร กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมาย ให้อยู่ในสภาวะที่หลากหลาย กระจัดกระจาย และขาดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรัฐไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

จากสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของภาครัฐในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นโยบายของรัฐ ตลอดจนกลไก มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐแต่เพียงฝ่าย

เดียวในการดูแลรักษา รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมโดยผ่านทางหน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งหากพิจารณาตามหลักกฎหมายที่ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยถือว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (Public Trust Doctrine) แต่ในทางปฏิบัติกลับให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษา รวมทั้งการจัดการใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ใช่ทรัพย์สิน และสิ่งของของตนที่พึงดูแลรักษา ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะมีการกระทำใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใดก็ตาม ประชาชนโดยทั่วไปก็ไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่จะเข้าไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อระงับ ยับยั้งการกระทำเช่นนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการดำเนินการตามกฎหมาย และการดำเนินคดีเป็นอำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานของรัฐแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติในฐานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงไม่มีส่วนช่วยให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความรู้สึกหรือเกิดจิตสำนึกว่าตนเองก็มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาตินั้นด้วย⁵

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ขณะนั้น ก็ไม่เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนหรือประชาชนได้มีบทบาทหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมกับภาครัฐได้อย่างจริงจัง

ในช่วงเวลาดังกล่าวมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ให้การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะไว้ โดยกำหนดให้ในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะจะต้องมีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในที่สาธารณะ ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้

⁵พนัส ทัศนียานนท์, “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ,” เอกสารประกอบการสัมมนาการบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน, ณ โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพมหานคร 9 – 10 กุมภาพันธ์ 2538. (อัดสำเนา), หน้า 59.

บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁶

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของภาครัฐโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยนั้น อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง เรียกได้ว่าเป็นความขัดแย้งอันเกิดจากการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการรับรู้ถึงการทำงานของภาครัฐ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีการเผาโรงงานไทยแลนด์แทนทาลัม อินดัสทรี จำกัด ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ในปี พ.ศ. 2529 ที่เริ่มมาจากการชุมนุมคัดค้านการตั้งโรงงานผลิตแร่แทนทาลัม โดยหวาดกลัวว่าการสร้างโรงงานดังกล่าวจะเป็นการทำลายสภาพแวดล้อมของเมืองภูเก็ต จนอาจจะสูญเสียการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามที่สุดของไทยไป และที่สำคัญคือความหวาดกลัวต่อปัญหามลพิษ กากของแร่แทนทาลัมที่มีสารกัมมันตรังสีปะปนอยู่ด้วย หลังจากนั้นปรากฏว่า การเคลื่อนไหวต่อต้านโรงงานแห่งนี้ได้ขยายวงกว้างออกไป จนในที่สุด เหตุการณ์ได้บานปลายจนกระทั่งมีการเผาโรงงานและโรงแรมภูเก็ตเมอร์ลินในที่สุด⁷

ในช่วงของเหตุการณ์เผาโรงงานแทนทาลัมนั้น มีกระแสความต้องการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโรงงาน ตลอดจนปัญหามลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากโรงงาน ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในตอนต้นก่อนที่จะกลายเป็นการประท้วงลุกลามใหญ่โต ประชาชนชาวภูเก็ตไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร

⁶พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 “เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วยการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

(มาตรา 19 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535)

มาตรา 33 “ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้สำนักผังเมืองหรือพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

⁷“ชาวเศรษฐกิจในประเทศไทย,” สยามจดหมายเหตุ, 11 29 (18 – 24 กรกฎาคม 2529) : 796.

โดย และข้อมูลที่ได้รับนั้นก็ไม่ได้สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องก่อให้เกิดเป็นความหวาดกลัวยิ่ง ๆ ขึ้น ดังนั้นควรได้มีการให้ข้อมูลในส่วนนี้ให้แก่ประชาชนและจะได้ผลดีมากยิ่งขึ้นหากได้ให้เสียแต่เนิ่น ๆ ซึ่งในเรื่องการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเป็นสิ่งที่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง⁸ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการสะท้อนและย้ำเตือนถึงระบบการตัดสินใจของรัฐว่าจะต้องมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อน พร้อมกับให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการที่จะไปตั้ง แสดงประโยชน์และสิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงทั้งในทางบวกและทางลบให้ประชาชนได้รับรู้เป็นข้อมูลพื้นฐานด้วย⁹

จากสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมประกอบกับข้อจำกัดของข้อกำหนด คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ดังกล่าวนั้นนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับเดิม โดยจัดให้มีกลไกและระบบเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหลายดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการบรรจุกลไกและมาตรการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ในมาตรา 6 กำหนดให้บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ การได้รับชดเชยความเสียหายที่เกิดจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การร้องเรียนกล่าวโทษและดำเนินคดีแก่ผู้ที่จะผิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ ในมาตรา 7 และมาตรา 8 ยังได้รับรองสถานภาพทางกฎหมายและบทบาทขององค์การเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง องค์การเอกชนเหล่านี้เมื่อได้จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมแล้วมีสิทธิที่จะขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและความช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐ

⁸ สัมภาษณ์ นายอาทร สุฟไปฏุก, รองเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ขุมทองแทนทาลัม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน จำกัด, 2529), หน้า 113, อ้างถึงใน เรณี ศิลปวุฒิ, “การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 79.

⁹ “ข่าวเศรษฐกิจในประเทศ,” สยามจดหมายเหตุ, 11 32 (8-14 สิงหาคม 2529) : 870.

บาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของตนได้ และยังมีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนของตนเพื่อรับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พร้อม ๆ กับการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางที่สำคัญ 3 ประการกล่าวคือ¹⁰

- 1) การจัดวางระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างถูกต้อง
- 2) สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
- 3) การพัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ และชายฝั่งให้สมบูรณ์ เพื่อเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

จากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยอาศัยกลไกจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่เพียงพอ ยังต้องการความร่วมมือจากองค์การพัฒนาเอกชนและประชาชนที่จะเข้าร่วมคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ ของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศและในระดับจังหวัดต่อไป ซึ่งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ไม่ว่าจะโครงการหรือกิจการนั้น ๆ จะเป็นของภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ถือเป็นวิธีการที่จะพัฒนาประเทศและเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ควรหวางแหงอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะไม่ใช่เฉพาะผู้มีอำนาจหน้าที่เท่านั้นที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการ โดยไม่เห็นความสำคัญถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่โครงการหรือกิจการหรือบริเวณโดยรอบ เพราะคุณภาพชีวิตของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประเทศชาติมีการพัฒนาแบบยั่งยืน และเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนในประเทศต้องการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีหลายรูปแบบ และจัดว่า

¹⁰เสถียร รุจิรวนิจ, “ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับคุณภาพชีวิต,” ใน สภาวะแวดล้อมของเรา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 195 – 197.

เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นมากต่อการพัฒนาหรือการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไปในอนาคต ซึ่งการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้ผลอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นจะต้องมีการให้ข่าวสารที่แท้จริงและถูกต้อง โดยมีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมอย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพ

ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีสถานการณ์ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย รวมทั้งชีวิตของประชาชนอย่างรุนแรงเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น กรณีปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูน จังหวัดลำพูน โดยคนงานในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวทยอยกันเสียชีวิตตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2537 จนกลายเป็นข่าวครึกโครม มีการสันนิษฐานกันว่าการเจ็บป่วยและการเสียชีวิตของคนงานดังกล่าว เป็นโรคที่เกิดจากการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีในโรงงาน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะออกมายืนยันว่าสาเหตุการตายของคนงานไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำงาน แต่ก็ยอมรับว่าข้อมูลสำคัญ เช่น สารเคมีที่ใช้ในโรงงาน ข้อมูลการตรวจสภาพร่างกายก่อนเข้าทำงานและประวัติการเจ็บป่วยของคนงาน รวมทั้งสภาพแวดล้อมในการทำงานและการสัมผัสสารเคมีในการทำงานยังมีอยู่น้อย และนอกเหนือจากปัญหาสุขภาพของคนงานแล้ว นิคมอุตสาหกรรมลำพูนยังก่อให้เกิดปัญหามลพิษทั้งด้านน้ำเสีย และกากของเสียอีกด้วย โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2537 พบว่าโรงงานต่าง ๆ ในนิคมอุตสาหกรรมได้ลักลอบนำกากอุตสาหกรรมไปทิ้งในที่ต่าง ๆ นอกเขตอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องกลิ่นและการสะสมตัวของโลหะหนัก เช่น โครเมียม แคดเมียม ตะกั่วในดินและแหล่งน้ำผิวดิน¹¹ หรือ

กรณีอากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรุนแรงในช่วงเดือนตุลาคม – พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ เครื่องดับจับฝุ่นจากปล่องโรงไฟฟ้าหน่วยที่ 2 หยุดทำงาน เพราะเครื่องเก็บขี้เถ้าอุดตันทำให้ฝุ่นละอองของขี้เถ้าที่ออกมาจากปล่องมากกว่าปกติและไม่สามารถกระจายออกสู่ชั้นบรรยากาศได้ เพราะในช่วงเวลานั้นอากาศบริเวณโรงไฟฟ้าแม่เมาะมีสภาพปิด มีความกดดันอากาศสูง มีเมฆหมอกปกคลุม เป็นเหตุให้เกิดก๊าซพิษต่าง ๆ และฝนกรดตกลงสู่บริเวณหมู่บ้านใกล้เคียง ส่งผลให้ประชาชนล้มป่วยลงจำนวนมากกว่าสามพัน

¹¹ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2537, (กรุงเทพมหานคร : แพลน พรินติ้ง, ม.ป.ป.), หน้า 51.

รายแต่ไม่มีผู้ใดเสียชีวิต และยังส่งผลให้สัตว์เลี้ยงและไร่นาเสียหายอีกเป็นจำนวนมาก¹²

สถานการณ์ปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนเช่นนี้ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องปัญหาพิษในสิ่งแวดล้อม และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

แม้ว่าในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีข้อจำกัดอีกมาก เช่น มาตรา 6 (1) ได้ให้สิทธิประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จากภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันก็ได้สงวนสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ด้วย โดยบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ มากน้อยเพียงใดหรืออาจจะไม่ให้เลยก็ได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเข้าข่ายข้อยกเว้นที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 (1) จึงเป็นการที่กฎหมายให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในลักษณะของการจำกัดขอบเขตของการได้รับสิทธินี้ นอกจากนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะยึดติดกับระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517¹³ ทำให้มีแนวความคิดว่าเอกสารของทางราชการย่อมจะเป็นความลับ ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะขอตรวจสอบหรือล่วงรู้ถึงเนื้อหาของเอกสารราชการนั้น เมื่อได้รับการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจากประชาชน จึงมักจะปฏิเสธโดยอ้างว่าเป็นเอกสารลับของทางราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ ทั้ง ๆ ที่เอกสารนั้นอาจจะไม่ใช่เอกสารลับตามความหมายที่ระบุไว้ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 แต่อย่างไรก็ตาม ทำให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด จะมีอยู่เพียงเท่าที่สื่อมวลชนนำเสนอหรือจากการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนเอง ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลข่าวสารคลาดเคลื่อนผิดไปจากความจริง ก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาคือ ความไม่เข้าใจและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน และนำไปสู่การฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลบังคับให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

¹²สุเนย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ปี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2542), หน้า 124 – 128.

¹³"ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 92 ตอนที่ 37 (16 กุมภาพันธ์ 2518) : 1 - 147.

เช่น กรณีการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (ธนายง) ซึ่งต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการดำเนินงาน เพราะถูกคัดค้านจากประชาชนอยู่เป็นระยะ เนื่องจากไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบก่อนการเริ่มโครงการ เป็นเหตุให้องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับตัวแทนผู้เสียหายจากโครงการและผู้สนับสนุนร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่อศาลแพ่งว่าไม่เปิดเผยและชี้แจงข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการระบบรถไฟฟ้าแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ ซึ่งต่อมาคดีนี้ก็จบลงด้วยการประนีประนอมยอมความ กรุงเทพมหานครได้ยินยอมเปิดเผยข้อมูลของโครงการต่อสาธารณะ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ากรณีที่โจทก์ได้รับข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการได้สิทธิตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด

นอกจากนี้ สิทธิอีกประการหนึ่งที่สืบเนื่องและเกี่ยวพันกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน คือ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือที่เรียกกันว่า "ประชาพิจารณ์" (Public Hearing) ในกรณีที่โครงการหรือกิจการใด ๆ ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการ หากโครงการหรือกิจการนั้น ๆ มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชาชนก็จะเรียกร้องขอเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจด้วย แต่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กลับมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดระบุเรื่องนี้ไว้ แม้แต่ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ก็ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่อย่างใด¹⁴ ซึ่งการดำเนินโครงการไปโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นนั้นอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้ เช่น กรณีคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะที่จังหวัดเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2538 เนื่องจากปริมาณของขยะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในขณะที่การจัดเก็บและกำจัดไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงได้เริ่มโครงการสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนขนาด 20 เมกะวัตต์ โดยใช้เชื้อเพลิงจากขยะที่ได้จากเทศบาลและพื้นที่โดยรอบเป็นเชื้อเพลิงหลัก และใช้ถ่านหินลิกไนต์จากจังหวัดลำพูนเป็นเชื้อเพลิงเสริม แต่โครงการนี้ก็ได้รับการคัดค้านและต่อต้านอย่างรุนแรงจากชาวบ้านอำเภอหางดง ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งโครงการ ด้วยเกรงว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดมลพิษ

¹⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 178.

ทางอากาศเช่นเดียวกับโรงไฟฟ้าพลังลิกไนต์ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงต้องจัดหาสถานที่ใหม่ โครงการหลวงจึงได้มอบที่ดินที่อำเภอห้วยเสี้ยวกว่า 60 ไร่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าแทนที่เดิมแต่ก็ได้รับการต่อต้านจากชาวบ้านอีกเช่นเดียวกัน ในที่สุดแล้วโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะของจังหวัดเชียงใหม่จึงต้องถูกระงับไป¹⁵ หรือ

กรณีการคัดค้านการสร้างโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรมที่จังหวัดระยอง ในปี พ.ศ. 2539 เนื่องจากการเจริญเติบโตทางภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วทำให้ปริมาณกากอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นมาก โรงงานอุตสาหกรรมทั้งขนาดกลางและขนาดเล็กไม่มีสถานที่จัดเก็บและกำจัดกากอุตสาหกรรม และโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรมก็มีอยู่เพียงสองแห่งคือแสมดำและราชบุรี รัฐบาลโดยกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ร่วมทุนกับเอกชนตั้งบริษัทขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กำจัดและบำบัดการอุตสาหกรรมจากโรงงานในเขตภาคกลางและภาคตะวันออกขึ้นที่จังหวัดระยอง แต่เนื่องจากการขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบข้อมูลและความเป็นไปได้ของโครงการ รวมทั้งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุมัติสร้างโรงงาน การก่อสร้างโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรมจึงประสบกับปัญหาในการก่อสร้างเนื่องจากถูกประชาชนในพื้นที่ต่อต้าน เพราะไม่มั่นใจในความปลอดภัยจากกากอุตสาหกรรมที่จะกำจัด ได้มีการชุมนุมและปิดถนนประท้วงเพื่อคัดค้านโครงการ จนภาครัฐต้องจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้นในภายหลัง แต่โครงการนี้ก็ยังคงถูกต่อต้านเนื่องจากบริษัทไม่สามารถตอบข้อซักถามของนักวิชาการและไม่สามารถชี้แจงให้เป็นที่พอใจแก่ชาวบ้านได้ ในที่สุดรัฐบาลจึงต้องย้ายโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรมจากอำเภอปลวกแดงไปสร้างที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยองแทน

ทั้งโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะ จังหวัดเชียงใหม่ และโครงการสร้างโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาครัฐที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงตามมา ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่รัฐจะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐต่อทุก ๆ โครงการที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่

¹⁵ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2538 – พ.ศ. 2539, (กรุงเทพมหานคร : Kampai Imaging Company Limited, ม.ป.ป.), หน้า 225 – 227.

จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนต่อหลายโครงการหรือกิจการที่ผ่านมา อันเกิดจากการที่รัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการ ในเวลาต่อมานายกรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535¹⁶ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือกระเปียบว่าด้วยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539¹⁷ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ก็ยังคงมีข้อจำกัด เพราะการจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นหรือไม่ นั้น สุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจว่าจะให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่

ส่วนการใช้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) ซึ่งมีข้อจำกัดของการใช้สิทธิดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเวลาต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้และตรวจดูได้มากที่สุดเป็นหลัก ส่วนการไม่เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น โดยให้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการกว้างขวางขึ้น ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) จึงต้องคำนึงถึงเนื้อหาสาระและข้อกำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย

¹⁶“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 ตอนที่ 156 (4 กันยายน 2534) : 1 - 41.

¹⁷“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์,” ราชกิจจานุเบกษา 113 ตอนพิเศษ 2 ง (2 กุมภาพันธ์ 2539) : 17 - 26.

เมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นั้น ภาครัฐเองก็ได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเข้ามา มีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้กำหนด เป็นแนวนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะโครงการพัฒนาของรัฐที่จะ มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือ โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ การจัดเตรียมโครงการ และการดำเนิน โครงการ¹⁸ จากแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ดังกล่าวถือได้ว่ารัฐได้ให้ความสำคัญต่อการเข้าไป มีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ

ในเวลาต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540^{*} รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้อยู่ในช่วงต้นของการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยมีที่ มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้ บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา จำนวน 99 คน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการ ปฏิรูปการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ¹⁹

โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รองรับการมีส่วนร่วม ของประชาชนอย่างในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากความล้มเหลว

¹⁸สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเม็ดทราย พรินติ้ง, 2540), หน้า 142 - 143.

^{*}ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากกล่าวถึงรัฐธรรมนูญโดยมิได้ระบุปี พ.ศ. ให้หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

¹⁹“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540) : 1 – 99.

ของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวจนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมาที่ยังคงส่งผลกระทบต่อมาจนถึงปัจจุบัน รวมถึงปัญหาการแพร่กระจายของมลพิษในสิ่งแวดล้อมและปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้เน้นถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยยึดหลักว่า ภายใต้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน การดำเนินการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพได้นั้น จะต้องเป็นการร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ประชาชนหรือชุมชนรวมทั้งภาคเอกชนด้วย โดยถือว่าเป็นพื้นฐานของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน²⁰ โดยได้บัญญัติหลักการสำคัญ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คงอยู่ตลอดไป เช่น ให้การรับรองเสรีภาพแก่บุคคลในการรวมกันเป็นหมู่คณะ (มาตรา 45) ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56) และสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 59) เป็นต้น

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ การจัดการสิ่งแวดล้อมที่เคยถูกกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากที่ผ่านมามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นอย่างมาก ดังจะได้ยกตัวอย่างให้เห็นถึงความสำคัญและความรุนแรงที่เป็นรูปธรรมของปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยแบ่งประเภทของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในแง่ของการแพร่กระจายออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

²⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 (เป็นพิเศษ),” 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2540, หน้า 133.

1. มลพิษจากกากของเสียอันตราย

สถานการณ์ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) ในประเทศไทยนั้นนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การผลิตสินค้าที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้มีการใช้วัตถุดิบที่เป็นสารอันตราย (Toxic Materials) ซึ่งถ้านำไปใช้ในกระบวนการผลิตแล้วอาจก่อให้เกิดของเสียอันตรายขึ้นได้ สารอันตรายดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของสารเคมี สารไวไฟ หรือสารกัมมันตภาพรังสี เป็นต้น เมื่อนำมาใช้ในกระบวนการผลิตแล้ว อาจมีของเสียอันตรายเหลือออกมาและอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและสภาพแวดล้อมได้ และเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

ตลอดช่วงระยะเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ จึงได้มีการนำเอาสารอันตรายมาใช้ในกระบวนการผลิตซึ่งอาจเกิดของเสียอันตรายออกมาปนเปื้อนกับสภาวะแวดล้อม²¹ ซึ่งมลพิษจากกากของเสียอันตรายเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เนื่องจากเป็นมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อรุนแรง ทั้งที่เป็นโดยเฉียบพลัน และสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยแก่ประชาชน และความเสียหายต่อสภาพของระบบนิเวศน์ และยากต่อการย่อยสลายตามธรรมชาติ ของเสียอันตรายอาจมีแหล่งกำเนิดต่าง ๆ กัน เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล ที่พักอาศัย เป็นต้น

ผลร้ายจากของเสียอันตรายที่ปรากฏเด่นชัดเป็นรูปธรรม โดยเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น กรณีมีผู้เสียชีวิตเนื่องมาจากพิษของสารตะกั่วจากเปลือกแบตเตอรี่ที่นำไปบัดถนนในจังหวัดสมุทรปราการ ในปี พ.ศ. 2519 หรือกรณีพบผู้ป่วยด้วยโรคพิษสารหนูเรื้อรังที่อำเภอรัตนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี พ.ศ. 2530 เป็นต้น

2. มลพิษทางน้ำ

โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งสำคัญในการปล่อยมลพิษทางน้ำ เป็นปัญหา

²¹สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "ร่างรายงานการศึกษาฉบับกลาง เรื่อง การวางแผนแบบตรวจสอบและบันทึกมลพิษ," สิงหาคม 2537 (อัดสำเนา), หน้า 1 - 49.

ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เนื่องจากน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความเข้มข้นของมลพิษสูง โดยเฉพาะความสกปรกในรูปของบีโอดี ซึ่งมีผู้เคยประเมินไว้ว่า น้ำทิ้งจากโรงงานน้ำตาลแห่งหนึ่งมีความสกปรกในรูปของบีโอดี เทียบได้ถึงน้ำทิ้งจากชุมชนเมืองขนาดเล็กที่มีประชากรประมาณ 100,000 คน²²

มลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรมนอกจากจะมีความสกปรกในรูปของสารอินทรีย์แล้ว โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทยังปะปนไปด้วยโลหะหนักและสารพิษ เช่น ตะกั่ว แคดเมียมปรอท ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลร้ายทั้งต่อชีวิตของประชาชนและสภาพแวดล้อมจากรายงานสถานการณ์มลพิษทางน้ำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ระบุในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 กล่าวว่า คุณภาพของแหล่งน้ำต่าง ๆ มีคุณภาพที่เสื่อมโทรมลงและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรง รวมทั้งขยายพื้นที่มากขึ้นเรื่อย ๆ²³

ที่ผ่านมามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสร้างความเสียหายอย่างมาก เช่น กรณีแม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานีเน่าเสียในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเกิดจากน้ำที่ปล่อยจากโรงงานสุรา หรือกรณีแม่น้ำพองเน่าเสียในปี พ.ศ. 2535 อันเกิดจากสารพิษจากโรงงานน้ำตาล และสารพิษจากโรงงานอื่น ๆ ที่ได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตสัตว์น้ำอย่างมหาศาล หรือกรณีการตรวจพบการปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเกิดจากโรงแต่งแร่ตะกั่วในบริเวณดังกล่าว ในปี 2541 มีการตรวจพบว่าชาวบ้านในบริเวณห้วยคลิตี้มีปริมาณตะกั่วในเลือดสูงกว่าปกติทั่วไป และสัตว์น้ำในห้วยคลิตี้ทุกบริเวณมีสารตะกั่วปนเปื้อนอยู่ในปริมาณที่ไม่เหมาะสมต่อการบริโภค²⁴ เป็นต้น

²² วุทธิชัย แก้วกระจ่าง, "อุตสาหกรรมกับมลพิษที่เกิดขึ้น," Industrial Technology Review 15 (ธันวาคม 2538) : 111.

²³ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ," ใน นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 (กรุงเทพมหานคร : อินทิเกรตีด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2540), หน้า 46.

²⁴ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2541 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร 2543), หน้า 37 - 38.

3. มลพิษทางอากาศ

โรงงานอุตสาหกรรมจัดเป็นแหล่งกำเนิดของมลพิษทางอากาศที่สำคัญแหล่งหนึ่ง การแพร่กระจายของมลพิษทางอากาศจากโรงงานเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะ คือ จากการเผาไหม้ ถ้าไม่สมบูรณ์จะเกิดก๊าซและฝุ่นละอองต่าง ๆ ปะปนในอากาศ โดยเฉพาะโรงงานที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงจะก่อมลพิษได้มากกว่าน้ำมัน อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากขั้นตอนการผลิต โดยเฉพาะโรงงานที่ผลิตโลหะ เช่น โรงงานผลิตทองแดง สังกะสี ตะกั่ว จะมีก๊าซไอควัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพิษ นอกจากนี้ยังมีโรงงานแบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ เป็นต้น²⁵

มลพิษทางอากาศเป็นลักษณะหนึ่งของการแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพอากาศเสื่อมโทรมลง มีก๊าซต่าง ๆ ปะปนอยู่ในบรรยากาศก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตัวอย่างเช่น กรณีอากาศเป็นพิษจากโรงงานหล่อหลอมโลหะ เมื่อปี 2529 ที่เขตภาษีเจริญที่ได้ปล่อยฝุ่นละอองที่มีสารตะกั่วทำให้ผู้คนที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานมีอาการเจ็บป่วย หรือกรณีอากาศเป็นพิษจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในปี 2535 ซึ่งมีประชาชนล้มป่วยเป็นจำนวนมาก หรือกรณีกลิ่นสารเคมีที่เกิดจากโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ทำให้ประชาชนรวมทั้งนักเรียนและครูที่อยู่ใกล้เคียงกับนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดต้องเจ็บป่วยเป็นจำนวนมากในปี 2540 และ 2541

ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเหล่านี้ ทำให้ประชาชนให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และมีความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกับภาครัฐ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายมาตรา รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บรรดากฎหมายอื่นต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญจึงจะมีสภาพบังคับได้ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ จึงส่งผลให้

²⁵ วุฒิชัย แก้วกระจ่าง, “อุตสาหกรรมกับมลพิษที่เกิดขึ้น,” หน้า 113.

กฎหมายในระดับรองจากรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่มีในปัจจุบันต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป

หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานที่รวมเอาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการควบคุมมลพิษในทุกด้านแล้วจะพบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในกรณีที่เกิดการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 6 (2)) และการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (มาตรา 6 (3)) แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีความชัดเจนและเพียงพอที่จะรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีในรัฐธรรมนูญ ทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนของสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนในกรณีที่มีการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม การเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ และการใช้สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และไม่มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการติดตามตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากปัญหาดังกล่าว ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะทำการศึกษาด้านแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน เพียงพอ และสอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าบทบาทของตนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมลดลงไปได้ระดับหนึ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาความไม่ชัดเจนและเพียงพอของกฎหมาย อันเป็นอุปสรรคและข้อขัดข้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
3. เพื่อศึกษารูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้มีความชัดเจน และเพียงพอต่อการรับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา แต่เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การใช้สิทธิของประชาชนยังมีข้อขัดข้องทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนของสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน กรณีที่ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ และการเป็นผู้เสียหายกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ รวมทั้งไม่มีการรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดตามตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถที่จะใช้บทบาทเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างเต็มที่ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ดังนั้น การพัฒนากฎหมายให้มีความชัดเจนและเพียงพอที่จะรองรับสิทธิของประชาชน และการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสม จะทำให้สมประโยชน์ตามเป้าหมายแห่งรัฐธรรมนูญ

จากสมมุติฐานของการวิจัยดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประเด็นที่ต้อง
พิสูจน์ดังนี้

1. การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามท
บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. ความไม่ชัดเจนเพียงพอ และปัญหาในการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนตามทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
3. ระดับและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ความสอดคล้องของกฎหมายต่อบทบัญญัติที่มีในรัฐธรรมนูญในส่วนของการ
มีส่วนร่วมของประชาชน

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า
และรวบรวมข้อมูลจาก

1.1 กฎหมาย โดยการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย และใน
ประเทศสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้คือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539
- 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- 6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2518
- 7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535
- 8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535
- 9) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- 10) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 11) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 12) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
- 13) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542

- 14) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542
- 15) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

- 16) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 17) ประมวลกฎหมายอาญา
- 18) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- 19) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 20) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น

สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

- 21) ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517
- 22) ระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์รเอกชนมีส่วนร่วม

ร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543

- 23) The Freedom of Information Act, 1966
- 24) The National Environmental Policy Act, 1969
- 25) The Clean Air Act
- 26) The Clean Water Act

1.2 เอกสารทั่วไปที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ รายงานการศึกษาวิจัย เอกสารประกอบการประชุม และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (Internet)

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaires)

2.1 พื้นที่ศึกษาและประชากรตัวอย่าง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ

สิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนี้ ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมือง จังหวัดระยองมาใช้เป็นพื้นที่ศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก และประชาชนได้รับผลกระทบจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกใช้เป็นพื้นที่ศึกษา และประชากรตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

โดยผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาครั้งนี้ด้วยการใช้แบบสอบถามที่ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อเก็บข้อมูลในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อนำเอามาใช้ประกอบการศึกษาวิจัย โดยได้จัดทำแบบสอบถามขึ้นมา 3 ชุด แยกตามกลุ่มของประชากรตัวอย่างที่จะทำการศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมคือ ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม โดยการใช้แบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 153 ฉบับ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนจำนวน 100 คน ประกอบด้วย

(ก) ประชาชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน

50 คน

(ข) ประชาชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดระยอง จำนวน 50 คน

โดยใช้วิธีเลือกกลุ่มประชากรตัวอย่างแบบ Accidental Sampling ซึ่งประชาชนจำนวน 100 คน ประกอบไปด้วย ประชาชนแยกตามอาชีพได้เป็น อาชีพรับราชการจำนวน 37 คน คิดเป็น 37% ลูกจ้างธุรกิจหรือร้านค้าจำนวน 30 คน คิดเป็น 30% ค้าขายหรือประกอบธุรกิจส่วนตัวจำนวน 10 คน คิดเป็น 10% และอาชีพอื่น ๆ จำนวน 23 คน คิดเป็น 23% (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนของประชาชนแยกตามอาชีพ

อาชีพ/จังหวัด	ระยอง	สมุทรปราการ	รวม	%
รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	10	27	37	37
ลูกจ้างธุรกิจ/ร้านค้า	19	11	30	30
ค้าขาย/ประกอบธุรกิจส่วนตัว	5	5	10	10
อื่น ๆ	16	7	23	23
รวม	50	50	100	100

- (2) โรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 20 โรงงาน ประกอบด้วย
- (ก) โรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเขตอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 10 โรงงาน
- (ข) โรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเขตอำเภอเมือง จังหวัดระยอง จำนวน 10 โรงงาน

โดยใช้วิธีเลือกกลุ่มประชากรตัวอย่างแบบ Simple Random Sampling ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 20 โรงงาน ประกอบไปด้วยโรงงานอุตสาหกรรมแยกตามขนาดออกเป็น โรงงานจำพวกที่ 2 จำนวน 4 โรงงาน คิดเป็น 20% โรงงานจำพวกที่ 3 จำนวน 6 โรงงาน คิดเป็น 30% และโรงงานจำพวกที่ 3 ประเภทซึ่งต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จำนวน 10 โรงงาน คิดเป็น 50% (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมแยกตามขนาด

ขนาดโรงงาน	ระยอง	สมุทรปราการ	รวม	%
โรงงานจำพวกที่ 1	-	-	-	-
โรงงานจำพวกที่ 2	-	4	4	20
โรงงานจำพวกที่ 3	-	6	6	30
โรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งต้องมีการจัดทำ EIA	10	-	10	50
รวม	10	10	20	100

- (3) องค์การพัฒนาเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจำนวน 33 องค์การ โดยใช้วิธีเลือกกลุ่มประชากรตัวอย่างแบบ Simple Random Sampling ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนจำนวน 33 องค์การ ประกอบไปด้วยองค์การพัฒนาเอกชนแยกตามที่อยู่เป็นองค์การพัฒนาเอกชนซึ่งมีที่อยู่ในกรุงเทพมหานครจำนวน 22 องค์การ คิดเป็น 66.66% นนทบุรี 2 องค์การ คิดเป็น 6.06% นครปฐม ไร่ย์เอ็ด ขอนแก่น ชัยภูมิ ตรัง ปทุมธานี น่าน แม่ฮ่องสอน สุรินทร์ จังหวัดละ 1 องค์การ คิดเป็นจังหวัดละ 3.03% (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 จำนวนองค์การพัฒนาเอกชนแยกตามที่อยู่

จังหวัด	จำนวน	%
กรุงเทพมหานคร	22	66.66
นนทบุรี	2	6.06
นครปฐม	1	3.03
ร้อยเอ็ด	1	3.03
ขอนแก่น	1	3.03
ชัยภูมิ	1	3.03
ตรัง	1	3.03
ปทุมธานี	1	3.03
น่าน	1	3.03
แม่ฮ่องสอน	1	3.03
สุรินทร์	1	3.03
รวม	33	≈ 100

2.2 แบบสอบถามและประเด็นหลักที่กำหนดในแบบสอบถาม

แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ชุด ประกอบด้วย แบบสอบถามประชาชน แบบสอบถามผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม และแบบสอบถามองค์การพัฒนาเอกชน แต่ละชุดมีประเด็นหลักในแบบสอบถาม ดังนี้

1. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยแยกเป็น โรงงานอุตสาหกรรมประเภทซึ่งไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประเภทซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ
3. การจัดตั้งองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

โดยแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยกำหนดวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ โดยในการวิเคราะห์นั้นได้นำเอาข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและจากเอกสารมาใช้ประกอบกันตามประเด็นหัวข้อที่กำหนดไว้ ในลักษณะของการประสมประสานข้อมูลด้วยกัน โดยไม่แยกการนำเสนอข้อมูลที่รวบรวมมาได้ออกมาเฉพาะ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนและเพียงพอของกฎหมาย อันเป็นอุปสรรคและข้อขัดข้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนรูปแบบและโครงสร้างองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสม เพื่อเป็นตัวอย่างและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และเพื่อใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีที่มาจากทฤษฎีและแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ คือ ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม และแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม (The Environmental Right Theory)

ทฤษฎีนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า “สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์นี้ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายเกิดขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่¹

หลักการแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่าเกิดขึ้นเมื่อใด แต่เหตุที่ทำให้หลักการนี้แพร่หลายออกไปก็เพราะเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาทำลายสภาวะแวดล้อมของโลกจนถึงขั้นวิกฤต ทำให้มนุษย์เกิดความรู้สึกหวุ่นวิตกและกลัวว่าสิ่งแวดล้อมอาจถูกทำลายหมดสิ้นไปได้ จึงเกิดความรักและห่วงใยในสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะให้สิ่งแวดล้อมคงอยู่ในโลกได้นาน ๆ จึงเป็นที่มาของแนวความคิดว่า สิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นสมบัติของทุกคนมิใช่เป็นของคนใดคนหนึ่ง ดังนั้น ทุกคนจึงน่าจะมีสิทธิที่จะปกป้องรักษาให้สภาพแวดล้อมของโลกดำรง

¹ ดนัยยศ ศรีสัมพันธ์, “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 135.

อยู่เพื่อมวลมนุษยชาติตลอดไป รวมถึงเรียกร้องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายสิ่งแวดล้อม และสภาวะแวดล้อมเสียไปด้วย

การพัฒนาประเทศเป็นต้นเหตุสำคัญแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่เราก็ไม่อาจจะหยุดยั้งไม่ให้มีการพัฒนาต่อไปได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป้าหมายหลักของการพัฒนาก็เพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม แต่โดยเหตุที่ผลผลิตจากอุตสาหกรรมล้วนแล้วแต่มาจากวัตถุดิบที่เป็นทรัพยากรภายในประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาการทำลายและการลดลงของทรัพยากรตามมา ทำให้หลายประเทศที่พัฒนาแล้วเกิดความคิดและตระหนักว่า หากไม่มีมาตรการใดที่จะนำมาใช้กับทุกประเทศทั่วโลกเพื่อหยุดยั้งหรือยุติการทำลายทรัพยากรโลกและก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบทั้งประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดปัญหาและประเทศอื่น ๆ ด้วย ในลักษณะของปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (Transboundary Pollution) และในที่สุดก็จะกระจายไปทั่วทุกประเทศทั่วโลก ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการดำเนินการในทางระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดกลไกที่จะไปประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และคุ้มครองทรัพยากรโลก จึงส่งผลให้มีการวางแนวความคิดหลักไว้ว่า การพัฒนาประเทศยังคงมีความจำเป็นที่จะให้คงไว้ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย แต่การพัฒนาประเทศจะต้องทำควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองทรัพยากร แนวความคิดนี้จึงได้นำมาซึ่งการนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้²

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นหลักการที่มีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ยังไม่มีการให้ความสำคัญต่อหลักการนี้อย่างชัดเจน จนกระทั่งเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ และอุบัติเหตุร้ายแรงที่เป็นโศกนาฏกรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก อันเป็นการตอกย้ำให้ประชาคมโลกหันมาตระหนักและเข้าจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ตามแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในลักษณะที่จริงจังเป็นรูปธรรมที่เด่นชัด โศกนาฏกรรมที่ว่านั้นเริ่มจากเหตุการณ์ The Torrey Canyon Oil Spill Incident ปี ค.ศ. 1967 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เรือบรรทุกน้ำมันดิบชนเข้ากับหินโสโครกแล้วอับปางลงนอกชายฝั่งประเทศอังกฤษ อุบัติภัยครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลที่รุนแรงที่สุดเหตุการณ์หนึ่งของโลก โดยน้ำ

² สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 20-21.

มันดิบจำนวนมากกว่า 95,000 ตันทะลักลงสู่ทะเลบริเวณนอกชายฝั่งประเทศอังกฤษ ส่งผลให้นกทะเลตายกว่า 10,000 ตัว เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปหันมาสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ยังมีปัญหาฝนกรดซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นประสบการณ์ที่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้เผชิญมาก่อนทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากความผิดพลาดในกระบวนการพัฒนาของประเทศที่ไม่เคยคำนึงถึงผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเลย กลุ่มประเทศเหล่านี้จึงไม่ต้องการให้เกิดปัญหาเช่นนี้ซ้ำรอยขึ้นอีกในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย จึงร่วมมือกันสนับสนุนให้เกิดการประชุมในระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมผ่านทางองค์การสหประชาชาติ การประชุมที่ว่านั้นก็คือการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) ที่กรุงสต็อกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1972 การประชุมครั้งนี้ได้นำมาสู่การประกาศ Stockholm Declaration, 1972 โดยมีเนื้อหาทั้งหมด 24 หลักการ แต่มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับทางสิ่งแวดล้อมอยู่ 12 หลักการ คือ หลักการที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 13, 21, 22 และ 24

สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนปรากฏอยู่ในอารัมภบทว่า สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งที่เป็นธรรมชาติหรือที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่พึงมีอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และในหลักการที่ 1 ของปฏิญญาสต็อกโฮล์มฯ ก็ยืนยันสิทธิเช่นว่านี้³ โดยระบุว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีสภาวะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคปัจจุบันและอนาคต ในการนี้จะต้องขจัดนโยบายส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่องการแบ่งแยกผิว การเลือกปฏิบัติ อาณานิคมและรูปแบบอื่น ๆ ของการกดขี่และการครอบงำของต่างชาติ”⁴

³นันทพล กาญจนวัฒน์, “แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 99.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

ผลของการประชุมสหประชาชาติที่กรุง Stockholm แม้ว่าจะไม่เป็นการขัดขวางการพัฒนาประเทศ แต่ก็ทำให้ความประสงค์ที่จะทำให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไม่ง่ายเหมือนอย่างที่เคยทำกันมา เพราะการพัฒนานำไปสู่ความจำเป็นในการจำแนก “สิทธิ” ของครอบครัวมนุษย์ที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งโยงใยไปถึงสิทธิของมนุษย์ที่จะมีอาหารพอเพียง มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีน้ำใช้ที่ปลอดภัย และมีสิทธิที่จะเลือกขนาดของครอบครัว สิทธิในสิ่งแวดล้อมจะต้องไม่เป็นการแยกกิจกรรมที่เป็นความทะเยอทะยาน และความต้องการของมนุษย์ออกไป⁵

กล่าวโดยสรุป Stockholm Declaration, 1972 ได้ยืนยันสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมและได้ชี้ขอบเขตของสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของรัฐต่าง ๆ ที่ถึงแม้ว่าทุกรัฐจะมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign right) เหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน ในอันที่จะใช้หรือแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากทรัพยากรของตนก็ตาม แต่ทุก ๆ รัฐมีหน้าที่ประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรัฐอื่น นอกจากนั้นคำประกาศนี้ยังได้เรียกร้องให้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบเพื่อการปกป้อง พื้นฟู และคุ้มครองสภาวะแวดล้อมโดยรวมของโลก⁶ จึงนับได้ว่า Stockholm Declaration 1972 เป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่นำมาใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดผลต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรบนโลก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมี Stockholm Declaration, 1972 แล้ว แต่การพัฒนาประเทศที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ยังดำเนินต่อไป ดังนั้นในปี ค.ศ.1983 สหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) เพื่อทำการศึกษาเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ซึ่งในอีก 4 ปีต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้เผยแพร่เอกสารที่ถือว่าเป็นผลงานชิ้นสำคัญขององค์การสหประชาชาติที่มีชื่อว่า “Our Common Future” เอกสารฉบับนี้ได้เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนแปลงวิถีทางในการพัฒนาเสียใหม่ ให้เป็นไปในแนวทางที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับธรรมชาติมาก

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

ขึ้น และว่ามนุษย์สามารถทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ขึ้นมาได้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นคือ ความสามารถที่จะตอบสนองของความต้องการของคนในยุคปัจจุบันโดยไม่ขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนในยุคต่อไป ที่จะตอบสนองของความต้องการของตนเอง

รายงานเรื่อง Our Common Future มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือที่เรียกกันว่า การประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร (Rio De Janeiro) ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการประชุมที่มีผู้นำของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเข้าร่วมมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีประมุขของประเทศ หัวหน้าคณะรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งสิ้น 179 ประเทศ ระหว่างการประชุม Earth Summit ได้มีการร่วมลงนามรับรองเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ซึ่งปฏิญญาสากลฉบับนี้เป็นนโยบายร่วมกันของโลกที่เกิดขึ้นจากการประมวลเอาแนวคิดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติใส่ไว้ในหลักการต่าง ๆ ทั้งหมด 27 หลักการด้วยกัน และความชัดเจนของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีมากขึ้นไปอีก เนื่องจากในการประชุมครั้งนี้ได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่วางแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการนำเอาหลักการข้อต่าง ๆ ตามที่บัญญัติอยู่ในปฏิญญาริโอ มาแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติด้วย

ในหลักการของปฏิญญาริโอ ก็ได้ให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่มนุษย์ ดังที่ปรากฏในหลักการข้อที่ 1 ที่ระบุว่า มนุษย์เป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน มีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ นอกจากนี้ ในมาตรา 24 ของกฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The African Charter on Human and People's Right) ก็ได้ระบุว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน⁷

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

สำหรับประเทศไทย โดยอิทธิพลจากการตื่นตัวของนานาประเทศในการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการที่ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นระยะ ๆ ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งในทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก รัฐในอดีตจึงหันมาสนใจต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ได้มีการนำเอาเรื่องสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2521 และฉบับปี พ.ศ. 2534 ก็ได้บัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2534 ได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาตราไว้ในมาตรา 74 ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม” ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วย

ต่อมาพัฒนาการด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อมของไทยได้ก้าวไปจากเดิมมาก เพราะเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รวมเอาทั้งสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือการให้สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของบุคคลในการมีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ (มาตรา 56 วรรคแรก) และได้กำหนดภาระหน้าที่ให้กับรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79) ปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่ต่ำกว่า 50 ประเทศที่ให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้⁸

⁸สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์การพิมพ์, 2540), หน้า 334.

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เช่นนี้ เท่ากับเป็นการรับรองสิทธิของปวงชนชาวไทยที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ดังนั้น หากการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิของตนรุกล้ำเข้าไปในสิทธิของผู้อื่น เนื่องจากว่ามลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย การที่โรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะปกป้องไม่ให้สิ่งแวดล้อมที่ตนนั้นถูกทำลายไป และมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมรับผิดชอบในกรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้

2.1.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

การเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคปัจจุบันที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้สังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้หน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการดูแลยิ่งเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งสังคมยังมีความหลากหลาย มีความต้องการความชำนาญเฉพาะทางมากขึ้น รัฐจึงไม่อาจที่จะจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ ภาวะการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้ประชาชนต้องการเข้ามาดูแลในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเองโดยตรง และต้องการที่จะเป็นผู้ควบคุมสิ่งแวดล้อมรอบตนเองมากขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมา การจัดการสิ่งแวดล้อมถูกจำกัดกรอบว่าเป็นพันธกรณีของรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐพึงต้องดูแลรักษา มิใช่หน้าที่ของประชาชนแต่อย่างใด จึงมุ่งแสวงหาประโยชน์จากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกันอย่างเต็มที่ โดยไม่เกิดความคิดที่จะทำนุบำรุงรักษาไว้ จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อุบัติขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ปัญหาแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ เน่าเสีย ปัญหาอากาศเป็นพิษที่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของประชาชน ทำให้ประชาชนได้ให้ความสำคัญและความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลมาจากประสิทธิภาพของสื่อสารมวลชนที่ได้เผยแพร่ข่าวสารในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้สภาพความเป็นมา และความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนตระหนักถึงภัยที่จะได้รับและต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามสถานภาพของแต่ละบุคคล ซึ่งรัฐบาลจะนั่งนอนใจไม่ยอมรับในสิทธิที่ประชาชนพึงจะได้มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกต่อไปไม่ได้ ประกอบกับปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องใหญ่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันทุกฝ่าย การดำเนินการในอดีตที่ภาครัฐฝ่ายเดียวเป็นผู้เข้าไปดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นพิสูจน์มาแล้วว่าไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอยู่ในประเทศ และมีแต่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกวัน⁹

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการที่รัฐจะสามารถบังคับใช้กฎหมายหรือดำเนินการตามแนวนโยบายใด ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่ได้วางเอาไว้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและแนวนโยบายการดำเนินงานที่รัฐได้วางเอาไว้อย่างเคร่งครัด แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจึงเชื่อว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นหน้าที่ร่วมกันของรัฐและประชาชนโดยทั่วไปที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อให้สิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ต่อไป

นอกจากนี้ การรณรงค์เรียกร้องและขอความร่วมมือสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกโดยกลไกทางระหว่างประเทศที่เริ่มจากการประชุมนานาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ จนได้มาซึ่งปฏิญญาสากลชื่อ Stockholm Declaration, 1972 ที่เรียกร้องให้ทุกประเทศหันมาให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม และสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคน และการพัฒนาจะต้องทำควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จนเป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จะนำมาใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดผลต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และในเวลาต่อมาได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือที่เรียกกันว่า การประชุม Earth Summit อันเป็นที่มาของปฏิญญาสากล ชื่อ The Rio Declaration on Environment and Development, 1992 ซึ่งปฏิญญาสากลฉบับนี้ได้ประมวลเอาแนวคิดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติใส่ไว้ในหลักการต่าง ๆ ทั้งหมด 27 หลักการด้วยกัน และที่ประชุมครั้งนี้ยังได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่วางแนวปฏิบัติสำหรับประเทศต่าง ๆ ตามที่บัญญัติอยู่ในปฏิญญาริโอ มาแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติ เพื่อการ

⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 163.

พัฒนาประเทศที่ยั่งยืนเพื่อชนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อ ๆ ไปในอนาคต ซึ่งในแผนปฏิบัติการ 21 นี้ ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศในลักษณะที่ยั่งยืน¹⁰

แต่การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องให้การส่งเสริม สนับสนุน และผลักดันให้เกิดขึ้นมา ซึ่งย่อมหมาความว่า ภาครัฐจะต้องมีความพร้อมและให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ การแสดงความคิดเห็น การให้ข้อเสนอแนะ การตรวจตราเฝ้าระวังดูแลรักษา การร้องเรียน การร้องทุกข์กล่าวโทษ การฟ้องร้องหากมีการละเมิดสิทธิหรือทำลาย หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องตราเป็นกฎหมายรองรับ จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเกิดประสิทธิผลได้¹¹

2.2 ความหมายและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม ทั้งกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนั้นมีมาตลอดนับตั้งแต่เกิดชุมชนมนุษย์ การมีส่วนร่วมนี้เกิดขึ้นได้หลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการ หลายกิจกรรม และหลายวัตถุประสงค์ทำให้ไม่สามารถให้คำนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตายตัวได้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีการพยายามให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ตามวัตถุประสงค์ของเนื้อหาที่เน้นเฉพาะตามความสนใจของแต่ละบุคคลไว้

จากรายงานการประชุมของ “The Ad Hoc Group of Experts เรื่อง Popular Participation and a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development” ได้กล่าวถึงว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัด

¹⁰ กระทรวงการต่างประเทศ, The Centre for Our Common Future และสมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม, แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2537), หน้า 11.

¹¹ สุณีเยี มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 34.

ความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่าง ๆ กันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้กระทั่งภายในประเทศเดียวกัน ในการจะเข้าใจความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องดูบริบท (Context) ของแต่ละประเทศ และสภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองของประเทศนั้น” อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมดังกล่าวได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้กว้าง ๆ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาและในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นของ

1. การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
2. การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม
3. การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม¹²

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าจะแปลตรงตัวจะหมายถึง กิจกรรมที่ต้องอาศัยการร่วมมือของประชาชนในการกระทำ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วนคือ บุคคลและการกระทำ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ จิตวิทยา และสังคมสงเคราะห์ อาจให้ความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้คือ

ในทางรัฐศาสตร์ จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองจะมีการพูดถึงมากในรูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นในสมัยกรีกโบราณ ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองแบบที่ให้ประชาชนทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ส่วนทฤษฎีการมีส่วนร่วม (A Participation Theory of Democracy) ของ Rousseau เขียนไว้ว่า

1. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ในการตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือจะต้องไม่มีใครเป็นนายใคร หรือเป็นนายแห่งชีวิตใคร

¹² Department of International Economic and Social Affairs. United Nations, Popular Participation as a strategy for promoting community level Action and Nation Development, (New York, United Nation, 1981), p.5 อ้างถึงใน บังอร ฤทธิภักดี. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน : กรณีศึกษาระดับหมู่บ้าน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 11.

2. กระบวนการมีส่วนร่วม¹³ นั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดการตระหนัก รับผิดชอบในความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของตนเอง

การมีส่วนร่วมจะทำให้ปัจเจกบุคคลเกิดความรู้สึกในการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น ในรูปแบบสมานฉันท์ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ในทางจิตวิทยา ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางจิตวิทยา (active participation on theory) ผลจากการวิจัยจิตวิทยาสังคมบางเรื่องเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า “การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทำให้เกิดขึ้นได้โดยการสร้างสถานการณ์ ให้เกิดการมีส่วนร่วมในกลุ่มบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ”

การทำให้สมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การเกิดความรู้สึกผูกมัดต่อเรื่องนั้นและมีส่วนในการปฏิบัติ จะทำให้บุคคล กลุ่ม ชุมชน เกิดความรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุน ให้ความคิดเห็น การตัดสินใจและอุทิศพลังงานทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการแก้ปัญหา¹³ นั้น ๆ ซึ่งมิได้ผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนเอง เทคนิคในการก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เช่น การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ หรือการให้แรงเสริม¹³

ส่วนในทางสังคมสงเคราะห์ แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีความหมายดังที่ William W. Reeder ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม¹⁴

¹³บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, “การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านเทคโนโลยีการบริการสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535), หน้า 80.

¹⁴ William W. Reeder, “Some Aspects of the Information Social Participation of Farm Families in New York State Cornell University,” (Unpublished Ph.D. Dissertation, 1974), p.39. อ้างถึงใน ดนัย ปานนิตยกุล “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาเฉพาะกรณี : อ.ละหานทราย จ.บุรีรัมย์”, ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2539), หน้า 11.

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาว่า คือการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยสมัครใจ¹⁵

มติที่ประชุมเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 4 - 12 กุมภาพันธ์ 2527 ณ โรงแรมสวนสามพราน จังหวัดนครปฐม โดยศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ ควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปแบบการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง¹⁶

ลือชัย ศรีเงินยวง และผาสุก เอนกวานิช ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องไม่หมายความว่าเพียงแต่การดึงประชาชนเข้ามาร่วมโครงการที่รัฐเป็นผู้กำหนด “รูปแบบเป้าหมายของงาน” และ “กำหนดให้มีการเข้าร่วมงาน” ดังที่ผ่านมา แต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ และมีบทบาทอย่างเต็มที่ตั้งแต่คิดค้นปัญหา วางแผนการปฏิบัติงาน ดูแลกำกับ ตลอดจนประเมินผลติดตามงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องหมายถึง การมอบอำนาจอธิปไตยขั้นพื้นฐานสู่ประชาชน และพยายามจัดตั้ง และพัฒนาองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของการพึ่งพา

¹⁵ United Nations, Popular Participation in Decision Making for Development, (New York : United Nation Publication, 1978) p.4. อ้างถึงใน ศรีนยา จันทสุทธิวร, “บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท,” (ภาคินพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน) โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2542), หน้า 9.

¹⁶ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 3.

ตนเองเป็นสำคัญ¹⁷

ส่วนในทัศนะของนิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ เห็นว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย¹⁸

โดยสรุปว่าการมีส่วนร่วมประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ¹⁹ คือ

1. การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องทั้งตัว (self) ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่เกี่ยวข้องด้านกำลังกาย หรือทักษะ กล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องทางจิต (ego-involved) ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านกรงาน (task-involved)
2. การกระทำทำให้ เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้บังเกิดความเกี่ยวข้องด้านจิตใจและอารมณ์แล้ว ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม โดยเหตุนี้การมีส่วนร่วมจึงเป็นมากกว่าการยินยอม (Consent) ที่จะกระทำการตามคำสั่ง ซึ่งเป็นการกระทำโดยปราศจากการยินยอมพร้อมใจ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การมีส่วนร่วมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางอารมณ์และจิตใจแบบ “ยุควิถี” คือมีการติดต่อสื่อสารทั้งไปและกลับระหว่างบุคคลนั้นและกลุ่ม
3. การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง (self-involved) กับกลุ่ม และต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

¹⁷ ลือชัย ศรีเงินยวง และนางสุก เอนกอนิช, “ยุทธศาสตร์ใหม่ของการพัฒนา (สาธารณสุข) ชนบท,” เอกสารประกอบการเสวนาสภาการศึกษาของกลุ่มสังคมศาสตร์สาธารณสุข 2526 (อัคราเนา) , หน้า 12 – 13.
อ้างถึงใน บังอร ฤทธิภักดี, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน : กรณีศึกษาระดับหมู่บ้าน,” หน้า 13.

¹⁸ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, “กลวิธี แนวทาง วิธีการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน,” การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : คัดัด โสภการพิมพ์, 2527), หน้า 183.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184-185.

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

Participation = cooperation + coordination + responsibility

ความร่วมมือร่วมใจ หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกัน

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

การประสานงาน หมายถึง ห่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพใน
การทำกิจกรรมหรือการงาน

ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการกระทำงานและในการทำให้เชื่อถือว่าไว้วางใจ

ดังนั้น การมีส่วนร่วม จึงอาจหมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยการกระทำการงานดังกล่าวในห้วงเวลา และลำดับเหตุการณ์ที่
ทรงประสิทธิภาพ คือถูกจังหวะ และเหมาะสม กับทั้งทำการงานดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูก
พันให้ประจักษ์ว่า เชื่อถือไว้วางใจได้

สำหรับในเรื่องสิ่งแวดล้อมแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัด
การสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไข
ในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจาก
ประชาชนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การป้องกันและแก้ไขปัญหา
สิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนใน
การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและจริงจัง
จึงควรถือเป็นหน้าที่ร่วมกันของภาครัฐและประชาชนที่จะต้องร่วมมือกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

2.2.2 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยที่ระดับ
การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงความยั่งยืนของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีผู้
แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 2 ระดับคือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ

เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีรัฐเป็นผู้นำ ผู้ผลักดัน ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธี เป็นผู้จัดสรรควบคุมการใช้ทรัพยากรและอื่น ๆ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้จึงเป็นทัศนที่มองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐ (Top – Down Approach) เนื่องจากความคิดริเริ่ม ความเต็มใจที่จะทำกิจกรรม เกิดจากการชักชวน การสั่งการ การขอความร่วมมือจากรัฐ ประชาชนจะเป็นผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง

เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ หรือคอยอำนวยความสะดวกเท่านั้น เป็นการมองจากเบื้องล่าง (Bottom – Up Approach)²⁰

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมใน

1. การคิด (Thinking)
2. การตัดสินใจ (Decision – Making)
3. การวางแผน (Planning)
4. การลงมือปฏิบัติงาน (Action)

หรือเข้ามามีส่วนร่วมใน

1. การกำหนดปัญหา (Identify Problem)
2. การวางแผน (Planning)
3. การดำเนินงาน (Implementation)
4. การประเมินผล (Evaluation)
5. การบำรุงรักษา (Maintenance)

ในอีกแง่หนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาจอยู่ในระดับหนึ่ง หรือหลายระดับดังนี้

²⁰สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “ตุลาการหมู่บ้าน,” รายงานผลการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภชน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 53 – 54.

1. การตัดสินใจ (Decision – Making Participation)
2. การคัดกรอง (Screening Participation)
3. การรวบรวมข้อมูล (Data – Collection Participation)²¹

แก้วสรร อติโพธิ กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐที่ส่งผลกว้างไกล โดยเสนอให้ดำเนินการ ดังนี้

- สร้างระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- ส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลาย ขยายย่อยไปทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่มีฐานะเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง และมีขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ
- มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยมีกฎหมายรับรองไว้ชัดเจน
- มีการกระจายอำนาจโดยการปรับปรุงองค์กรรัฐเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร

โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่นที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายในกระบวนการไต่สวนสาธารณะ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร²²

จากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจอยู่ในระดับหนึ่งหรือหลายระดับ แต่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม

²¹วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535), หน้า 120 – 124, อ้างถึงใน พิทยา สุวคันธ์, “การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด : ศึกษากรณีจังหวัดลำพูน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540), หน้า 14 – 15.

²²แก้วสรร อติโพธิ, “การมีส่วนร่วมของประชาชน : กุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย,” ใน รวมบทความวิชาการ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 109 – 116.

ระดับใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลจะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุน สำหรับผู้เขียนเห็นว่าทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม อาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าควรที่จะมีโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่
2. ร่วมติดตามตรวจสอบ ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และได้มีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบเพื่อเตือนภัยที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าเพื่อจะได้นำเอามาตรการลดผลกระทบมาใช้ทันการณ์
3. ร่วมรับผลกระทบ หากโครงการหรือกิจกรรมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยถือว่าสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคน ทุกคนจึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบและเป็นผู้เสียหาย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ร่วมติดตามตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบจากการจัดตั้ง การขยาย และการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม

โดยแบ่งบทบาทของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมออกได้เป็น 2 ฐานะ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เฝ้าระวัง (watch dogs) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม และร่วมติดตามตรวจสอบมลพิษจากการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับร่วมรับผลกระทบจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งในฐานะผู้เสียหายโดยตรง และในฐานะผู้เสียหายโดยอ้อม

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในอดีตการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่เข้าไปดำเนินการ บทบาทของประชาชนไม่ค่อยได้รับการรับรองอย่างชัดเจน

และเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก แต่จากความล้มเหลวของภาครัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา และไม่สามารถที่จะคลี่คลายลงไปได้ ประกอบกับ แนวคิดจากต่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่หลังไหลเข้ามา ทำให้รัฐเริ่มตระหนักว่า รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหา สิ่งแวดล้อมให้ลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ที่สำคัญคือ การจัดการของ รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้นยังนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากประชาชนจึงจะสามารถคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น และได้รับการยอมรับจากประชาชนที่ห่วงกังวลปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นได้

ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงถือเป็นมิติใหม่สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือและสนับสนุนให้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีเป้าหมายหลักคือการให้สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีความยั่งยืน จึงได้บัญญัติถึงสิทธิหน้าที่ และเสรีภาพของประชาชนนับตั้งแต่ระดับประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่แก่ภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในอันที่จะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²³ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในระดับใดบ้าง ไม่ว่าจะเป็น ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมติดตามตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.3.1 สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน

เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีเอกภาพและความยั่งยืน รัฐธรรมนูญ

²³ สุณีเย มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 40.

ฉบับนี้จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน นับตั้งแต่ประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.3.1.1 สิทธิของประชาชน

(1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สาระสำคัญของมาตรานี้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูกิจการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและได้สมดุล คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” จะแตกต่างจาก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพราะคำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองของรัฐซึ่งกำหนดลงไป ในชุมชน แต่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเป็นลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเกิดจากการรวมกันของบุคคลหลาย ๆ คน และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ได้ให้การรับรองสิทธิไว้เฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น ซึ่งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คงจะหมายถึงต้องมีอยู่เดิมก่อนที่รัฐธรรมนูญจะประกาศใช้²⁴ ประกอบกับแนวความคิดชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองถึงชุมชนท้องถิ่นที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ เนื่องจากเกรงว่าอาจจะมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่มีชอบในการที่จะเข้าไปฉกฉวยเพื่อที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในทางที่เกิดความเสียหายโดยส่วน

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2542), หน้า

รวมต่อประเทศชาติได้²⁵ การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนี้เป็นการสอดคล้องกับผลการวิจัยในเรื่องป่าชุมชน หรือเรื่องแหล่งน้ำ ที่พบว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดการกับป่าชุมชนที่อยู่บริเวณหมู่บ้านได้ หรือองค์กรเหมือนฝ่ายในภาคเหนือและภาคอีสานสามารถจัดการแบ่งปันน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ทั้งนี้เพราะเมื่อใครได้ประโยชน์จากสิ่งใด เขาจะหวงแหนและรักษาสิ่งนั้นไว้ การให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำให้แนวคิดเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นของรัฐหรือของหลวง และพากันตัดทวงผลประโยชน์หมดไป และเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ชุมชนที่มีมาแต่ดั้งเดิม ซึ่งมีสังคม วัฒนธรรม และจารีตประเพณีกำกับอยู่ ซึ่งจะเป็นการช่วยในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้มาก

(2) สิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและกันได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

²⁵สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 (เป็นพิเศษ),” หน้า 61.

ในมาตรา 56 นี้เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปแต่ละคนที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ ก็เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายบัญญัติ โดยในวรรคสองของมาตรานี้กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ซึ่งกรณีที่จะต้องมีการให้ความเห็นประกอบจากองค์การอิสระนี้จะต้องเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จนอาจกระทบต่อสิ่งซึ่งได้รับความคุ้มครองในวรรคหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก²⁶ และการให้ความเห็นขององค์การอิสระนี้เป็นเพียงการให้ความเห็นประกอบไม่ใช่การให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันจะทำให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรอบคอบขึ้น การมีส่วนร่วมขององค์การอิสระในมาตรานี้จึงเป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการดำเนินการเท่านั้น แต่ไม่ถึงขั้นการตัดสินใจว่าควรที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่

(3) สิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 วรรคสาม ได้บัญญัติรับรองสิทธิให้กับประชาชนในการควบคุมให้รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการรับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะฟ้องร้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่บกพร่องหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ฟ้องกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้จัดการกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ ฟ้องเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้จัดการกับโรงงานปนกระดุกสัตว์ที่ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

กวนชุมชน หรือถ้ามีการอนุมัติให้สร้างโรงงานแยกก๊าซไปโดยไม่มีการศึกษาและประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อม และไม่ผ่านการให้ความเห็นประกอบจากองค์การอิสระก่อนแล้ว บุคคลผู้ได้
รับผลกระทบมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้ระงับการก่อสร้าง และให้ทำการศึกษาและประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นประกอบจากองค์การอิสระก่อน
ได้ เป็นการฟ้ององค์กรของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีพื้น
ฐานมาจากหลักการที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นของประชาชนที่มอบให้รัฐเป็นผู้
จัดการดูแลตามกฎหมายต่าง ๆ หากผู้จัดการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องหรือบกพร่องต่อหน้าที่แล้ว
ประชาชนย่อมฟ้องร้องให้ปฏิบัติหน้าที่ได้

สิทธิในการฟ้องร้ององค์กรของรัฐตามมาตรา 56 วรรคสามนี้ เป็นสิทธิ
ของผู้มีส่วนได้เสียในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาในคดีเท่านั้น ไม่ถือเป็นสิทธิของสาธารณ
ชนโดยทั่วไป ผู้ฟ้องจึงต้องแสดงต่อศาลให้ปรากฏถึง “ความเสียหาย” หรือ “ส่วนได้เสีย” ของ
ตนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นมูลคดีด้วย²⁷ การมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรา 56 วรรค
สามจึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมรับผลกระทบจากการที่เจ้าหน้าที่ของ
รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

(4) สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าว
สารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน
ท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน
หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรานี้เป็นสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ
(Public Information) การบัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการช่วยเพิ่มความมั่นคงและ
ส่งเสริมให้มีการยอมรับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากทางราชการมากขึ้น สิทธิใน
การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนี้เป็นสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้

²⁷ แก้วสรร อติโพธิ, “สิทธิฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม,” ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐ
ธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.), หน้า 30.

เสียในข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 มาตรา 48 ทวิ ที่ได้กำหนดเงื่อนไขในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการไว้ 2 ประการ คือ จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีความประสงค์จะตรวจสอบข้อมูลเท่านั้น ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการผิดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน มาตรานี้จึงเป็นการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะแก่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเมื่อเป็นข้อมูลสาธารณะแล้วประชาชนทุกคนย่อมรับทราบได้²⁸ โดยมีข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีกฎหมายที่รับรองสิทธิดังกล่าวแล้วคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ประชาชนโดยทั่วไปจึงสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยอาศัยกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวอีกด้วย ข้อมูลข่าวสารนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาธิปไตย

มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

²⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 15 – 20,” 20 มกราคม – 24 พฤษภาคม 2540, หน้า 17.

มาตรานี้ให้การรับรองสิทธิแก่บุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามมาตรานี้มีความแตกต่างจาก มาตรา 58 เนื่องจากสิทธิตามมาตรานี้จำกัดให้เฉพาะบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งรัฐจะต้องให้ความสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใส ลดความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากความไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน โดยอาศัย บทบัญญัตินี้ ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเรียกร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ เช่น ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ตลอดจนรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น

นอกเหนือไปจากสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐที่กล่าวมาแล้ว หลักเกณฑ์ที่สำคัญของมาตรานี้คือ การรับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นหรือที่เรียกกันว่า “ประชาพิจารณ์” ก่อนการตัดสินใจของรัฐในการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนและรัฐมีหน้าที่นำเอาความคิดเห็นของประชาชนเหล่านั้นมาประกอบการตัดสินใจที่จะอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในบางส่วนได้ว่าถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยจะไม่ได้ไม่อนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว เพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ในอนาคต²⁹ นอกจากนี้แล้ว ในมาตรานี้ได้บัญญัติถึง “ส่วนได้เสียสำคัญอันใด” ก็เพื่อให้ขยายถึงกรณีอื่นนอกจากสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การที่จะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดพิภดศุลกากรก็น่าจะมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้³⁰ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 59 เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมแสดงความคิดเห็น

2.3.1.2 เสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกัน

²⁹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 (เป็น พิเศษ),” หน้า 156.

³⁰สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 15 – 20,” หน้า 18.

เป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ๆ ไว้ในมาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ๆ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้เป็นการยอมรับอำนาจพื้นฐานของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไปตามแต่วิถีชีวิตของแต่ละสังคมแต่ละชุมชน รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริม สนับสนุนในการรวมตัวของประชาชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของแต่ละหมู่เหล่า ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ๆ เช่น องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีความคิดร่วมกันในการที่จะดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อม บุคคลทั้งหลายจึงมีเสรีภาพที่จะรวมกันเป็นหมู่คณะที่เข้มแข็งเพื่อดำเนินกิจกรรมพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนที่ซึ่งจะมีอยู่ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ยกเว้นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะห้ามไว้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจเท่านั้น

2.3.1.3 หน้าที่ของประชาชน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีสองฐานะคือ ฐานะที่เป็นผู้ปกครองและฐานะที่อยู่ใต้ปกครอง ในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ประชาชนก็เลือกผู้แทนของตนมาปฏิบัติงานในสภาผู้แทนราษฎรแทนตน ในฐานะที่เป็นประชาชนอยู่ใต้การปกครอง รัฐธรรมนูญย่อมกำหนดให้ประชาชนได้ไปซึ่งสิทธิและเสรีภาพบางประการ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถกำหนดหน้าที่บางประการด้วยเป็นของคู่กันไป คือประชาชนเมื่อได้รับประโยชน์จากรัฐก็ต้องมีหน้าที่ต่อรัฐบางประการติดไปด้วยเป็นเงาตามตัว จะเอาแต่ประโยชน์โดยไม่ยอมรับหน้าที่ไม่ได้³¹

³¹หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2538), หน้า 158-159.

สำหรับหน้าที่ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีอยู่ 2 มาตรา คือ มาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย” ซึ่งในที่นี้หมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมาตรา 69 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษี ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษอบรม พิทักษ์ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

แม้ว่าในมาตรา 69 ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประชาชนไว้หลายประการ แต่หน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรานี้คือ หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวคิดที่กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นแนวคิดซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และผลของการที่กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ดังกล่าว รัฐจึงสามารถกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ บังคับให้ประชาชนปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับได้กำหนดข้อห้ามและข้อที่จะต้องปฏิบัติให้แก่ประชาชน เพื่อการอนุรักษ์หรือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่เป็นข้อห้าม ผู้ฝ่าฝืนอาจได้รับโทษ เช่น ปรับ จำคุก ขดใช้ค่าเสียหาย และบางกรณีอาจถูกบังคับให้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งก็ได้ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประชาชนไว้ ดังความในมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

“ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้”

นอกจากประชาชนจะต้องมีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามข้อห้าม ข้อกำหนด ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ควรจะถือว่าประชาชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปด้วย แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้บัญญัติให้ต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะเจาะจงก็ตาม

2.3.2 หน้าที่ของรัฐ

หน้าที่ของรัฐจะถูกกำหนดไว้โดยแนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policy) อันหมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม โดยวางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภา³² กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐบาลชุดใดเข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลก็มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งไม่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาล หากแต่เป็นสิ่งที่แน่นอนสะท้อนเจตจำนงของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีประโยชน์ต่อรัฐบาลที่บริหารประเทศ 2 ประการ คือ

1. เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย กล่าวคือ รัฐบาลควรที่จะต้องตรากฎหมายออกมาให้รองรับกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
2. เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย³³

ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นหลักการ (Principles) ต่างไปจากนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องจัดทำ ซึ่งเป็นตัวนโยบาย (Policy) แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นการบัญญัติหลักการที่เป็นกลาง ที่แต่ละรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญฉบับแรกมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่เริ่มมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492³⁴ หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจะมีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วยเช่นกัน

³²วิชชุ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 661.

³³มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 56.

³⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, หมวด 5 มาตรา 54-72.

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 71 - 89 โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นมาตรา 79 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” โดยบทบัญญัติของมาตรานี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แล้วในรัฐธรรมนูญมาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” บทบัญญัติในมาตรา 26 นี้ เป็นการย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิ เสรีภาพ ที่ประชาชนพึงมีตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐจะต้องคำนึงถึง รัฐจึงมีหน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ในมาตราต่าง ๆ ด้วย

นอกจากนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 290 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

มาตรา 290 นี้เป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้

เพื่อเป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายในที่นี้คือ กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น กฎหมายที่รองรับบทบาทของเทศบาลคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กฎหมายที่รองรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สำหรับกรุงเทพมหานครมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติได้ภายในกรอบที่กำหนดไว้ เพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่นั้น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการภายในเขตเทศบาลได้ เป็นต้น

ในวรรคสองจะกำหนดว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ 3 ประการ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นกิจกรรมในพื้นที่กับกิจกรรมนอกพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(1) เป็นกิจกรรมในพื้นที่ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะออกมาต้องครอบคลุมในเรื่องการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) เป็นกิจกรรมนอกพื้นที่ ซึ่งความจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรจะมีอำนาจหน้าที่แต่เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น เว้นแต่ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ดังเช่นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะในพื้นที่ แต่อาจคาบเกี่ยวในหลายพื้นที่ เช่น แม่น้ำสายหนึ่งอาจไหลผ่านหลายท้องถิ่น หลายจังหวัด หรือป่าไม้ซึ่งอาจมีพื้นที่ครอบคลุมหลายจังหวัด ตัวอย่างเช่น การทำที่ฝังกลบขยะ ซึ่งอาจจะไม่ได้มีอบต. เดียวใช้ประโยชน์แต่อาจจะมีหลาย ๆ อบต. เข้ามาใช้ประโยชน์ด้วย เป็นต้น ดังนั้น ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ด้วย แต่จำกัดเฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตนเท่านั้น

(3) เป็นกิจกรรมนอกพื้นที่เช่นกัน คือ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ หากโครงการหรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นมานอกเขตพื้นที่นั้นอาจมีผลกระทบในเขตพื้นที่ของตน

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน จะเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของการดำเนินนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางแต่ประการเดียว นอกจากนี้แล้ว การที่รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทางด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นยังเป็นการสอดคล้องกับกระแสเรียกร้องในปัจจุบันที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้นในทุกด้าน

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้การคุ้มครองต่อสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดบทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองไว้ 2 ระดับ คือ

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น โดยกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ (มาตรา 56 วรรคสอง) และให้บุคคลมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59)

2. ร่วมรับผลกระทบ โดยให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง หรือกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ไม่กระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 56 วรรคสอง (มาตรา 56 วรรคท้าย)

เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ กฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ในกฎหมายเท่านั้น จึงต้องมีกฎหมายระดับรองจากรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ อีกที เพื่อนำสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มาสู่ทางปฏิบัติ เพราะการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญบางกรณีอาจทำได้โดยการงดเว้น ทำให้สิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ เช่น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิแก่ประชาชนอย่างใดไว้ แต่กำหนดไว้ด้วยว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎหมายมาตามนั้น สิทธิดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจริง³⁵ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ จึงต้องมีการทบทวนหรือตรวจสอบว่า กฎหมายระดับรองจากรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ว่ามีบทบัญญัติมาตราใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือครอบคลุมไปไม่ถึงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันจะต้องนำไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵ วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 657.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้อุบัติขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องและได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป สุขภาพอนามัย ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ทำให้ประชาชนตระหนักถึงภัยที่จะได้รับจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งในอดีตที่ผ่านมากฎหมายจะกำหนดให้ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะเป็นผู้ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม บทบาทของประชาชนจะไม่ค่อยได้รับการรับรองอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก แต่ผลจากการที่ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น พิสูจน์แล้วว่าไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงมีอยู่ในประเทศและมีแต่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกวัน ประกอบกับปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องใหญ่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันทุกฝ่าย ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ 2 ระดับคือ ร่วมแสดงความคิดเห็น (มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59) และร่วมรับผลกระทบ (มาตรา 56 วรรคท้าย) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.3 เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งที่ผ่านมากฎหมายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งรวมทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญที่จะแสดงถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ซึ่งเป็นที่ผู้ที่เกี่ยวข้องน่าจะได้ทราบ จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างถึงการที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมและองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะทราบว่ารัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงาน ในขณะที่ประชาชนที่ทราบและไม่ทราบถึงการที่รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิดังกล่าวมีความใกล้เคียงกัน (ดูตารางที่ 4) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าความแตกต่างที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นผลมาจากระดับการ

ศึกษาและความสนใจในเหตุการณ์บ้านเมืองที่ทั้งผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม และองค์การพัฒนาเอกชนที่มีมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป จึงทำให้ทราบว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิเหล่านี้ไว้ จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญให้เป็นที่ทราบในหมู่ประชาชน โดยทั่วไปเพื่อจะได้มีความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม และสามารถที่จะเข้าพบบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ถูกต้อง

ตารางที่ 4 การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

คำตอบที่ได้รับ	ประชาชน (%)	องค์การพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
ทราบ	47	88	70
ไม่ทราบ	53	12	30
ไม่ตอบ	-	-	-
รวม	100	100	100

3.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะแม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูงเพียงใดก็ตามก็ไม่เพียงพอที่จะช่วยให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวมีความหมายได้ หากข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงไม่ได้มีการเปิดเผย การได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประโยชน์ของตนจะทำให้เกิดความรู้สึกเห็นที่เท่ากันเกิดขึ้น ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในแต่ละระดับให้เกิดขึ้น

3.1.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to know)

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย การรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และเป็นการเปิดโอกาสให้

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐให้กับประชาชน

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการเรียกร้องที่จะมีโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐในส่วนที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่

หลักการสำคัญที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการคือ ทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการพัฒนาประเทศด้วยการจัดให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นเกิดขึ้น และโดยที่โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ มีความเป็นไปได้สูงที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ทั้งในด้านชีวิต ความเป็นอยู่เดิม สังคม และเศรษฐกิจ ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ภาครัฐเกิดความรอบคอบในการดำเนินการ นอกจากนี้ส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับจะเป็นข้อมูลที่ทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงขั้นตอนการดำเนินการก่อสร้างและดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น จึงเท่ากับเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้าไปเฝ้าระวังด้วยการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการ หากพบว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะได้ใช้บทบาทของตนในการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการยังส่งผลให้ประชาชนได้มีโอกาสให้คำแนะนำ ไม่ว่าจะโดยอาศัยความรู้ที่ได้ศึกษามา หรือความรู้จากประสบการณ์ชีวิต หรือโดยอาศัยภูมิปัญญาอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้ และที่สำคัญคือ หากภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นการยืนยันถึงความโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบ และเป็นการควบคุมการใช้งบประมาณแผ่นดินให้ถูกต้อง รวมถึงสร้างความรอบคอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐอีกด้วย¹

¹สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 168.

3.1.2 การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ในต่างประเทศได้เห็นความสำคัญของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก จึงได้บัญญัติกฎหมายเพื่อให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เช่น ประเทศสวีเดน ซึ่งเป็นประเทศแรกที่ได้ยอมรับและรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1766 และมีการประกาศใช้ Freedom of the Press Act, 1949 ในเวลาต่อมา² นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศที่มีกฎหมายรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมาย Freedom of Information Act, 1966 ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมาย The Law of July 17, 1978 ประเทศแคนาดามีกฎหมาย Access to Information Act, 1982 ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมาย Freedom of Information act, 1982 และประเทศนิวซีแลนด์มีกฎหมาย Official Information Act, 1982³ การตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของแต่ละประเทศ นอกจากจะมีเหตุผลเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นทำนองเดียวกันแล้วยังมีเหตุผลอื่นอีกหลายประการ ซึ่งเหตุผลต่าง ๆ อาจสรุปได้ ดังนี้⁴

1. เพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดหลักการให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้หรือตรวจสอบได้ เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ
2. เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือยืนยันถึงความรับผิดชอบของระบบราชการต่อประชาชน
3. เพื่อเปิดโอกาสและส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ
4. เพื่อคุ้มครองข้อมูลข่าวสารประเภทต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับหรือจำเป็นต้องปกปิดไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

²บัญชา เขียวต่าย, “การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 19.

³อรรถพล ไใหญ่สว่าง และ วัชรวิทย์ ไชยสาร, “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ,” บทบัญญัติ 54 ตอน 3 (กันยายน 2541) หน้า 131.

⁴เอียรชัย ณ นคร, “กฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ : ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ....,” รัฐสภาสาร 42 3 (มีนาคม 2537) : 5 - 6.

5. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะในส่วนของคุณสมบัติซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการหรือที่ส่วนราชการจัดทำขึ้น

สำหรับประเทศไทย ระบบบริหารราชการของไทยรวมอำนาจปกครองไว้ที่ราชการส่วนกลาง โดยมีการแบ่งอำนาจ (Concentration) ให้แก่ส่วนภูมิภาค ทำให้ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการปกครองเพียงเท่าที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ (Delegate Power) ให้เท่านั้น ซึ่งหมายถึงการกำหนดนโยบายและอำนาจในการสั่งการโดยตรงจะเป็นของราชการส่วนกลาง และโดยที่ไม่มีการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง ระบบนี้เองทำให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งในแนวความคิดและวิธีการปฏิบัติเก่า ๆ ที่ว่าทุกข้อมูลเป็น “ความลับทางราชการ” ที่ยังไม่สามารถเปิดเผยได้จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาเหนือกว่าขึ้นไปเสียก่อน และนอกจากนี้ยังปรากฏว่ามี “ระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517” กำหนดระดับชั้นของความลับไว้แตกต่างกันถึง 4 ชั้น* เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาตัดสินว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการกับประชาชนได้มากน้อยเพียงใด⁵ ภายใต้กระบวนการเหล่านี้ ทำให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจึงเป็นไปอย่างจำกัด

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีกฎหมายรองรับสิทธิไว้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 58 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะขึ้นในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น... ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ... ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ... ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่มีอยู่

* ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 กำหนดชั้นความลับไว้ 4 ชั้น คือ

1. ลับที่สุด (Top Secret)
2. ลับมาก (Secret)
3. ลับ (Confidential)
4. ปกปิด (Restricted)

⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 166 – 167.

ในรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁶

หลักการที่สำคัญในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ

1. ให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ยกเว้นข่าวสารอันไม่
ต้องเปิดเผย
2. คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ใน
ความควบคุมดูแลของทางราชการ

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิใช่ผลพวง
ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะมีการร่างก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่การรับรองสิทธิใน
การรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเพิ่มหลักประกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ
ราชการให้มั่นคงยิ่งขึ้นอีกขั้นหนึ่งหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. 2540 แล้ว โดยรัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ แต่พระราช
บัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ขยายความคุ้มครองไปถึงข้อมูลข่าวสารของราช
การที่อยู่ในความครอบครองหรือความดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่จำกัดว่าข้อมูลข่าวสาร
นั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือไม่

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ” และ “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบ
ครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของ
รัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความหมายของ
มาตรานี้ นอกจากจะเป็นข้อมูลของรัฐแล้ว ยังหมายความถึงข้อมูลเกี่ยวกับเอกชนที่อยู่ในความ
ครอบครองหรือดูแลของหน่วยงานของรัฐด้วย

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค

⁶“พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540,” ราชกิจจานุเบกษา 114 ตอน 46 ก (10
กันยายน 2540) : 1 - 16.

ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัตินี้ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยกำหนดให้ทางราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อมูลข่าวสารโดยแยกเป็น 3 กรณี ดังนี้⁷

1. โดยทางราชกิจจานุเบกษา และสิ่งพิมพ์ของรัฐ

ราชกิจจานุเบกษาเป็นสิ่งพิมพ์ของทางราชการที่ใช้ในการเผยแพร่และประกาศข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของราชการ โดยเฉพาะกฎหมาย กฎกระทรวง หรือกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ จะต้องประกาศข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อประชาชนไปลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อความสะดวกต่อประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้แก่

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ
- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ เช่น หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ได้จัดให้ประชาชนที่สนใจจะขอรับข้อมูลข่าวสารไปขอรับได้ที่ไหน
- (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาพอย่างกฎ หรือให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (5) ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการกำหนด

⁷“การใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2 5 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2543) : 135 – 138.

ในบางกรณี ถ้าหน่วยงานของรัฐได้จัดพิมพ์ข้อมูลดังกล่าวออกเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางแล้ว เช่นจัดทำรายงานประจำปีหรือเป็นเอกสารที่แจกจ่ายเผยแพร่ได้อย่างกว้างขวาง หน่วยงานนั้นก็อาจจะไม่จำเป็นต้องนำข้อมูลข่าวสารที่กำหนดไว้โดยละเอียดทั้งหมดลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ อาจจะเพียงระบุว่าได้ตีพิมพ์ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้วไว้ที่ไหน อย่างไรบ้างก็ได้

2. การเปิดเผยโดยจัดให้มีสถานที่ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้นี้ จะมีความสำคัญรองลงมาจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็ยังเป็นข้อมูลที่ต้องให้ประชาชนรับรู้ได้ มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการจึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องมีข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดจัดไว้ให้ประชาชนขอเข้าตรวจดูได้ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้แก่

- (1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- (2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- (4) คู่มือ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้อ้างอิงไว้ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ รายงานประจำปี หรือสิ่งตีพิมพ์ที่มีข้อมูลดังกล่าว
- (6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- (7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย
- (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกำหนด

บุคคลที่มีสิทธิขอเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารนั้น จะมีส่วนได้เสียเกี่ยว

ซึ้งกับเรื่องนั้นหรือไม่ก็ได้ย่อมมีสิทธิขอเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีผู้รับรองได้ทั้งสิ้น ซึ่งหน่วยงานราชการมีสิทธิในการเรียกค่าธรรมเนียมเพื่อการนั้นก็ได้ตามสมควร อย่างไรก็ตาม ถ้า ข้อมูลที่จะตรวจดูดังกล่าวนั้นมีข้อมูลบางส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยให้หน่วยงานราชการนั้นลบ ตัดทอน หรือทำประการอื่นใดมิให้เป็นการเปิดเผยข้อมูลนั้น ๆ ก็ได้

3. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้ร้องขอ

นอกจากการให้หน่วยงานของรัฐตีพิมพ์ข้อมูลข่าวสารลงในราชกิจจานุเบกษา หรือเปิดให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารแล้ว มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการยังได้กำหนดช่องทางให้ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลข่าวสารตามที่ ตนต้องการกับทางหน่วยงานราชการได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอนั้น จะต้องเป็นข้อมูล ข่าวสารชนิดเดียวกันกับที่ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือข้อมูลข่าวสารที่อาจจะให้ประชาชน สามารถใช้สิทธิตรวจดูได้ (ได้แก่ข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1 และ 2 นั้นเอง) บุคคลที่จะไปร้องขอ ข้อมูลข่าวสารต่อทางราชการได้นั้น ก็คือบุคคลทั่วไปไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียต่อเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ก็ตาม ซึ่งการขอรับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ ผู้ขอต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ต้องการ ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ในเวลาอันสมควร โดยที่ผู้ขอ ไม่จำเป็นต้องแจ้งว่าต้องการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปทำอะไร เว้นแต่เป็นการขอข้อมูลข่าวสาร เป็นจำนวนมาก หรือขอบ่อยครั้ง ซึ่งอาจเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือทำให้หน่วยงานของรัฐ นั้นเป็นภาระเกินสมควร กรณีเช่นนี้จึงควรต้องแจ้งเหตุผลไว้ด้วย การทำคำขอข้อมูลข่าวสาร นั้นกฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าให้ทำเป็นหนังสือ ดังนั้น การขอข้อมูลข่าวสารด้วยวาจาก็ย่อมทำ ได้ แต่ส่วนใหญ่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐจะทำแบบฟอร์มสำหรับการยื่นคำขอรับข้อมูล ข่าวสารไว้ให้ประชาชนผู้เข้าไปติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารอยู่แล้ว

ข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่ง ถือเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมี 2 กรณีดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้ และเป็นไปโดยไม่มีข้อยกเว้น หรือต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักเป็นอย่างอื่น (มาตรา 14)
2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุล

พินิจ และมีคำสั่งไม่เปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ผู้ใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยหากมีการร้องขอต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ

- (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
- (2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร
- (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ ความเห็นหรือคำแนะนำในดังกล่าว
- (4) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด
- (5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรเปิดเผย
- (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น และ
- (7) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 15)

หากประชาชนไม่ได้รับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ 2 ประการ คือ

- (1) สิทธิในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 13)
บุคคลใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

(2) สิทธิในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตาม
มาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17
ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วันนับแต่วันที่
รับแจ้งนั้น โดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 18)

นอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารที่ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
ของประชาชนแล้ว กฎหมายอีกฉบับหนึ่งให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราช
การที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535 มาตรา 6 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
ของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การที่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทาง
ราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทาง
ราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับ
สิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการความ
คุ้มครองตามกฎหมาย...” ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้
ย่อมหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ
แม้ว่าข้อความในมาตรา 6 จะไปผูกไว้กับคำว่า “อาจมีสิทธิ” ซึ่งย่อมหมายความว่า การจะได้
สิทธินี้หรือไม่ยังคงอยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะพิจารณาให้ข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้
แต่การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูลก็ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป
โดยประกอบเข้ากับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย

จากกฎหมายที่กล่าวมา จะเห็นว่าปัจจุบันการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ
ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิดังเช่นในอดีตอีกต่อไป การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการจึงสามารถทำโดย
อาศัยกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว การรับรู้ข้อมูลข่าวสารถือเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่จะช่วยส่งเสริมการ
มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เพราะถึงแม้จะมีการเปิด
โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากเพียงใด หากประชาชนไม่มีการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่แท้จริง
แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ ก็ไม่มีความหมายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยอาศัยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.
2540 ประชาชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่มาตรา 15 ของพระราช
บัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมี

คำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ เช่น การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อยกเว้นในมาตรา 15 (6) “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น” บทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไปในทางไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ได้ และอาจกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างแท้จริง

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ 2 ระดับคือ ร่วมแสดงความคิดเห็น (มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59) และร่วมรับผลกระทบ (มาตรา 56 วรรคท้าย) ในหัวข้อนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ประชาชนจะมีบทบาทอยู่ 2 ฐานะคือ ในฐานะผู้เฝ้าระวัง (watch dogs) และในฐานะผู้เสียหายจากมลพิษ

3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เฝ้าระวัง (watch dogs)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เฝ้าระวัง หมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คอยตรวจตราและเฝ้าคอยระวังรักษาดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะของผู้เฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม และมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงจะสามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการเฝ้าคอยระวังดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

3.2.1.1 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.2.1.1.1 สิทธิในการแสดงความคิดเห็น

สิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิที่สืบเนื่องและเกี่ยวพันกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีที่มาจากกระแสเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการให้รัฐเห็นความสำคัญและยอมรับที่จะให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปแสดงความคิดเห็นในโครงการหรือกิจการใด ๆ ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการ เพราะหากโครงการหรือกิจการนั้น ๆ มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชาชนย่อมจะเรียกร้องขอเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจด้วย

ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา มีโครงการหรือกิจการหลายอย่างอย่างที่ได้ผ่านการให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐแล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ บางโครงการหรือกิจการอาจจะต้องหยุดโครงการหรือกิจการไป ทั้งนี้เพราะประชาชนได้ลุกขึ้นมาคัดค้านหรือต่อต้านโครงการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการให้ความเห็นชอบต่อการจัดทำโครงการหรือกิจการใดที่ไม่ได้คำนึงความต้องการหรือความคิดเห็นของประชาชน จนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือร่วมรับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และเจ้าหน้าที่เองยอมรับที่จะนำเอาความคิดเห็นของประชาชนที่ดี นำเอาความรู้ของประชาชนที่เรียกกันว่า “ภูมิปัญญาชาวบ้าน” ก็ดี เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจด้วย ก็น่าจะเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะลดความขัดแย้งลงได้ เพราะการตัดสินใจของรัฐไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานความคิดความต้องการของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ยังมีความเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาผสมผสานอยู่ด้วย ซึ่งแม้จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกคนในสังคมได้ แต่ถือเป็นส่วนหนึ่งที่แสดงออกถึงความจริงใจของภาครัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม และผลที่ได้รับคือ การลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ

และภาคเอกชนลงไปได้ในระดับหนึ่ง⁸ การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบโครงการหรือกิจการนั้น ๆ หรือไม่ นอกจากนั้น ยังเป็นมาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้มีความโปร่งใส มีฐานข้อมูลครบถ้วนในการตัดสินใจเลือกทางที่มีประโยชน์สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และมีผลกระทบน้อยที่สุด

3.2.1.1.2 การรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ...ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต...ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ" บทบัญญัติมาตรานี้ได้รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องเป็นไปตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบัญญัติมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำ

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸โกเมท ทองภิญโญชัย, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 1 (มกราคม 2538) : 41-42.

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* ยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด เนื่องจากบทบัญญัติใน หมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมส่วนที่ 4 เรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 46 - 51 มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดเลยที่ระบุถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิไว้แต่อย่างใด

ปัจจุบันยังมีเพียงกฎหมายลำดับรอง** ฉบับหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่บัญญัติถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ลงวันที่ 30 มกราคม 2539 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

* การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) นั้น มีการให้ความหมายไว้หลากหลาย แต่ที่ค่อนข้างชัดเจนคือ ความหมายที่ศูนย์วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแห่งมหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ (University of Manchester EIA Centre) ได้ให้ไว้ว่า "การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหมายถึง การประเมินผลกระทบอันอาจเกิดจากโครงการขนาดใหญ่ ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น การประเมินจะต้องทำโดยมีการปรึกษาหารือและเข้าร่วมกัน ซึ่งผลจากการประเมินดังกล่าวจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอมาจะให้ดำเนินการไปได้หรือไม่" อ้างจาก House of Common Library Division, "What is Environmental Impact Assessment?" อ้างถึงใน ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 48.

** กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายแม่บทที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรืออาศัยกฎหมายเรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองจึงมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายแม่บท

1. ผู้มีอำนาจสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

ผู้มีอำนาจสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ คือ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร

2. เหตุแห่งการจัดทำประชาพิจารณ์

(1) เมื่อผู้มีอำนาจสั่งการฯ เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน หรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ

ในกรณีที่เป็นโครงการของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น แม้จะดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมดในส่วนภูมิภาค หรือในส่วนท้องถิ่นก็ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ที่จะสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้

(2) เมื่อผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าโครงการของรัฐเรื่องใด หากดำเนินการไปแล้วอาจมีผลกระทบดังกล่าว และประสงค์จะให้มีการประชาพิจารณ์ก็ให้มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากมิได้รับคำตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วันหรือได้รับแล้วแต่ยังไม่พอใจและประสงค์จะได้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของโครงการ ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์ คำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งการฯ ย่อมเป็นที่สุด และคำสั่งนั้นต้องแจ้งผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้แทน คำสั่งไม่ให้มีการประชาพิจารณ์ไม่ตัดสิทธิผู้มีส่วนได้เสียรายเดิมหรือรายใหม่ที่จะยื่นคำร้องพร้อมแสดงเหตุผลใหม่เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์

(3) เมื่อหน่วยงานของรับพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐก็เสนอความคิดเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งการฯ เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์

3. ช่วงเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์

การจัดทำประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการ

ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ ทั้งนี้ไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่องานที่จำเป็นต้องดำเนินการไปพลางก่อน แต่จะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐไปก่อนที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะรายงานและแจ้งผลให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีทราบไม่ได้ เว้นแต่ จะเป็นการตัดสินใจโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีที่ต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือพันธะระหว่างประเทศ หรือหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน

4. ขั้นตอนการประชาพิจารณ์

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีคำสั่งให้จัดทำประชาพิจารณ์จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดให้มีการประชุมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่น ๆ อีกไม่น้อยกว่า 3 คน ประธานกรรมการและกรรมการต้องมีคุณสมบัติไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ๆ และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และคณะกรรมการประชาพิจารณ์มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- กำหนดสถานที่และเวลาในการทำประชาพิจารณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

- ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

- ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความคิดเห็น ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน และในกรณีที่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์แต่งตั้งที่ปรึกษาได้

- นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ที่ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ

- จัดทำรายงานประชาพิจารณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(2) วิธีการประชุมประชาพิจารณ์

- ในวันประชุมครั้งแรกให้กำหนดประเด็นที่จะมี
 ประชาพิจารณ์ และปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งเวลาที่จะประชุมครั้งต่อ ๆ ไปให้
 ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์

- ในวันประชุมครั้งแรก ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ
 แถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษา
 แถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะ
 กำหนดให้ฝ่ายใดแถลง ชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุม
 แสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้

- การประชาพิจารณ์ต้องกระทำโดยเปิดเผย แต่
 คณะกรรมการจะสั่งห้ามมิให้บุคคลที่ก่อการรบกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยเข้าฟังเฉพาะ
 คราวก็ได้

5. ผลการประชาพิจารณ์

- ต้องนำเสนอรายงานประชาพิจารณ์ต่อรัฐมนตรี หรือ
 ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด
 หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเปิดเผยรายงานที่ได้รับให้ประชาชนทราบก็ได้

- แต่เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพมหานครพิจารณาผลของรายงานประชาพิจารณ์ และตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการใด
 ต้องประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผยต่อไป แต่หากเป็น
 กรณีที่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของนายก
 รัฐมนตรี ก็ให้ชี้แจงเหตุผลเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว

แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดประชาพิจารณ์ตามระเบียบ
 ดังกล่าวจะเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
 เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องสำคัญที่มีผล
 กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือที่มีผลกระทบอื่น ๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วมีหลาย
 กรณีที่การจัดทำประชาพิจารณ์เกิดขึ้นหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการตัดสินใจเกี่ยวกับโครง
 การนั้นไปแล้ว เช่น โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโรงไฟฟ้าหินกรูด ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
 ซึ่งได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์หลังจากที่หน่วยงานของรัฐคือการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ได้ทำ
 สัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้าจากบริษัทเอกชน และกำหนดพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าเรียบร้อยแล้ว ทำให้
 การจัดทำประชาพิจารณ์ถูกคัดค้านและต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนในพื้นที่ เพราะเห็นว่า

การจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างความสะดวกให้กับการดำเนินโครงการของภาครัฐ เพราะไม่ว่าผลการจัดทำประชาพิจารณ์จะออกมาอย่างไรโรงไฟฟ้าก็ต้องเกิดขึ้นอยู่ดี⁹

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ยังคงมีข้อจำกัดเพราะการตัดสินใจให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ได้แก่ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น หากผู้มีอำนาจเหล่านี้ไม่สั่งให้มีการทำประชาพิจารณ์ก็ไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินการใด ๆ ได้ และผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ จะใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเท่านั้น แต่ไม่ใช้การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น รัฐจึงอาจตัดสินใจแตกต่างไปจากผลสรุปการจัดทำประชาพิจารณ์ได้ เพียงแต่ต้องมีเหตุผลประกอบที่หนักแน่น และชัดเจนเพียงพอที่จะสร้างความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และการที่จะจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้างเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมการก่อนดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหาร หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเพียงไม่กี่ราย หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนบางกลุ่มก็อาจจะใช้วิธีเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องรับทราบและโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการนั้นแทน ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างจำกัด

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ต่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ได้มีการผนวกขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจโครงการ เพราะไม่ว่าโครงการจะเป็นรูปแบบใด ย่อมมีทั้งผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ซึ่งผู้ตัดสินใจในการดำเนินโครงการเองก็จะทราบได้ทันทีว่า ควรจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ เนื่องจากโครงการพัฒนาจะดำเนินต่อไปได้หรือไม่นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบของทุกฝ่ายก่อนเป็นสำคัญ แต่การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่มี

⁹เฉลิม คุงตุก, “ประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าบ่อนอก บทพิสูจน์ความจริงใจรัฐหรือแค่ละครบตา,” กรุงเทพมหานคร, 10 กันยายน 2542, หน้า 22.

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ทำให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ได้มีการวางไว้มักจะประสบกับปัญหาการต่อต้านจากประชาชน¹⁰

จากการสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มประชากรตัวอย่างพบว่าประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนในพื้นที่ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตให้มีการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งโรงงานอุตสาหกรรมประเภทซึ่งไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA และประเภทซึ่งต้องมีการจัดทำรายงาน EIA ในขณะที่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เฉพาะกรณีการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมประเภทซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA เท่านั้น แต่สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมประเภทซึ่งไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA นั้น ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเห็นว่าไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติและเป็นการสร้างภาระให้กับทางผู้ประกอบการมากเกินไป (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 5.1 การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม (กรณีไม่ต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์การพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	97	82	40
ไม่เห็นด้วย	2	15	60
ไม่ตอบ	1	3	-
รวม	100	100	100

¹⁰บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," จุลสารสภาวะแวดล้อม (พฤษภาคม - มิถุนายน 2535) : 32.

ตารางที่ 5.2 การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งหรือขยายโรงงาน
อุตสาหกรรม (กรณีต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์กรพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	89	97	70
ไม่เห็นด้วย	9	3	25
ไม่ตอบ	2	-	5
รวม	100	100	100

ผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น โรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹¹ ควรที่จะให้ประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นนี้จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นระหว่างภาครัฐกับประชาชน และทำให้การตัดสินใจของภาครัฐเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังคงมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำรายงาน EIA แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะมีการบัญญัติรับรองการ

¹¹โปรดดูประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน "ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 130 (8 ตุลาคม 2535) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 9 กันยายน 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 136 (22 ตุลาคม 2535) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ลงวันที่ 22 มกราคม 2539 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 12 ง (8 กุมภาพันธ์ 2539)"

มีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำรายงาน EIA ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อทุกโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งจะเป็นการช่วยลดกระแสความกดดันและความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรุนแรงระหว่างภาครัฐกับประชาชน

แต่สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมประเภทซึ่งไม่ต้องการจัดทำรายงาน EIA การจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการสร้างภาระที่เกินควรแก่ผู้ประกอบการและไม่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงานเพื่อต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งหวังให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แม้แต่ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการแบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวกตามประเภทหรือขนาดของกิจการ โดยกำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 1 สามารถประกอบกิจการได้ทันที โรงงานจำพวกที่ 2 เพียงแจ้งให้ทราบก่อนจะเริ่มประกอบกิจการ คงมีแต่โรงงานจำพวกที่ 3 ที่ยังคงใช้ระบบอนุญาต¹² ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมและเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน¹³ จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการรับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งและขยายโรงงานอุตสาหกรรมประเภทซึ่งไม่ต้องการจัดทำรายงาน EIA แต่อย่างใด

¹²พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิด หรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

(1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบการโรงงาน

(2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

(3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรียุติตามมาตรา 32 (1) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ด้วย

¹³เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

3.2.1.2 การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับร่วมติดตามตรวจสอบ ในที่นี้หมายถึง การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งหรือขยายโรงงานไปแล้ว ในระหว่างการก่อสร้างหรือการดำเนินการได้มีการนำเอามาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Mitigation) ตามที่ได้ระบุไว้ในรายงาน EIA มาใช้หรือไม่ หรือได้มีการควบคุมและบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะมีการระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือไม่

3.2.1.2.1 สิทธิในการติดตามตรวจสอบ

การติดตามตรวจสอบเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เฝ้าระวัง เนื่องจากการติดตามตรวจสอบจะเป็นการกระตุ้นเร่งรัด และผลักดันให้ทางโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องมีการควบคุมและบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือต้องนำเอามาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ระบุไว้ในรายงาน EIA มาใช้ และเป็นการช่วยตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ช่วยให้ผู้สามารถจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ทัน่วงทีก่อนที่จะเข้าสู่ภาวะวิกฤต

ปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีอยู่ 2 กระทรวงหลักด้วยกัน คือ

1. กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม
2. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

1. กระบวนการตรวจสอบผลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม

กรรม¹⁴

การตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของกรมโรงงาน กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจแยกได้เป็นในด้านของการกำกับและดูแลโรงงาน และในด้านของการควบคุมการประกอบกิจการ

ก. ในด้านการกำกับดูแลโรงงาน มาตรา 35 ของพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในโรงงานหรืออาคารสถานที่ หรือยานพาหนะ เพื่อตรวจสอบภาพให้อำนาจในการนำตัวอย่างผลิตภัณฑ์มาตรวจสอบคุณภาพ รวมถึงการมีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ข. ในด้านการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน บทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่ง หรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงาน เพื่อประโยชน์ในการควบคุม หรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และกำหนดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราว หรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

มาตรา 9 ให้อำนาจรัฐมนตรีออกระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

¹⁴สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “ร่างรายงานการศึกษาฉบับกลาง เรื่อง การวางแผนแบบตรวจสอบและบันทึกมลพิษ,” สิงหาคม 2537. (อัดสำเนา), หน้า 1-31-1-33.

ต่อมา รัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535¹⁵ ขึ้น เพื่อจัดการการประกอบกิจการโรงงาน โดยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (8) โดยที่หมวด 3 ข้อ 10 กำหนดให้โรงงานตามที่รัฐมนตรีกำหนดต้องมีวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องจัดให้มีผู้ควบคุมดูแลและผู้ปฏิบัติงานประจำสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งผู้ควบคุมและผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนด

หมวด 4 ว่าด้วยการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่าเป็นหมวดที่กำหนดการปฏิบัติการและวิธีการตรวจสอบมลพิษโดยตรง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ข้อ 13 ของหมวดนี้กำหนดวิธีการจัดการ กำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ด้วยการแยก การจัดให้มีที่รองรับที่เหมาะสม การห้ามนำออกจากบริเวณโรงงาน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตและการที่ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ปริมาณ ลักษณะ คุณสมบัติ และสถานที่เก็บสิ่งปฏิกูลและวัสดุที่ไม่ใช้แล้วนั้น ๆ พร้อมทั้งวิธีการเก็บทำลายฤทธิ์ กำจัด ทิ้ง ผึ่ง เคลื่อนย้าย และการขนส่ง

ข้อ 14 กำหนดการจัดการน้ำทิ้งให้เป็นไปตามประกาศกระทรวง ในขณะที่ข้อ 15 (1) กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องติดมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้า สำหรับระบบบำบัดน้ำเสีย และการบันทึกเลขหน่วยและการใช้ไฟฟ้าประจำวันด้วย ข้อ 15 (2) กำหนดให้มีการบันทึกการใช้สารเคมี หรือสารชีวภาพ ในการบำบัดน้ำเสียประจำวัน และมีหลักฐานในการจัดหาสารเคมี หรือสารชีวภาพดังกล่าวด้วย

ข้อ 16 กำหนดการจัดการมลพิษทางอากาศให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ

¹⁵“กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม 2535) : 3 - 11.

ข้อ 17 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการ

นอกจากนี้ รัฐมนตรียังได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535)¹⁶ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 8 (7) กำหนดให้โรงงานบางประเภทต้องจัดทำรายงาน หรือส่งข้อมูลที่เป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานต่อทางราชการ ซึ่งรวมถึงโรงงานที่มีการควบคุมการปล่อยของเสียและมลพิษที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม โรงงานที่มีการใช้สารกัมมันตรังสี เป็นต้น

โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต้องจัดทำรายงานข้อมูลการตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การวิเคราะห์ปริมาณสารพิษในระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนโรงงานที่มีการใช้สารกัมมันตรังสีต้องจัดทำรายงานข้อมูลเกี่ยวกับชนิด จำนวน แหล่งที่มา วิธีการใช้ และการเก็บรักษาสารกัมมันตรังสี กฎกระทรวงฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดให้โรงงานที่มีการผลิต การเก็บ หรือการใช้วัตถุอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายต้องจัดทำข้อมูลความปลอดภัย (material safety data sheet) เกี่ยวกับลักษณะอันตรายตามคุณสมบัติของวัตถุนั้น ๆ

2. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ¹⁷

บทบาทในการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังมลพิษสิ่งแวดล้อมจะอยู่กับกรมควบคุมมลพิษเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในขณะที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่บริหารงานด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการ

¹⁶“กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535,”

¹⁷สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “ร่างรายงานการศึกษาฉบับกลาง เรื่อง การวางแผนตรวจสอบและบันทึกมลพิษ,” หน้า 1-38 -1-42.

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมโดยกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผน พ.ศ. 2535

ในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบมลพิษนั้น สำหรับกรณีของมลพิษทางอากาศและเสียงนั้น มาตรา 68 ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อการดังกล่าวได้

ในกรณีมลพิษทางน้ำ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องจัดการกับน้ำเสียของตนตามที่ทางราชการกำหนด สาระสำคัญก็คือการต้องส่งน้ำเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม นอกจากนี้จะมีระบบของตนเองอยู่แล้วก่อนการบังคับใช้ตามกฎหมายนี้ และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการในการบำบัดด้วย มาตรา 77 กำหนดให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมมีหน้าที่ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบ และให้กำหนดในกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อการดังกล่าว

สำหรับกรณีของเสียอันตราย มาตรา 79 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ออกกฎกระทรวงเพื่อการจัดการได้ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ในมาตรา 80 ยังได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีประกาศควบคุมต้องเก็บสถิติ ข้อมูล แสดงผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์ในแต่ละวัน และจัดทำรายงานสรุปผลเสนอต่อ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละครั้ง ซึ่งในการนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาจมีผู้ควบคุมซึ่งเป็นไปตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดำเนินการตามที่กำหนดข้างต้นได้ มาตรา 81 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานที่ได้รับตามมาตรา 80 ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำและจะทำความเข้าใจประกอบไปด้วยก็ได้

นอกจากนี้มาตรา 62 ยังได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจเข้าไปในอาคารสถานที่ และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน ตลอดจนการตรวจสอบบันทึกรายละเอียด สถิติหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปคือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมนั้นผูกพันมากับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่อยู่ในข่ายต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็จะต้องไม่ถูกติดตามตรวจสอบโดยสำนักงานฯ ในส่วนของกรมควบคุมมลพิษนั้นมีอำนาจอย่างกว้างขวางตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตั้งแต่การกำหนดมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด อำนาจในการประกาศประเภทของมลพิษที่จะถูกควบคุม ตลอดจนอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการตรวจสอบ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองมลพิษจะต้องปฏิบัติตามการกำหนดขั้นตอนและวิธีการก่อนข้างละเอียด

แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานไว้อย่างชัดเจน แต่ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ปัญหาด้านกำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณ หรืออื่น ๆ ทำให้ปัญหามลพิษจากโรงงานยังคงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงาน จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้การเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

3.2.1.2.2 การรับรองสิทธิในการติดตามตรวจสอบ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56) สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่

เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59) เป็นต้น แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการไว้ (มาตรา 58) ซึ่งกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) โดยอาศัยกฎหมายดังกล่าว ประชาชนจึงสามารถตรวจสอบหลักฐานการบันทึกข้อมูลด้านมลพิษอันเกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายได้

อย่างไรก็ตามข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นเรื่องทางเทคนิคที่เกินความสามารถของประชาชนโดยทั่วไปที่จะเข้าใจได้ เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมควรเป็นการติดตามตรวจสอบในลักษณะที่ง่ายต่อการปฏิบัติและประชาชนโดยทั่วไปเข้าใจได้ จะช่วยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

ดังตัวอย่างการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบสภาพแวดล้อมในบางท้องที่ เช่นกรณีของแม่น้ำน้อย จังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งเป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากเมื่อประมาณกลางปี 2535 ได้เกิดวิกฤตการณ์ปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำน้อย อันมีสาเหตุมาจากการปล่อยทิ้งน้ำเสียขยะ และสิ่งปฏิกูลจากโรงงาน ฟาร์มปศุสัตว์ และชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่สองริมฝั่งแม่น้ำ ประกอบปีนั้นปริมาณน้ำในแม่น้ำมีน้อย เพราะฝนทิ้งช่วงและไม่ได้รับน้ำที่ระบายจากเขื่อน จึงเกิด “โครงการอนุรักษ์แม่น้ำน้อย” ขึ้น โดยมีการเลือกอาสาสมัครพิทักษ์แม่น้ำน้อยประจำหมู่บ้านที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำ หมู่บ้านละ 2 – 5 คน เพื่อแนะนำเพื่อนบ้านไม่ให้ทิ้งน้ำเสีย เศษขยะ และสิ่งปฏิกูล รวมทั้งมีการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำคือมีการตรวจวัดค่าออกซิเจนละลายในน้ำ (DO) โดยอาสาสมัครเป็นผู้ทำการตรวจวัดด้วยตนเองจากวิธีการวัดที่กระทรวงสาธารณสุขได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับชาวบ้านตรวจเป็นประจำทุกวันและจดบันทึกค่าที่วัดได้เพื่อรวบรวมสถิติ มีการนำธงมาใช้เป็นสัญลักษณ์ในการแสดงถึงคุณภาพของแม่น้ำที่ไหลผ่านแต่ละหมู่บ้าน โดยธงจะมี 3 สีคือ สีแดง หมายถึง ไม่สะอาด สีเหลือง หมายถึง สะอาดปานกลาง และสีเขียว หมายถึง สะอาดดีมาก และธง 3 สีนี้ยังเป็นเครื่องหมายแสดงความสามัคคี และการมีส่วนร่วม

ร่วมของชาวบ้านในการที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย จะเห็นได้ว่าในกรณีแม่น้ำน้อยประชาชนจะสามารถติดตามสภาพสิ่งแวดล้อมต่อเมื่อรัฐเข้ามาวางกติกาและจัดระบบตรวจสอบข้อมูลให้ แต่กรณีที่เกิดขึ้นนี้ยังไม่แพร่หลายและยังไม่มี การรับรองตามกฎหมาย¹⁸

จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม พบว่าทั้งประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน และโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว โดยเห็นว่าจะเป็นการช่วยควบคุมให้โรงงานต้องมีการควบคุมและบำบัดมลพิษไม่ให้เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (ดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 การมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 6.1 การมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (กรณีไม่ต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์การพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	97	100	90
ไม่เห็นด้วย	2	-	10
ไม่ตอบ	1	-	-
รวม	100	100	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, “กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม,” รายงานประกอบการประชุม เล่ม 2 การประชุมวิชาการประจำปี 2538 มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีที จังหวัดชลบุรี, 9 – 10 ธันวาคม 2538, หน้า 13 – 14.

ตารางที่ 6.2 การมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (กรณี
ต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์กรพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	96	100	80
ไม่เห็นด้วย	4	-	15
ไม่ตอบ	-	-	5
รวม	100	100	100

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังขาดกลไกการให้ประชาชนมีส่วนร่วม และยังคงพึ่งพิงหน่วยงานราชการเป็นหลัก ทำให้การติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานยังคงไม่ได้ผลมากนัก ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายได้เพียงการตรวจสอบหลักฐานการบันทึกข้อมูลด้านมลพิษ อันเกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานโดยอาศัยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) แต่การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบโดยวิธีอื่น เช่น การร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐเข้าไปในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ยังไม่มีกฎหมายให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด

แม้ว่าเมื่อไม่นานมานี้ทางกระทรวงอุตสาหกรรมจะได้ออกระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543¹⁹ โดยระเบียบดังกล่าวให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน ด้วยการจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งสาระ

¹⁹“ระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543” ราชกิจจานุเบกษา 118 ตอนพิเศษ 10 ง (7 กุมภาพันธ์ 2544) : 30 – 32.

สำคัญของระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543 มีดังนี้

1. ให้องค์กรเอกชนที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงานยื่นคำขอเสนอรายชื่อบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน ยื่นคำขอเสนอรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นอาสาสมัครตามแบบทำระเบียบฉบับนี้จำนวน 3 ฉบับ ต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เมื่อได้รับการแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นหนังสือตามแบบทำระเบียบนี้แล้ว จึงให้ปฏิบัติหน้าที่อาสาสมัครได้ (ข้อ 4)

2. ให้อาสาสมัครมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เฝ้าระวังการปล่อยมลพิษของโรงงานและแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษของโรงงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบกิจการโรงงานทราบ
- (2) ร่วมตรวจสอบโรงงานที่ปล่อยมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่และให้ความเห็น
- (3) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย (ข้อ 5)

3. ให้อาสาสมัครพ้นหน้าที่ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อองค์กรเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งถูกสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) เมื่อปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเห็นสมควรให้พ้นหน้าที่
- (3) เมื่ออาสาสมัครไม่ปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันเป็นเวลาสองปีและองค์กรเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป (ข้อ 6)

4. การแต่งตั้งอาสาสมัครและการให้อาสาสมัครพ้นหน้าที่ให้ปิดประกาศ ณ กรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดที่รับเรื่องเสนอแต่งตั้งอาสาสมัครนั้น (ข้อ 7)

5. ให้องค์กรเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัคร (ข้อ 8)

6. ให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ (ข้อ 9)

อย่างไรก็ตาม ถือว่าสิทธิในการร่วมตรวจสอบโรงงานขององค์กรเอกชนนั้นยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิไว้อย่างมั่นคงและชัดเจนในรูปของกฎหมาย เพราะระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติของหน่วยงานในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการให้องค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน จึงควรที่จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมตรวจสอบโรงงานขององค์กรเอกชนไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รวมทั้งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการร่วมตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นด้วย นอกจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม

3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เสียหาย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เสียหายเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับร่วมรับผลกระทบจากการก่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เพราะเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ความเสียหายก็จะตามมา ซึ่งอาจจะเป็นความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม หรือความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคลก็ได้ ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจึงมีได้ทั้งรัฐและประชาชน สำหรับประชาชนผู้ได้รับความเสียหายก็จะมีทั้งในฐานะผู้เสียหายโดยตรง และในฐานะผู้เสียหายโดยอ้อม

3.2.2.1 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหายโดยตรง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เสียหายโดยตรง หมายถึง การที่ประชาชนใช้สิทธิดำเนินคดีต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษและสร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของตนเอง

3.2.2.1.1 การใช้สิทธิทางแพ่ง

กฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยและรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน แม้ว่าในบางกรณีรัฐจะเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีแพ่ง แต่รัฐก็จะอยู่ในฐานะเดียวกับเอกชน มีสิทธิและหน้าที่อย่างเดียวกับเอกชนทุกประการ

การจะเป็นผู้เสียหายในคดีแพ่งที่จะมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งได้จะต้องเป็นบุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งจะต้องพิจารณาประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” ดังนั้น การที่ผู้ใดจะยื่นฟ้องต่อศาล จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับการยื่นฟ้อง คือต้องเป็นเรื่องที่ผู้อื่นนั้นสมควรจะขอความคุ้มครองสิทธิต่อศาล หรือเป็นเรื่องซึ่งผู้นั้นจะต้องใช้สิทธิทางศาล²⁰

ดังนั้น การที่จะเป็นคู่ความในคดีแพ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้²¹

1. **ต้องเป็นบุคคล** หมายถึง บุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

2. **ต้องเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในคดีนั้น** โดยแยก

พิจารณาเป็น 2 กรณี

2.1 มีข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ในทางแพ่ง หมายความว่า มีการกระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างบุคคล เช่น แดงขับรถชนดำบาดเจ็บดำอาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะดำมีสิทธิที่จะไม่ให้ใครมาทำร้ายร่างกายของตนเมื่อแดงมาทำถือว่าละเมิดสิทธิดำ อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของดำตามกฎหมายแพ่ง

²⁰พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานคร, 2529), หน้า 3.

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

2.2 มีเรื่องที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล หมายความว่า เป็นเรื่องที่ทำกรอย่างหนึ่งอย่างใด หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยกฎหมายรับรองต่อเมื่อบุคคลนั้นได้ขอสิทธิจากศาลเสียก่อน ได้แก่การเป็นผู้พิทักษ์ของผู้เสมือนไร้ความสามารถ หรือเป็นผู้อุปถัมภ์ของคนไร้ความสามารถ หรือเป็นผู้อุปถัมภ์ของคนไร้ความสามารถ เป็นต้น

3. ผู้ที่จะเป็นคู่ความต้องมีความสามารถ หมายความว่า บุคคลที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนเพื่อชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 เช่น ผู้เยาว์จะต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมแสดงต่อศาลก่อนจึงจะดำเนินคดีในศาลได้

ดังนั้น หากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หากก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น บุคคลผู้ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ตนได้รับได้ ซึ่งเรียกว่า “การละเมิด” เพราะถือว่าผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวได้ถูกโต้แย้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองป้องกันให้ โดยใครจะมาละเมิดมิได้และหากใครฝ่าฝืนมาล่วงละเมิด บุคคลผู้ล่วงละเมิดมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย อันเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งลักษณะละเมิด ซึ่งความมุ่งหมายของกฎหมายละเมิดนี้อยู่ที่การชดใช้เยียวยาความเสียหาย การที่จะถือว่าเป็นละเมิดจึงมีได้อยู่ที่ว่ามีบทกฎหมายกำหนดว่าอะไรเป็นละเมิดหรือไม่อย่างกฎหมายอาญา หากแต่อยู่ที่หลักเกณฑ์ที่ว่าต้องมีความเสียหายอันเป็นผลจากการกระทำล่วงละเมิดหรือกระทำโดยไม่มีอำนาจเกิดขึ้นจึงจะมีการเรียกให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในลักษณะละเมิดนี้มีใช้โทษแต่เป็นการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้²²

สำหรับความเสียหายที่เกิดจากมลพิษนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งไว้ในมาตรา 96 ซึ่งบัญญัติว่า

²²บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตราย

หรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

บทบัญญัติมาตรา 96 นี้มีองค์ประกอบความรับผิดเช่นเดียวกับกฎหมายลักษณะละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่างกันตรงที่มาตรา 96 นี้มีลักษณะเป็นความรับผิดโดยเด็ดขาด (strict liability) ซึ่งหมายความว่าผู้ได้รับความเสียหายและเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้นมิได้มีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลยก็เพียงพอ เพราะกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะต้องรับผิด เว้นแต่จำเลยจะพิสูจน์ได้ว่ามีข้อยกเว้นความรับผิดอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการในมาตรา 96 ฉะนั้น กรณีที่มีความเสียหายเกิดจากมลพิษ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยมาตรา 96 นี้ โจทก์จะอยู่ในฐานะที่ดีกว่าการฟ้องโดยอาศัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการฟ้องตามมาตรา 420 โจทก์จะต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย ซึ่งการพิสูจน์เช่นนี้สร้างความยากลำบากแก่โจทก์เป็นอย่างยิ่ง บทบัญญัติในมาตรา 96 ดังกล่าว สามารถแยกโครงสร้างพิจารณาได้ดังนี้

1. ผู้มีอำนาจฟ้องหรือผู้เสียหายตามมาตรา 96

1.1 เอกชนหรือประชาชนที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ตัวผู้เสียหายเองหรือผู้มีอำนาจฟ้องแทนเอกชนที่ได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต ซึ่งได้แก่ บิดา มารดา สามี ภริยา บุตรผู้เยาว์ บุตรผู้บรรลุนิติภาวะแล้วแต่ทุพพลภาพหาเลี้ยงตนเองมิได้ หรือทายาทโดยธรรมในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ชีวิต ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 443 และผู้เสียหายอาจจะมีคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ เช่น กรณีอากาศเป็นพิษที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปางอันเนื่องมาจากโรงงานผลิตไฟฟ้าปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และเกิดสภาวะอากาศเป็นพิษ ทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นจำนวนมาก

1.2 รัฐ ซึ่งทรัพย์สินได้รับความเสียหายด้วยประการใด ๆ “รัฐ” ในที่นี้มีใช้ “รัฐบาล” เพราะรัฐบาลนั้นแม้จะหมายถึงรัฐบาลอันเป็นหน่วยงานแห่งประเทศชาติหรือหมายถึงคณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติว่าเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490) คำว่า “รัฐ” น่าจะหมายถึงแผ่นดิน ซึ่งมีหน่วยงานราชการของรัฐหรือของแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยชอบตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐได้

นอกจากนั้น เอกชนหรือประชาชนและรัฐที่กล่าวมาจะต้องได้รับอันตรายหรือความเสียหายแล้ว จึงจะเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 96 ได้ หากเพียงแต่จะได้รับหรืออาจจะได้รับความเสียหายก็ไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรานี้ได้ ซึ่งกรณีนี้พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าดำเนินคดีเรียกให้ผู้ก่อความเสียหายชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐได้ในฐานะเป็นทนายแผ่นดิน²³

2. ผู้ที่รับผิดชอบ

ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษได้แก่ เจ้า

²³โปรดดูพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 และมาตรา 11

ของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือที่มีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ในกรณีนี้คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ

3. ลักษณะของความรับผิด

ลักษณะของความรับผิดตามมาตรา 96 นั้น เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลยก็เพียงพอ เพราะกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะต้องรับผิด เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเข้าข้อยกเว้นประการใดประการหนึ่งใน 3 ประการที่กฎหมายกำหนดไว้

การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากมลพิษโดยอาศัยมาตรา 96 นี้ โจทก์จะอยู่ในฐานะที่ดีกว่าการฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 เพราะการฟ้องตามมาตรา 420 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โจทก์จะต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย ซึ่งการพิสูจน์เช่นว่านี้ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องยุ่งยากและซับซ้อน ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของโจทก์

4. ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 96 บัญญัติไว้ว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น แต่ไม่ได้ระบุเฉพาะว่าหมายถึงสิ่งใดบ้าง ดังนั้นการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายตามมาตรา 96 จึงต้องพิจารณากันตามหลักทั่วไปในการใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า

“ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอันพึงจะบังคับให้ใช้เพื่อ ความเสียหายอย่างใดอันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438 จึงมี 3 กรณี คือ

1. คืนทรัพย์ เนื่องจากมีบุคคลอื่นมาเอาทรัพย์นั้นไป โดยไม่มีอำนาจ ผู้เสียหายจึงมีสิทธิที่จะเอาทรัพย์นั้นกลับคืน
2. ถ้าคืนไม่ได้ก็ให้ใช้ราคาทรัพย์
3. หากมีความเสียหายอย่างอื่นเกิดขึ้นด้วย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ เช่น ค่าขาดรายได้ในระหว่างที่ผู้เสียหายต้องรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล เป็นต้น กรณีที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ หากว่าทรัพย์สินที่ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของหน่วยราชการนั้นโดยตรง หน่วยราชการดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกค่าเสียหายในการทำให้ทรัพย์สินคืนสู่สภาพเดิมได้

นอกจากนั้น ในมาตรา 96 ยังได้กำหนดให้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายนั้น หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย ดังนั้น เมื่อมีการแพร่กระจายหรือการรั่วไหลของมลพิษ และทางราชการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษ ก็สามารถเรียกค่าใช้จ่ายนั้นคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดพิษนั้นได้ แต่ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษนั้นไม่น่าจะหมายถึงค่าใช้จ่ายทุกประการที่ทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม แต่น่าจะหมายถึงเฉพาะค่าใช้จ่ายในการขจัดสิ่งๆที่เรียกว่ามลพิษ เช่น กรณีที่โรงงานปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำจนน้ำเสียและปลาตายทั้งหมดนั้น ค่าขจัดมลพิษจะรวมถึงค่าใช้จ่ายในการทำให้คุณภาพของน้ำดีเหมือนเดิม ซึ่งคงจะไม่รวมถึงเงินที่ซื้ออุปกรณ์ปลาเพื่อปล่อยในแม่น้ำ เพราะถึงแม้ไม่มีการปล่อยปลา การขจัดมลพิษก็ยังคงดำเนินต่อไป²⁴

แม้ว่าในมาตรา 96 จะได้มีการนำเอาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) มาใช้ทำให้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของประชาชนมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม แต่ก็ไม่อาจทำให้ปัญหาของการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของประชาชนหมดสิ้นไป เนื่องจากโจทก์ก็ยังคงต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายที่ตนเองได้รับนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลย ไม่ว่าจะมีความรับผิดโดยเคร่งครัดหรือไม่ก็ตาม เช่น โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าที่ตนได้รับความเจ็บป่วยจากการบริโภคน้ำในแม่น้ำนั้นเพราะน้ำดัง

²⁴อำนาจ วงศ์บัณฑิต, “ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” วารสารนิติศาสตร์ 22 3 (กันยายน 2535) : 439.

กล่าวมีสารพิษที่โรงงานจำเลยได้ปล่อยลงแม่น้ำ ในกรณีนี้หากแม่น้ำสายนั้นมีโรงงานจำเลยอยู่เพียงโรงงานเดียวที่ปล่อยสารเคมีที่ก่อให้เกิดพิษ การพิสูจน์ก็ไม่มีปัญหา แต่หากมีโรงงานประเภทเดียวกันกับโรงงานจำเลยอยู่ในบริเวณนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ สารพิษดังกล่าวเกิดจากโรงงานจำเลยหรือไม่ การพิสูจน์แต่เพียงว่าโรงงานในกลุ่มโรงงานนั้นเป็นผู้ปล่อยสารพิษลงแม่น้ำโดยไม่ได้ระบุชัดว่าเป็นโรงงานใด ก็จะเป็นการพิสูจน์ที่ไม่เพียงพอที่จะทำให้ศาลพิพากษาได้ว่าโรงงานใดเป็นผู้กระทำผิด โอกาสที่ศาลจะพิพากษาให้โรงงานใดโรงงานหนึ่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้นก็ย่อมลงไป ดังนั้น ในกรณีที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเดียวกันหลายแห่งตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน กฎหมายน่าจะกำหนดให้โจทก์พิสูจน์เพียงว่าความเสียหายเกิดจากโรงงานในกลุ่มนั้น โดยไม่จำเป็นต้องระบุว่าเป็นโรงงานใดก็เพียงพอแล้ว

3.2.2.1.2 การใช้สิทธิทางอาญา

เมื่อมีการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาเกิดขึ้นย่อมถือว่าเป็นการทำลายความสงบสุขของสังคม รัฐจึงต้องมีกลไกในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยการจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง เพื่อให้ศาลตัดสินลงโทษผู้กระทำผิดนั้น อย่างไรก็ตาม ความผิดอาญาที่กระทำต่อเอกชนนั้น เอกชนก็เป็นผู้เสียหายได้เช่นกัน หากเข้าหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิและอำนาจที่สำคัญ เช่น

- (1) การฟ้องคดีอาญา ซึ่งอาจเป็นการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง (มาตรา 28 (2)) หรือการเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ (มาตรา 30)
- (2) การร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิด มาตรา 2 (7)

มาตรา 2 (4) ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้เสียหาย” ว่า หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6

ผู้เสียหายจึงหมายถึงบุคคล 2 ประเภท คือ

(1) ผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริง คือ ผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำผิด

(2) ผู้ที่มีอำนาจจัดการแทนผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริง ได้แก่ บุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด คือ สามี ภรรยา ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคล

แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริง มีดังนี้

1. มีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น
2. บุคคลนั้นได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดนั้น
3. บุคคลนั้นต้องเสียหายโดยนิตินัย

1. มีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น การพิจารณาว่าการกระทำที่กล่าวมานั้นเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ หรือการใดเป็นผิดทางอาญาหรือไม่ ต้องพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติอันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติตามกฎหมายอื่นใดที่ระบุนความผิด และกำหนดโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้กระทำผิด หากการใดไม่เป็นผิดทางอาญาก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาที่ว่าใครเป็นผู้เสียหาย

7. บุคคลนั้นได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิด
 นั้น การที่จะถือว่าบุคคลใดได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดนั้นหรือไม่ พอลจะสรุปจากหลักกฎหมายทั่วไปและคำพิพากษากฎีกาได้ดังนี้²⁵

2.1 บุคคลนั้นเป็นบุคคลประเภทที่กฎหมายนั้นประสงค์จะคุ้มครองหรือไม่ ซึ่งพิจารณาได้จาก

2.1.1 ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายบทใดมีวัตถุประสงค์

²⁵ คณิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2530), หน้า 2 – 11.

ประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองบุคคลประเภทใดแล้ว การฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นเป็นการกระทำผิดต่อบุคคลนั้น บุคคลนั้นจึงเป็นผู้เสียหาย (ฎ. 197/2490, 227/2490, 1066-1068/2499, 1284/2514, 1339/2522, 1417/2522, 3705/2530, 1998/2531, 363/2518, 1341/2495)

2.1.2 ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายบทใดมีวัตถุประสงค์

ประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานของรัฐหรือกิจการในราชการของรัฐ เมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้น โดยทั่วไปเจ้าพนักงานหรือรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย แต่ถ้าบุคคลใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องมาจากการกระทำนั้น บุคคลนั้นอาจเป็นผู้เสียหายได้ด้วย (ฎ. 191/2494, 1182/2498, 303/2496, 575/2498, 1753/2498, 1106/2499, 1144/2507, 227/2513, 1511/2515, 1360/2515, 1261/2517 (ประชุมใหญ่), 1704/2524 (ประชุมใหญ่), 1089/2522)

2.1.3 ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายใดมีวัตถุประสงค์

ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สุขและความสะดวกสบายของสาธารณชนเป็นส่วนรวม การฝ่าฝืนต่อบทบัญญัตินั้น รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย แต่ถ้าเอกชนบุคคลใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ บุคคลนั้นอาจเป็นผู้เสียหายได้ด้วย (ฎ. 845/2481, 455/2481)

2.1.4 ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายบทใด กำหนด

หรือจำกัดห้ามการกระทำใด ๆ เพื่อประโยชน์ในทางการปกครอง การฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย และแม้จะมีบุคคลใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ บุคคลนั้นก็ไม่ใช่ผู้เสียหาย (ฎ. 1140/2480, 94-95/2512, 725/2513, 232/2512, 3307/2529, 1447/2530)

2.2 การฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นได้กระทำต่อผู้เสียหายหรือไม่

การที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดจักเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงนั้น จะต้องได้ความว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการกระทำต่อบุคคลนั้นอย่างชัดแจ้ง มิเช่นนั้นบุคคลนั้น ๆ อาจไม่ใช่ผู้เสียหายได้ (ฎ. 56/2490, 1325/2498, 448/2489, 334/2522, 734/2530, 197/2530, 1141/2531)

3. บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย กล่าว

คือ บุคคลนั้นจะต้องไม่ใช่ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดนั้นด้วย หรือเป็นผู้ยินยอมให้มีการกระทำผิดต่อตน หรือการกระทำผิดนั้นจะต้องมิได้มีมูลมาจากการที่ตนเองมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หลักเกณฑ์ข้อนี้มีได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย แต่เป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ผู้ที่จะมาขอพึ่งบารมีแห่งความยุติธรรมต้องมาด้วยมืออันบริสุทธิ์” ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานโดยตลอดมา (ฎ.

643/2486, 77/2493, 1043/2498, 1341-1342/2501, 971/2506 (ประชุมใหญ่), 1083/2510, 481/2524, 436/2530, 1167-1168/2530)

อย่างไรก็ตามกฎหมายอาญานั้นมีเจตนารมณ์ในทางรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง มุ่งประสงค์คุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่สังคม เมื่อบุคคลใดละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญา กฎหมายถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายโดยตรง แม้ว่าตามระบบกฎหมายอาญาของประเทศไทยนี้ให้เอกชนผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิเป็นผู้เสียหายฟ้องร้องให้ศาลลงโทษผู้ล่วงละเมิดได้ แต่สิทธิของเอกชนดังกล่าวต้องถือว่าเป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักกฎหมายที่ว่ารัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรงเท่านั้น²⁶

ดังนั้น ในกรณีที่มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้อื่น บุคคลผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวถือว่าเป็นผู้เสียหายทางอาญาได้เช่นกันหากเข้าหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ซึ่งจะทำให้มีสิทธิดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้นได้ในฐานะผู้เสียหาย เช่น การร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานหรือการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในฐานความผิด เช่น ทำให้เสียทรัพย์สิน หรือทำร้ายร่างกาย หรือกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส เป็นต้น

แต่เนื่องจากการกระทำผิดอาญาที่เกิดจากมลพิษนั้นจะมีข้อขัดข้องในขั้นตอนของการร้องทุกข์ เนื่องจากเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะแสดงความเสียหายให้ปรากฏต่อพนักงานสอบสวน และไม่สามารถกล่าวอ้างได้อย่างชัดเจนว่าความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการก่อมลพิษ เป็นผลให้พนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดได้ หรือกว่าจะดำเนินคดีได้ก็อาจต้องใช้เวลายาวนานในการพิสูจน์ว่ามีกรก่อมลพิษขึ้น และผู้เสียหายได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินจากการก่อมลพิษนั้น

²⁶วิสาร พันธนะ, ลักษณะของกฎหมายอาญาและปรัชญาของกฎหมายอาญา หน่วยที่ 5, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 1 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 351 – 355. อ้างถึงใน บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม,” หน้า 72.

ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในมาตรา 64 จึงได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกรบกวนกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา” โดยมีต้องรอให้ความเสียหายเกิดขึ้นอย่างชัดก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็อาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายในส่วนสารบัญญัติที่กำหนดไว้โดยตรงให้การก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเป็นความผิดในทางอาญาที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) บทบัญญัติทางอาญาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ในปัจจุบัน รวมทั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจะมีลักษณะเป็นบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ขั้นตอนที่รัฐกำหนดหรืออนุญาตให้ดำเนินการ ทำให้เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมก่อมลพิษเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น การดำเนินคดีอาญาของรัฐหรือเอกชนผู้เสียหายต่อผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมก็ต้องอาศัยประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดหรือกำหนดโทษแก่การก่อมลพิษโดยตรง ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งในขั้นตอนการเริ่มคดี เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย หรือได้รับอันตรายสาหัส ก็ต้องรอจนกว่าผู้เสียหายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตหรืออันตรายสาหัสเสียก่อนจึงจะดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของโรงงานที่ก่อมลพิษได้ ทั้ง ๆ ที่เขาได้ก่อมลพิษและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว ทำให้การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานไม่ทันต่อสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือในขั้นตอนการพิสูจน์องค์ประกอบภายใน เช่น การกระทำโดยเจตนา ไม่เจตนา หรือประมาท เช่น ในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา เจ้าของโรงงานอาจอ้างได้ว่าไม่ได้กระทำโดยเจตนา แต่เกิดจากการกระทำโดยประมาท ซึ่งการกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์ของผู้อื่นนั้นไม่เป็นความผิดในทางอาญา²⁷ ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนของ

²⁷ บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม,” หน้า

หลักเกณฑ์ในการเป็นผู้เสียหายดังกล่าวก็ควรจะปรับปรุงกฎหมายในส่วนสารบัญญัติควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2.1.3 การใช้สิทธิทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระบบในการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม กฎหมายปกครองจึงได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายทุกฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่งโดยมีกลไกที่จะให้มีการบังคับตามกฎหมายด้วยการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งอนุญาต วินิจฉัยและสั่งการ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ได้รับคำสั่งโดยตรง ฉะนั้นในการกระทำทางปกครองตามบทกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงอาจมีข้อโต้แย้งกับประชาชนได้เสมอว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ให้ความเป็นธรรม ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองเหล่านี้ ถือเป็นคดีปกครองที่ต้องขึ้นศาลปกครอง²⁸

คดีปกครอง หมายถึง คดีที่พิพาทกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง หรือคดีที่พิพาทกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครอง

(1) คดีที่พิพาทกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง เช่น การเวนคืนที่ดิน การขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน เช่น การอนุมัติ การอนุญาต และการเพิกถอน เป็นต้น รวมถึงการฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยชอบ และคดีที่ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และรวมทั้งข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย สัญญาทางปกครอง หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาตามที่ระบุไว้ เช่น สัญญาสัมปทาน เป็นต้น

²⁸“บทบรรณานุกรม,” วารสารกฎหมายปกครอง 15 (ธันวาคม 2539) : 5.

(2) คดีที่พิพาทกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง เช่น การสั่งลงโทษซึ่งกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย²⁹

ในประเทศไทยนั้น แต่เดิมข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522³⁰ ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์³¹ โดยมีวิธีพิจารณาค้ายกับวิธีพิจารณาความทางศาล เมื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีผลบังคับได้เอง แต่จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการอีกขั้นหนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์³² ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ³³ ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขทุกข์ของผู้ร้องทุกข์กับแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนในการร้องทุกข์ดังนี้

1. หลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์³⁴

(1) เรื่องที่อาจนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ครท.) ได้ต้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

²⁹ ชลิต จันประดับ, “ลักษณะคดีปกครอง,” วารสารดุลพินิจ 41 3 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2537) : 235.

³⁰ “พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 96 ตอนที่ 69 (1 พฤษภาคม 2522) : 1 - 37.

³¹ โปรดดูมาตรา 7 (2)

³² โปรดดูมาตรา 18

³³ โปรดดูมาตรา 19

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539), หน้า 132 – 133.

- (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือ

ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

- (2) เรื่องที่ไม่อาจนำมาร้องทุกข์ได้ คือ
- (ก) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้วหรือ

นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

- (ข) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่

ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

- (ค) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือด

ร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

- (ง) เรื่องที่ ครท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

- (จ) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์แล้ว

- (3) วิธีการยื่นคำร้องทุกข์

- (ก) ต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียดตาม

ที่กฎหมายกำหนดไว้

- มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์

- ระบุเรื่องที่จะร้องทุกข์ให้เข้าใจข้อเท็จจริงได้

อย่างชัดเจนว่าได้รับความเดือดร้อนอย่างไรและต้องการให้แก้ไขหรือดำเนินการอย่างไร

- ลงลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์

- (ข) คำร้องทุกข์อาจส่งทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงาน

งานฯ หรือไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ก็ได้

- (ค) การยื่นคำร้องทุกข์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

2. ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์³⁵

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา และระเบียบ

ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไว้เป็น 4 ขั้นตอนดังนี้คือ

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

(1) การสอบสวนและสรุปสำนวน

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่อาจรับไว้พิจารณาได้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยแจ้งการร้องทุกข์ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการทำสำนวน

(2) การตรวจสอบสำนวน

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รวบรวมข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเสร็จแล้วจะต้องเสนอสำนวนให้ ครท. พิจารณาตรวจสอบ โดย ครท. จะเชิญผู้ร้องทุกข์และผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบมาชี้แจงต่อ ครท.

(3) การวินิจฉัย

พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะเสนอความเห็นโดยอิสระต่อ ครท. ว่าควรจะวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์นั้นอย่างไร

(4) การสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี

เมื่อ ครท. ทำคำวินิจฉัยเสร็จแล้ว สำนักงานฯ จะเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป

ระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวข้างต้น เป็นระบบร้องทุกข์ที่ได้นำมาใช้ในการเตรียมการการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามกฎหมายโดยเฉพาะขึ้น³⁶ ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยตรงแล้ว และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปเป็นของสำนักงานศาลปกครอง³⁷ ทำให้ข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันและสามารถฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้

ดังนั้น ในกรณีที่บุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ

³⁶“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) : 1–40.

³⁷“พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) : 44–48.

อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ถือเป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ อันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ซึ่งแต่เดิมสามารถร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 44/2528³⁸

ข้อเท็จจริง ผู้ร้องกับพวกรวม 26 คนร้องทุกข์ว่า ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากทางราชการละเลย ปล่อยให้โรงงานอัดเม็ดแป้งมันสำปะหลังของ นาย พ. ประกอบกิจการก่อความเดือดร้อนรำคาญและอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ กล่าวคือ ฝุ่นแป้งมันอันเกิดจากการประกอบกิจการปลิวฟุ้งกระจายทั่วไป ติดอยู่ตามอาคารบ้านเรือนของราษฎรบริเวณใกล้เคียงซึ่งอยู่ในเขตรัศมีประมาณ 1 กิโลเมตร ทำให้พืชที่ปลูกไว้ตายและอุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้านก็มีฝุ่นแป้งจับอยู่ ฝุ่นแป้งดังกล่าวอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพด้วย ผู้ร้องเห็นว่านายกเทศมนตรี นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจขจัดความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องนี้ได้ จึงร้องเรียนขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ฟังคำชี้แจงจากผู้ร้องทุกข์ กระทรวงมหาดไทย จังหวัดระยอง กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนได้มอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์บางท่านออกไปตรวจสภาพโรงงานดังกล่าว พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและได้พิจารณาแล้วข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในขณะที่เรียนโรงงานอัดเม็ดและผลิตมันเส้นได้ปล่อยให้ฝุ่นละอองฟุ้งกระจายปลิวไปติดตามอาคารบ้านเรือน และทรัพย์สินของราษฎรเป็นบริเวณทั่วไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงาน ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมและผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ได้เคยมีคำสั่งให้โรงงานแก้ไขปรับปรุงมาแล้ว แต่ปรากฏว่าราษฎรยังคงมีความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของโรงงาน

³⁸ กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง คำบรรยายสรุป บทความเรียงงานการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 169 – 172.

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณา ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และหน่วยงานผู้รับผิดชอบแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญของราษฎรตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 แล้ว เห็นว่า

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โรงงานของนาย พ. จะต้องมีระบบขจัดฝุ่นฟุ้งกระจายสู่ภายนอก ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นละอองอันเกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานเป็นอย่างมาก สภาพความเดือดร้อนดังกล่าว แม้ไม่มีผู้ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของทางราชการก็สามารถเห็นได้ด้วยตนเอง ทั้งยังปรากฏว่าโรงงานได้ขยายโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ปรากฏว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังคงต่อไปอนุญาต หากกรมโรงงานฯ ได้ปฏิบัติตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยครบถ้วน และโดยรอบคอบทุกคราวก่อนต่ออายุใบอนุญาต น่าจะต้องพบเห็นการประกอบกิจการในลักษณะขัดต่อกฎหมายและการขยายโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเห็นว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมยังมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17 มาตรา 21 และมาตรา 39 (14) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการขจัดเหตุรำคาญแก่ราษฎร แต่ไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจหน้าที่สั่งการขจัดเหตุรำคาญ อันเกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานอัดเม็ดของนาย พ. แต่อย่างไร ทั้ง ๆ ที่โรงงานตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับเทศบาลอันเป็นการง่ายที่จะตรวจตราและแก้ไข

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎรจริง เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขทุกข์ดังกล่าว จึงมีมติ

1. เห็นควรสั่งการให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นสั่งการให้โรงงานปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญให้แก่ราษฎรโดยเร็ว
2. เห็นควรสั่งการให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมสั่งการให้

โรงงานหยุดประกอบกิจการชั่วคราว จนกว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป และยังประกอบกิจการไม่ได้จนกว่าจะได้รับการตรวจผลการปรับปรุงแก้ไขว่าสามารถจะประกอบกิจการโดยไม่ฝ่าฝืนมาตรา 39 (14) และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่อไป

3. ก่อนที่จะอนุญาตให้โรงงานเปิดการผลิตครั้งต่อไป กรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องตรวจสอบปริมาณฝุ่นที่ปล่อยสู่บรรยากาศจากโรงงานว่ามีปริมาณเกินกว่ามาตรฐานที่ประกาศกำหนดไว้หรือไม่ และหากพบว่าเกินกว่ามาตรฐานและไม่สามารถแก้ไขได้ สมควรพิจารณาดำเนินการระงับการต่อไปอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ต่อไป

นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

หากข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในปัจจุบันก็จะต้องนำไปฟ้องร้องยังศาลปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ในการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด³⁹

3.2.2.2 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหายโดยอ้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เสียหายโดยอ้อม หมายถึง การที่ประชาชนใช้สิทธิดำเนินคดีต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าปัจจุบัน ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิของตนทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่ตนได้รับจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่ข้อที่ควรพิจารณาคือ การรับรองสิทธิของประชาชนที่มีอยู่นั้นได้ตอบสนองต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมแล้วหรือไม่ เพราะเป็นการเยียวยาแก้ไขความ

³⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 (2) ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่การก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นแท้จริงแล้วมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เนื่องจากสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคน ประชาชนทุกคนจึงถือว่าเป็นผู้เสียหายโดยอ้อมจากการที่สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของบุคคลไว้ในมาตรา 56 วรรคแรก ดังนั้น หากมีการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำนั้นย่อมเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของทุกคน โดยถือว่าทุกคนเป็นผู้เสียหายโดยอ้อมจากการกระทำนั้น

3.2.2.2.1 การใช้สิทธิทางแพ่ง

ในการใช้สิทธิทางแพ่งนั้น บุคคลที่จะเสนอคดีต่อศาลจะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายแล้วจึงจะเสนอคดีนั้นต่อศาลได้ บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีละเมิดคือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามกฎหมาย เมื่อจำเลยทำให้เสียหายโจทก์มีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยชำระค่าสินไหมทดแทน หากจำเลยไม่ยอมชดเชยยอมเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจเสนอคดีต่อศาลได้

ซึ่งการทำให้เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของตนนั้นเป็นกรณีที่มองเห็นได้ง่าย เพราะร่างกายและทรัพย์สินเป็นของตน จึงมีสิทธิจะไม่ให้ผู้ใดมาทำให้เสียหาย แต่หากเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ของตนแต่ตนมีสิทธิที่จะใช้หรือเป็นของส่วนรวมที่ตนมีสิทธิจะใช้ ดังเช่นกรณีของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ หากมีใครมาทำให้เสียหายหรือเสียสิทธิที่จะใช้ไปนั้น กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันถือว่าประชาชนไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากผู้ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้เสียหายตามมาตรานี้จำกัด

อยู่เพียงรัฐเท่านั้น คำว่า “รัฐ” ในที่นี้หมายถึงแผ่นดิน ซึ่งมีหน่วยงานราชการของรัฐหรือของแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยชอบตามกฎหมาย หากเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ หน่วยงานราชการของรัฐ ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ มีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้⁴⁰

ที่ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้มีหลักการพื้นฐานของการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพย์สินสาธารณะชาติภายใต้ระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- 2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- 3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป่าอม และโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ภายใต้ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่าทรัพย์สินสาธารณะชาติทุกชนิดที่เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดย “สิทธิอธิปไตย” ของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในแง่ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ถือว่าทรัพย์สินสาธารณะชาติดังกล่าวนี้เป็นทรัพย์สินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (res communis) และมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ในฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (public domaine) เว้นแต่จะได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ทรัพย์สินสาธารณะชาติซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้การดูแลรักษาและการจัดการใช้ประโยชน์ของรัฐ ซึ่งแท้จริงแล้วคือการให้รัฐดูแลรักษาทรัพย์สินสาธารณะชาติแทนประชาชนนั่นเอง⁴¹

⁴⁰ บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม,” หน้า 84.

⁴¹ พันธ ทัศนียานนท์, “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพย์สินสาธารณะชาติ,” หน้า 53.

ความรับผิดชอบตามมาตรา 97 เกิดขึ้นเมื่อมีความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่คำนึงว่าต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทใด ผู้เสียหายในมาตรานี้คือรัฐเท่านั้น เพราะถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่รวมถึงประชาชนด้วย การก่อกมลพิษทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของประชาชน ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิในทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ทั้ง ๆ ที่บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ส่งผลกระทบต่อการทำมาหากินและการดำรงชีวิตของประชาชนดังกรณีตัวอย่างปัญหาการใช้สิทธิในทางแพ่งคือ

กรณีปัญหาน้ำเป็นพิษที่ลำน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

ลำน้ำพองเป็นแหล่งน้ำสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสาขาแยกออกไปบรรจบกับแม่น้ำสายสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือลำน้ำชี และแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นเสมือนเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงผู้คนในภาคอีสานที่ชาวเกษตรกรใช้ในการเพาะปลูก บริโภค ทำการประมง เลี้ยงสัตว์ และใช้น้ำในการทำน้ำประปา

เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2535 เกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้นที่โรงงานผลิตไม้อัดจากขานอ้อย และโรงงานผลิตน้ำตาลขอนแก่นซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงได้นำน้ำจากบ่อพักของโรงงานน้ำตาลดับเพลิง โดยการฉีดน้ำ น้ำที่ใช้ดับเพลิงนั้นเป็นน้ำเสียจากการล้างหม้อเก็บกากน้ำตาล ก่อนเกิดเหตุไฟไหม้โรงไม้อัดนั้น ถึงโมลาส 1 ถึงจากจำนวน 7 ถึงของโรงงานน้ำตาลขอนแก่นได้เกิดแตกรั่วทำให้กากน้ำตาลไหลออกมาจำนวนมาก และโรงงานได้ใช้รถแทรกเตอร์ดันดินเป็นเขื่อนกันสารโมลาสเอาไว้ การดับเพลิงโดยการฉีดน้ำทำให้เกิดแรงดันของน้ำพุ่งหลายเขื่อน จึงมีผลให้สารโมลาสเป็นจำนวนมากไหลทะลักลงสู่ลำน้ำพองไปผสมกับกากน้ำตาลซึ่งไหลลงไปก่อนหน้านั้นแล้ว จึงทำให้เกิดเน่าเสียครั้งใหญ่ขึ้น ฝ่ายปกครองจังหวัดได้เข้ามาแก้ไขปัญหาโดยคิดว่าหากปล่อยน้ำจากเขื่อนอุบลรัตน์ลงสู่ลำน้ำพองแล้วจะทำให้น้ำจากเขื่อนสามารถเจือจางสารโมลาสในลำน้ำลงได้ และแรงน้ำจะพัดพาเอาสารโมลาสกระจายไปได้ไกลอันจะช่วยผ่อนคลายนความเข้มข้นของสารโมลาสในลำน้ำลงได้ และแรงน้ำจะพัดพาเอาสารโมลาสกระจายไปได้ไกลอันจะช่วยผ่อนคลายนความเข้มข้นของสารโมลาสลงไปได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นจึงได้สั่งการให้เปิดเขื่อนอุบลรัตน์ปล่อยน้ำออกสู่ลำน้ำพอง แต่ด้วยเหตุที่ปริมาณสารโมลาสในลำน้ำพองมีจำนวนมากมายมหาศาลและมีความเข้มข้นมาก ทำให้แรงดัน

ของน้ำจากเขื่อนพัดพาเอาสารโมลาสกระจายไปในวงกว้าง และไหลไปตามลำน้ำพองไปสู่ลำน้ำชี และลำน้ำมูลอย่างรวดเร็ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงกระจายไปยังอีก 5 จังหวัดที่น้ำไหลผ่าน คือ จังหวัดมหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธรและอุบลราชธานี

ผลกระทบที่ได้รับก็คือ การประปาไม่อาจใช้น้ำในลำน้ำพองทำน้ำประปาได้ เครื่องจักรได้รับความเสียหาย เนื่องจากน้ำสารโมลาสเข้มข้นเจือปนอยู่ในสัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ตายลงเป็นจำนวนมากเพราะน้ำไม่มีออกซิเจน ความเสียหายที่ชาวบ้านได้รับก็คือ ไม่สามารถจับปลาได้ การเพาะปลูกได้รับความเสียหาย สัตว์เลี้ยงตาย เมื่อประเมินความเสียหายแล้วคิดเป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท

จากกรณีเกิดภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ชี มูลครั้งนั้น กระทรวงสาธารณสุขได้ปรึกษาหารือมายังสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบบันทึกข้อหารือที่ 47/2535 เกี่ยวกับอำนาจฟ้องของกระทรวงสาธารณสุขโดยมีสาระสำคัญดังนี้

“ปลัดกระทรวงสาธารณสุขแจ้งว่า การที่มีผู้กระทำผิดทำให้เกิดภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ชี มูล ตามลำดับ ในระหว่างเดือนมีนาคม 2535 ถึงเดือนเมษายน 2535 โดยสำนักงานกระทรวงสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในส่วนพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบและได้ประมาณการค่าเสียหายในเบื้องต้นเป็นเงินประมาณ 480,750 บาท พร้อมทั้งได้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ไว้ที่สถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองอุบลราชธานีไว้แล้ว เงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว น่าจะเป็นความเสียหายที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับและใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้ได้ชดเชยคืนมา จึงขอหารือว่าจำนวนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะถือเป็นค่าเสียหายตามกฎหมายและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจฟ้องหรือไม่ประการใด

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แหล่งน้ำธรรมชาติเป็นทรัพยากรธรรมชาติ มิใช่ทรัพย์สินของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น แม้จะมีผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แหล่งน้ำดังกล่าวเสียหาย ก็หาเป็นการ “ทำต่อ” กระทรวงสาธารณสุขตามนัยของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ และแม้กระทรวงสาธารณสุขจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแหล่งน้ำก็เป็นเพียงผลต่อเนื่องอันเกิดจากการที่มีได้ “ทำต่อ” กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขจึงไม่ใช่ผู้ถูกทำละเมิดตามนัยของมาตรา 420 แห่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุขจึงไม่ใช่ผู้ถูกทำละเมิดจึงไม่มีอำนาจฟ้อง”⁴²

กรณีดังกล่าวหากประชาชนโดยทั่วไปต้องการใช้สิทธิฟ้องร้องโรงงานน้ำตาลที่สร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นก็ไม่อาจกระทำได้ ด้วยเหตุที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากการทำละเมิดจะต้องมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินที่เสียหายจึงจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดเพราะมีการโต้แย้งสิทธิในทางแพ่งเกิดขึ้นได้ ทำให้ประชาชนไม่อาจใช้บทบาทของตนเองได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจประชาชนฟ้องคดีต่อผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

จากการสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มประชากรตัวอย่างเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม พบว่าทั้งประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนมีสิทธิดังกล่าว (ดูตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 การมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 7.1 การมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม (กรณีไม่ต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์กรพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	94	97	80
ไม่เห็นด้วย	6	3	15
ไม่ตอบ	-	-	5
รวม	100	100	100

⁴²จิตติ เจริญจำ, “ภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ชี มูล,” วารสารอัยการ 15 178 (ธันวาคม 2535) :

ตารางที่ 7.2 การมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษ
ทำลายสิ่งแวดล้อม (กรณีต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์กรพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	92	97	85
ไม่เห็นด้วย	7	3	10
ไม่ตอบ	1	-	5
รวม	100	100	100

อย่างไรก็ตามในตัวอย่างข้างต้น แม้กระทรวงสาธารณสุขจะไม่สามารถฟ้องร้องทางแพ่งต่อผู้ที่ทำให้ภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ซึ่ง มูลได้แต่หากผู้ใดได้รับความเสียหายจากผู้ที่ทำให้เกิดภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ซึ่ง มูลแล้วยอมดำเนินคดีต่อผู้ที่ทำให้เกิดภาวะน้ำเสียได้ทั้งสิ้น เช่น ผู้ที่จะต้องใช้น้ำในลำน้ำพอง ซึ่ง มูลดื่มกินหรือใช้ประโยชน์ในทางการเกษตร ผู้ที่ทำให้เกิดภาวะน้ำเสียจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ที่ไม่สามารถใช้น้ำได้ถือว่าเป็นการละเมิดหรือเทศบาลเมืองต้องใช้น้ำในลำน้ำพอง ซึ่ง มูลทำน้ำประปา ผู้ที่ทำให้เกิดภาวะน้ำเสียจนไม่อาจจะใช้น้ำทำประปาส่งไปให้แก่ประชาชนได้ ผู้นั้นก็จะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่เทศบาลโดยถือว่าเป็นการละเมิดต่อเทศบาลเหมือนกัน แม้ลำน้ำพอง ซึ่ง มูลจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่เป็นทรัพย์สินของผู้ใดก็ตาม แต่การที่ผู้ใช้ลำน้ำนั้นเกิดความเสียหายจากการไม่ได้ใช้น้ำเพราะเกิดภาวะน้ำเสียของผู้ใด ถือว่าผู้หนึ่ง “ทำต่อบุคคลอื่น” แล้วเหมือนกัน ลักษณะนี้เรียกว่า “การเสียหายพิเศษ” นั่นเอง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 628/2510 บ่อน้ำสาธารณะ จำเลยทำให้น้ำไม่มีให้โจทก์ใช้ดังที่เคยใช้ โจทก์เสียหายพิเศษยอมฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1608/2513 ที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันโจทก์ครอบครองอยู่ก่อน จำเลยเข้าแย่งการครอบครองโจทก์ฟ้องขับไล่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 74/2507 ที่ชายตลิ่งหน้าที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะห้ามมิให้ใครมาปลูกสร้างได้ ถือว่าเป็นละเมิด

ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับกรณีสถานการณ์ว่าเกิดความเสียหายเพียงใดหรือไม่ แต่หากยังไม่เกิดความเสียหายย่อมจะไม่เป็นละเมิด เพราะถือว่าจะไม่ได้ “ทำต่อ” ผู้นั้น การพิสูจน์จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในกรณีเช่นนี้⁴³

3.2.2.2 การใช้สิทธิทางอาญา

เมื่อมีการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และส่งผลให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ถือว่ามีการกระทำอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของบุคคลเกิดขึ้น และกลายเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ถ้าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับโทษทางอาญา โดยปกติแล้วรัฐมีหน้าที่จะต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น รัฐสามารถดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดได้โดยตรง เว้นแต่กรณีความผิดต่อส่วนตัวเจ้าพนักงานของรัฐจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์เสียก่อน

ในกรณีของสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่าเป็นของประชาชนทุกคน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม ประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ต้องช่วยกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐก็ได้ตระหนักว่าหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องเป็นของทุกฝ่ายร่วมกัน จึงได้กระจายภาระหน้าที่นี้ให้แก่ประชาชน ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองรับสิทธิของประชาชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

มาตรา 6 “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

บทบัญญัติดังกล่าวรัฐประสงค์จะให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดต่อไป

การร้องเรียน หมายถึง การที่บุคคลใด ๆ ได้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวใช้มาตรการบังคับแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย⁴⁴

ส่วนการกล่าวโทษนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) บัญญัติความหมาย “คำกล่าวโทษ” หมายถึงการที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

“การร้องเรียนกล่าวโทษ” ในมาตรา 6 (3) จึงเป็นการให้สิทธิกับบุคคลให้สามารถใช้สิทธิได้ว่าจะร้องเรียนหรือกล่าวโทษ ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การร้องเรียนถือเป็นการใช้สิทธิในทางปกครองซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.2.2.2.3 การใช้สิทธิในทางปกครอง ส่วนการกล่าวโทษเป็นการใช้สิทธิในทางอาญา

ดังนั้น มาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งมิใช่ผู้เสียหายจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิที่จะกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีในความผิดที่เกิดขึ้น แต่ไม่ได้รับรองสิทธิให้บุคคลมีสิทธิฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายได้ เมื่อมีการกระทำผิดอาญาที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ที่มี

⁴⁴ สุชินต์ ดรณพันธ์, “การพัฒนากฎหมายในส่วนของการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 108 – 109.

อำนาจฟ้องคดีอาญาดังกล่าวคือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย⁴⁵ (หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้เสียหายนั้นได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในหัวข้อ 3.2.2.1.2 การใช้สิทธิในทางอาญา)

ผู้เสียหายนั้นนอกจากการฟ้องคดีแล้ว ยังอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งมีตำแหน่งรองหรือเหนือพนักงานสอบสวน และเป็นผู้ที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย เพื่อให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้ ส่วนการกล่าวโทษนั้น กฎหมายกำหนดให้สามารถกล่าวโทษต่อบุคคลดังกล่าวได้โดยอนุโลม⁴⁶

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้บัญญัติถึงความผิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อกมลพิษทางน้ำไว้ ทั้งความผิดฐานทำให้เกิดอุทกภัยหรือข้อขัดข้องแก่การใช้น้ำ⁴⁷ ความผิดฐานนำของมีพิษเจือลงไปในแหล่งน้ำ⁴⁸ ความผิดฐานทำให้วางระบายน้ำเกิดขัด

⁴⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

- (1) พนักงานอัยการ
- (2) ผู้เสียหาย

⁴⁶มาตรา 123 วรรคแรก ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้

มาตรา 124 วรรคแรก ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รองหรือเหนือพนักงานสอบสวน และเป็นผู้ที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้

มาตรา 127 วรรคแรก ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 123 ถึง 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลมในเรื่องคำกล่าวโทษ

⁴⁷ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 228 ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดข้อขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดดังกล่าวในวรรคแรกเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

⁴⁸มาตรา 237 ผู้ใดเอาของที่มีพิษ หรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหาร หรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนผู้บริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท

ข้อ⁴⁹ และความผิดฐานทำให้เกิดปฏิญญา⁵⁰ หรือเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา บุคคลโดยทั่วไปไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดได้ เช่นเดียวกับที่ไม่สามารถให้สิทธิฟ้องร้องในทางแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการที่มีผู้ก่อมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อมได้ เพราะกฎหมายถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายที่จะมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ดังกรณีของแม่น้ำพองเน่าเสีย หากเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ก่อมลพิษก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อกระทรวงสาธารณสุข ตามมาตรา 96 และ 97 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่รัฐซึ่งก็คือกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นนิติบุคคลที่ควบคุมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเท่านั้นที่จะเรียกค่าเสียหายได้

กรณีนี้ หากประชาชนใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาว่าได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลคงจะยกฟ้องเพราะถือว่าโจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหายและไม่มีความเสียหายตามกฎหมายบัญญัติให้บุคคลผู้พบเห็นการกระทำผิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ เพราะกฎหมายถือว่าบุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายได้จะต้องเป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง⁵¹

ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 968/2479 ว่า “ผู้เสียหายซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง” ซึ่งความจริงแล้ว

⁴⁹ มาตรา 375 ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวกต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

⁵⁰ มาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิญญาในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเองก็ไม่ได้บัญญัติไว้ว่าผู้เสียหายจะต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดอาญาแต่อย่างใด วัตถุประสงค์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มิได้มีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายเท่านั้น แต่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหามากกว่าผู้ได้รับความเสียหายเสียอีก⁵² เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 2 (4) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาแล้วก่อให้เกิดการเปรียบเทียบในทางสิ่งแวดล้อมว่า ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น ปล่อยสารพิษลงในแม่น้ำทำให้น้ำเน่าเสีย ทำให้ปลาและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย และส่งผลให้ประชาชนที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยการอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจากมลพิษเหล่านี้ จะเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิดำเนินคดีอาญาต่อผู้ที่ทำให้ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เสียหายได้หรือไม่ ซึ่งหากมองในความเป็นจริงแล้วเห็นได้ว่า ประชาชนดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการก่อมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม แม้ว่าความเสียหายที่ได้รับจะไม่ใช่ความเสียหายโดยตรงแต่ก็ได้รับความเสียหายโดยอ้อมจากการที่แม่น้ำเน่าเสีย ปลา หรือทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย แต่ตามหลักกฎหมายไทยว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย เจ้าพนักงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเพื่อเอาตัวผู้ถูกกระทำผิดมาลงโทษ โดยประชาชนไม่มีสิทธินำคดีขึ้นว่ากล่าวฟ้องร้องกันเองได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) และมาตรา 28 โดยการตีความของศาลฎีกา ซึ่งวางแนวการวินิจฉัยไว้พอสรุปได้ ว่า การที่บุคคลใดจะมีสิทธินำคดีอาญาไปฟ้องร้องต่อศาลได้ ตนเองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดอาญา ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของตน เช่น ถูกลักทรัพย์ ถูกข่มขืน ถูกหน่วงเหนี่ยวกักขัง ถูกทำร้ายร่างกาย เป็นต้น⁵³

เมื่อพิจารณาถึงว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไม่แต่เพียงของผู้เสียหายเท่านั้น แต่ยังคงคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาด้วย การที่ถือว่าบุคคลผู้เสียหายต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหาย

⁵² กิตติ บุศยพลากร, “ผู้เสียหายในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 25.

⁵³ พันัส ทศนิยานนท์, “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ,” หน้า 68.

โดยตรงจากการกระทำผิดอาญา จึงสมเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว มิฉะนั้นแล้วก็จะมี การกล่าวหาบุคคลอื่นเพื่อดำเนินคดีอาญาให้ศาลลงโทษได้โดยไม่มีข้อจำกัด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มุ่งคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการที่สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และมุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายไป ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมให้แตกต่างไปจากผู้เสียหายในคดีอาญาด้วย เพื่อให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากการสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มประชากรตัวอย่างเกี่ยวกับการให้ประชาชนผู้พบเห็นมีสิทธิฟ้องร้องคดีอาญาต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อมพบว่าทั้งประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน และโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนมีสิทธิดังกล่าว (ดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 การมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 8.1 การมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม (กรณีไม่ต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์การพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	91	91	60
ไม่เห็นด้วย	8	9	40
ไม่ตอบ	1	-	-
รวม	100	100	100

ตารางที่ 8.2 การมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม (กรณีต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์การพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	90	91	80
ไม่เห็นด้วย	9	9	15
ไม่ตอบ	1	-	5
รวม	100	100	100

ผู้เขียนเห็นว่าการรับรองสิทธิให้บุคคลที่พบเห็นการกระทำ ความผิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้สามารถเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ จะช่วยในการปกป้องสิ่งแวดล้อมบรรลุผลได้เป็นอย่างมาก เพราะจะเป็นมาตรการที่สร้างความเกรงกลัวโทษทางอาญาให้กับผู้ก่อมลพิษโดยเฉพาะเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม

ปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 51 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดเพียงเล็กน้อย มีเพียงโทษปรับโดยไม่มีโทษจำคุก โอกาสในการกลั่นแกล้งหรือสมยอมในการฟ้องคดีหรือการก่อให้เกิดความเสียหายอื่น ๆ ตามกฎหมายนี้จึงมีไม่มาก แต่การนำเอาแนวความคิดนี้ไปใช้กับความผิดที่มีโทษหนักแล้ว อาจมีการนำสิทธิในการฟ้องคดีอาญาไปใช้ในทางที่ผิด และก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนร่วมได้ ดังนั้นการให้อำนาจบุคคลผู้พบเห็นมีสิทธิฟ้องคดีอาญาจึงต้องมีกลไกในการป้องกันกรกลั่นแกล้งหรือสมยอมฟ้องคดีอาญา

3.2.2.3 การใช้สิทธิทางปกครอง

บุคคลโดยทั่วไปที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถใช้สิทธิในทางปกครองโดยการ “ร้องเรียน” ผู้กระทำผิดต่อเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การร้องเรียนเป็นมาตรการขั้นต้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นกลไกที่จะช่วยผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะคอยดูแลไม่ให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมมีขีดจำกัด ประกอบกับการใช้สิทธิร้องเรียนเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวก ประหยัด ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และยังเป็นการลดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ร้องเรียนกับผู้ละเมิดกฎหมาย เพราะผู้ร้องเรียนเพียงแต่ร้องเรียนต่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานนั้นหรือ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับต่อผู้กระทำผิด ซึ่งอาจจะเป็นมาตรการทางปกครอง มาตรการทางอาญา หรือมาตรการทางแพ่ง แล้วแต่กรณี บังคับต่อผู้กระทำผิดต่อไป เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 "ข้อ 7 (4) กำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นตามระเบียบนี้ เพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรี" ดังนั้น หากผู้ใดพบเห็นโรงงานอุตสาหกรรมใดก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ก็สามารถร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือหน่วยงานที่เหนือกว่าหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษนั้น

แต่หากร้องเรียนไปแล้วไม่มีการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น การที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพียงใดนั้น อาจเทียบเคียงได้จากคำพิพากษาฎีกาที่ 861/2540 ซึ่งเป็นคำพิพากษาฎีกาจากคดีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม คดีนี้เป็นการฟ้องโดยอ้างมาตราต่างๆในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมีโจทก์ 7 คน ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกคำสั่งคณะรัฐมนตรีให้เปลี่ยนมาเป็นสถานที่ราชการ โดยมีจำเลยที่ 1 เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลไทยซึ่งหมายถึงนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 2 เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จำเลยที่ 3 เป็นนิติบุคคลเป็นกรมสังกัดกระทรวงการคลัง

ข้อเท็จจริงของคดีมีว่า⁵⁴ พื้นที่อันเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยดังกล่าวมีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 109 ไร่ ตามฟ้อง พื้นที่ตามฟ้องนั้นมีลักษณะเป็นพื้นที่โล่งและเป็นสีเขียว ที่เคยมีรายงานสำรวจของสำนักอนุรักษ์ธรรมชาติ กรมป่าไม้ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2536 ยืนยันว่าเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะทั่วไปเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำสลับกับหนองน้ำขนาดเล็กมีบึงขนาดใหญ่อยู่ใกล้กับหมู่บ้านพิบูลวัฒนา และคุณภาพน้ำในบึงยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นทุ่งหญ้ามีน้ำขังระดับน้ำจะเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล มีพืชชนิดต่างๆกระจายอยู่เป็นหย่อมๆมีพันธุ์ไม้หลายชนิด ทั้งเป็นพันธุ์ในและต่างประเทศ มีทั้งต้นไม้ขนาดใหญ่และไม้พุ่มขนาดเล็ก สัตว์ปีก

⁵⁴ สุณีเย มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 114-124.

นก และแมลงมากมาย จัดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้นพื้นที่ตามฟ้องแห่งนี้ จัดว่ามีระบบนิเวศตามธรรมชาติ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ค่อนข้างสมบูรณ์ตามหลักวิชาการจำแนกพื้นที่ คุ่มครองของกรมป่าไม้ที่แตกต่างไปจากพื้นที่โดยทั่วไปของกรุงเทพมหานคร และเป็นพื้นที่ที่มี ทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าทางธรรมชาติอันควรแก่การอนุรักษ์ ซึ่งสมควรจะได้รับการประกาศ กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อสงวนไว้สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน ของประเทศตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 แต่กลับปรากฏว่าได้มีมติ คณะรัฐมนตรีลงวันที่ 10 กันยายน 2535 ให้ใช้พื้นที่ตามฟ้องนี้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสถานที่ ที่ราชการของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังและกรมประชาสัมพันธ์ อันเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือทำลายสภาพดั้งเดิมของพื้นที่ตามฟ้อง

ดังนั้น โจทก์จึงได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยอ้างว่ามติของคณะ รัฐมนตรีนี้เป็นการโต้แย้งสิทธิและละเมิดสิทธิสาธารณะของโจทก์ทั้งเจ็ดและของพลเมืองทุกคนใน การใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ได้ให้การ รับรองและคุ้มครองสิทธิสาธารณะในการใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นว่านั้นไว้แล้วโดยชัดแจ้ง และการ ก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากปัญหาการจราจรติดขัด การเกิดมล พืชทางอากาศ เสียง ฝุ่น ควัน อันมีสาเหตุจากยานพาหนะและการก่อสร้างอาคารที่ทำการ และความร้อนที่ระบายออกจากตึกสูงและเครื่องปรับอากาศของอาคารที่ทำการ จึงเป็นการจงใจ ให้เกิดความเสียหายและทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ตาม ฟ้อง การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการโต้แย้งและละเมิดสิทธิสาธารณะของโจทก์และของประชา ชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชุมชนต่อเนื่องใกล้เคียงกันและเป็นการก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญที่ทำ ให้โจทก์ทั้งเจ็ดและประชาชนในบริเวณดังกล่าวได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จึงมีคำขอท้ายฟ้อง ให้ศาลพิพากษาเรื่องดังต่อไปนี้

ข้อ 1. เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 หรือบังคับให้จำเลยที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) นำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณา เพิกถอนมติดังกล่าว

ข้อ 2. บังคับให้จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 นำเรื่อง เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกำหนดให้พื้นที่ตามฟ้องเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีข้อห้ามหรือข้อกำหนดให้ระงับการก่อสร้างของจำเลยที่ 3 รวมทั้งของหน่วยราชการอื่นที่อาจจะมีต่อไปภายหน้า

ข้อ 3. บังคับจำเลยที่ 3 ให้หยุดและระงับการดำเนินการในการขุดกลบ ถม ปรับสภาพพื้นที่ตามฟ้องและระงับการก่อสร้างอาคารที่ทำการของจำเลยที่ 3

ข้อ 4. บังคับจำเลยที่ 2 และที่ 3 ให้แจ้งข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ในรายละเอียดแก่โจทก์ทั้งเจ็ดคนในเรื่องดังต่อไปนี้

4.1 รายงานการประชุมและมติคณะกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองหลัก ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้

4.2 รายละเอียดเกี่ยวกับแบบแปลนแผนผังการจัดพื้นที่และแผนงานที่ดำเนินการอันเนื่องจากการก่อสร้างอาคารที่ทำการของจำเลยที่ 3 รวมทั้งแผนงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งที่เป็นปัญหาจราจร การรักษาสภาพแวดล้อม การป้องกันและควบคุมมลพิษ การกำจัดของเสียและขยะมูลฝอย การป้องกันน้ำท่วม การพังทลายของชั้นดิน เป็นต้น

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า สิทธิและหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 58 สิทธิในการมีอากาศสะอาดบริสุทธิ์หายใจ เพื่อสุขภาพพลานามัยและคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิในการได้รับความร่มเย็นตามธรรมชาติ สิทธิที่จะปลอดจากความเสียหายและเดือดร้อนจากปัญหาน้ำท่วม ปัญหาคารจากราดตาดัด ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาความร้อนที่ระบายนอกจากที่สูง ล้วนเป็นสิทธิตามปกติธรรมดาของคนทั่วไปซึ่งมีสิทธิได้รับตามกฎหมายที่กำหนดอยู่แล้ว จึงไม่ใช่เป็นสิทธิที่โจทก์ทั้งเจ็ดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โจทก์ทั้งเจ็ดจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องร้องจำเลยทั้งสาม

การที่โจทก์ทั้งเจ็ดขอทราบข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุมและมติในการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองหลักรวมทั้งแบบแปลน การจัดพื้นที่การก่อสร้างอาคารและแผนการป้องกันแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากจำเลยที่ 3 แต่จำเลยที่ 3 ไม่ให้ความร่วมมือและไม่แจ้งเหตุขัดข้องว่าเป็นข้อมูลหรือข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเข้าข่ายยกเว้นข้ออื่นที่ไม่ต้องเปิดเผยแต่อย่างใด จึงเป็นการกระทบสิทธิของโจทก์ทั้งเจ็ดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 48 ทวิ โจทก์ทั้งเจ็ดจึงมีอำนาจฟ้อง

คดีนี้โจทก์พยายามต่อสู้คดีถึงศาลฎีกา แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่โจทก์ประสงค์คือ การให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศพื้นที่ตามฟ้องให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อที่จะได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ในการจัดการพื้นที่นั้นให้อยู่ในสภาพที่ไม่ถูกทำลายและคงไว้ซึ่งการอนุรักษ์พื้นที่ตามเดิมไว้คดีนี้จึงเป็นคดีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการพยายามใช้สิทธิในทางปกครองของประชาชนในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไว้ แต่จากคำพิพากษาแสดงให้เห็นว่ากฎหมายไม่เปิดโอกาสให้บุคคลโดยทั่วไปฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด บุคคลที่มีอำนาจฟ้องร้องได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความสะดวกเสียหายเป็นพิเศษเท่านั้น ดังนั้นหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปล่อยให้โรงงานอุตสาหกรรมฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความสะดวกเสียหายเป็นพิเศษจากการก่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม บุคคลโดยทั่วไปไม่มีสิทธิในการฟ้องร้องคดีได้

คดีนี้ถือเป็นคดีปกครองเพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง แต่เนื่องจากขณะที่มีการฟ้องร้องนั้นยังไม่มี การจัดตั้งศาลปกครอง ทำให้ต้องฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลแพ่ง ซึ่งศาลไม่ได้แยกความคิดทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษออกจากกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาสิทธิของประชาชนตามกฎหมายเอกชน ดังนั้นศาลจึงพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการโต้แย้งสิทธิของประชาชนผู้ฟ้องหรือไม่ตามนัยมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁵⁵ แต่ในประเทศที่มีศาลปกครองและกฎหมายปกครองได้พัฒนามากแล้ว ปัญหาเรื่องการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองจะจัดอยู่ในนิยามของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งของนิติกรรมทางปกครองที่ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีผลโดยตรงไปก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งหรือผู้ที่ต้องปฏิบัติตามหรือถูกกระทบกระเทือนจากมาตรการใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้หรือได้ใช้ไปแล้ว การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ครบองค์ประกอบเป็นนิติกรรมทางปกครอง จะถูกฟ้องร้องมายังศาลปกครองได้ ประเทศไทยในอดีตยังไม่มีหลัก

⁵⁵ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 244.

กฎหมายหรือข้อความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองเช่นว่านั้น ในทางปฏิบัติประเด็นเรื่องการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีแพ่งจะถูกนำมาใช้ในการฟ้องคดีปกครองด้วย แต่เมื่อพิจารณาจุดเริ่มของความคิดทางกฎหมายที่แตกต่างกันจะทำให้การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายแตกต่างกันไปด้วย⁵⁶

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 56 วรรคสาม ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ จึงขึ้นอยู่กับศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นว่าจะตีความผู้มีสิทธิฟ้องร้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมกว้างเพียงใด

จากการสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มประชากรตัวอย่างเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมพบว่าประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนมีสิทธิดังกล่าว (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 การมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 9.1 การมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม (กรณีไม่ต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์กรพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	95	97	95
ไม่เห็นด้วย	2	3	5
ไม่ตอบ	3	-	-
รวม	100	100	100

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 253.

ตารางที่ 9.1 การมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม (กรณีต้องจัดทำ EIA)

ความคิดเห็น	ประชาชน (%)	องค์การพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	94	97	85
ไม่เห็นด้วย	6	3	10
ไม่ตอบ	-	-	5
รวม	100	100	100

ผู้เขียนเห็นว่า การให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ จะเป็นการช่วยตรวจสอบการทำงานของภาครัฐในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

โดยสรุปแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้เสียหายโดยอ้อม ที่จะสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีได้ ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ในกรณีที่มีความเสียหายกับสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม หากถือว่าสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคนและทุกคนมีหน้าที่ต้องช่วยกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมแล้ว การที่มีผู้ใดมาทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมถือว่าการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมของทุกคน บุคคลจึงควรที่จะสามารถใช้สิทธิปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมได้

ซึ่งจากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างเกี่ยวกับการให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีได้ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ในกรณีที่มีความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า ทั้งประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน และผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว (ดูตารางที่ 7 8 และ 9) โดยมีเหตุผลว่า เนื่องจากสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคน เมื่อมีผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมบุคคลจึงควรมีสิทธิปกป้องสิ่งแวดล้อมไม่ให้ถูกทำลายได้ และการให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้เป็นการช่วยเฝ้าคอยระวังดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมได้อีกทาง และเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว แต่เห็นว่าควรให้การรับรองสิทธิดัง

กล่าวแก่ประชาชนจะต้องระวังการใช้สิทธิดังกล่าวในการกลั่นแกล้งกันหรือแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบ หากจะมีการให้การรับรองสิทธิดังกล่าวจริง ก็ควรต้องมีการสร้างกลไกเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวไปในทางที่มีชอบด้วย

3.3 รูปแบบและโครงสร้างองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอีกด้วย การรวมตัวของประชาชนขึ้นเป็นองค์กรอย่างมีระเบียบและเป็นระบบเพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการระดมความคิดของผู้คนในองค์กร และร่วมกันจัดการกับปัญหาอย่างต่อเนื่อง จะทำให้สามารถจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้

ในรัฐธรรมนูญมาตรา 56 วรรคสองได้บัญญัติถึงองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงสร้างขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม จึงอาจมีองค์ประกอบจากฝ่ายอื่น ๆ ในสังคมได้ เช่น อาจมีผู้แทนจากภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เป็นรูปแบบขององค์กรในระดับส่วนกลางหรือระดับชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนหากได้มีการจดทะเบียนเป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 8 โดยมาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหาทำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลัก

เกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” จะเห็นว่าการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้จะต้องอยู่ในรูปขององค์การเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งการจดทะเบียนได้กำหนดให้ดำเนินการตามที่ประกาศไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2536⁵⁷ โดยองค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนเรียบร้อยแล้วมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและอภิปัตริกรรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

องค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ได้มีการระบุถึงสิทธิในมาตรา 8 ว่า “อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
- (4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งและร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความ

⁵⁷“กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2536,” ราชกิจจานุเบกษา 110 ตอนที่ 66 (20 พฤษภาคม 2536) : 1 - 2.

เหมาะสมหรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินการโดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้”

แต่อย่างไรก็ตาม องค์การเอกชนดังกล่าวอาจไม่ถือว่าเป็นตัวแทนหรือถือว่ากระทำการแทนประชาชน เพราะการดำเนินการขององค์การเอกชนที่ผ่านมาต่างมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการที่ไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ร่วมกันจัดตั้งองค์การเอกชนต่างมีความคิดและเป้าหมายของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน รวมทั้งไม่มีอะไรยืนยันอย่างแน่ชัดว่าประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้มาทำการแทน แต่จากสภาพการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า องค์การเอกชนที่เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมจะพยายามเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนเสียมากกว่า

แต่องค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี่มีที่มาจากประชาชน โดยเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน หรือท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์กรประชาชน (People Organization : PO) เพื่อจัดการจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ตัวอย่างองค์กรประชาชนดังกล่าว เช่น คณะกรรมการชาวบ้านเพื่อพิทักษ์ลุ่มน้ำพอง ซึ่งเกิดจากรวมตัวกันของชาวบ้านในเขตลุ่มน้ำพอง ประกอบด้วยคณะกรรมการ 27 คน คณะกรรมการชาวบ้านเพื่อพิทักษ์ลุ่มน้ำพองนี้เกิดขึ้นจากการประชุมสัมมนาครั้งใหญ่เรื่อง “น้ำพองเน่า ใครทำ? ใครเดือนร้อน?” ซึ่งมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นผู้จัดเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2536 เป้าหมายหลักของคณะกรรมการชุดนี้คือ เพื่อระดมชาวบ้านลุ่มน้ำพองให้ตื่นตัวและตระหนักถึงปัญหาน้ำพองเน่าเสีย เพื่อที่จะได้ช่วยกันแก้ไขและเพื่ออนุรักษ์ลุ่มน้ำพองมิให้เกิดการเน่าเสียอีกต่อไป

กิจกรรมหลัก ๆ ของคณะกรรมการชาวบ้าน ในปีแรกคือ คอยระวังเรื่องน้ำพองเน่าเสียและมลภาวะที่เป็นพิษที่เกิดขึ้น แล้วแจ้งให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ขณะเดียวกันก็แจ้งข่าวต่อสื่อมวลชน ตลอดจนสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อแต่ละฝ่ายจะได้ผลักดันให้มีการแก้ไข พร้อมกันนั้นก็มีการเรียกร้องเจ้าหน้าที่เอาใจใส่ดูแลสอดส่องให้ทางโรงงานปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นก็มีการยื่นประท้วงต่อทางโรงงานอุตสาหกรรมเมื่อมีการก่อให้เกิดมลพิษไม่ว่าทางน้ำหรือทางอากาศ รวมทั้งการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายซึ่งสารพิษโรงงานก่อให้เกิดขึ้นต่อประชาชน⁵⁸

องค์กรประชาชนนี้เป็นกลไกสำคัญในการจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมรวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เพราะเป็นการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบเพื่อการแก้ไขปัญหา แต่องค์กรประชาชนดังกล่าวมีปัญหาในการดำเนินงานคือ การไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐในการทำงาน การไม่มีงบประมาณสนับสนุน รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับภาครัฐและโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกัน⁵⁹

ผู้เขียนเห็นว่าการจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จะต้องเกิดจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ประชาชน องค์กรเอกชน นักวิชาการ และโรงงานอุตสาหกรรมร่วมมือกัน โดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างถึงการจัดตั้งองค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวขึ้นในท้องถิ่นพบว่าทั้งประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และโรงงานอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมดเห็นด้วยกับการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว (ดูตารางที่ 10)

⁵⁸ คณะกรรมการรณรงค์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและเอกชนเพื่อการฟื้นฟูลุ่มน้ำพอง กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ลุ่มน้ำพองของเรา, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 22.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

ตารางที่ 10 การจัดตั้งองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำตอบ	ประชาชน (%)	องค์การพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
เห็นด้วย	97	100	95
ไม่เห็นด้วย	3	-	5
ไม่ตอบ	-	-	-
รวม	100	100	100

และส่วนใหญ่ต้องการให้โครงสร้างขององค์การการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่จากกรมโรงงาน นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนจากองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตัวแทนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น ครู อาจารย์ รวมทั้งตัวแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม (ดูตารางที่ 11)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11 โครงสร้างขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชน

โครงสร้างองค์กรการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการตรวจสอบมลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม	ความต้องการของกลุ่มประชากรตัวอย่าง		
	ประชาชน (%)	องค์กรพัฒนาเอกชน (%)	โรงงานอุตสาหกรรม (%)
1. ตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงาน, เจ้าหน้าที่ อบต.	84	93.9	100
2. ตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น ผู้นำชุมชน	61	84.8	65
3. ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม	64	69.7	95
4. ตัวแทนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น ครู อาจารย์	53	75.8	85
5. ตัวแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม	60	78.8	90
6. อื่น ๆ	10	36.4	25

องค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีลักษณะเป็นองค์กรประชาชน ซึ่งหมายถึง การรวมตัวของประชาชนทุกหมู่เหล่าทุกกลุ่มอาชีพ ที่จะเข้ามาร่วมกันช่วยแก้ปัญหา ซึ่งศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เรียกกลุ่มคนที่อิงในทางกลุ่มอาชีพ 5 ส่วนเข้าด้วยกันว่า “เบญจภาคี” ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐ (ข้าราชการ) ภาควิชาการ (นักวิชาการ) องค์กรพัฒนาเอกชน (ภาค NGO) ภาคธุรกิจ (นักธุรกิจเอกชน) และชุมชนหรือประชาชน การรวมตัวของกลุ่มคนในลักษณะองค์กรประชาชน จึงไม่ได้มีความหมายโดดเด่นเดียวว่าเป็นการรวมตัวของชาวบ้านที่มีองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง แต่เป็นการรวมตัวเพื่อพัฒนาสังคม โดยมีหน่วยงานทางสังคมที่สำคัญอีก 2 ส่วนคือ ฝ่ายรัฐ และเอกชนภาคธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยโดยตรง ซึ่งการแก้ไขปัญหาระบบสุขภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมามักเป็นความร่วมมือของชุมชนในลักษณะ “ไตรภาคี” คือมีชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการร่วมมือกันเท่านั้น ส่วนฝ่ายรัฐมักอยู่ตรงข้ามหรือให้การสนับสนุนตามภาระหน้าที่ ซึ่งบางครั้งกระทำไปโดยไม่เข้าใจถึงบริบท

(context) และรากเหง้าของปัญหา ส่วนภาคเอกชนจะอยู่ห่างมากที่สุด ทั้ง ๆ ที่ทุกฝ่ายต่างก็ต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมเพื่อการดำเนินชีวิตร่วมกันทั้งสิ้น⁶⁰ ความสำเร็จของการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้จากความร่วมมือของ 5 ฝ่าย หากเมื่อใดเกิดความร่วมมือของ 5 ฝ่าย ความสำเร็จก็จะเกิดขึ้นโดยรวดเร็ว เพราะแต่ละฝ่ายต่างมีจุดแข็งจุดอ่อนต่อกันทั้งสิ้น และยากที่จะดำเนินไปฝ่ายใดฝ่ายเดียวได้⁶¹

โครงสร้างขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นจึงประกอบด้วยตัวแทนจาก 5 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมคือ ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (ภาครัฐ) ตัวแทนจากประชาชน (ภาคประชาชน) ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (ภาค NGO) ตัวแทนจากสถาบันการศึกษา (ภาควิชาการ) และตัวแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม (ภาคธุรกิจ) ในลักษณะขององค์กรเบญจภาคีทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งการที่โครงสร้างขององค์กรประกอบด้วยตัวแทนจากหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก็เพื่อให้ทุกฝ่ายรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น และแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งนี้เนื่องจากการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

⁶⁰ ประสาน ตังสิกบุตร และคณะ, “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ, ”

สิ่งแวดล้อม’ 36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เอกสารประกอบการสัมมนา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 4 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร, 18-19 ธันวาคม 2536, หน้า 65.

⁶¹ ประเวศ วะสี, “ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัจจัยสำคัญอยู่ที่องค์กรชาวบ้านและมหาชน,” ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537. พิทยา ว่องกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พรินติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง), หน้า 3.

เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงาน ในประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมจนได้รับการยกย่องจากนานาประเทศทั่วโลกว่าเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก แต่ปัญหามลพิษที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมกลับไม่ได้ร้ายแรงดังเช่นประเทศที่เน้นหนักเรื่องอุตสาหกรรม เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก มีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาล่วงหน้าแต่เริ่มแรกก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง มุ่งเน้นการป้องกันและวางแผนการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากเกิดปัญหาขึ้นก็จะไม่ถึงขั้นร้ายแรงและสามารถแก้ไขได้ไม่ยาก ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปหรือปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้รับการดูแลจากภาครัฐมิให้เกิดกรณีร้ายแรงได้ง่าย เพราะกฎหมายได้กำหนดวิธีการและมาตรการไว้เป็นการป้องกันและแก้ไขล่วงหน้าแล้ว¹

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะถือว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม สหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศที่ผู้เขียนเลือกมาเพื่อทำการศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹Thomas J. Schoenbaum, *Environmental Policy Law*, (New York : The Foundation Press, 1982), pp. 1 – 4, อ้างถึงใน จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 61 – 62.

4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดการปกครองในรูปแบบของสหพันธรัฐ (Federalism) โดยมีการปกครองเป็นสองระดับ คือ สหรัรัฐ (Federal) กับมลรัฐ (State) การปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมอบอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารประเทศให้แก่รัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐ โดยที่แต่ละระดับจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทั้งบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการเป็นอิสระจากกันบางส่วน โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมอบอำนาจการปกครองในแต่ละระดับว่ามีกิจการใดบ้างที่สหรัรัฐหรือมลรัฐจะดำเนินการได้ และกิจการใดบ้างที่ไม่อาจดำเนินการได้ กล่าวคือ การดำเนินกิจการนั้น ๆ เป็นอำนาจของการปกครองในระดับสหรัรัฐหรือมลรัฐ

แต่สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นถือว่าเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานทั้งระดับสหรัรัฐและมลรัฐ จึงจะเกิดประสิทธิภาพและได้ผลตามความมุ่งหมาย บทบาทในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับในประเทศไทยจึงเป็นทั้งบทบาทของสหรัรัฐ (Federal) และมลรัฐ (State) กล่าวคือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัรัฐประกอบด้วยกฎหมายสองระดับคือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัรัฐ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษากฎหมายในระดับสหรัรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากกฎหมายในระดับสหรัรัฐจะเป็นการวางนโยบายรวมของประเทศ ตลอดจนโครงสร้างและวิธีการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายในระดับมลรัฐจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายในระดับสหรัรัฐ เพราะถือว่าเป็นนโยบายของชาติ นอกจากนั้น การที่แต่ละมลรัฐมีอิสระทางนิติบัญญัติที่จะสามารถออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐของตน โดยอาจจะเคร่งครัดเข้มงวดกว่ากฎหมายของสหรัรัฐเพียงใดก็ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละรัฐ² ทำให้กฎหมายของแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันไป จึงได้เลือกศึกษาแต่เฉพาะกฎหมายในระดับสหรัรัฐ

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

4.1.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของประชาชนที่จะขอตรวจเอกสารขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act, 1956 ซึ่งกำหนดให้บรรดากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องพิมพ์กฎข้อบังคับและเอกสารการทำงาน การบริหาร เพื่อเผยแพร่ โดยจะต้องมีการจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจค้นบรรดาความเห็นของทางราชการและคำสั่งต่าง ๆ ได้ด้วย แต่เอกสารราชการอาจไม่เปิดเผยก็ได้ ถ้าเป็นความลับอันจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นความลับด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งที่สมควร แต่อำนาจในการไม่ยอมเปิดเผยนี้ดูออกจะกว้างขวางมากเกินไปจนทำให้รู้สึกว่าเป็นกฎหมายเพื่อการไม่ยอมเปิดเผยเอกสารมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายเพื่อการเปิดเผยเอกสาร นอกจากนี้ บรรดากฎหมายรวมทั้งความเห็น หรือคำสั่งของราชการก็ให้เปิดเผยได้เฉพาะแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยสมควรเท่านั้น

เนื่องจากมาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act, 1956 มีข้อบกพร่องดังกล่าว ต่อมาในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการตรา The Freedom of Information Act, 1966 ขึ้นมาเพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องข้างต้น กล่าวคือ

- (1) ลดข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานะของบุคคลผู้ร้องขอตรวจดูเอกสาร
- (2) บรรดากระทรวง ทบวง กรม มีภาระต้องพิสูจน์ให้ทราบถึงเหตุผลแห่งการไม่ยอมเปิดเผย
- (3) ผู้ร้องขอตรวจดูเอกสารอาจร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งได้ในกรณีที่มีการไม่ยอมเปิดเผยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

The Freedom of Information Act, 1966 ได้ให้โอกาสแก่ประชาชนชาวอเมริกันอย่างแท้จริงที่จะได้รับทราบถึงเอกสารของทางราชการ โดยได้กำหนดหลักการไว้ว่า เอกสารต่าง ๆ จะต้องเปิดเผย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นดังต่อไปนี้

- (1) โดยความต้องการของคำสั่งของฝ่ายบริหาร (executive order) ให้ถือว่าผลประโยชน์ของชาติในการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศเป็นความลับ
- (2) กฎและระเบียบปฏิบัติภายในของส่วนราชการถือเป็นความลับ
- (3) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าเปิดเผยไม่ได้
- (4) ความลับของทางราชการ ข่าวลับทางพาณิชย์และทางการเงิน
- (5) ข่าวสารติดต่อกันภายใน

- (6) สิทธิส่วนบุคคล
- (7) บันทึกการสอบสวน
- (8) ข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันทางการเงิน
- (9) ข่าวสารเกี่ยวกับการสำรวจ³

กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้จัดให้มีการเข้ารับรู้และตรวจสอบข่าวสารแก่ประชาชนถึง 3 วิธี คือ

- (1) การพิมพ์แพร่หลาย
- (2) การจัดระบบตรวจค้นให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นได้เอง
- (3) การจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย

(1) การพิมพ์แพร่หลาย

ในกฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักให้พิมพ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของส่วนราชการบางประเภทให้แพร่หลายเพื่อที่จะให้ประชาชนได้ทราบถึงพันธะทางกฎหมาย และถือว่า “คำสั่งหรือกฎ” ซึ่งมีได้มีการพิมพ์แพร่นั้น ไม่มีผลบังคับใช้กับประชาชน เว้นเสียแต่ในกรณีที่ประชาชนได้ทราบข้อความของ “คำสั่งหรือกฎ” นั้นตามความเป็นจริง การพิมพ์แพร่นี้ส่วนใหญ่มักจะพิมพ์ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา หรือในบางกรณีจัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ของเอกชน

หลักที่ว่า “กฎหรือคำสั่งของส่วนราชการซึ่งกฎหมายบังคับให้พิมพ์แพร่หลายแล้วมิได้ดำเนินการจัดพิมพ์ ก็จะไม่มีความบังคับแก่คดี” นั้น ใช้บังคับเฉพาะกฎหรือคำสั่งที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนเท่านั้น เพราะกรณีสิทธินั้นประชาชนควรจะได้รับประโยชน์ ไม่ว่าจะตนจะทราบหรือไม่ก็ตาม

(2) การให้ประชาชนทั่วไปได้ตรวจค้น

ข่าวสารบางประเภทไม่มีความสำคัญถึงระดับที่จะให้มีการพิมพ์แพร่หลาย

³โกคิน พลกุล, พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 : หนทางสู่ราชการในระบบเปิด, หน้า 18.

แต่ถ้ามีความสำคัญถึงระดับก็ให้ประชาชนเข้าตรวจค้นได้ทันทีในกฎหมาย Freedom of Information Act, 1966 จึงได้มีบทบังคับให้ประชาชนทั่วไปตรวจค้นได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะติดต่อและเข้าใจการปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยให้มีการจัดเก็บ จัดทำดัชนี และมีสถานที่เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจดูหรือค้นคว้าเองได้ และอาจนำออกโดยขอสำเนาได้เสมอ

นอกจากนี้แล้วประชาชนยังสามารถตรวจสอบหรือค้นคำสั่ง คำแถลงนโยบาย คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และคำสั่งต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งมีได้จัดพิมพ์แพร่หลายได้ แต่ในกรณีจะขอตรวจค้นคำสั่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งในการชี้ขาดข้อพิพาทเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีใช้การชี้ขาดฟ้องร้องคดีหรือไม่ จะเจรจาติดต่อในขณะนั้นได้อย่างไร เหล่านี้ถือว่าควรจัดให้มีการตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป เพราะมีผลช่วยให้ประชาชนสามารถติดต่อกับส่วนราชการได้อย่างถูกต้อง และในกรณีที่จะขอตรวจค้นคู่มือหรือคำสั่งนั้น ถ้าเป็นคู่มือหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเงิน การจัดงานพาหนะ การบริหารงานบุคคล และที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการเหล่านี้แล้ว ถือว่าไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประชาชน จึงไม่ถือว่าอยู่ในบังคับที่จะต้องเปิดเผย

สิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจค้นได้ตามกฎหมายนั้น ถ้าหากส่วนราชการใดไม่จัดให้มีการเข้าตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป กฎหมายก็ยังมีให้หน่วยงานราชการนั้นนำมาอ้างอิงเป็นแนวบรรทัดฐานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชน เว้นแต่สิ่งนั้นจะเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปแก่ประชาชนแล้วเท่านั้น

(3) การจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย

นอกจากบรรดาข่าวสารที่กฎหมายบังคับให้ต้องเปิดเผย โดยวิธีการพิมพ์แพร่หลายหรือโดยจัดให้ประชาชนได้ตรวจค้นได้เป็นการทั่วไปแล้ว บรรดาข่าวสารทั้งหมดจะต้องเปิดเผยโดยวิธีนี้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องเปิดเผย

การเปิดเผยเอกสารราชการโดยวิธีการเช่นนี้ ประชาชนจะต้องร้องขอต่อหน่วยงานราชการ โดยจะต้องรวมลักษณะข่าวสารที่ต้องการโดยชัดแจ้งเพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ เข้าใจว่าเป็นข่าวสารเรื่องอะไร หน่วยงานราชการจะต้องสามารถค้นให้ได้ แม้ว่าจะไม่ได้ในทันที ก็จะสามารถหาได้ในเวลาพอสมควร ในการนี้ ประชาชนผู้ร้องขอให้เปิดเผยเอกสารราชการจะต้อง

เสียค่าธรรมเนียมตามความเหมาะสม⁴

โดยอาศัยกฎหมายฉบับนี้ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ขั้นตอนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหากประชาชนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและอนามัยของตน เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวกับมลพิษจากโรงงานหลอมทองแดง หรือความเสี่ยงของการตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารนี้ให้แก่ประชาชน ถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอแล้ว ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวว่ามีเหตุผลอันสมควรแก่การที่จะไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขของกฎหมายได้หรือไม่

จะเห็นว่าระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา^๕ ในเรื่องการเปิดเผยเอกสารให้ประชาชนได้รับรู้^๖ ฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการได้รับรู้ถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to know) และได้มีการพัฒนาการในเรื่องนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้นการเปิดเผยเอกสารของสหรัฐอเมริกาภายใต้กฎหมาย The Freedom of Information Act จึงเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนชาวอเมริกันอย่างแท้จริงที่จะได้รับทราบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

4.1.2 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

ก่อนปี 1970 รัฐบาลกลางของสหรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่ได้มีการระบุว่าในการศึกษาโครงการจะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และข้อมูลที่ศึกษานั้นจะต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนหรือต้องให้มีการประมวลความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าว

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA) กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อรายงานดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนในการปกป้องชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติจากการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบในด้านต่าง ๆ

รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA) เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อจุดมุ่งหมายให้พลเมืองของสหรัฐได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยถือเป็นนโยบายที่รัฐจะต้องบำรุงรักษาป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อม NEPA มีความแตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่น ๆ เช่น The Clean Air Act, The Clean Water Act หรือ The Resource Conservation and Recovery Act เพราะมิใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการควบคุมมลพิษผู้ใดผู้หนึ่งโดยตรง แต่ NEPA เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารการเตรียมรายงานเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม และทางเลือกในการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจและสาธารณชนพิจารณาในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย⁵ โดยในมาตรา 102 (2) (c) ของ NEPA กำหนดให้การเสนอร่างกฎหมาย หรือโครงการที่มีความสำคัญของรัฐบาลกลาง (Major Federal Action) ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์จะต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS)⁶

สำหรับโครงการที่อยู่ในข่ายจะต้องมีการจัดเตรียมรายงาน EIS นั้นต้องถือเกณฑ์ข้อความใน NEPA ที่ว่า “Major Federal Action Significantly effecting the quality of the humanity environment” ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการคือ 1. Major 2. Significant 3. Federal Action

⁵Jeffrey M. Gaba, Environmental Law (St. Paul, Minn : West Publishing, 1994), p. 51.

⁶Ibid., p. 54.

คำว่า “Major” หมายถึงโครงการใหญ่ที่มีความสำคัญ โดยจะต้องมีการวางแผนงานใช้ระยะเวลานาน ใช้ทรัพยากร และมีการใช้จ่ายเกิดขึ้นจากโครงการ ส่วน “significant” นั้นเป็นการระบุเจาะจงถึงขนาดของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นว่า ต้องถึงขนาดของความเสียหายมากเกินไปกว่าการใช้หรือการดำเนินการตามปกติหรือที่เคยปฏิบัติกันมา ดังนั้นหากโครงการนั้นกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมแต่ไม่รุนแรงถึงขนาดแล้วก็ไม่จำเป็นต้องทำรายงาน EIS และเนื่องจาก NEPA เป็นกฎหมายในระดับสหรัฐ โครงการจึงถูกระบุเฉพาะที่เป็น “Federal Action” คือสหรัฐต้องเกี่ยวข้องด้วย⁷ ซึ่งจากการตีความของศาลว่า “Federal Action” มีขอบเขตเพียงใด ในคดี เช่น Winnebago Tribe of Nebraska V. Ray, 621 F. 2^d 269 (8th Cir. 1980) คดี Kleppe V. Sierra Club, 427 U.S. 390, 96 S.Ct. 2718, 49 L.Ed. 2^d 567 (1976) และในคดี Defenders of Wildlife V. Andrus, 627 F. 2^d 1238 (D.C.Cir. 1980) จากบรรทัดฐานในคดีต่าง ๆ เหล่านี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “โครงการสำคัญของรัฐบาลกลาง” ครอบคลุมถึงกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลสหรัฐ (Federal Government) หรือกิจการของเอกชนที่ต้องได้รับใบอนุญาตหรือการอนุญาตอื่น ๆ จากสหรัฐ การให้เช่าที่ดินของสหรัฐ (Leasing Federal land) รวมทั้งกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสหรัฐ⁸ โครงการเหล่านี้ต้องอยู่ภายในข้อกำหนดที่หน่วยงานของสหรัฐต้องเตรียมรายงาน EIS ตาม NEPA

รายงาน EIS ดังกล่าวต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁹

1. ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น
2. ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หากมีการดำเนินงานตามโครงการ
3. ทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งอาจใช้แทนโครงการที่เสนอ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการนำเอาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นมาใช้เพื่อประโยชน์

⁷William H. Rodgers, Jr., *Environmental law*, (Minnesota : West Publishing Company, 1978), pp.752-753. อ้างถึงใน จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” หน้า 98.

⁸Jeffrey M. Gaba, *Environmental Law*, pp. 54 – 55.

⁹นาถ ตัณฑวิรุฬห์ และธนากร อ้วนอ่อน, รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง, หน้า 4 – 6. อ้างถึงใน ปัญญา บุญเรือง, “กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 185-186.

โครงการในระยะสั้นกับการบำรุงรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในระยะยาว

5. ความสูญเสียในทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่อาจนำกลับคืนมาได้หากมีการดำเนินงานตามโครงการ

หน่วยงานของสหรัฐผู้รับผิดชอบในการเตรียมรายงาน EIS * จะต้องศึกษาค้นคว้า หาข้อมูลและรายละเอียด โดยจะต้องทำการศึกษากับผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เจ้าพนักงานของสหรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ เจ้าพนักงานในระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมขึ้นเป็นร่างรายงานผลกระทบ (Draft) และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ความรวมทั้งสาธารณชน ซึ่งอาจเป็นประชาชนหรือองค์กรที่ให้ความสนใจ หรือได้รับผลกระทบให้ความเห็นและเจ้าพนักงานสหรัฐมีหน้าที่ต้องแถลงตอบถึงประเด็นต่างๆ ที่ได้มีการทำความเห็นนั้น ซึ่งทั้งความเห็นและคำแถลงนี้จะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบฉบับตัวจริงทั้งสิ้น และส่งรายงานผลกระทบฉบับนี้ต่อเจ้าพนักงานสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) เพื่อทบทวนและทำความเข้าใจ¹⁰ อำนาจของ EPA ในการตรวจสอบรายงาน EIS (Review EIS) นี้กำหนดไว้ในมาตรา 309 (a) แห่งกฎหมาย Clean Air Act (CAA) ถ้าหากมีความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่าง EPA กับหน่วยงานของสหรัฐอื่น ๆ ข้อโต้แย้งจะเสนอต่อไปยังคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) ตามมาตรา 309 (b) แห่งกฎหมาย CAA¹¹

* หน่วยงานที่เสนอโครงการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงาน EIS แต่หากมีหลายหน่วยงานเข้าร่วมดำเนินการโครงการนั้น ก็จะต้องให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นหน่วยงานหลัก (Leading Agency) ที่จะต้องทำหน้าที่จัดทำรายงาน แต่หากโครงการเสนอโดยองค์กรที่มีไซหน่วยงานของรัฐ หรืออาจเป็นโครงการของเอกชน เช่น กรณีโรงไฟฟ้าที่ก่อสร้างโดยเอกชน แต่ต้องขออนุมัติจากรัฐ กรณีเหล่านี้หน่วยงานของสหรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องเป็นผู้จัดทำรายงาน อ้างจาก สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม “รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” โครงการศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน, กันยายน 2539, (อัดสำเนา). หน้า 2-7.

¹⁰ Thomas J. Schoenbum, *Environmental Policy Law*, pp. 170 – 177. อ้างถึงใน จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” หน้า 100.

¹¹ Jeffrey M. Gaba, *Environmental Law*, p. 52.

คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) จะพิจารณารายงานและอาจสรุปผลที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือให้มีการพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใหม่ หรือให้มีการทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) หรืออาจให้มีการเจรจากันระหว่างเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง หรือจัดพิมพ์ข้อเสนอแนะของ CEQ หรือมีความเห็นว่ารายงาน EIS มีความสมบูรณ์เหมาะสมแล้วก็เสนอต่อประธานาธิบดี¹²

จะเห็นว่ากฎหมายได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน EIS โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อรายงานดังกล่าว และต้องผนวกความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรายงานดังกล่าวด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและพิจารณารายงาน EIS อาจพิจารณาได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้¹³

1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในขั้นการริเริ่มโครงการ

หน่วยงานของสหรัฐที่ริเริ่มโครงการจะประเมินในขั้นต้นว่า โครงการที่จะดำเนินการจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งจะต้องแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบด้วยสำหรับโครงการที่หน่วยงานเห็นว่าไม่ต้องการจัดทำรายงาน EIS ก็จะต้องมีการจัดทำเอกสารยืนยันว่าโครงการนั้น ๆ ไม่มีผลกระทบสำคัญ (Finding of No Significant Impact) ให้ประชาชนได้รับทราบด้วย ทั้งนี้ประชาชนสามารถที่จะแสดงข้อโต้แย้ง ในกรณีที่หน่วยงานของสหรัฐเห็นว่าโครงการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงาน EIS และหากข้อโต้แย้งมีเหตุผลและน้ำหนักเพียงพอ หน่วยงานนั้น ๆ ก็จะต้องมีการทบทวนแนวทางการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ในการนี้ประชาชนอาจส่งจดหมายไปยังเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา เพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นหรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น หากไม่มีการจัดทำรายงาน EIS และอาจส่งจดหมายไปยังหน่วยงาน หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ด้วย ภายหลังจากส่งแล้วก็จะต้องมีการติดตาม และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

¹²จรวดชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” หน้า 100.

¹³สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” หน้า 2-8-2-12.

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Scoping)

เมื่อหน่วยงานพิจารณาแล้วว่า โครงการจะต้องมีการจัดทำรายงาน EIS จะต้องมีการประกาศ Notice of Intent ลงใน Federal Register ซึ่งจะมีรายละเอียด คือ

- (1) อธิบายถึงลักษณะโครงการที่เสนอ
- (2) ประกาศว่าจะมีการจัดทำขอบเขตการศึกษาผลกระทบเมื่อไร และที่
ไหน
- (3) ชี้แจงว่าประชาชนสามารถติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมได้อย่างไร

ทั้งนี้ หน่วยงานที่ริเริ่มโครงการสามารถติดต่อแจ้งข่าวและข้อมูลกับประชาชน และองค์กรอื่น ๆ ผ่านทางศูนย์ข้อมูลประจำมลรัฐและท้องถิ่น จะประกาศในหนังสือพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ในท้องถิ่น และอาจส่งจดหมายโดยตรงไปยังบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ

ในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบนั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการ ดังนี้

1. เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมพิจารณาขอบเขตการศึกษา ซึ่งได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลกลาง หน่วยงานของมลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และผู้สนใจอื่น ๆ ด้วย
2. การพิจารณาขอบเขตจะเป็นการพิจารณาถึงประเด็นผลกระทบที่สำคัญ ที่ต้องมีการศึกษา รวมทั้งประเด็นใดบ้างที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา เป็นการร่วมกันจัดทำ Scoping Guidelines

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างรายงาน EIS (Draft EIS)

ในขั้นตอนนี้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ องค์กรเอกชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้รับร่างรายงาน EIS และมีเวลาศึกษา 45-60 วัน เพื่อให้ข้อคิดเห็นในประเด็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อพิจารณาได้ข้อคิดเห็นแล้ว อาจทบทวนดูก่อนว่า ข้อคิดเห็นนั้นสำคัญหรือไม่ ข้อเสนอนั้นมีความเป็นไปได้เพียงใด มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปหรือไม่ เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว ผู้

เสนอความคิดเห็นก็จะจัดทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเสนอหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในการเสนอความเห็นนี้ นอกจากจะพิจารณาเฉพาะเรื่องผลกระทบแล้ว ควรจะต้องให้ความเห็น โดยภาพรวมว่าเห็นด้วยกับโครงการหรือไม่ หากไม่เห็นด้วยอาจจะเสนอทางเลือก หรือไม่ก็ควร อธิบายให้เหตุผลโดยชัดเจนด้วย

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีของสหรัฐอเมริกา นั้น โดยทั่วไปมัก จะมีการติดต่อกันโดยตรงระหว่างประชาชนที่สนใจที่จะให้ความเห็นต่อการจัดทำร่างรายงานกับผู้ ที่ทำหน้าที่เขียนรายงาน เป็นรูปแบบที่ประชาชนอาจเข้าพบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตลอดเวลา เพื่อ ทารือหรือโน้มน้าว และชี้ให้เห็นประเด็นผลกระทบที่สำคัญ แต่ก็มีวิธีการอื่นที่นิยมเช่นกัน ได้ แก่ การจัดประชุมสาธารณะ (Public Meeting) เพื่อรับฟังและรวบรวมความคิดเห็นประชาชน แต่มักจะเป็นในรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับโครงการ ไม่เจาะจงลงไปที่ย่าง รายงานเท่านั้น

หากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งสูง บางหน่วย งานของรัฐจะจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee) ขึ้น มีองค์ประกอบจาก หลายกลุ่ม ทั้งตัวแทนจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรเอกชน นักวิชาการ รวมทั้งกลุ่มผล ประโยชน์ต่าง ๆ คณะกรรมการจะมีการประชุมเป็นระยะ ๆ ร่วมกับหน่วยงานแกนนำที่จะจัดทำ ร่างรายงาน EIS ซึ่งจะมีส่วนพิจารณาตั้งแต่การกำหนดขอบเขต (Scope) และเนื้อหาที่จะจัดทำ ร่างรายงาน ในทางปฏิบัติประชาชนมักจะขอทราบทำที่ว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นมาหรือไม่ หากมีการจัดตั้งก็จะขอให้มีตัวแทนภาคประชาชน เข้าไปร่วมด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณารายงาน EIS (Final EIS)

หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงาน จะพิจารณารายงาน EIS โดยคำนึง ถึงข้อคิดเห็นที่ได้จากประชาชน และข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำรายงาน EIS ส่วน ที่เป็นความคิดเห็นที่ประชาชนเสนอมามากจะมีการผนวกไว้ในตอนท้ายของรายงาน EIS นอก จากนี้ CEQ ยังอาจจัดให้มีการประชุมประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วย ในการประชุม เพื่อพิจารณารายงาน EIS ของ CEQ ประชาชนสามารถเข้าสังเกตการณ์การประชุมได้ทุกครั้ง รวมทั้งมีสิทธิภายใต้กฎหมาย Freedom of Information Act ที่จะร้องขอเอกสารจาก CEQ

ด้วย สำหรับขั้นตอนนี้หน่วยงานที่พิจารณา (CEQ) จะมีเวลา 30 วันในการพิจารณา สำหรับประชาชนช่วงนี้ถือเป็นโอกาสสุดท้ายในการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม และเมื่อมีการพิจารณาและประกาศออกมาขั้นสุดท้ายว่าเป็นรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์ ก็ถือได้ว่าเป็นการยุติบทบาทของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ในทางปฏิบัติประชาชนยังมีช่องทางในการแสดงออกถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นรูปแบบที่เป็นทางการอีกต่อไป

โดยปกติประชาชนต้องติดต่อขอรายงาน EIS ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่หากว่ารายงานมีความหนามากก็อาจจะมีการเก็บเงินค่าเอกสารรายงานนี้ด้วย ในการพิจารณารายงาน ประชาชนจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อตรวจรายงานดูว่า หน่วยงานที่จัดทำรายงานมีคำอธิบายต่อข้อโต้แย้งของประชาชนอย่างไร หรือมีข้อเสนอแนะอย่างไร ทั้งนี้ ข้อโต้แย้ง คำชี้แจง ข้อสังเกต และข้อคิดเห็นต้องมีการบันทึกไว้ในรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์

ประการที่สอง ประชาชนอาจจะหาการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ให้ช่วยสนับสนุนฝ่ายตน อาจโดยการดูว่ามีใครให้ข้อคิดเห็นต่อรายงาน แล้วพยายามหาแนวร่วมหรือเรียนรู้ประเด็นใหม่ ๆ ของผู้อื่นที่เสนอมา หากผลพิจารณารายงานของหน่วยงานเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่ประชาชนต้องการ ประชาชนมักจะใช้วิธีการรณรงค์ (Campaign) อีกครั้งหนึ่ง

5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ (Monitoring)

ตามกฎหมายแล้ว เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการนำโครงการไปดำเนินการ ก็จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการลดผลกระทบให้เป็นไปตามที่ได้ระบุไว้ในรายงาน EIS และหากประชาชนร้องขอที่จะขอทราบถึงความคืบหน้าด้านการติดตามผล (Monitoring) ของหน่วยงานเจ้าของโครงการว่ามีผลการดำเนินการเป็นประการใด เจ้าของโครงการก็ต้องแจ้งข้อมูลนั้นให้ประชาชนได้ทราบตามที่ร้องขอด้วย

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและพิจารณารายงาน EIS ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมอบหมายให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ จนถึงขั้นตอนการพิจารณารายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมักจะใช้การรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเป็นสำคัญ

ดังนั้น โรงงานอุตสาหกรรมที่หากเป็นโครงการสำคัญ ๆ ของรัฐบาลกลาง (Major Federal Action) ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็โครงการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลสหรัฐ (Federal Government) หรือดำเนินการโดยเอกชนซึ่งรัฐบาลกลางมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องแล้ว ย่อมตกอยู่ในข่ายที่ต้องเตรียมรายงาน EIS ด้วย

4.1.3 การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ

นอกจากการให้ประชาชนสามารถร้องขอที่จะทราบถึงความคืบหน้าด้านการติดตามผล (Monitoring) การนำมาตราการลดผลกระทบตามที่ได้ระบุไว้ในรายงาน EIS จากหน่วยงานเจ้าของโครงการว่ามีผลการดำเนินการเป็นประการใดแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษต่อหน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการกำหนดให้หน่วยงานราชการที่ได้รับการรายงานข้อมูลต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นสู่สาธารณชน ซึ่งกลไกดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุมมลพิษตามกฎหมาย และยังเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแก่หน่วยงานราชการอีกด้วย¹⁴

¹⁴ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1/3, (ม.ป.ท., 2540), หน้า 203.

ในรัฐบัญญัติรักษาคุณภาพน้ำ (Clean Water Act) มีการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษติดตั้งระบบจัดวิธีการรวบรวมข้อมูล (Monitoring Equipment on Methods) เกี่ยวกับการปล่อยของเสียแล้วรายงานต่อสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) และ EPA มีหน้าที่ต้องจัดเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นไว้ให้พร้อมเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะและเปิดเผยแก่ผู้ที่ร้องขอเข้ามาเป็นราย ๆ ไป นอกเหนือจากนั้น EPA ยังได้จัดให้มีการแจกจ่ายข้อมูลในทุกรอบสี่เดือนในกรณีที่ปรากฏจากการรายงานโดยแหล่งกำเนิดมลพิษเองว่ามีการปล่อยเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ เรียกว่า Quarterly Non – Compliance Report ไปยังบุคคลหรือองค์การเอกชนที่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับ EPA ว่าต้องการให้ EPA แจกจ่ายรายงานข้อมูลถึงตนเป็นกรณีพิเศษ

นอกเหนือจากการใช้การเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนแล้ว EPA ยังใช้สื่อมวลชนเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance) อีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษเกิดขึ้น และ EPA ได้เข้าดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) ด้วยมาตรการต่าง ๆ แก่แหล่งกำเนิดมลพิษแล้ว EPA ก็จะรายงานข่าวผลการบังคับใช้นั้นไปยังสื่อมวลชนเพื่อเผยแพร่สู่ประชาชนว่ามีแหล่งกำเนิดมลพิษได้กระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมและได้รับการลงโทษอย่างไร โดย EPA จะรายงานข่าวต่อสื่อมวลชนทุกครั้งที่เกิดคดีขึ้น เพื่อให้แหล่งกำเนิดมลพิษเกรงกลัวต่อโทษทางสังคมที่จะได้รับจากการกระทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ EPA ยังตีพิมพ์รายงานความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Accomplishment Report) เป็นรายปีเพื่อสรุปผลการบังคับใช้กฎหมายแต่ละกรณีโดยย่อแจกจ่ายแก่ประชาชนทั่วไปอีกด้วย

นอกจากนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาชนจะเรียนรู้เกี่ยวกับคุณภาพน้ำและการช่วยปกป้องแหล่งน้ำของชาติโดยการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในการติดตามตรวจสอบ (Volunteer Monitor) อาสาสมัครจะวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำเพื่อดูการละลายของออกซิเจน สารอาหาร (Nutrients) ค่าความเป็นกรดต่าง (PH) อุณหภูมิ และส่วนประกอบอื่นๆของน้ำ ประเมินคุณภาพของระบบนิเวศน์ของลำธารที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์น้ำ และประเมินสภาพโดยรวมของลำธารและการใช้ที่ดินที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำ จัดทำบัญชีรายชื่อและเก็บรวบรวมขยะจากชายหาด รวมทั้งการฟื้นฟูสภาพดินที่อยู่ใกล้ริมโทรม เจ้าหน้าที่ของมลรัฐและท้องถิ่นอาจใช้ข้อมูลของอาสาสมัครเพื่อป้องกันปัญหาคุณภาพน้ำ กำหนดแนวโน้มของน้ำที่ไม่ได้มีการติดตามตรวจสอบ และวางแผนการตัดสินใจ ส่วนอาสาสมัครจะได้ประโยชน์จากการ

เรียนรู้เกี่ยวกับแหล่งน้ำในท้องถิ่น ระบุได้ว่าอะไรเป็นเงื่อนไขหรือกิจกรรมที่อาจสร้างปัญหามลพิษได้ ได้ทำงานร่วมกับกลุ่ม กลุ่มสิ่งแวดล้อม และรัฐบาลมลรัฐหรือท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น

EPA จะให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของอาสาสมัครติดตามตรวจสอบในทุกทาง เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมระดับชาติและระดับเขตเพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกลุ่มอาสาสมัคร หน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ และภาคการศึกษา แจกจ่ายตัวอย่างคู่มือวิธีการดำเนินงานสำหรับอาสาสมัคร จัดทำฐานข้อมูลโครงการอาสาสมัครทั่วประเทศ และสำนักงาน EPA ทั้ง 10 เขตจะให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค (ส่วนใหญ่เป็นการควบคุมคุณภาพและวิธีการในห้องทดลอง) มีการร่วมมือระหว่างเขต และให้เงินช่วยเหลือแก่มลรัฐเพื่อใช้สนับสนุนอาสาสมัครติดตามตรวจสอบทะเลสาบและการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ไม่แน่นอน (Nonpoint Source) ซึ่ง EPA เขตจะต้องดำเนินการด้วยเช่นกัน¹⁵ ตัวอย่างเช่น การจัดทำ EPA Lakewalk Manual : A Guidebook for Citizen Participation ซึ่งเป็นคู่มือให้คำแนะนำโดยย่อที่จัดพิมพ์โดยส่วนงานน้ำ (Water Division) ของสำนักงาน EPA เขต 10 คู่มือเล่มนี้จะให้คำแนะนำแก่ประชาชนที่มาเยี่ยมชมใกล้ ๆ ทะเลสาบให้กรอกข้อมูลและมอบให้กลุ่มสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น หรือ EPA คู่มือนี้จะเขียนด้วยภาษารวมตา และจะบรรจุกระดาษบันทึกข้อมูล (Work Sheet) สำหรับผู้เดินสำรวจทะเลสาบใช้ในการกรอกข้อมูล นับเป็นความพยายามของ EPA ที่เข้าถึงประชาชนโดยให้แจ้งข้อมูลและมีส่วนเกี่ยวข้องในการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำของชาติ¹⁶

ส่วนความร่วมมืออย่างเป็นทางการที่ได้จัดให้มีขึ้นระหว่างประชาชนและรัฐในการติดตามตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น ในปี 1992 The Minnesota chapter of the National Audubon Society ซึ่งเป็นองค์การพัฒนาเอกชน (NGO) US.EPA และ The U.S. Army Corps of Engineers (Corps) ได้ริเริ่มโครงการติดตามตรวจสอบมาตรฐานลดผลกระทบพื้นที่ชุ่มน้ำในมลรัฐ โครงการนี้ได้รับทุนจาก US.EPA ใช้โดยอาสาสมัคร Audubon ที่ได้รับการฝึกอบรม

¹⁵Environmental Protection Agency, What is Vollunteer Monitoring?, Available from : <http://www.epa.gov/OWOW/monitoring/volunteer/epavm.html>, December ; 2, 2001 ; p. 5.1.

¹⁶Nancy Perkins Spyke, Public Participation in Environmental Decisionmaking at The New Millennium : Structuring New Spheres of Public Influence, Available from : http://www.lexis-nexis.com/universe/docu...zV&_md5=1697fa6f493a65150b4a39fb838a016, May 23 ; 2000 ; p. 22.

รมในการติดตามตรวจสอบมาตรการลดผลกระทบบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ และรายงานข้อมูลที่ได้ไปยัง US.EPA และ The Corps ซึ่ง The Corps จะใช้ข้อมูลพัฒนาโครงการลดผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งใหม่ ภายใต้รัฐบัญญัติรักษาคุณภาพน้ำ (Clean Water Act) ¹⁷

4.1.4 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหาย

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน และได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการยืนยันว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย จึงได้มีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานของรัฐ และการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า “Citizen Suit” เพื่อให้ประชาชนบังคับใช้กฎหมายหรือกระตุ้นให้รัฐต้องบังคับใช้กฎหมาย แม้จะไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรง แต่หากพบว่ามีผลกระทบก็สามารถเข้ามาดำเนินการเองได้ ¹⁸

หลัก Citizen Suit เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 304 ของ The Clean Air Act ที่ได้รับการแก้ไขในปี 1970 ¹⁹ ปัจจุบันได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น The Clean Water Act, The Clean Air Act, Resource Conservation and Recovery Act, Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act เป็นต้น แต่ในรัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) มิได้มีข้อกำหนดบรรจหลัก

¹⁷“Citizen Enforcement : Tool for Effective Participation,” Capacity Building Support Document for Environmental Compliance and Enforcement Programs, Fifth International Conference on Environment Compliance and Enforcement, Monterey, California, U.S.A., November 16 – 20, 1998.

¹⁸Michael D. Axline, Environmental Citizen Suits, (Printed in the United State of America, 1955), P. 4.02. อ้างถึงใน ปัญจพร โกศลกิตติวงศ์, “ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 89.

¹⁹Jeffrey G. Miller and Environmental Law Institute, Citizen Suit : Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws. (United States of America : John Wiley and son , 1987), p. 4.

Citizen Suit ไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มิใช่กฎหมายที่กำหนดให้มี กฎเกณฑ์ข้อบังคับในเชิงลงโทษควบคุมกับผู้หนึ่งผู้ใดโดยตรง แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนด นโยบายสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับข้อมูลการเตรียมรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทางเลือกในการดำเนินโครงการเพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนอย่างรอบคอบ โดยเจ้าพนักงานหรือ สาธารณชนก่อนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย²⁰

หลัก Citizen Suit นี้ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อผู้ใดก็ตามไม่ ว่าจะเป็นเอกชนผู้ประกอบการอันก่อให้เกิดมลพิษหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลัก กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีในลักษณะเป็นการช่วยบังคับใช้ กฎหมายนั้น มาจากการยอมรับว่ารัฐเองโดยลำพังไม่มีกำลังคนและงบประมาณเพียงพอที่จะสอด ส่องดูและตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันผู้ที่อยู่ใต้ข้อบังคับของ กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ใช่มีแต่เพียงเอกชนผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น เจ้า พนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งหรือดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ ละฉบับระบุไว้ก็เป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นกัน หากเจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ประชาชนก็สามารถเข้ามามีบทบาทช่วยเสริมสร้างการ บังคับใช้กฎหมายให้เข้มแข็งในอีกทางหนึ่งด้วยการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้า ที่ตามกฎหมายของเจ้าพนักงาน²¹

ประชาชนผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลัก Citizen Suit คือ บุคคลใด ๆ ก็ตามที่สิทธิ ประโยชน์ของตนเองถูกรบกวนหรือคาดเห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะถูกรบกวนจากการกระทำที่ละเมิด ต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม บุคคลในที่นี้หมายถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลและยังรวมถึงองค์การ พัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ย่อมมีสิทธิฟ้องให้จำเลยหยุดหรือเพิกถอนการกระทำที่ ละเมิดต่อกฎหมาย หรือบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนให้จำเลยชดเชยค่าเสียหาย ที่เกิดให้เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม การฟ้องคดีตามหลัก Citizen Suit นี้ เป็นการฟ้องคดีที่ถือ เสมือนว่าบุคคลผู้ฟ้องทำหน้าที่แทนส่วนรวมในการบังคับใช้กฎหมาย แม้โจทก์จะฟ้องให้จำเลย

²⁰ Jeffrey M. Gaba, Environmental Law (St. Minn : West Publishing Co., 1994), p.51.

²¹ Percival, Miller, Schroeder, and Leape, Environmental Regulation : Law Science, and Policy, (n.p.,1992), p. 996. อ้างถึงใน กรมควบคุมมลพิษ, รายงานฉบับสมบูรณ์ข้อเสนอแนะการปรับปรุง กลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1/3, หน้า 198.

คดีใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ศาลพิพากษาให้จำเลยจ่ายก็จะตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นทรัพย์สินสมบัติของส่วนรวมต่อไป²² เช่น มาตรา 505 ของ Clean Water Act อนุญาตให้บุคคลใด ๆ ก็ตามที่สิทธิประโยชน์ของตนเองถูกรบกวนหรืออาจจะถูกรบกวน (having an interest which is or may be adversely affected) มีสิทธิที่จะฟ้องร้องทางแพ่งต่อบุคคลใดที่ละเมิดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง ข้อกำหนดหรือคำสั่ง หรือทำการฟ้อง EPA ในกรณีที่ EPA ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะต้องกระทำ²³

ซึ่งศาลสหรัฐอเมริกาได้ยึดถือตีความเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายว่า สิทธิประโยชน์ที่จะเป็นบ่อเกิดแห่งสิทธิในการฟ้องคดี หมายถึงสิทธิประโยชน์ที่จะมีความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี²⁴ อันได้แก่

1. สิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติที่รื่นรมย์ (Use and Enjoyment of Recreational Resources) เช่น สิทธิของกลุ่มชมรมผู้ชมนก ที่จะฟ้องร้องผู้ละเมิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลกระทบต่อจำนวนประชากรนกในป่า

2. สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย เช่น ประชาชนที่ต้องสูดดมอากาศในเขตที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษละเมิดกฎหมายรักษาคุณภาพอากาศ หรือผู้อยู่อาศัยที่ต้องพึ่งพาแหล่งน้ำที่มีโรงงาน หรือเจ้าพนักงานเกี่ยวกับโรงงานฝึ้นกฎหมาย รักษาคุณภาพน้ำ ทั้งนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นต่อสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือเป็นความเสียหายที่คิดคำนวณค่าเป็นเงินได้เท่านั้น

การตีความของศาลสหรัฐอเมริกามีขอบเขตที่กว้างด้วยเหตุผลที่ว่ามาตรการการฟ้องร้องคดีดังกล่าวมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะพิเศษของปัญหาสิ่ง

²²กรมควบคุมมลพิษ, รายงานฉบับสมบูรณ์ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1/3, หน้า 198.

²³Lynn M. Gallagher, "Clean Water Act" in *Environmental Law Handbook*, eds. Thomas F. P. Sullivan (United States of America, 1995), p. 167.

²⁴Jeffrey G. Miller and Environmental Law Institute, *Citizen Suit : Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws*, (n.p.,1987) อ้างถึงใน กรมควบคุมมลพิษ, รายงานฉบับสมบูรณ์ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1/3, หน้า 199.

แวดล้อมที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการช่วยกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อีกทั้งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายที่ถูกออกแบบมาให้สามารถมีบทบาททั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข ในเมื่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษด้วยการกำหนดค่ามาตรฐานด้านต่างๆพร้อมทั้งกำหนดให้แหล่งมลพิษมีหน้าที่เก็บสถิติข้อมูลและรายงานการควบคุมมลพิษเพื่อคอยตรวจสอบมิให้มีการปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ก็ควรที่จะไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อนจึงจะให้ฟ้องได้

แต่การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit) กฎหมายอาจกำหนดให้มีเงื่อนไขที่ ต้องกระทำก่อนที่จะมีการฟ้องคดี เช่น ในกฎหมาย The Clean Water Act กำหนดให้ประชาชนผู้ฟ้องร้องจะต้องแจ้งเตือนล่วงหน้าไปยังผู้ถูกกล่าวหา EPA หรือมลรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นไม่น้อยกว่า 60 วันก่อนที่ยื่นฟ้องคดี โดยศาลจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีหากยังไม่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าดังกล่าว²⁵

อย่างไรก็ตามหลัก (Citizen Suit) ของสหรัฐอเมริกาไม่รวมถึงการฟ้องคดีอาญาเพราะการฟ้องคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้เสียหายหรือราษฎรฟ้องคดีเองไม่ได้ ต้องเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้นที่จะฟ้องได้ ซึ่งต่างกับของประเทศไทยที่ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง²⁶

หลักการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน (Citizen Suit) ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสีงแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม และยังเป็นโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบการทำงานหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

²⁵Jeffrey M. Gaba, *Environmental Law*, p. 92.

²⁶วิตรีรัตน์ แสงอรุณ, “อำนาจฟ้องทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางน้ำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 112.

4.1.5 รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จากการศึกษาพบว่าประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา โรงงานอุตสาหกรรมและประชาชนในท้องถิ่น เพื่อร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหา ดังตัวอย่าง คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Advisory Committee (APCAC)) ในท้องถิ่นอัลเลเกนีส (Allegheny County) ที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

Allegheny County ตั้งอยู่ในรัฐเพนซิลวาเนีย และเป็นที่ตั้งของเมืองพิตส์เบิร์ก (Pittsburgh) ท้องถิ่นนี้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตเหล็กของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากความเฟื่องฟูทางอุตสาหกรรมจึงทำให้ท้องถิ่นนี้มีปัญหามลพิษทางอากาศที่รุนแรงที่สุดของประเทศ ท้องถิ่นนี้เป็นหนึ่งในหลาย ๆ ท้องถิ่นที่ได้พยายามปรับปรุงคุณภาพอากาศ และเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมมลพิษทางอากาศ เทคนิคการควบคุมมลพิษและมาตรฐานที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้น กลายเป็นต้นแบบในระดับประเทศ²⁷

Allegheny County เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 18 อุตสาหกรรมในช่วงแรกเป็นพวกโลหะถ่านหิน และอุตสาหกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และยังมีโรงงานผลิตสารเคมีตั้งอยู่ด้วย มีการใช้ถ่านหินในครัวเรือน ต่อมามีการฝังท่อส่งก๊าซเพื่อบริการในเขตพื้นที่และมีโรงไฟฟ้าถ่านหินด้วย²⁸

ในช่วงศตวรรษที่ 19 เนื่องจาก Allegheny County ได้ถูกพัฒนาเป็นศูนย์กลางเขตอุตสาหกรรม ดังนั้นการระบายอากาศเสียจากแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบ่อยๆ ทำให้ในช่วงนั้นมีปัญหามลพิษที่รุนแรงมาก เมืองในท้องถิ่นนี้ได้รับการขนานนามว่าเป็น “นรกที่มีฝาครอบ” (Hell with its lid off) แม้กระทั่งจนถึงปี 1940 สภาพมลพิษบางครั้งรุนแรงมากจนในเมืองพิตส์เบิร์กถึงกับต้องเปิดไฟส่องสว่างตามถนนในช่วง

²⁷ U.S. Environmental Protection Agency, *Principles of Environmental Enforcement*, (n.p., 1992), p. 11 – 2.

²⁸ *Ibid.*, p. 11 – 4.

เวลากลางวัน²⁹

ความพยายามในการที่จะควบคุมคุณภาพอากาศได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 แต่ยังคงไม่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ได้ดำเนินการเรื่อยมา จนได้ประสบความสำเร็จตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา โดยมีหลายปัจจัยที่ทำให้การควบคุมมลพิษทางอากาศใน Allegheny County ประสบความสำเร็จ ทั้งกฎระเบียบของท้องถิ่นที่ได้ระบุค่ามาตรฐานและวิธีการตรวจวัดไว้อย่างชัดเจน และกำหนดกลไกการบังคับใช้ต่าง ๆ ไว้ด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นสามารถดำเนินการและหาข้อยุติกับผู้ฝ่าฝืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การดำเนินการนั้นแม้จะมีความเข้มงวดมากแต่ก็กำหนดไว้เพื่อให้สถานประกอบการสามารถปฏิบัติตามได้ตามสภาพการที่ประชาชนให้การสนับสนุนให้มีคุณภาพอากาศที่ดีก็เป็นการสร้างบรรยากาศสนับสนุนการบังคับใช้และสร้างแรงกดดันทางสังคมต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย และการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Advisory Committee (APCAC)) ซึ่งกลายเป็นเวทีสำคัญสำหรับความร่วมมือและการหารือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ได้รับผลกระทบการควบคุมมลพิษทางอากาศ และยังช่วยเปลี่ยนความสัมพันธ์ที่ไม่ดีนักให้กลายเป็นทรัพยากรที่นำมาใช้ในการพัฒนากฎระเบียบและการดำเนินโครงการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ³⁰ ส่วนปัจจัยอื่นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของมลรัฐและรัฐบาลกลาง เนื่องจากท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการลงโทษและดำเนินโครงการตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ รัฐบาลกลางจึงให้การสนับสนุนเงินและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค เพื่อให้สำนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศ (Bureau of Air Pollution) สามารถจ้างบุคคลากรและจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ติดตามตรวจสอบมลพิษได้เพิ่มเติม หรือการที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการกับกรณีการบังคับใช้ที่ยาก ๆ ได้ประสบความสำเร็จเป็นการจูงใจมิให้สมาชิกอื่นในชุมชนละเมิดกฎหมาย

²⁹ Ibid., p. 11 – 5.

³⁰ Ibid., pp. 11 – 18 – 11 – 19.

Air Pollution Control Advisory Committee (APCAC) ถูกจัดตั้งขึ้นโดย Article XIII * ในปี ค.ศ. 1960 ทำหน้าที่เสนอแนะการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศและเป็นที่ยอมรับให้กับ County Bureau of Air Pollution Control และ Board of Health เกี่ยวกับกิจกรรมการควบคุมมลพิษทางอากาศ นอกจากนี้ APCAC ยังได้จัดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ Bureau of Air Pollution Control และความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับคุณภาพอากาศในท้องถิ่น APCAC มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างเข้มงวดในการให้คำแนะนำ

APCAC จะประกอบด้วยกรรมการ 19 คนซึ่งจะรวมถึงตัวแทนจากภาคการศึกษา (academia) กลุ่มสิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มประชาชนที่สนใจ และภาคอุตสาหกรรม ซึ่งตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมจะถูกจำกัดไว้ 5 คน กรรมการทุกคนจะถูกแต่งตั้งโดย County Commissioners คณะกรรมการจะมีการพบปะกับประชาชน 6-8 ครั้งต่อปี และจะทบทวนและให้ความเห็นต่อกฎระเบียบใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ Bureau of Air Pollution Control เป็นผู้ร่างขึ้น อีกทั้งยังมีหน้าที่ทบทวน State Implementation Plan ของรัฐเพนซิลเวเนีย เสนอโครงการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ และโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพอากาศให้อยู่ในเกณฑ์ดี APCAC เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้หน่วยงานและกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการควบคุมมลพิษทางอากาศได้เข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย³¹

* Article XIII เป็นกฎระเบียบ (regulations) ที่ออกโดย Allegheny County โดยในปี ค.ศ. 1970 รัฐบัญญัติพิทักษ์อากาศสะอาด (National Clean Air Act) ให้ U.S. EPA กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศที่เหมาะสมสำหรับสุขภาพอนามัยขึ้น (Health – related National Ambient Air Quality Standards) และให้แต่ละรัฐยกร่างและบังคับใช้ State Implementation Plans (SIP) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคุณภาพอากาศที่กำหนดไว้ เนื่องจาก Allegheny County ได้เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศมาเป็นเวลานาน รัฐเพนซิลเวเนียจึงให้อำนาจกับ Allegheny County เพื่อที่จะยกร่างและดำเนินโครงการควบคุมมลพิษทางอากาศในท้องถิ่น Allegheny County ได้เสนอโครงการซึ่งได้รับการอนุมัติจากรัฐเพนซิลเวเนีย และในเวลาไม่นานก็ได้รับการอนุมัติจาก U.S. EPA ทำให้โครงการและกฎระเบียบที่ยกร่างขึ้นกลายเป็นส่วนหนึ่งของ SIP ของรัฐเพนซิลเวเนีย ซึ่งทั้งท้องถิ่น รัฐบาลแห่งมลรัฐ และรัฐบาลกลางได้นำไปใช้บังคับได้ตั้งแต่ปี 1972 แต่รัฐบาลแห่งมลรัฐและรัฐบาลกลางจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้ ก็เฉพาะแต่ในสถานการณ์ซึ่งการดำเนินงานในระดับมลรัฐหรือระดับชาติเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้บรรลุผล *ibid.*, p. 11 – 6.

³¹ *Ibid.*, pp. 11 – 7 – 11 – 8.

4.2 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.1 จะเห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม ทั้งการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมติดตามตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบ รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีรูปแบบและโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมกัน ทำให้ประชาชนสามารถใช้บทบาทของตนในการมีส่วนร่วมจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างเต็มที่ ทำให้ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้รับการดูแลให้เกิดกรณีร้ายแรงได้ง่าย ซึ่งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมของในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทยอาจเปรียบเทียบกันได้ ดังนี้ (ดูตารางที่ 12)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
4.2.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมสามารถทำได้โดยอาศัยกฎหมาย The Freedom of Information Act 1974 : FOIA ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ถึงข้อมูลข่าวสารราชการทุกชนิดเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมสามารถทำได้โดยอาศัยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 6 (1) เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย
4.2.2 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น	รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA) ได้กำหนดกระบวนการจัดทำรายงาน EIS และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อรายงานดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและพิจารณา EIS อาจพิจารณาได้ตามขั้นตอนดังนี้	ไม่มีกฎหมายกำหนดชัดเจนในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำรายงาน EIA คงมีเพียงกฎหมายลำดับรองฉบับหนึ่งที่ทำให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ยังคงมีข้อจำกัด เพราะการ

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (ต่อ)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
	<ol style="list-style-type: none"> 1. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในขั้นการริเริ่มโครงการ 2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาขอบเขตการศึกษาผลกระทบ (Scoping) 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างรายงาน EIS (Draft EIS) 4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณารายงาน EIS (Final EIS) 5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ (Monitoring) 	<p>ตัดสินใจให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่กฎหมายกำหนด หากผู้มีอำนาจเหล่านี้ไม่สั่งให้มีการทำประชาพิจารณ์ ก็ไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินการใด ๆ ได้ และการจัดทำประชาพิจารณ์จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบกับประชาชนเป็นจำนวนมากในวงกว้าง ไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเพียงไม่กี่ราย หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนเพียงบางกลุ่ม</p>

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (ต่อ)

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
<p>4.2.3 การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ</p>	<p>- กฎหมายกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษต่อหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และให้หน่วยงานราชการที่ได้รับรายงานข้อมูลต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นสู่สาธารณชน เช่น ในรัฐบัญญัติรักษาคุณภาพน้ำ (Clean Water Act) มีการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษติดตั้งระบบจัดวิธีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยของเสียแล้วรายงานต่อ EPA และมีหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ให้พร้อมเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะและผู้ที่ร้องขอเข้ามาเป็นราย ๆ ไป</p> <p>- นอกจากนี้ EPA ยังได้แจกจ่ายข้อมูลในทุกรอบสี่เดือนในกรณีที่น่าสงสัยจากรายงานว่ามีการปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานที่กำหนดไว้ (Quarterly Non-Compliance Report) ไปยังบุคคลหรือองค์การเอกชนที่ได้ขึ้นบัญชีไว้ว่า</p>	<p>- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมลพิษจากโรงงาน ได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทต้องจัดทำรายงานข้อมูลซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมและบำบัดมลพิษของโรงงาน เสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้ โดยอาศัยกฎหมาย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) แต่โดยทั่วไปแล้วการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงอาศัยหน่วยงานราชการเป็นหลัก และยังขาดกลไกการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ</p>

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (ต่อ)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
	<p>ต้องการให้ EPA แจกจ่ายรายงานข้อมูลถึงตนเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีการใช้สื่อมวลชนเข้ามาส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย โดย EPA จะรายงานข่าวทุกครั้งที่แหล่งกำเนิดมลพิษได้กระทำผิด และได้รับการลงโทษอย่างไรไปยังสื่อมวลชนเพื่อเผยแพร่สู่ประชาชน เพื่อให้แหล่งกำเนิดมลพิษเกรงกลัวโทษทางสังคมที่จะได้รับการกระทำผิดกฎหมาย - EPA จะให้การสนับสนุนอาสาสมัครในการติดตามตรวจสอบ (Volunteer Monitoring) แหล่งน้ำทุกทาง เช่น การจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างอาสาสมัคร หน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ และภาคการศึกษา การจัดทำคู่มือตัวอย่างในการติดตามตรวจสอบ การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค การให้เงินสนับสนุนแก่อาสาสมัคร เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> - อย่างไรก็ตาม ถ้าสุดท้ายกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีการออกระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543 โดยระเบียบดังกล่าวให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงานด้วยการจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ระเบียบดังกล่าวก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นนอกจากโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (ต่อ)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
4.2.4 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหาย	มีหลัก Citizen Suit ที่เปิดโอกาสให้บุคคลใด ๆ ก็ตามที่มีสิทธิประโยชน์ของตนเองถูกระทบกระทบหรือคาดเห็นอย่างชัดเจนว่าจะถูกระทบจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม บุคคลในที่นี้หมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล รวมถึงองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องให้เอกชนผู้ประกอบการอันก่อให้เกิดมลพิษ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยถือเสมือนว่าบุคคลผู้ฟ้องทำหน้าที่แทนส่วนรวมในการบังคับใช้กฎหมาย	บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องคดีทั้งในทางแพ่งทางอาญา และในทางปกครองต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนผู้ประกอบการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม นอกเสียจากว่าจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง หรือได้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายให้ดำเนินคดีแทน
4.2.5 รูปแบบและโครงสร้างองค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน	จากตัวอย่าง คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Advisory Committee (APCAC)) ใน Allegheny County ที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ	เป็นองค์กรซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของประชาชน หรือชุมชนในท้องถิ่น เพื่อจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน เช่น การไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐบาล

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (ต่อ)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
	พบว่า ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐ กลุ่มสิ่งแวดล้อม ประชาชนผู้สนใจ ภาคการศึกษา (สถาบันการศึกษา) และตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	ในการทำงาน การไม่มั่งงิบประมาณสนับสนุน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐ หรือประชาชนกับโรงงานอุตสาหกรรม

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้กำหนดสมมุติฐานไว้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา แต่เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การใช้สิทธิของประชาชนยังมีข้อขัดข้องทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนของสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน กรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษ และการเป็นผู้เสียหายกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ รวมทั้งไม่มีการรับรองสิทธิในการ แสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดตามตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ ต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถที่จะใช้บทบาทเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างเต็มที่ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ดังนั้น การพัฒนา กฎหมายให้มีความชัดเจนและเพียงพอที่จะรองรับสิทธิของประชาชน และการกำหนดรูปแบบและ โครงสร้างองค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสม จะทำให้สมประโยชน์ตามเป้าหมายแห่งรัฐธรรมนูญ”

สมมุติฐานดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิสูจน์ ดังนี้

1. การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. ความไม่ชัดเจนเพียงพอ และปัญหาในการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
3. ระดับและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ความสอดคล้องของกฎหมายต่อบทบัญญัติที่มีในรัฐธรรมนูญในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลจากการศึกษาสามารถพิสูจน์ได้ว่าสมมุติฐานที่กำหนดไว้มีความถูกต้อง กล่าวคือ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้กำหนดระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ 3 ระดับ คือ

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าควรที่จะมีโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่
2. ร่วมติดตามผลกระทบ ว่าการดำเนินการหรือกิจกรรมนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และมีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบเพื่อเตือนภัยที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าเพื่อจะได้นำเอามาตรการลดผลกระทบมาใช้ทันการณ์
3. ร่วมรับผลกระทบ หากโครงการหรือกิจกรรมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยถือว่าสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคน ทุกคนจึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบและเป็นผู้เสียหาย

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ทั้งสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองไว้ 2 ระดับ คือ

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น
โดยกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ (มาตรา 56 วรรคสอง) และให้บุคคลมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอันใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59)
2. ร่วมรับผลกระทบ
โดยให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้หากไม่เปิดโอกาสให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ (มาตรา 56 วรรคสาม)

เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บรรดากฎหมายอื่นต้อง บัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญจึงจะมีสภาพบังคับได้ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ จึงส่งผลให้กฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานที่รวมเอาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการควบคุมมลพิษในทุกด้านแล้วพบว่ากฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีความชัดเจนและเพียงพอที่จะรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในแต่ละระดับ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวคือ

1. การร่วมแสดงความคิดเห็น

แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องเป็นไปตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว จะพบว่าบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่มาตรา 46 - 51 กลับไม่มีมาตราใดที่ให้การรับรองสิทธิประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำรายงานดังกล่าวแต่อย่างใด

แม้ว่าประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้โดยอาศัย

กฎหมายลำดับรองฉบับหนึ่ง คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติ ที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่ายสำหรับเป็นแนวทางในการตัดสินใจของรัฐ ในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน แต่ก็มีหลายกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ตัดสินใจ ดำเนินโครงการไปแล้ว จึงมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก และโรงไฟฟ้าหินกรูด ซึ่งได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้นหลังจากที่ หน่วยงานของรัฐคือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ทำสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้าจากบริษัทเอกชน และ กำหนดพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าเรียบร้อยแล้ว ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงกระบวนการที่ใช้ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจของภาครัฐที่ได้ดำเนินการไปแล้ว นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวยังคง มีข้อจำกัดอยู่มาก เพราะการตัดสินใจให้มีประชาพิจารณ์หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากผู้มีอำนาจดังกล่าวไม่สั่งให้มีการทำประชาพิจารณ์ก็ไม่สามารถ ฟ้องร้องดำเนินการใด ๆ ได้ และการจัดทำประชาพิจารณ์จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องและมีผล ต่อประชาชนในวงกว้าง ไม่ใช่แค่ประชาชนเพียงไม่กี่รายหรือประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งอาจ ใช้วิธีเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและโต้แย้งการดำเนินการนั้นแทน ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ใน ลักษณะที่จำกัดและไม่อาจทำได้อย่างเต็มที่

2. การร่วมติดตามตรวจสอบ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ทั้งการมีส่วนร่วมในการ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ การมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้แต่อย่างใด กฎหมาย ในระดับรองจากรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้ง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราช บัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็ไม่มีฉบับใดให้การรับรองสิทธิในการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิด มลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ประชาชนอาจอาศัยช่องทางที่มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยการตรวจสอบหลักฐานการบันทึกข้อมูลด้านมลพิษอันเกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยมีกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารของทางราชการทั้งในรัฐธรรมนูญมาตรา 58 หรือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 6 (1) เพื่อตรวจสอบว่าโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการควบคุมและบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือไม่

แม้ว่ากระทรวงอุตสาหกรรมจะได้มีการออกระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543 เพื่อให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดระเบียบตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงานด้วยการจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ระเบียบดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวทางในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น จึงถือว่าสิทธิในการร่วมตรวจโรงงานขององค์กรเอกชนยังไม่ได้ได้รับการรับรองไว้อย่างมั่นคงและชัดเจนในรูปของกฎหมายแต่อย่างใด

3. การร่วมรับผลกระทบ

การร่วมรับผลกระทบ เป็นการมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในมาตรา 56 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้ โดยให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้องค์กรอิสระให้ความ

เห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิเพื่อปกป้อง และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

แต่ปัจจุบันหากโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการละเมิดหรือฝ่าฝืน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหรือได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังมีข้อขัดข้องในการใช้สิทธิปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ดังนี้

ก. การใช้สิทธิทางแพ่ง

ในการใช้สิทธิทางแพ่ง บุคคลที่จะเสนอคดีต่อศาลจะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น หากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด กรณีเหล่านี้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยชำระค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายได้อยู่แล้ว เพราะร่างกายและทรัพย์สินเป็นของตนซึ่งมีสิทธิที่จะไม่ให้ผู้ใดมาทำให้เสียหาย แต่ในกรณีที่มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่าประชาชนโดยทั่วไปไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษได้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ เพราะถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การที่โรงงานอุตสาหกรรมก่อมลพิษทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของประชาชนแต่อย่างใด ประชาชนจึงไม่สามารถใช้สิทธิในทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

ข. การใช้สิทธิทางอาญา

มาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการ "ร้องเรียนกล่าวโทษ" ต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ บทบัญญัติดังกล่าวประสงค์ให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติ ใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้เจ้าพนักงานดำเนินการต่อผู้กระทำผิดต่อไป

การร้องเรียน เป็นการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวใช้มาตรการบังคับแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย

ส่วนการกล่าวโทษนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) บัญญัติความหมาย “คำกล่าวโทษ” หมายถึงการที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลผู้ตัวหรือไม่ก็ตีได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

การร้องเรียนกล่าวโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (3) เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะ “ร้องเรียน” หรือ “กล่าวโทษ” ผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน การร้องเรียนถือเป็นการใช้สิทธิในทางปกครอง ส่วนการกล่าวโทษเป็นการใช้สิทธิในทางอาญา

การกล่าวโทษตามมาตรา 6 (3) จึงเป็นการรับรองสิทธิแก่บุคคลซึ่งมิใช่ผู้เสียหายจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิที่จะกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลผู้ตัวหรือไม่ก็ตีได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีในความผิดที่เกิดขึ้น แต่กฎหมายไม่ได้ให้การรับรองสิทธิบุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้มีสิทธิฟ้องคดีอาญาในฐานะผู้เสียหายตามกฎหมายได้ เพราะกฎหมายถือว่าผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาคือพนักงานอัยการ และผู้เสียหายเท่านั้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28) ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำพิพากษาฎีกาที่ 968/2479 ว่า “ผู้เสียหายซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง” แม้ว่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะไม่ได้บัญญัติให้ผู้เสียหายจะต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดอาญาแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ไม่แต่เพียงของผู้เสียหายเท่านั้น แต่ยังคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาด้วย การที่ถือว่าบุคคลผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดอาญาจึงสมเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว มิฉะนั้นแล้วอาจมีการกล่าวหาบุคคลอื่นเพื่อดำเนินคดีอาญาให้ศาลลงโทษได้โดยไม่มีข้อจำกัด

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มุ่งคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการที่สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และมุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายไป ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมให้แตกต่างไปจากผู้เสียหายในคดีอาญา เพื่อให้สมเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ค. การใช้สิทธิทางปกครอง

บุคคลโดยทั่วไปที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถใช้สิทธิในทางปกครองโดยการร้องเรียนผู้กระทำผิดต่อเจ้าหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการต่อไป

การร้องเรียนนั้นถือเป็นมาตรการขั้นต้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นกลไกที่จะช่วยผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการใช้สิทธิร้องเรียนเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวก ประหยัด ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และยังเป็นการลดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ร้องเรียนกับผู้ละเมิดกฎหมาย เพราะผู้ร้องเรียนเพียงแต่ต้องการให้หน่วยงานนั้นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับต่อผู้กระทำผิดต่อไป ดังนั้น บุคคลผู้พบเห็นโรงงานอุตสาหกรรมใดก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมก็สามารถร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือหน่วยงานที่เหนือกว่าหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษนั้น

แต่หากร้องเรียนไปแล้ว หน่วยงานไม่มีการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด การที่บุคคลจะใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้เพียงใดนั้น ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 861/2540 ว่า บุคคลที่จะมีอำนาจฟ้องร้องได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเท่านั้น เพราะแต่เดิมศาลไม่ได้แยกความคิดทางกฎหมายปกครองออกจากกฎหมายเอกชน ศาลจึงพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวตามฟ้องเป็นการโต้แย้งสิทธิของประชาชนผู้ฟ้องหรือไม่ตามนัยมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลปกครอง

ครองขึ้นแล้ว ข้อพิพาทในทางปกครองจึงต้องฟ้องร้องไปยังศาลปกครองแทน จึงขึ้นอยู่กับศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ว่าจะตีความผู้เสียหายในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมกว้างเพียงใด

5.2 ข้อเสนอแนะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นมีหลายกรณี แต่เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่ใช้ในการศึกษาจึงมีอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่รวมเอาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการควบคุมมลพิษในทุกด้าน และพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีความไม่ชัดเจนและเพียงพอต่อการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ และรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังข้อเสนอแนะต่อไปนี้

1. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

1.1 การมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งหรือการต่อต้านการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ลงได้ และนำมาสู่การยอมรับการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ นั้นด้วยเหตุผล

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงาน EIA นั้น หากเป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการหรือขั้น FS (Feasibility Study : FS) ก็จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ หรือการกำหนดขอบเขตการศึกษา (Term of Reference : TOR) เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

สำหรับโครงการของเอกชน และโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมระหว่างการศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องนำความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการรวบรวมไว้ในรายงาน EIA เพื่อเสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

โดยวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นจะเริ่มตั้งแต่

ก. การให้ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ข้อเท็จจริงของโครงการในทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ โดยการเปิดประกาศบริเวณพื้นที่ตั้งโครงการ หน่วยราชการต่าง ๆ ในท้องถิ่น หรือโดยผ่านสื่ออื่น ๆ เช่น วิทยุ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น กำหนดช่องทางในการติดต่อกลับ เช่น ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ ช่วงเวลาในการติดต่อ เพื่อให้ผู้สนใจหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถติดต่อกลับเพื่อเสนอข้อเสนอนะหรือประเด็นข้อคัดค้านของโครงการ

ข. จัดให้มีการประชุมชี้แจงโครงการ ผลกระทบและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและเสนอแนะข้อคิดเห็น ข้อคัดค้าน ข้อโต้แย้งที่มีต่อโครงการ และควรจัดประชุมในพื้นที่ที่ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้าร่วมได้สะดวก เช่น ศาลาประชาคม วัด โรงเรียน เป็นต้น

ค. นำข้อคิดเห็นที่ได้จากการประชุมและการประชาสัมพันธ์พร้อมทั้งประเด็นชี้แจงต่าง ๆ รวบรวมเสนอไว้ในรายงาน EIA

สำหรับโครงการหรือกิจการใดที่มีข้อขัดแย้งหรือการต่อต้านมาก ควรจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น

สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ แต่ตามระเบียบดังกล่าวการจะให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจ คือ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งหากผู้มีอำนาจเหล่านี้ไม่สั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ก็ไม่สามารถฟ้องร้องใด ๆ ได้ ดังนั้น กฎหมายควรจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าโครงการหรือกิจการใดบ้างที่จะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการพิจารณารายงาน EIA และการอนุญาตของหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว และการประชาพิจารณ์ต้องมีการจัดทำตั้งแต่ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ ซึ่งจะทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่เป็นเพียงการสร้างความสะดวกสบายให้กับโครงการที่รัฐได้ตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว

การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดทำรายงาน EIA ดังกล่าว จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานทุกโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งก็จะรวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงด้วย หากโครงการหรือกิจการใดไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติหรืออนุมัติโครงการหรือกิจการไปก่อนที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถฟ้องร้องได้ในฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมาย

1.2 การมีส่วนร่วมตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ

เพิ่มเติมบทบัญญัติรับรองสิทธิขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดระเบียบตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีสิทธิยื่นคำขอเสนอรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นอาสาสมัครร่วมตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษร่วมกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยให้อาสาสมัครดังกล่าวมีหน้าที่ดังนี้

- (1) เฝ้าระวังการปล่อยมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมของแหล่งกำเนิดมลพิษ และแจ้งข้อมูลการปล่อยมลพิษต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ
- (2) ร่วมตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และให้ความเห็น

(3) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมอบ

หมาย

โดยกำหนดให้อาสาสมัครดังกล่าวทำหน้าที่ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) องค์การเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งถูกเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเห็นสมควรให้ทำหน้าที่
- (3) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันเป็นเวลาสองปี และองค์การเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อกรมควบคุมมลพิษให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

และกำหนดให้องค์การเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัคร

การบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าว เพื่อให้้องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆได้ รวมทั้งแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม

1.3 การนำหลัก Citizen Suit มาปรับใช้

ควรมีการนำหลักการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน (Citizen Suit) มาปรับใช้ โดยกำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่สิทธิประโยชน์ของตนเองถูกกระทบหรืออาจจะถูกกระทบจากการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิฟ้องให้จำเลยหยุดหรือเพิกถอนการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามกฎหมาย และชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ โดยบุคคลในที่นี้หมายถึง บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล รวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2537 และสิทธิประโยชน์ที่จะเป็นบ่อเกิดแห่งสิทธิในการฟ้องคดี หมายถึงสิทธิประโยชน์ที่จะมีความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น สิทธิประชาชนที่ต้องสูดดมอากาศหรือพึ่งพาแหล่งน้ำที่จะฟ้องร้องโรงงานอุตสาหกรรมหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง

สิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะฟ้องร้องในกรณีที่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อผู้ใดก็ตามไม่ว่าจะเป็นเอกชนผู้ประกอบการอันก่อให้เกิดมลพิษ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะฟ้องคดีได้

อย่างไรก็ตามการนำหลักการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนมาใช้จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการในการฟ้องร้อง ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ดังนี้

(1) ต้องมีการกำหนดระยะเวลาแจ้งเตือนล่วงหน้าไปยังผู้ก่อมลพิษ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้มีเวลาปรับปรุงแก้ไข หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว การละเมิดหรือการฝ่าฝืนกฎหมายยังคงมีอยู่จึงจะมีสิทธิฟ้องคดี

(2) การฟ้องร้องเอกชนผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ฟ้องจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบพร้อมส่งสำเนาคำฟ้องให้พนักงานอัยการด้วย เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามาดูแลการฟ้องคดีดังกล่าวได้

(3) กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ค่าเสียหายดังกล่าวให้ตกเป็นของรัฐ

การรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการควบคุมมลพิษ และช่วยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าใน

ส่วนของการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 แต่การบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไขของการฟ้องคดีที่ชัดเจนจะเป็นหลักประกันสิทธิที่มั่นคงแก่บุคคลและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ในการฟ้องร้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องรอการตีความของศาลปกครองในอนาคตว่าใครบ้างที่จะถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

1.4 การให้องค์การพัฒนาเอกชนเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคความอาญา

ปรับปรุงแก้ไขให้องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีความผิดทางอาญาเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคความอาญา จะทำให้องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาต่อโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ อันเป็นการช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้

2.1 การมีส่วนร่วมตรวจสอบโรงงาน

ยกเลิกระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์การเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2535 แล้วเพิ่มเติมบทบัญญัติรับรองสิทธิขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีสิทธิยื่นคำขอเสนอรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นอาสาสมัครร่วมตรวจสอบโรงงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้อาสาสมัครดังกล่าวมีหน้าที่ดังนี้

- (1) เพื่าระวังการปล่อยมลพิษของโรงงานและแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษของโรงงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบกิจการโรงงานทราบ
- (2) ร่วมตรวจสอบโรงงานที่ปล่อยมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่และให้ความเห็น
- (3) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย

และให้อาสาสมัครพื้นที่ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) องค์การเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งถูกสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเห็นสมควรให้พื้นที่
- (3) ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ติดต่อกันเป็นเวลาสองปีและองค์การเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดให้ปฏิบัติตามหน้าที่ต่อไป

และกำหนดให้องค์การเอกชนผู้เสนอแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัคร

ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543 แล้ว แต่การยกเลิกระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้วเพิ่มเติมบทบัญญัติเหล่านี้ไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะเป็นหลักประกันที่มั่นคงในฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมายขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการร่วมตรวจสอบโรงงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543 ที่มีอยู่นั้นเป็นเพียงแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ใช่กฎหมายที่รับรองสิทธิขององค์การเอกชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบโรงงานแต่อย่างใด

2.2 การจัดตั้งองค์การที่มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

เพิ่มเติมบทบัญญัติรองรับการจัดตั้งองค์การที่มีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในท้องถิ่นซึ่งเป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้องค์การดังกล่าวทำหน้าที่ในการเฝ้าคอยระวังการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษของโรงงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการโรงงานทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป และร่วมมือกันแสวงหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ รูปแบบและโครงสร้างขององค์การให้มีการกำหนดไว้โดยกฎกระทรวงหรือระเบียบกระทรวง โดยองค์การดังกล่าวควรมีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้

- (1) ตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่จากกรมโรงงานเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) ตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น ผู้นำชุมชน
- (3) ตัวแทนจากองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
- (4) ตัวแทนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ครู อาจารย์ หรือนักวิชาการจากโรงเรียนหรือสถาบันอุดมศึกษา
- (5) ตัวแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม

ซึ่งรูปแบบและโครงสร้างดังกล่าวเป็นการมีส่วนร่วมของ 5 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม คือ ภาครัฐ ประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และโรงงานอุตสาหกรรม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. 109 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม
2535) : 3 - 11.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. 109 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม
2535) : 12 - 13.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2536. ราชกิจจานุเบกษา.
110 ตอนที่ 66 (20 พฤษภาคม 2536) : 1 - 2.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง คำบรรยายสรุป บทความรายงานการศึกษ.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2537.
- การใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ :
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2 5 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2543) : 134 - 139.
- การต่างประเทศ, กระทรวง., The Centre for Our Common Future และสมาคมเพื่อชีวิตและ
สิ่งแวดล้อม. แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร :
อัมรินทร์พรินติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2537.
- กิตติ บุศยพลากร. ผู้เสียหายในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- แก้วสรร อติโพธิ. การมีส่วนร่วมของประชาชน : กุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย.
ใน รวมบทความวิชาการ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์. หน้า 109 - 116. (ม.ป.ท.,
ม.ป.ป.)
- แก้วสรร อติโพธิ. สิทธิฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม. ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐ
ธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ, หน้า 29 - 30. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม, (ม.ป.ป.)

โกเมท ทองภิญโญชัย. ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA). วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 1 (มกราคม 2538) : 34 – 46.

ข่าวเศรษฐกิจในประเทศ. สยามจดหมายเหตุ. 11 29 (กรกฎาคม 2529) : 796.

ข่าวเศรษฐกิจในประเทศ. สยามจดหมายเหตุ. 11 32 (สิงหาคม 2529) : 870.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544. กรุงเทพมหานคร : เม็ดทราย พรินต์ติ้ง, 2540.

คณิง ภาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2530.

ควบคุมมลพิษ, กรม. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1/3. (ม.ป.ท.), 2540.

ควบคุมมลพิษ, กรม. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2537. กรุงเทพมหานคร : แพลน พรินต์ติ้ง, (ม.ป.ป.)

จิตติ เจริญน้ำ. ภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ชี มูล. วารสารอัยการ 15 178 (ธันวาคม 2538) : 48-52.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม. ร่างรายงานการศึกษาฉบับกลาง เรื่อง การวางแผนแบบตรวจสอบและบันทึกมลพิษ, 2537. (อัดสำเนา)

เฉลียว คงตุก. ประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าบ่อนอก บทพิสูจน์ความจริงใจรัฐหรือแค่ละครตบตา. กรุงเทพธุรกิจ (10 กันยายน 2542) : 22.

ชลิต จันประดับ. ลักษณะคดีปกครอง. วารสารดุลพาห 41 3 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2537) : 235.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.

दनัยศ ศรลัมพ์. ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

เธียรชัย ณ นคร. กฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการ : ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. รัฐสภาสาร 3 (มีนาคม 2537) : 3 – 24.

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร, 2539. (อัดสำเนา)

- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ. ใน นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, หน้า 45 - 70. กรุงเทพมหานคร : อินทิเกรตดีโปรดักชั่น เทคโนโลยี, 2540.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2538 – พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : Kampai Imaging, (ม.ป.ป.)
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิฑูรย์การพิมพ์, 2540.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2541. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2543.
- นันทพล กาญจนวัฒน์. แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- นาท ต้นทวิรุฬห์ และ ธนากร อ้วนอ่อน. รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง., หน้า 4 - 6 อ้างถึงใน ปัญญา บุญเรือง. กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521. หน้า 185 - 186.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. กลวิธี แนวทาง วิธีการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน. ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, หน้า 177 - 194. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภการพิมพ์, 2527.
- บทบรรณาธิการ. วารสารกฎหมายปกครอง 15 (ธันวาคม 2539) : 5.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บัญชา เขียวต่าย. การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารทางราชการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- บุญชนะ ยี่สารพัฒน์. ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จุลสารสิ่งแวดล้อม 11 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2535) : 31 – 35.

- บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535. หน้า 11.
- ปธาน สุวรรณมงคล. นโยบายสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- ประเวศ วะสี. ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัจจัยสำคัญอยู่ที่องค์กรชาวบ้านและมหาชน. ใน พิทยา ว่องกุล (บรรณาธิการ), สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537, หน้า 1 - 5. กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2537.
- ประสาน ตั้งสิกบุตร และคนอื่น ๆ. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ. ใน สิ่งแวดล้อม '36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เอกสารประกอบการสัมมนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, หน้า 61 - 118. 18 - 19 ธันวาคม 2536 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร.
- เปี่ยมศักดิ์ เมนะเศวต และ กัลยา วัฒนากร. การสำรวจระดับตะกั่วในสิ่งแวดล้อมทั่วไปของหมู่บ้านซึ่งนำกากแบตเตอรี่ไปถมที่ดิน. ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการปัญหามลภาวะของโลหะหนักในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, หน้า 167-171. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.
- พนัส ทัดนิยานนท์. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาการบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน, หน้า 50 - 73. 9 - 10 กุมภาพันธ์ 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพมหานคร.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. ราชกิจจานุเบกษา 114 ตอนที่ 46 ก (10 กันยายน 2540) : 1 - 16.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) : 44 - 48.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 96 ตอนที่ 69 (1 พฤษภาคม 2522) : 1 - 37.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) : 44 - 48.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 ตอนที่ 156 (4 กันยายน 2534) : 1 - 41.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2529.

- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์. รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัย
กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากร
ธรรมชาติ ระยะที่ 2. (อัดสำเนา)
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์
ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. กติกาคือเครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม.
ใน รายงานประกอบการประชุม เล่ม 2 การประชุมวิชาการประจำปี 2538 มุณินิ
สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 1 - 28. 9 - 10 ธันวาคม 2538 ณ โรงแรม
แอมบาสเดอร์ฮิลล์ จังหวัดชลบุรี.
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)
92 ตอนที่ 37 (16 กุมภาพันธ์ 2518) : 1 - 147.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539. ราชกิจจานุเบกษา 113 ตอนพิเศษ 2 ง (2 กุมภาพันธ์ 2539) : 17 - 26.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) 114 ตอนที่
55 ก (11 ตุลาคม 2540) : 1 - 99.
- ลือชัย ศรีเงินยวง และ ผาสุก เอนกถนิช. ยุทธศาสตร์ใหม่ของการพัฒนา (สาธารณสุข) ชนบท.
เอกสารประกอบการเสวนาสภาอากาศแพชของกลุ่มสังคมศาสตร์สาธารณสุข. 2526, อ้างถึงใน
บังอร ฤทธิภักดี. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน : กรณีศึกษา
ระดับหมู่บ้าน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ 15 - 20. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.
(อัดสำเนา)
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17
(เป็นพิเศษ). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.
(อัดสำเนา)
- วิตรีรัตน์ แสงอรุณ. อำนาจฟ้องทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีความเสียหายอัน
เกิดจากมลพิษทางน้ำ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิต
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

- วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง., คณะกรรมการรณรงค์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและเอกชนเพื่อการฟื้นฟูลำน้ำพอง. ลำน้ำพองของเรา. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. 2535, อ้างถึงใน พิทยา สุวพันธ์. การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด : ศึกษากรณีจังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- วิสาร พันธุณะ. ลักษณะของกฎหมายอาญาและปรัชญาของกฎหมายอาญา หน่วยที่ 5 เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 1 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2526, อ้างถึงใน บุญชนะ ยี่สารพัฒน์. ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- วุทธิชัย แก้วกระจ่าง. อุตสาหกรรมกับมลพิษที่เกิดขึ้น. Industrial Technology Review 15 (ธันวาคม 2538) : 110 - 113.
- สรารุช ชัยวรรณ. อุตสาหกรรมจะพัฒนาหากรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ทวีทรัพย์สินการพิมพ์ (1989) จำกัด, 2534.
- เสถียร รุจิรวนิช. ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับคุณภาพชีวิต. ใน สภาวะแวดล้อมของเรา, หน้า 195. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ปี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2542.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังค์สุวรรณ และ วิณา เรืองสกุล. รายงานผลการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง ตลาดการหมู่บ้าน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง และ วัชรวิลา ไชยสาร. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ. บทบัญญัติ 54 ตอน 3 (กันยายน 2541) : 124 - 165.

อาทร สุฟโปฎก. รองเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, ขุมทอง
แทนทาลัม กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน จำกัด, 2529, หน้า 113. อ้างถึงใน
เจณี ศิลปวุฒิ. การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการ
พัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2531. หน้า 79.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. ความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. วารสารนิติศาสตร์ 22 3 (กันยายน 2535) : 428 – 442.

ภาษาอังกฤษ

Axline, M. D. Environmental Citizen Suits. United States of America, 1995, p. 4. 02.
อ้างถึงใน ปัญจพร โกศลกิตติวงศ์. ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541.

Citizen Enforcement : Tool for Effective Participation. Capacity Building Support
Document for Environmental Compliance and Enforcement Programs. Fifth
International Conference on Environment Compliance and Enforcement.
November 16 – 20, 1998. Monterey, California, U.S.A.

Environmental Protection Agency. What is Volunteer Monitoring?. Available from :
<http://www.epa.gov/OWOW/monitoring/volunteer/epavm.html>, December ; 2,
2001 ; p. 5.1

Gaba, J. M. Environmental Law. Minnesota : West Publishing, 1994.

Gallagher, L. M., Thomas F. P. Sullivan (ed.), Clean Water Act, pp. 135 – 168.
United States of America, 1995.

Miller, J. G., and Environmental Law Institute. Citizen Suit : Private Enforcement of
Federal Pollution Control Laws. United States of America : John Wiley and
son Inc., 1987.

Percival, Miller, Schroeder and Leape. Environmental Regulation : Law, Science, and Policy. 1992, p. 996. อ้างถึงใน กรมควบคุมมลพิษ. รายงานฉบับสมบูรณ์ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1/3. (ม.ป.ท.), 2540. หน้า 198.

Reeder, W.W. Some Aspects of The Information Social Participation of Farm Families in New York State Cornell University. (Unpublished) Ph.D. Dissertation, 1974, p. 39. อ้างถึงใน ดนัย ปานนิตกุล. การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาเฉพาะกรณี : อ.ละหานทราย จ.บุรีรัมย์. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2539. หน้า 11.

Rodgers, W. H., Jr. Environmental Law. Minnessota : West Publishing Company, 1978, pp.752 - 753. อ้างถึงใน จรณชัย ศัลยพงษ์. รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

Schoenbaum, T. J. Environmental Policy Law. New York : The Foundation Press, Inc., 1982, อ้างถึงใน จรณชัย ศัลยพงษ์. รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

Spyke, N.P. Public Participation in Environmental Decisionmaking at The New Millennium : Structuring New Spheres of Public Influence. Available from : http://lexis-nexsis.com/universe/docu...zV&_md5=1697fa6f493a65150b4a39fb838a016, May 23 ; 2000 ; p. 22.

United Nations, Department of International Economic and Social Affairs. Popular Participation as A Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development. New York : United Nation, 1981, p. 5. อ้างถึงใน บังอร ฤทธิภักดี. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน : กรณีศึกษาระดับหมู่บ้าน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528. หน้า 12.

United Nations. Popular Participation in Division Making for Development. New York :

United Nation Publication., 1978, p. 4. อ้างถึงใน ศรีนยา จันสุทธิาวร. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาศาสตร์มนุษยศาสตร์ โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาศาสตร์มนุษยศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2542. หน้า 9.

U.S. Environmental Protection Agency. Principle of Environmental Enforcement.

(n.p.) : 1992.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก
แบบสอบถามประชาชนทั่วไป

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ

คำชี้แจง ให้กาเครื่องหมาย / ลงใน () หน้าคำตอบและเติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. ที่อยู่ปัจจุบัน : อำเภอ..... จังหวัด.....
2. อาชีพ () รับราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ
() ลูกจ้างธุรกิจ/ร้านค้า หรือรับจ้างทั่วไป
() ค้าขาย/ประกอบธุรกิจส่วนตัว
() อาชีพอื่น ๆ (ระบุ).....

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

คำชี้แจง ให้กาเครื่องหมาย / ลงใน () หน้าคำตอบและเติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. ท่านทราบหรือไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

() ทราบ () ไม่ทราบ

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

2.1 โรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม (โรงงานไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA)

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(1) การให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(3) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(4) การให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(5) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

2.2 โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน
โรงกำจัดกากอุตสาหกรรม (โรงงานต้องจัดทำรายงาน EIA)

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(1) การให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(2) การให้ประชาชนในมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(3) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(4) การให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(5) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

3.1 การมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นหมู่คณะเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

3.2 การให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเองได้

เช่น ป่าชุมชน

- 3.3 การให้ประชาชนมีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมี
ส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมของชาติ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.4 การกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง
ต่อสิ่งแวดล้อม ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้
องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบ
ก่อนดำเนินการ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.5 การให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติ
หน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.6 การให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นได้รับข้อมูล คำชี้แจง และ
เหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ
หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.7 การให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความ
คิดเห็นก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผล
กระทบต่อสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

3.8 การให้ประชาชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย

3.9 การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาล อบต.)
มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ได้

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย

และท่านคิดว่ารัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเพียงพอหรือไม่ และท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร

4. ท่านคิดว่าถ้าให้ประชาชนทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมควรมีวิธีการอย่างไร

5. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ประชาชนจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรขึ้นในท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

6. หากเห็นด้วย ท่านคิดว่ากลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว ควรจะประกอบด้วยใครบ้าง

- () ตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่จากกรมโรงงาน, เจ้าหน้าที่ อบต.
- () ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น เช่น ผู้นำชุมชน
- () ตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
- () ตัวแทนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น ครู, อาจารย์
- () ตัวแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม
- () อื่น ๆ (ระบุ) _____

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถามองค์การพัฒนาเอกชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ

คำชี้แจง ให้เติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. ที่ตั้งองค์การพัฒนาเอกชน : อำเภอ..... จังหวัด.....
2. ท่านจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมเมื่อ พ.ศ.....รวมระยะเวลาตั้งแต่จดทะเบียนจนถึงปัจจุบัน.....ปี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

คำชี้แจง ให้เขียนเครื่องหมาย / ลงใน () หน้าคำตอบและเติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. ท่านทราบหรือไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

() ทราบ () ไม่ทราบ

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

2.1 โรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม (โรงงานไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA)

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(1) การให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(2) การให้ประชาชนในมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(3) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(4) การให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(5) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

2.2 โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน
โรงกำจัดกากอุตสาหกรรม (โรงงานต้องจัดทำรายงาน EIA)

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(1) การให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการแสดงความ ความคิดเห็นต่อการตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(2) การให้ประชาชนในมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(3) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(4) การให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(5) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการที่รัฐรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

3.1 การมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นหมู่คณะเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

3.2 การให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเองได้

เช่น ป่าชุมชน

- 3.3 การให้ประชาชนมีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมี
ส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมของชาติ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.4 การกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง
ต่อสิ่งแวดล้อม ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้
องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบ
ก่อนดำเนินการ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.5 การให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติ
หน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.6 การให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นได้รับข้อมูล คำชี้แจง และ
เหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ
หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.7 การให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผล
กระทบต่อสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

3.8 การให้ประชาชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย

3.9 การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาล อบต.)
มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ได้

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย

และท่านคิดว่ารัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเพียงพอหรือไม่ และท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร

4. ท่านคิดว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้สิทธิและหน้าที่กับองค์การพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการ
มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเพียงพอหรือไม่ และท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. ท่านคิดว่าบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมควรเป็นอย่างไร

6. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ประชาชนจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรขึ้นในท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

() เห็นด้วย

() ไม่เห็นด้วย

7. หากเห็นด้วย ท่านคิดว่ากลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว ควรจะประกอบด้วยใครบ้าง

() ตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่จากกรมโรงงาน, เจ้าหน้าที่ อบต.

() ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น เช่น ผู้นำชุมชน

() ตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

() ตัวแทนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น ครู, อาจารย์

() ตัวแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม

() อื่น ๆ (ระบุ) _____

แบบสอบถามผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ

คำชี้แจง ให้กาเครื่องหมาย / ลงใน () หน้าคำตอบและเติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. ที่ตั้งโรงงาน : อำเภอ..... จังหวัด.....

ประเภทกิจการ.....

ขนาดโรงงาน () จำพวกที่ 1 () จำพวกที่ 2 () จำพวกที่ 3

() จำพวกที่ 3 ซึ่งต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

คำชี้แจง ให้เขียนเครื่องหมาย / ลงใน () หน้าคำตอบและเติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. ท่านทราบหรือไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

() ทราบ () ไม่ทราบ

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

2.1 โรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม (โรงงานไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA)

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(1) การให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(2) การให้ประชาชนในมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(3) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(4) การให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(5) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

2.2 โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน
โรงกำจัดกากอุตสาหกรรม (โรงงานต้องจัดทำรายงาน EIA)

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(1) การให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(2) การให้ประชาชนในมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	
(3) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	

การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความคิดเห็น		เหตุผล
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
(4) การให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม	()	()	
(5) การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม	()	()	

3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการที่รัฐรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

3.1 การมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นหมู่คณะเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

3.2 การให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเองได้

เช่น ป่าชุมชน

- 3.3 การให้ประชาชนมีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมี
ส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมของชาติ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.4 การกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง
ต่อสิ่งแวดล้อม ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้
องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบ
ก่อนดำเนินการ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.5 การให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติ
หน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.6 การให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นได้รับข้อมูล คำชี้แจง และ
เหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ
หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย
- 3.7 การให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผล
กระทบต่อสิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

3.8 การให้ประชาชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

3.9 การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาล อบต.)
มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ได้ () เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

และท่านคิดว่ารัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเพียงพอหรือไม่ และท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร

4. ท่านคิดว่าถ้าจะให้ประชาชนทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ควรมีวิธีการอย่างไร

5. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ประชาชนจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรขึ้นในท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย

6. หากเห็นด้วย ท่านคิดว่ากลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว ควรจะประกอบด้วยใครบ้าง

- () ตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่จากกรมโรงงาน, เจ้าหน้าที่ อบต.
- () ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น เช่น ผู้นำชุมชน
- () ตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
- () ตัวแทนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น ครู, อาจารย์
- () ตัวแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม
- () อื่น ๆ (ระบุ) _____

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวศิรินรัตน์ รัตนพันธุ์ เกิดวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2538 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2540 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน สังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย