

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐและบุคคลในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ :
ศึกษาในบริบทของอนุสัญญาว่าด้วย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะใน
การตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998



นายพรสวรรค์ กุณทลสุรگانต์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-17-7027-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION OF STATE AND PERSON IN
INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW: STUDY IN CONTEXT OF THE CONVENTION
ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING
AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS 1998

Mr. Pornsun Koonthonsurakran

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-17-7027-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐและบุคคลในกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษาในบริบทของอนุสัญญาว่าด้วยการ
เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และ
การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998

โดย

นายพรสวรรค์ กุณทลสุรกานต์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ ดร. ปารีณา ศรีวนิชย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อรุณ ภาณุพงษ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร. ปารีณา ศรีวนิชย์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์วิทิต มั่นตากรณ์)

บทคัดย่อวิทยานิพนธ์

พรสวรรค์ กุณฑลสุรگانต์ : การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐ และบุคคล ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษาในบริบทของอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998. (Access to Environmental Information of State and Person in International Environmental Law : Study in Context of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998) อ. ที่ปรึกษา : อาจารย์ ดร. ปาริณา ศรีวินิชย์, 251 หน้า. ISBN 974-17-7027-8

ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ได้มีการนำแนวความคิดสำคัญประการหนึ่งเข้ามาใช้นั้นคือ แนวความคิดในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศของรัฐ และบุคคล ดังปรากฏแนวความคิดดังกล่าวแทรกอยู่ในข้อตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่จากอดีตที่ผ่านมายังไม่เคยมีการนำแนวความคิดดังกล่าวไปกำหนดขึ้นเป็นหลักการเฉพาะเรื่อง

การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศของรัฐ และบุคคลไปกำหนดเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะเป็นครั้งแรก ในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (อนุสัญญาออร์ฮูส) ทำให้เกิดความตื่นตัวในสังคมระหว่างประเทศในการกำหนดให้หลักการดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐและบุคคล ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยวิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษาถึงพัฒนาการของหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จนกระทั่ง ได้มีการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นอนุสัญญาออร์ฮูส และได้นำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในอนุสัญญาออร์ฮูสมาวิเคราะห์ข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์ว่าหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส สามารถนำไปใช้ในข้อตกลงระหว่างประเทศสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง ที่จะส่งผลทำให้มาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2547.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

AN ABSTRACT

448 60880 34 : MAJOR LAW

KEY WORD: ACCESS/ INFORMATION/ INTERNATIONAL/ ENVIRONMENTAL/ LAW

PORNSUN KOONTHONSURAKRAN : ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION OF STATE AND PERSON IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW : STUDY IN CONTEXT OF THE CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS 1998 . THESIS ADVISOR : PAREENA SEEWANICH, Ph.D., 251 pp. ISBN: 974-17-7027-8

“Access to environmental information of state and person” is an important idea to protect international environment, but the idea is only appear in minor part of many international environmental agreements, not have been made for a specific international environmental agreement before.

The first specific international environmental agreement in the idea was found in “The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998” (the Aarhus Convention) that interest international communities in the rights of state and person to access to international environmental information. This thesis, therefore, studied in development of the idea in the past until the Aarhus Convention and analysis international environmental dispute cases in the past with the agreements in the Aarhus convention that to prove the agreements in the Aarhus Convention can be used in the other international environmental agreements as an efficient tool to that effect in the efficiently enforce the international environmental laws.

Field of study.....Laws..... Student's signature

Academic year.....2004..... Advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

กว่าที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนต้องพบอุปสรรคมากมาย จนบางครั้งนึกท้อถอย และนึกอยู่บ่อยครั้งว่า คงไม่อาจเขียนได้สำเร็จ แต่ด้วยพระคุณของ บิดามารดาของผู้เขียนเอง นายอนุสรณ์ กุณฑลสุรگانต์ และนางเพ็ญศรี กุณฑลสุรگانต์ ที่ได้ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด กำลังใจดังกล่าวทำให้ผู้เขียนตั้งมั่นในใจว่าจะยอมแพ้ไม่ได้ และทำให้ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปในที่สุด ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสอง ณ ที่นี้ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ครูอาจารย์ที่ประสิทธิ์ประสาท วิชาความรู้แก่ผู้เขียน ทั้งคณาจารย์ของโรงเรียนสามัคคีวิทยาคมในระดับชั้นสามัญ คณาจารย์ในระดับชั้นนิติศาสตร์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ คณาจารย์ในระดับชั้นนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. ปาริณา ศรีวินิชย์ ที่ให้ความกรุณาชี้แนะแนวทาง ให้คำปรึกษาที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อรุณ ภาณุพงษ์ ท่านศาสตราจารย์ วิจิต มั่นตราภรณ์ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ และท่านทั้งสามยังได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียนด้วยการรับเป็นเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงท่านอาจารย์ ศุภวิทย์ เปี่ยมพวงสานต์ ที่ให้คำแนะนำที่มีคุณค่ายิ่ง ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ และนอกจากนั้นบุคคลที่ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง คือ ท่านศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม และให้คำปรึกษาและให้แนวทางสำคัญในการเขียนวิทยานิพนธ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่ผู้เขียน และบุคคลอีกท่านหนึ่งที่ข้าพเจ้านึกขอบพระคุณในใจเสมอมาคือ คุณนันทพล กาญจนวัฒน์ ที่ได้แนะนำเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ และยังให้คำปรึกษาที่มีคุณค่า และผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวสมจินดา บัวสรวง ที่เป็นกำลังใจตลอดมา และนอกจากนั้นยังมี คณาจารย์อีกหลายท่าน บุคคลอีกหลายท่าน ทั้งรุ่นพี่ และรุ่นน้อง เพื่อน อาทิเช่น นายธนะพล เรืองเศรษฐการ นางสาวชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์ และที่มีอาจเอยนามในที่นี้ได้หมดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และขอกราบขออภัยมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประโยชน์จากวิทยานิพนธ์นี้ จะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา และรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง.
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ.
กิตติกรรมประกาศ	ฉ.
สารบัญ.....	ช.
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	20
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	20
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	21
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	21
1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	22
บทที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและบุคคล ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ.....	23
2.1 สถานะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	23
2.1.1 ความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ	24
2.1.2 บุคคลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ	28
2.1.3 ความผูกพันตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	28
2.1.4 โครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	30
2.1.5 มาตรการบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	32
2.1.6 ความจำเป็นในการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม มาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ.....	38
2.2 ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	44
(ก) หลักการเกี่ยวกับ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในการประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ปี ค.ศ. 1972	47
(ข) หลักการเกี่ยวกับ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในการประชุมที่ริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ใน ปี ค.ศ. 1992	48

2.2.1	มูลเหตุในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	
	นำไปสู่การกำหนดเป็นกฎหมาย	49
2.2.2	ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม”	53
2.2.3	ลักษณะและประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	57
	2.2.3.1 ลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	58
	(ก) ลักษณะของข้อมูลข่าวสารตามความหมาย	
	ในด้านของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร	58
	(ข) ลักษณะของข้อมูลข่าวสาร ตามความหมาย	
	ในเนื้อหาของข้อมูลข่าวสาร	61
	2.2.3.2 ประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	64
2.2.4	ความจำเป็นและความสำคัญของ	
	“การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ”	68
	2.2.4.1 ความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	69
	2.2.4.2 สาเหตุสำคัญในการศึกษาหลักการ	
	“การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ”	71
	2.2.4.3 ประโยชน์ของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	73
2.3	ปัญหาอุปสรรคการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและบุคคล	
	ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ.....	77
2.3.1	ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	
	ในเนื้อหาของข้อมูลข่าวสาร.....	78
2.3.2	ปัญหาและอุปสรรคของรัฐและบุคคล	
	ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	
	เนื่องจากปัจจัยทางด้านกฎหมาย	82
	2.3.2.1 ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเนื่องจากกฎหมายภายในของรัฐ	83
	2.3.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	
	เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนใน	
	กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	86
2.3.3	ปัญหาและอุปสรรคของรัฐและบุคคล	
	ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเนื่องจากปัจจัยในด้านอื่น	94

บทที่ 3 หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ตามอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 และการนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ของ รัฐ และ บุคคล96

3.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ97

3.2 พัฒนาการของหลัก “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม”
 ในอนุสัญญาออร์ฮุส101

3.2.1 กระบวนการสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป
 (The Environment for Europe Process).....104

3.2.2 การนำหลักการทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
 กำหนดเป็นอนุสัญญาออร์ฮุส106

3.2.3 การประชุมครั้งแรก ณ เมืองโดบริต ประเทศโกสโลวเกีย
 ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1991.....108

3.2.4 การประชุมครั้งที่สอง ณ เมืองลูเซิน ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
 ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1993109

3.2.5 การประชุมครั้งที่สาม ณ เมืองไซเปีย ประเทศบัลแกเรีย
 ในเดือนตุลาคม 1995114

3.2.6 การประชุมครั้งที่สี่ ณ เมืองออร์ฮุส ประเทศเดนมาร์ก
 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998117

3.2.7 การประชุมครั้งที่ห้า ณ เมืองเคียฟ ประเทศยูเครน
 ในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2003118

3.3 หลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
 ตามอนุสัญญาออร์ฮุส119

3.4 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮุส120

3.4.1 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮุส121

3.4.1.1 บุคคลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม
 ตามอนุสัญญาออร์ฮุส127

3.4.1.2 ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮุส127

3.4.1.3	วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส	129
ก.	การจัดทำข้อมูลข่าวสาร	129
ข.	วิธีการ และรูปแบบของการแสดงข้อมูลข่าวสาร	131
ค.	ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร	132
ง.	ข้อจำกัดของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส	132
3.4.2	สภาพบังคับและหลักประกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	140
3.4.2.1	หน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	141
3.4.2.2	ขั้นตอนที่รัฐจะต้องดำเนินการในการจัดทำข้อมูลข่าวสารตามอนุสัญญาออร์ฮูส	144
(ก)	การกำหนดการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถดำเนินการเข้าถึงได้	145
-	วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมสู่สาธารณะ	145
-	การกำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารลงในสื่ออิเล็กทรอนิกส์	147
(ข)	การกำหนดระยะเวลาให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	148
(ค)	การกำหนดให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีสภาพบังคับในฐานะกฎหมาย	149
(ง)	การกำหนดนโยบายให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม	151
(จ)	การดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่ภายใต้ สิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร	153
3.5	การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไปใช้ร่วมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่น	153

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	158
4.1 บทสรุป	158
4.2 ข้อเสนอแนะ	162
การเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาออร์ฮุส	163
 รายการอ้างอิง	 167
 ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998.....	172
ภาคผนวก ข. Conclusions of the Conference “Environment for Europe” 1991 (Dobris Declaration).....	197
ภาคผนวก ค. Luzern Declaration 1993	208
ภาคผนวก ง. Sofia Declaration 1995	218
ภาคผนวก จ. Aarhus Declaration 1998	229
 ประวัติผู้วิจัย	 251

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตมนุษย์ไม่ได้ให้ความสำคัญในปัญหาสิ่งแวดล้อมมากนัก เพราะคิดว่าผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัว ไม่เกี่ยวกับตนเอง แต่ในปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไป มนุษย์ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ส่งผลกระทบต่อมนุษย์โดยตรง เช่น สภาวะมลพิษเนื่องมาจากการปนเปื้อนของสารเคมีในสิ่งแวดล้อมทำให้ร่างกายและจิตใจเกิดความเจ็บป่วย สภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ทำให้ฤดูกาลผิดปกติ เกิดความแห้งแล้ง น้ำท่วม การเกษตรได้รับความเสียหาย สภาวะการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตหลายสายพันธุ์จนส่งผลกระทบต่อระบบห่วงโซ่อาหารในระบบนิเวศน์ ที่อาจทำให้สิ่งมีชีวิตอีกหลายสายพันธุ์สูญพันธุ์ เป็นต้น สภาวะการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมเหล่านี้วันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ การที่มนุษย์เพียงตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่เพียงพอต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และความจำเป็นเร่งด่วนที่สุด คือ การร่วมมือของมนุษย์ในการ “ปฏิบัติการ” แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิผลอย่างแท้จริง เพื่อให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่สมดุล และเหมาะสมต่อการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหามลพิษอย่างยั่งยืน

ทิศทางของการปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษในทางระหว่างประเทศจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจาก แนวความคิดที่ว่าปัญหามลพิษเป็นปัญหาภายในรัฐ* ไปเป็นแนวความคิดที่ว่าปัญหามลพิษเป็นปัญหาที่ทุกรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข

*ในตำรา วิชากฎหมายระหว่างประเทศ ของต่างประเทศ หากจะมีการกล่าวถึงคำว่า “ประเทศ” ที่เป็นคำโดดแล้ว จะใช้คำว่า “State” มิได้ใช้คำว่า “Country” แต่คำว่า “State” นั้นในภาษาไทยใช้คำว่า “รัฐ” ด้วยเหตุดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการใช้ภาษา ในกรณีที่เป็นคำโดดผู้วิจัยจะขอใช้คำว่า “รัฐ” แทนคำว่า “ประเทศ” ส่วนในคำอื่นที่มีได้เป็นคำโดด เช่น คำว่า “ระหว่างประเทศ” ก็ยังคงไว้เช่นเดิม

ปัญหา ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1900 ที่แทบจะไม่มีทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และต่อมากการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1902 ดังจะเห็นได้จากการมีข้อตกลงเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้¹

- ก. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองนกที่มีประโยชน์ต่อเกษตรกรรม ปี ค.ศ. 1902
- ข. สนธิสัญญาว่าด้วยการสงวนชนแมวน้ำ, วอลซิงตัน ปี ค.ศ. 1911
- ค. อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้สารสีขาวที่มีตะกั่วในการวาดภาพ, เจนีวา ปี ค.ศ.

1931

ฯลฯ

และในภายหลังจากยังมีปรากฏขึ้นอีกหลายฉบับ จนกระทั่งมาถึงในช่วงปี ค.ศ.1940 ถึง ปี ค.ศ. 1972 สนธิสัญญาระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีสัญญาระหว่างประเทศเกิดขึ้น ประมาณ 60 ฉบับ²

ความร่วมมือระหว่างประเทศมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ในปี ค.ศ. 1945 เนื่องจากได้มีการกำหนดหลักการให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ โดยมีหลักการว่า ให้มีการร่วมมือระหว่างรัฐ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ความร่วมมือทางสุขภาพ วัฒนธรรมและการศึกษา* โดยความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นนั้นถูกจัดให้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือทางสุขภาพ ภายหลังจากต่อมากองการสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญในปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นจึงมีการก่อตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งก็คือ “โครงการสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติ” (United Nations Environment Programme: UNEP) ขึ้นในปี ค.ศ. 1972 โดย

¹ คู่มือการฝึกอบรมกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ UNEP (UNEP Environmental Law Training Manual), หลักการแนวคิดขอบเขตและที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม, แปลโดย พรรณีภา นูรภา, (นครปฐม: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542), หน้า 15.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

* United Nations Charter : Preamble

การก่อตั้ง UNEP เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุมด้านสิ่งแวดล้อม ณ เมืองสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 ที่มีรัฐเข้าร่วมประชุมถึง 190 กว่ารัฐ จึงเห็นได้ว่าพัฒนาการของแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ได้เป็นเรื่องภายในรัฐอีกต่อไป แต่ได้เปลี่ยนไปให้ความสำคัญในความร่วมมือระหว่างประเทศ

ความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพราะหากไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศแล้ว การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมก็จะไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่รัฐต่างๆ จะต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสามารถแบ่งออกเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อมนุษย์ทุกคน และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีเพียงหนทางเดียว คือ ทุกคนต้องให้ความร่วมมือกันจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เหล่านั้น และการร่วมมือกันยังเป็นการเพิ่มศักยภาพ โอกาส ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น ซึ่งคำว่าความร่วมมือกันของ “ทุกคน” ดังกล่าว เมื่อพิจารณาในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ ก็คือความร่วมมือกันของ “ทุกรัฐ” นั่นเอง

2. ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขโดยรัฐใดรัฐหนึ่งเพียงลำพัง เพราะการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของรัฐหนึ่ง อาจส่งผลกระทบต่อไปยังอีกรัฐหนึ่ง ทั้งโดยตรงและทางอ้อม นับได้ว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ดังเช่น ปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (Transboundary pollution) ที่พบเห็นได้บ่อยๆ คือการปล่อยสารมลพิษลงในแม่น้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศ หรือ ปัญหาการเกิดฝนกรด โดยในรัฐหนึ่งอาจมีผู้ปล่อยสารเคมีตั้งต้นที่อาจแปรสภาพเป็นกรดออกสู่สภาพแวดล้อม เมื่อสารเคมีดังกล่าวทำปฏิกิริยากับความชื้นและแสงแดดในอากาศ และเปลี่ยนเป็นฝนกรดตกลงในอีกรัฐหนึ่ง* หรือ กรณีไฟไหม้ป่าในรัฐหนึ่ง ควันไฟที่

* คดี Trail smelter arbitration (United State v. Canada) บริษัท Trail ในประเทศแคนาดาปล่อยสารตั้งต้นที่เป็นกรด และแปรเป็นฝนกรดตกลงในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงได้มีการนำคดีขึ้นสู่การตัดสินให้ชดใช้ค่าเสียหายโดยอนุญาโตตุลาการ (United Nations Reports of International Arbitral Awards: UNRIAA, 1902.)

เกิดขึ้นลอยไปปกคลุมอีกรัฐหนึ่ง* เป็นต้น การที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะเข้าแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในรัฐอื่น หรือการเรียกร้องให้เยียวยาความเสียหายจากรัฐอื่นนั้น เป็นประเด็นในทางระหว่างประเทศ และในการแก้ไขปัญหาล้อมระหว่างประเทศ รัฐต้องให้ความร่วมมือกัน เพราะหากไม่ได้รับความร่วมมือแล้วปัญหาล้อมที่เกิดขึ้น ก็จะทำให้ไม่สามารถที่จะแก้ไข ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นความจำเป็นพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาล้อม

3. ความจำเป็นที่มาจากปัญหาเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรที่มีสาเหตุมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง จำนวน การขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นของรัฐต่างๆ กับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นนั้น ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาการเพิ่มประชากรทำให้มีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การตัดไม้ทำลายป่าเพื่อได้ที่ทำกิน นำไม้มาใช้เป็นเชื้อเพลิง เมื่อป่าไม้ถูกทำลายย่อมก่อให้เกิดสภาวะความแห้งแล้งติดตามมา ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์กลายเป็นทะเลทราย ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่เคยเพียงพอต่อการดำรงชีพก็เริ่มขาดแคลน สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของประชากรไปสู่เมืองใหญ่ที่มีความเจริญกว่า ดังเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทยในช่วงหนึ่ง ที่ประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนืออพยพหนีความแห้งแล้งไปทำงานในเมืองหลวง และนอกจากนั้น การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรอาจเกิดจาก การอพยพหลีกเลี่ยงมลพิษที่เกิดขึ้นในสภาวะแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นต้น สำหรับกรณีในมุมมองในมิติของสังคมระหว่างประเทศ ก็จะได้เห็นได้ว่าการย้ายถิ่นฐานของประชากรจากรัฐด้วยพัฒนาที่ประสบกับการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ไปยังรัฐที่เจริญกว่า ปัญหาการอพยพของประชากรดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อรัฐผู้รับ ไม่ว่าจะทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง จนทำให้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในทางระหว่างประเทศ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากร ก็คือ รัฐต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา และปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไขในปัญหาการย้ายถิ่นของประชากรในลำดับต้นๆ ก็คือ รัฐต้องให้ความร่วมมือกันในการกำหนดกระบวนการจัดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประชากรในท้องถิ่นของรัฐสามารถ

*ไฟไหม้ป่าประเทศอินโดนีเซียในปี พ.ศ. 2540 ควันไฟได้ลอยข้ามช่องแคบมะละกา และปกคลุมประเทศมาเลเซีย และภาคใต้ของประเทศไทย ทำให้ประชาชนต้องเจ็บป่วยเป็นโรคทางเดินหายใจ (Available from: http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/id/id_32.htm [Online])

ดำรงชีพได้อย่างเหมาะสมไม่อพยพย้ายถิ่น นั่นก็คือเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องให้ความร่วมมือ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

4. ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกรณีของการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญในทางเศรษฐกิจ ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐต่างๆ ต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของรัฐในยุคปัจจุบันไม่ได้เป็นระบบโดดเดี่ยว แต่มีลักษณะที่ว่า เศรษฐกิจของรัฐหนึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น* การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณจำกัดในระบบเศรษฐกิจของโลก ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นๆ ด้วยเช่นกัน ดังตัวอย่างเช่น การที่ประเทศอุตสาหกรรมใช้พลังงานอย่างมหาศาลในกระบวนการผลิต โดยพลังงานที่ใช้ส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นพลังงานที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ และเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนจำกัด การใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากย่อมทำให้เกิดปัญหาความขาดแคลนพลังงานในประเทศเกษตรกรรมได้ รวมถึงอาจทำให้ต้นทุนการใช้พลังงานสูงขึ้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นพลังงานดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพในปัจจุบันของมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้นจึงปัญหาความขาดแคลนดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อทุกรัฐอย่างรุนแรง รัฐต่างๆ มีความจำเป็นที่จะต้องหาพลังงานทดแทนจากแหล่งอื่น นั่นก็คือต้อง แสวงหาทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่สามารถนำมาใช้เป็นพลังงานทดแทนได้ การแสวงหาพลังงานดังกล่าวย่อมนำไปสู่กระบวนการทำลายระบบนิเวศอื่น เช่นการตัดไม้ทำลายป่ามาทำเป็นเชื้อเพลิง การขุดหาแร่ธาตุ เช่นถ่านหินในพื้นที่อนุรักษ์ทางธรรมชาติ ฯลฯ ดังนั้น การที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะทำการแก้ไขปัญหามานagementการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดในโลกได้อย่างเหมาะสมเพียงลำพังย่อมไม่สามารถกระทำได้ ต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐต่างๆ นั่นก็คือทุกรัฐต้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งก็คือความจำเป็นในการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั่นเอง

* ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น ในกรณีที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบไปทั่วภูมิภาค ทำให้เศรษฐกิจของรัฐอื่นประสบปัญหาไปด้วย

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้ถูกจำกัดให้เป็นปัญหาภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งอีกต่อไป และถือได้ว่าการร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เป็นประเด็นสำคัญในทางระหว่างประเทศที่ทุกรัฐต่างให้ความสนใจ และมีความร่วมมือเพิ่มมากขึ้นในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับทวิภาคี หรือในระดับพหุภาคี แม้แต่ในระดับองค์การสหประชาชาติเองก็มีการก่อตั้ง “โครงการสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติ” (United Nation Environment Programme : UNEP) ขึ้น เพื่อเป็นการเน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม และต่อมาในภายหลัง UNEP ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาอนุสัญญาทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นจำนวนมาก

แม้ว่าจะมีความจำเป็นในการร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ในความเป็นจริงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในทางระหว่างประเทศกลับมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก เนื่องความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน และละเอียดอ่อน เพราะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายด้านประกอบกัน เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะร่วมมือกัน เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญที่รัฐจะเข้ามาร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาในความร่วมมือดังกล่าวนอกจากจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆแล้ว แม้กระทั่งการที่รัฐได้ทำข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นแล้วก็ตาม ก็ยังอาจเกิดปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าวได้ ดังตัวอย่างเช่น กรณีของการให้ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาชั้นบรรยากาศถูกทำลาย (Ozone layer depletion) ตามพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่มีหลายรัฐที่ยังคงสงวนท่าทีไม่เข้าร่วม เนื่องจากตามพิธีสารเกียวโตจะต้องมีการควบคุมการปล่อยสารเคมีที่มีผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ แต่สารเคมีดังกล่าวนั้น อาจเป็นสารเคมีที่มีความจำเป็นต้องใช้เป็นวัตถุดิบในทางอุตสาหกรรม หรือเป็นสารเคมีที่เกิดจากกระบวนการผลิต หากมีการควบคุมสารเคมีดังกล่าวอย่างเข้มงวด ย่อมส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตของรัฐโดยตรง และย่อมส่งผลในทางเศรษฐกิจของรัฐในที่สุด รัฐจึงไม่อาจเข้าร่วมกระบวนการควบคุมสารเคมีดังกล่าวได้ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเจรจาทำข้อตกลงระหว่างประเทศ จนถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลง

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่รับรู้ในทางระหว่างประเทศ และทุกฝ่ายต่างเข้าใจถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาก็กลับเกิดสภาวะติดขัดอันเนื่องมาจากปัจจัยทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจนทำให้ “การปฏิบัติการ” แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมล่าช้าไม่ทันต่อสภาวะความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้าสู่สภาวะวิกฤตหลายด้าน และนอกจากนั้น

หากพิจารณาถึงพฤติกรรมของรัฐแต่ละรัฐ จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมที่ส่งผลทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้าสู่สภาวะวิกฤตมีสองประการคือ³

1. การทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายอย่างต่อเนื่อง (Continuing environmental degradation) และ
2. การขาดความเคารพกฎหมาย (Lack of respect for the law)

พฤติกรรมทั้งสองประการของรัฐดังกล่าว หากจะพิจารณาถึงสาเหตุแล้วจะพบว่าสาเหตุมาจาก การดำเนินรูปแบบทางเศรษฐกิจของรัฐในระบบทุนนิยม (Capitalism) นั่นก็คือ รัฐทุกรัฐต่างมุ่งแสวงหาสะสมทุนให้มากที่สุด และ “ทุน” (Capital) ที่มีการแสวงหามากที่สุด เนื่องจากมีต้นทุนต่ำก็คือ “ทรัพยากรธรรมชาติ” และเมื่อมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากอย่างไม่เหมาะสม ปัญหาที่ตามมาก็คือ “ปัญหาสิ่งแวดล้อม”

ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำไปใช้เพื่อการพัฒนาด้านต่างๆของรัฐ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ทำให้รัฐมีความร่ำรวยทางเศรษฐกิจ และประชากรภายในรัฐอยู่ดีกินดี ซึ่งแนวความคิดระบบทุนนิยมดังกล่าว มีการสืบทอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มตั้งแต่ยุคแห่งการล่าอาณานิคม (colonialism) ที่รัฐต่างๆ ในขณะนั้นมุ่งที่จะแสวงหาอาณานิคม และทำการกอบโกยทรัพยากรธรรมชาติจากรัฐที่ตกอยู่ในอาณานิคมของตน* และนำทรัพยากรธรรมชาติที่ได้มาใช้

³ Alfred Rest, “Enhanced implementation of international environmental treaties by judiciary – Access to justice in interational environment law for individuals and NGOs: Effiacious enforcement by the permanent court of arbitration,” Macquarie journal of international and comparative environment law, No 1 (2004): 1.

* สำหรับประเทศไทยแม้ไม่ตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก แต่ก็ต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก เช่น ประเทศไทยยอมเสียทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ประเทศฝรั่งเศสยอมยกเลิกสนธิสัญญา ที่ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เมื่อ ปี พ.ศ. 2467 โดยประเทศไทยในขณะนั้นต้องยอมให้ประเทศฝรั่งเศสขยายอาณาเขตการทำไม้ และมีการตั้งสาขาของบริษัทอีสต์เอเชียติกขึ้นเพื่อการทำไม้ในประเทศไทยขึ้น (ทรงศรี อาจอรุณ, “การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ อักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 190-244)

อย่างไรไม่มีข้อจำกัด ดังเช่น ประเทศอังกฤษในช่วงก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมในระบะที่ 1 (ทศวรรษ 1780-1830) มีเงินทุนมากกว่าประเทศอื่นๆ ในยุโรป เนื่องจากมีประเทศในอาณานิคมของตนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีแหล่งทรัพยากรที่เป็นวัตถุดิบจำนวนมาก และในทางกลับกันการมีอาณานิคมมากก็ทำให้มีตลาดระบายสินค้าที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งผลพวงของการกอบโกยทรัพยากรธรรมชาติในอดีตยังคงส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน นั่นคือ ทำให้รัฐเจ้าอาณานิคมในอดีต มีสถานะเป็นรัฐมหาอำนาจในปัจจุบัน ส่วนรัฐที่ตกเป็นอาณานิคมในอดีต ส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นประเทศด้อยพัฒนา และได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างมากมาจนถึงปัจจุบัน

การดำเนินรูปแบบในระบอบทุนนิยมของรัฐในยุคปัจจุบัน ยังคงมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากเพื่อสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของตนโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา หรือหากจะคำนึงถึงผลกระทบ ก็พิจารณาในการปกป้องเฉพาะความเสียหายที่จะเกิดแก่รัฐของตนเท่านั้น* และในการรักษาสภาพทางเศรษฐกิจของรัฐให้มั่งคั่งนั้น นอกจากต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมากภายในรัฐแล้ว รัฐยังต้องแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติจากรัฐอื่นๆ ซึ่งผลจากการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐนี้เอง ทำให้การดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศของรัฐ ต่างขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเป็นหลัก และเมื่อรัฐบริโภคทรัพยากรธรรมชาติไปจำนวนมาก จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติตามมา รัฐต่างๆ จึงได้ตระหนักว่าทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณที่จำกัด เมื่อใช้หมดไปแล้วธรรมชาติต้องใช้ระยะเวลายาวนานที่จะผลิตทรัพยากรธรรมชาติขึ้นทดแทน รัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติจึงได้มีแนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของตน และมุ่งเอาเปรียบรัฐอื่น ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐ ที่ได้แสดงออกในองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ตัวอย่างเช่น การกีดกันรัฐอื่นให้อยู่ไกลจากแหล่งผลประโยชน์ ดังเช่น มีการรวมตัวของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันปิโตรเลียม(Organization of the Petroleum Exporting Countries: OPEC) เพื่อควบคุมราคาซื้อขายระหว่างประเทศ และควบคุมปริมาณการผลิต หรือ มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในทางระหว่างประเทศเพื่อกีดกันมิให้

* รัฐที่เป็นผู้นำทางอุตสาหกรรมของโลกหลายประเทศ ได้ลงทุนสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยมลพิษสูงในประเทศด้อยพัฒนา และนำผลผลิตที่ได้มาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าในประเทศของตน ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาลงทุนตั้งโรงงานผลิตอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ในประเทศอินเดีย ซึ่งกระบวนการผลิตจะต้องใช้สารเคมีที่มีสภาพเป็นสารพิษ

รัฐที่อยู่นอกกลุ่มได้เปรียบในเวทีระหว่างประเทศ* มีเพียงรัฐมหาอำนาจไม่กี่ประเทศที่สามารถกำหนดทิศทางของเศรษฐกิจโลก ดังเช่น กลุ่มของประเทศเศรษฐกิจหลัก 8 ประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน สหรัฐอเมริกา และ คานาดา (Group of the eight major industrial nations : G8) แต่กลับมีอำนาจในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจโลก และนอกจากนั้นการรวมกลุ่มระหว่างประเทศของรัฐต่างๆ ยังส่งผลไปถึงการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศ ที่อยู่ในมือรัฐมหาอำนาจเพียงไม่กี่รัฐ** ฯลฯ

นอกจากนั้นรัฐมหาอำนาจมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งก็คือ การก่อกองครามที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ระหว่างรัฐมหาอำนาจกับรัฐด้อยพัฒนาที่อุดมไปด้วยทรัพยากรน้ำมัน ซึ่งก็คือประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้กำลังทางทหารเข้าโจมตีประเทศอิรัก ในปี ค.ศ. 2003 โดยประเทศสหรัฐอเมริกาอ้างเหตุผลว่าเพื่อเป็นการปราบปรามการก่อการร้าย แต่การก่อกองครามดังกล่าวกลับมิได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ*** ซึ่งถือได้ว่าเป็นการก่อกองครามที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และในการทำสงครามมีการใช้อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง มีการเผาป่น้ำมัน ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อม แต่กระนั้นก็ตามเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ประชาคมโลกไม่อาจมองข้ามไปได้ก็คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ต้องการเข้าครอบครองหรือมีอิทธิพลต่อแหล่งทรัพยากรน้ำมัน

* ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งผู้อำนวยการ (Director-General) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในปี ค.ศ. 1999 สมาชิกของ WTO แบ่งออกเป็นสองฝ่ายระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จนในที่สุดจำต้องให้ตัวแทนจากทั้งสองฝ่ายดำรงตำแหน่งคนละ 3 ปี ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าในสังคมระหว่างประเทศอย่างชัดเจน

** สภาพความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ มีสมาชิกที่เป็นสมาชิกถาวร (permanent member) จำนวน 5 ประเทศ คือ ประเทศจีน ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศรัสเซีย ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศมหาอำนาจทั้งสิ้น

*** ต่อมาในภายหลังตามข้อกล่าวอ้างของสหรัฐอเมริกาในใช้เป็นเหตุผลในการโจมตีประเทศอิรักที่ว่า อิรักมีส่วนสนับสนุนองค์การก่อการร้ายระหว่างประเทศ นั้น กลับปรากฏหลักฐานว่าประเทศอิรักมิได้ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายแต่อย่างใด (Show Us the Proof.

The New York Times (19 June 2004): 16.)

ของโลก เป็นต้น ด้วยเหตุที่รัฐต่างมุ่งแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติและมีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสร้างความร่ำรวยทางเศรษฐกิจดังกล่าว จึงไม่น่าแปลกใจว่าพฤติกรรมของรัฐที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายอย่างต่อเนื่องนั้นไม่อาจปรับเปลี่ยนได้ง่าย

สำหรับการขาดความเคารพในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นั้น เนื่องจากไม่มีสถาบัน หรือองค์กรระหว่างประเทศใด มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ และโดยรูปแบบของกฎหมายระหว่างประเทศเอง มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐ และข้อตกลงมีลักษณะเป็นการวางกรอบความร่วมมือ หรือ กรอบการดำเนินการระหว่างรัฐ ซึ่งแม้จะมีการกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทและวิธีการบังคับให้เป็นไปตามการตัดสินข้อพิพาท แต่ก็จะมีลักษณะเป็นเสมือนสัญญามากกว่ากฎหมาย ความเคารพในกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายภายในรัฐ

ความร่วมมือระหว่างรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐ หรือ เพื่อร่วมกันป้องกันภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น⁴ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความร่วมมือในเชิงบวกซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ได้ประโยชน์ แต่สภาพบังคับที่ทำให้รัฐต้องเสียผลประโยชน์ซึ่งเป็นความร่วมมือในเชิงลบนั้นยังมีความคลุมเครืออยู่มาก เนื่องจากรัฐที่ทำข้อตกลงร่วมกันมักจะไม่นำกล่าวถึงสภาพบังคับที่ทำให้เสียผลประโยชน์ โดยการดำเนินการเกี่ยวกับสภาพบังคับตามข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงมักจะเป็นการดำเนินการเรียกร้องต่อกัน ด้วยการใช่วิธีทางในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากกว่าการเป็นกรการใช้สิทธิตามข้อตกลงระหว่างประเทศ สภาพบังคับที่คลุมเครือดังกล่าวนี้ก็คือสภาพบังคับในกฎหมายระหว่างประเทศนั่นเอง

นอกจากนั้น การที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง รัฐอื่นไม่สามารถมีอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐได้ ทำให้การดำเนินการบังคับต่อรัฐให้ดำเนินการในเรื่องที่ไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐเป็นเรื่องยาก และในกรณีที่รัฐมีอำนาจมากและมีอิทธิพลในสังคมระหว่างประเทศสูงยิ่งทำให้การบังคับให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่เสียผลประโยชน์เป็นเรื่องยากมากขึ้นไปอีก ด้วยเหตุดังกล่าว สถานภาพการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศอยู่ในสภาพกำกวมไม่ชัดเจน ถึงกับมีแนวความคิดเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่กฎหมายเพราะไม่มีสถานภาพการบังคับใช้ แนวความคิดนี้

⁴ Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, The international politics of the environment (New York: Oxford University Press, 1992), p 4.

ได้ส่งผลไปถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นรูปแบบหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของสภาพบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ทำให้ลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างกัน โดย “ข้อตกลง” ระหว่างกันมีลักษณะเป็นมาตรการที่ “ควร” ปฏิบัติระหว่างกัน มิใช่เป็นมาตรการที่ “ต้อง” ปฏิบัติต่อกัน จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับน้อย (soft law) และมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับน้อย ซึ่งรวมไปถึง หลักการสำคัญๆ ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีความจำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อมของโลก

ถึงแม้การที่รัฐไม่ยอมผูกพันในหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะส่งผลทำให้ไม่ผูกพันต่อรัฐ แต่เนื่องจาก ความสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมคือ มุ่งรักษาสถานะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ในหลายกรณีที่รัฐดำเนินการที่ขัดต่อหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงทำให้มองไปได้ว่าเป็นการมุ่งทำลายชีวิตมนุษย์ เป็นการขาดความเคารพในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การขาดความเคารพในหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงเป็นสาเหตุประการหนึ่ง ที่ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้าสู่สภาวะวิกฤต

การที่จะทำให้นุชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง เป็นเรื่องยาก เนื่องจากมนุษย์ต้องบริโภคทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีวิต ด้วยเหตุดังกล่าวการที่จะออกกฎหมายไปบังคับให้รัฐให้ควบคุมการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นเรื่องยากประการหนึ่ง และ ส่งผลทำให้การที่จะบังคับให้รัฐเข้ามาเคารพกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นเรื่องยากไปด้วย และไม่อาจที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ง่าย แต่กระนั้นก็ตาม ถึงแม้ว่าพฤติกรรมทั้งสองประการดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมระหว่างประเทศ แต่ด้วยความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนและผลกระทบจากปัญหาสีงแวดล้อมได้บีบรัดเข้าเรื่อยๆ ให้รัฐต่างๆ ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐจึงไม่อาจปฏิเสธถึงความมีตัวตนของปัญหาสีงแวดล้อมที่มีอยู่ได้ ด้วยลักษณะของปัญหาสีงแวดล้อมที่บีบบังคับให้รัฐต่างๆ ต้องดำเนินการดังกล่าว ทำให้รัฐต้องแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ และในการที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศได้นั้น รัฐจึงต้องพยายามหา “เครื่องมือที่เหมาะสม” มาแก้ไข

อุปสรรคและข้อขัดข้องที่มีอยู่ เพื่อที่รัฐจะสามารถร่วมมือกันได้อย่างจริงจัง ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

เครื่องมือที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในทางระหว่างประเทศได้ จะต้องมีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐ โดยต้องมีคุณลักษณะผูกพันให้รัฐปฏิบัติตาม และเครื่องมือดังกล่าวจะต้องวางกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งที่มีคุณลักษณะดังที่ได้กล่าวมา ที่สามารถนำมาใช้ในทางระหว่างประเทศได้อย่างเหมาะสมที่สุดก็คือ การนำ “กฎหมายระหว่างประเทศ” มาใช้ เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศเป็นข้อผูกพันที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม และทำให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐตามธรรมเนียมปฏิบัติในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลักเกณฑ์คือ

1. รัฐเพียงรับผิดชอบในกฎหมายระหว่างประเทศเพียงเท่าที่ตนเองก่อความเสียหาย
2. ต้องเป็นความเสียหายที่เป็นไปตามพันธกรณีที่ตนเองผูกพัน
3. ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นผลจากการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนพันธกรณีของรัฐเอง

แต่กฎหมายระหว่างประเทศก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่ในตัว นั่นก็คือ ความผูกพันของรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นการที่รัฐยอมผูกพันตนเข้ากับพันธกรณีต่างๆ ดังนั้นความผูกพันตามพันธกรณีของรัฐจึงมีลักษณะจำกัดเฉพาะเรื่องที่รัฐยอมผูกพันตนเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นลักษณะธรรมชาติของรัฐ คือ รัฐมักจะไม่ยอมผูกพันกับพันธกรณีที่ทำให้ตนเองเสียประโยชน์ โดยความไม่เต็มใจที่จะยอมรับภาระผูกพันทางกฎหมายอาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลทางหลายๆ ประการดังนี้⁵

ประการแรก กฎหมายระหว่างประเทศนั้นอาจกำหนดข้อผูกมัดที่เข้มงวดมากเกินไป รัฐที่จะเข้าร่วมผูกพันในกฎหมายระหว่างประเทศไม่อาจปฏิบัติตามมาตรฐานข้อผูกพันที่กำหนดไว้ได้ กรณีเช่นนี้จะปรากฏว่าฝ่ายที่เสียเปรียบจะไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง

⁵คู่มือการฝึกอบรมกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ UNEP (UNEP Environmental Law Training Manual), หลักการแนวคิดขอบเขตและที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม, แปลโดย พรรณิภา บุรภา, หน้า 39.

ประการที่สอง โดยปกติกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีผลผูกพันต่อการที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงโดยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายภายในรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติทำได้ยาก ในบางกรณีอาจเป็นการขัดกฎหมายภายในของรัฐ หรือผลกระทบของมาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ภายในรัฐที่หลากหลาย

ประการที่สาม กฎหมายระหว่างประเทศอาจก่อให้เกิดภาระทางการเงินสำหรับรัฐที่จะเข้าผูกพันตน และก่อให้เกิดผลผูกพันเพิ่มขึ้นมากเกินกว่าที่รัฐจะสามารถยอมรับได้

ด้วยข้อบกพร่องดังกล่าว เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ก็ยังคงมีปัญหาข้อบกพร่อง แต่เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศเป็นมาตรการขั้นต่ำที่สุดในการกำหนดกรอบและกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศยังคงเป็นมาตรการ หรือ เป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในขณะนี้ที่จะนำมากำหนดกรอบพฤติกรรมระหว่างรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่ประชาคมโลกได้พัฒนากฎหมายระหว่างประเทศขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่าง ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อพิจารณาในด้านที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมีลักษณะซับซ้อนและละเอียดอ่อน มีการแบ่งแยกปัญหาสิ่งแวดล้อมออกเป็นหลายด้าน โดยปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านต่างก็มีลักษณะของเหตุผลและแนวความคิดที่แตกต่างกันไป ทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยเบ็ดเสร็จจึงไม่สามารถกระทำได้ การที่รัฐจะตกลงผูกพันในกรอบความร่วมมือของกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดฉบับหนึ่ง จึงไม่อาจครอบคลุมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะหลากหลายได้ และรัฐเองก็ไม่สามารถที่จะเข้าผูกพันในกฎหมายระหว่างประเทศได้ทุกฉบับ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักการพื้นฐานร่วมกันเพื่อเป็นการกำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และทำให้การแก้ปัญหามีลักษณะประสานสอดคล้องกลมกลืน ด้วยแนวความคิดนี้ ในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกได้มีการประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 โดยรัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมได้มีการลงนามในความตกลงระหว่างประเทศคือ ปฏิญญาสตอกโฮล์ม 1972 (The Stockholm Declaration, 1972) และ ครั้งที่สองได้การประชุมขึ้น ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 โดยรัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมได้มีการลงนามในความตกลงระหว่างประเทศคือ ปฏิญญาริโอ ปี ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration, 1992) โดยเฉพาะในวาระการประชุมที่

21 (Agenda 21) ที่ได้วางหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ไว้ ซึ่งสรุปแนวความคิดจากข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสอง ได้ทั้งหมด 14 องค์ประกอบด้วยกัน คือ⁶

1. ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม
2. การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง
3. หลักการป้องกันล่วงหน้า
4. ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
5. การแจ้งเหตุฉุกเฉินทางสิ่งแวดล้อม
6. หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
7. สิทธิในสิ่งแวดล้อม
8. ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต
9. การบริหารจัดการความยากจน
10. พันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่างกัน
11. ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
12. การมีส่วนร่วมของประชาชน
13. การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม
14. การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ

ซึ่งต่อมา “องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา” (Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD) ก็ได้กำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยประกอบด้วยหลักสำคัญดังต่อไปนี้⁷

1. หลักผู้ก่อมลภาวะมลพิษต้องรับผิดชอบ (polluter pays principle)
2. หลักการใช้สภาพบังคับทางเศรษฐกิจ เช่น การเก็บภาษีมลพิษ

⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 1 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 42.

⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533. หน้า 405.

3. หลักความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ด้านงบประมาณสำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น
4. หลักการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม
5. หลักการวางแผนและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
6. หลักเสรีภาพของประชาชน ที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อม
7. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม
8. หลักการประกันโดยรัฐบาลว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และมีประสิทธิผล โดยมีการสอดส่องติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายอย่างใกล้ชิด

จะเห็นได้ว่า OECD ได้ขยายแนวความคิดของหลักการทางด้านสิ่งแวดล้อม ตามวาระการประชุมที่ 21 (Agenda 21) ลงไปถึงการกำหนดให้ “รัฐ” และ “บุคคลภายในรัฐ” เข้ามามีส่วนร่วมในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ ต่อมาในภายหลังมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะถูกนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐาน ในการกำหนดกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งในทางระหว่างประเทศ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของรัฐ ดังจะเห็นได้จากการพัฒนามาตรฐานสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นมากมายหลายด้าน ที่ปรากฏมีหลักการเหล่านี้แทรกอยู่ ทั้งปรากฏอย่างชัดแจ้งหรือปรากฏด้วยการตีความกฎหมาย ดังเช่น อนุสัญญาเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศที่ไม่ได้เกี่ยวกับทางด้านสิ่งแวดล้อมก็จะมีประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ คือ มีหลักการวางแผนและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA) ปรากฏอยู่ เป็นต้น ส่วนผลกระทบที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายภายในของรัฐ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าวก็มีมากขึ้น

แต่กระนั้นก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาในการที่รัฐต่างๆ จะยอมรับหลักการทั้งหมด เนื่องจากการบังคับให้เป็นไปตามหลักการหลายประการ มีลักษณะเป็นการบังคับให้รัฐต้องเสียผลประโยชน์ และหากพิจารณาในมุมมองที่ว่า รัฐมักไม่ยอมผูกพันตนเข้ากับกฎหมายระหว่างประเทศที่ทำให้ตนเสียประโยชน์ แล้ว จึงมีรัฐจำนวนมากเลือกที่จะเข้าผูกพันตนในอนุสัญญาที่ตนเองไม่เสียประโยชน์เท่านั้น หรือเลือกที่จะผูกพันในอนุสัญญาที่มีผลประโยชน์มากกว่าเสีย ด้วยปัญหาดังกล่าว จึงได้มีความพยายามที่จะนำหลักการที่รัฐไม่เสียผลประโยชน์มาใช้ เพราะหลักการที่ทำให้รัฐไม่เสียประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นทำให้รัฐต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในปัญหาสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นการนำไปสู่การใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่าง

ประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งที่น่ามาใช้คือ “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม”

ในช่วงแรกของการนำ “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” มาใช้ จะมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐ ในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันอันตรายทางด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่มีสภาพบังคับ (soft law) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงมาตรการในทางระหว่างประเทศที่พึงปฏิบัติต่อกัน แต่พัฒนาการที่เกิดขึ้นในภายหลัง หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะมีการกำหนดเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประเทศในภูมิภาคยุโรป เนื่องจากในหลายรัฐมีการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ และอันตรายจากภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์มีผลกระทบเป็นวงกว้าง เพื่อเป็นการป้องกันอันตรายจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ รัฐต่างๆ ในยุโรปจึงได้มีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เพื่อการรักษาความปลอดภัยจากภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ตามระบบการเตือนภัยของสำนักงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency: IAEA) ซึ่งมีหลักการโดยทั่วไปในข้อตกลงคือ รัฐแต่ละรัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่เกิดอันตรายต่อพลเรือนในด้านนิวเคลียร์ หรือหากเกิดอุบัติเหตุอื่นใดที่มีผลทำให้เกิดการแผ่กระจายรังสีตามมาในรัฐอื่น โดยข้อมูลที่แลกเปลี่ยนนั้นไม่รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางการทหาร ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีสภาพบังคับที่มีประสิทธิผลต่ำ ดังจะเห็นได้จากการเกิดอุบัติเหตุโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบีล และความล้มเหลวของประเทศรัสเซียในการให้ข้อมูลข่าวสารในทันทีที่ทำให้ข้อตกลงในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในด้านความปลอดภัยจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ไม่ประสบผล จึงได้มีการทำอนุสัญญาว่าด้วยการเตือนภัยโดยเร็วเกี่ยวกับอุบัติเหตุนิวเคลียร์ ขึ้นในปี ค.ศ. 1986 (The Vienna Convention on Early Notification of Nuclear Accident 1986)⁸ โดยอนุสัญญาดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงอุบัติเหตุนิวเคลียร์ที่เป็นกิจกรรมทางการทหาร โดยอนุสัญญาดังกล่าวต้องการทำให้เกิดสภาพบังคับที่มีประสิทธิผลมากขึ้น

⁸Philippe Sands, *Chernobyl: Law and communication* (Cambridge: Grotius publications limited, 1988) pp. 1-6.

แนวความคิดในด้านการให้ข้อมูลข่าวสารมีการพัฒนาเป็นลำดับ จากกรณีของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการเตือนภัยกรณีอุบัติเหตุที่มาจากนิวเคลียร์ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายเร่งด่วนที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของรัฐ ไปสู่การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไปใช้ประยุกต์ในด้านอื่น ที่มีความจำเป็นในความต้องการข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งรวมไปถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การนำ “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” มาใช้มากขึ้นเรื่อยๆ และมีปรากฏอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศจำนวนมาก ทำให้ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการสำคัญในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งหากจะพิจารณาในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะเห็นได้ว่ามีการรับรองหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาตั้งแต่การประชุม ณ เมืองสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 ดังปรากฏขึ้นตามหลักการที่ 20 ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม (Principle 20 of The Stockholm Declaration) และได้มีการย้ำถึงความสำคัญของหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอีกครั้งในการประชุม ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ดังปรากฏในหลักการที่ 9 ของปฏิญญา ริโอ (Principle 9 of The Rio Declaration) * ซึ่งเป็นก้าวที่สำคัญและผลจากการประชุมที่กรุงริโอ เดอ จาเนโรนี้เอง ส่งผลให้มีการกำหนด “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” ในปฏิญญาโลก (Earth Charter) ขึ้นในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ใน ข้อ 13 a ที่ว่า

“ เสริมความเข้มแข็งให้กับสถาบันประชาธิปไตยในทุกระดับ และทำให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ในกลไกประชารัฐ (Governance) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

a. สนับสนุนสิทธิของทุกคนในการได้รับข้อมูลข่าวสาร ที่มีความชัดเจนและถูกต้องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกิจกรรมและแผนพัฒนาทั้งหมดที่น่าจะมีผลกระทบต่อพวกเขา หรือที่พวกเขาให้ความสนใจ...”

* รายละเอียดของ หลักการที่ 20 ตามปฏิญญาสตอกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972 และหลักการที่ 9 ตามปฏิญญาริโอ ปี ค.ศ. 1992 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่บทที่สอง หน้า 47-49

และนอกจากนั้นในภายหลังยังปรากฏในข้อตกลงในความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ตามมาอีกจำนวนมาก ซึ่งเป็นการรับรองหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” ให้มีความชัดเจนมากขึ้น แต่การรับรองหลักการดังกล่าว เป็นการรับรองหลักการในกรอบกว้างๆ เท่านั้นยังไม่มีกระบวนการในทางปฏิบัติที่ชัดเจนแน่นอน จึงทำให้การนำไปใช้ให้เกิดผลในทางระหว่างประเทศยังคงเป็นปัญหา

“ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” นั้น นับได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม เพราะก่อนการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมจะต้องมี “ข้อมูล” ก่อน เพื่อนำไปใช้ประกอบการวางแผนและนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมได้อย่างตรงจุด “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” จึงนับได้ว่าเป็นวัตถุดิบเบื้องต้นที่สำคัญ

ด้วยความสำคัญของหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” ทำให้รัฐต่างๆ ที่เคยประสบปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม พยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติระหว่างกัน โดยการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาใช้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยยังคงมีปัจจัยสำคัญหลายประการที่ต้องคำนึงถึง ดังต่อไปนี้

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นการกำหนดข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศมีเงื่อนไขที่ จะต้องพิจารณา คือ ผู้ใดจึงจะเป็นผู้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ใครมีหน้าที่จัดทำข้อมูลข่าวสาร มาตรฐานของข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่สามารถเข้าถึงได้ วิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ข้อบังคับให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ

2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องในหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ด้วย เพราะหากขัดกันย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาสังสภาพแวดล้อมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ และนอกจากนั้น หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายประการมีลักษณะเป็นแนวความคิดสำคัญ ที่มีการนำไปใช้เป็นเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของรัฐ หากหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกำหนดวิธีการที่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วย่อมส่งผลให้รัฐต่างๆ ไม่สามารถนำไปใช้ได้เพราะขัดกับกฎหมายภายในของตน

3. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงแนวโน้มของการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ ที่มีการมุ่งเน้นถึงวิธีการ (Procedure) มากขึ้น และมีลักษณะเป็นคำสั่ง มีรูปแบบลักษณะในการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะที่มีความสำคัญมากขึ้น และมีการนำไปใช้ในกรอบความตกลงระหว่างประเทศหลายๆ ด้าน เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม

4. รัฐที่ตกลงยอมรับหลักการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ต้องไปแก้ไขกฎหมายภายในของรัฐตนให้สอดคล้องกัน เพราะหากไม่มีกฎหมายภายในของรัฐแล้ว ก็จะทำให้สภาพบังคับในการจัดทำข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของรัฐอื่น ไม่สามารถดำเนินการได้ และทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในทางระหว่างประเทศเกิดความล้มเหลวได้ในที่สุด

จากปัจจัยทั้งสี่ประการ ทำให้เห็นกรอบโครงสร้างของหลักการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ว่า ในการพิจารณาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม นั้น นอกจากจะเป็นการพิจารณาในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ แล้วยังต้องพิจารณาไปถึงกฎหมายภายในรัฐด้วย เพราะการที่รัฐต่างๆ จะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศได้ รัฐจะต้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกฎหมายที่เหมาะสมกับรัฐภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ นั่นก็คือ การที่รัฐจะยอมรับนำหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” ไปใช้ จะต้องทำการพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมาย ตามขั้นตอน คือ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จะมีลักษณะเป็นการวางกรอบกว้างๆ ให้แก่รัฐ ส่วนกฎหมายภายในของรัฐจะเป็นการกำหนดในรายละเอียดปลีกย่อย ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ ที่มีลักษณะแตกต่างกันไป แต่รายละเอียดปลีกย่อยที่กำหนดให้มีขึ้นในกฎหมายภายในของรัฐ ต้องไม่ขัดต่อข้อตกลงระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว หลักการที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงมีความสัมพันธ์กับกฎหมายภายในของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การที่จะพิจารณาถึงหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในทางระหว่างประเทศ จะต้องพิจารณาไปถึงกฎหมายภายในของรัฐด้วย

จึงเป็นปัญหาว่า หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นมาตรการที่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาลingkunganสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหรือไม่ และ หลักการในการเข้าถึงข้อมูล

ข่าวสารสิ่งแวดล้อมนี้สามารถดำเนินการได้อย่างไร มีสภาพบังคับเป็นอย่างไร ซึ่งการพิจารณาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 จะทำให้เห็นถึงพัฒนาการหลักการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ ทั้งในด้าน ความหมายที่ถูกต้อง พัฒนาการ กระบวนการ และองค์ประกอบ และเมื่อศึกษาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะให้เห็นได้ว่าหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานสำคัญของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก เหล่านี้จึงเป็นที่มาของการทำวิทยานิพนธ์หัวข้อ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐและบุคคลในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998”

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ของรัฐและบุคคลที่ปรากฏใน “อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998” มาใช้ในข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมอื่นๆ โดยเฉพาะข้อตกลงระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยมีผลผูกพันรัฐและบุคคล จะทำให้มาตรการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและองค์ประกอบในแนวความคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและบุคคล ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของแนวความคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏในอนุสัญญาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และความยุติธรรมในปัญหาสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998

3. นำแนวความคิดในหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการศึกษา มาพิจารณาว่าเมื่อเป็นหลักการที่มีผลผูกพันรัฐและบุคคล จะทำให้มาตรการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาถึงความหมาย พัฒนาการ และองค์ประกอบของแนวความคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 ใน The Stockholm Declaration on the Human Environment และในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nation Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ Earth Summit ณ กรุง ริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 โดยมุ่งศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในอนุสัญญาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และความยุติธรรมในปัญหาสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 เพื่อศึกษาว่าหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ

และในการศึกษานี้ เป็นการศึกษาในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อมิให้กรอบเนื้อหาของการศึกษาก้าวล่วงไปพิจารณากฎหมายภายในประเทศของรัฐใด รัฐหนึ่ง โดยเฉพาะซึ่งรวมถึงประเทศไทย (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540) อันจะทำให้กรอบของการศึกษากว้างมากเกินไป จึงจะขอยกกฎหมายภายในขึ้นเพียงบางส่วนเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นแนวความคิดในหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ทำให้เข้าใจถึงหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะทำให้เห็นว่าการรักษาสิ่งแวดล้อมในสังคมระหว่างประเทศด้วยวิธีการทางกฎหมายเป็นมาตรการที่เหมาะสมหรือไม่ สามารถนำมาพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริงหรือไม่

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศซึ่งได้มาจากการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนต่างๆ ข่าวดังจากหนังสือพิมพ์ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สนธิสัญญา ข้อตกลงต่างๆ ในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยมีแหล่งข้อมูล คือห้องสมุดต่างๆ เช่น ห้องสมุดในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ห้องสมุดในหน่วยงานราชการ นอกจากนั้น ยังได้ข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ เช่น องค์กรระหว่างประเทศที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทย องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารต่างๆ แล้วเรียบเรียงและอ้างอิงประกอบเนื้อหาการวิจัยในแต่ละบท



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ปัญหาและอุปสรรคการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและบุคคล ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

2.1 สถานะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ในการศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ความเข้าใจในเนื้อหาพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้เข้าใจถึงปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นในกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปได้ ซึ่งจะทำให้เข้าใจในปัญหาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาในเบื้องต้นนี้ จึงเป็นการศึกษา ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ไปพร้อมกับการการนำแนวความคิด ทฤษฎีต่างๆ ของ กฎหมายระหว่างประเทศ มาประกอบเพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงบทบาท ลักษณะที่สำคัญๆ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยสังเขป อันจะนำไปสู่ความเข้าใจในการศึกษาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น

โดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นั้น หากทำการศึกษาไปตามโครงสร้างหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ จะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ คือ

ประการแรกแรก ความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการที่สอง บุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ประการที่สาม ลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังจะได้พิจารณาไปที่ละประการดังนี้

2.1.1 ลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ประการหนึ่ง ที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันระหว่างรัฐ โดยเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่กำหนดความสัมพันธ์ของรัฐต่างๆ และยังรวมไปถึง องค์การระหว่างประเทศ และบุคคลธรรมดาที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹ ถึงแม้ว่าองค์การระหว่างประเทศ และบุคคลธรรมดาค่าจะไม่มีความเป็นรัฐก็ตาม แต่ก็ผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศได้²

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงมีส่วนประกอบสองประการ เช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศ คือ³

(ก) เป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ของสถาบันหรือองค์การ ในทางระหว่างประเทศ โดยเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างกัน และรวมไปถึงความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับรัฐ และปัจเจก และ

(ข) เป็นการยืนยันถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ที่เกี่ยวพันกับปัจเจก และ องค์การที่ไม่มีสภาพความเป็นรัฐ (Non- State Entities) ในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ ภายใต้กรอบของชุมชนระหว่างประเทศ (International Community)

¹ L. Oppenheim, Oppenheim's international law a treatise : peace introduction and part 1, volume 1 , 9th ed. Edited by Sir Robert Jennings QC and Sir Arthur Watts kcmg QC, (London :Longman group UK limited, 1992) . p 4.

² พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล: ภาคที่ 1 การจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538). หน้า 20-49.

³ J. G. Starke, An introduction to international law, 7th ed. (London: Butterworth & Co. (Publisher) Ltd, 1972), p. 1.

แต่จากการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพิ่งจะมีการพัฒนาขึ้นมาไม่นาน ซึ่งเริ่มมีการตื่นตัวกันอย่างจริงจัง และปรากฏเป็นรูปร่างขึ้นในปี ค.ศ. 1972 โดยได้มีจัดการประชุมทางด้านสิ่งแวดล้อมโลกขึ้น ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน และได้มีการประกาศ ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีความสำคัญ ที่เป็นการวางรากฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงอยู่ในช่วงของพัฒนาการที่แตกต่างไปจาก กฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป ที่ได้มีพัฒนาการมานานกว่า ซึ่งส่งผลให้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีลักษณะที่มีความแตกต่างไปจาก กฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป

ลักษณะที่แตกต่างระหว่าง กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และ กฎหมายระหว่างประเทศ ประการหนึ่ง ก็คือ ในกฎหมายระหว่างประเทศยังคงมีความเห็นขัดแย้งกันว่ามีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่ เพราะกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมาย ควบคู่เดียวกับการตรากฎหมายภายในของรัฐ โดยรัฐมีองค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐในการตรากฎหมาย เช่น รัฐสภา กษัตริย์ ฯลฯ และนอกจากนั้นกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่มีหน่วยงานบังคับให้สมาชิกในสังคมต้องทำตามกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายภายในของรัฐ มีศาล และ ตำรวจเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐ นอกจากนี้ในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายภายในของรัฐจะมีบทลงโทษหรือมาตรการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่กฎหมายระหว่างประเทศไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้

แต่ในด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ประเด็นดังกล่าวกลับไม่ใช่ประเด็นสำคัญ เนื่องจาก มีความเห็นว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นข้อตกลงที่ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อคู่สัญญา ในลักษณะที่ว่า “สัญญาต้องเป็นสัญญา” ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดในเรื่องของความผูกพันระหว่างบุคคลในการทำสัญญาระหว่างกันมาใช้ ซึ่งมีแนวความคิดทางทฤษฎีในทางนิติศาสตร์ที่มาสืบสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว นั่นคือความคิดที่ว่า กฎหมายคือกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคม ที่มนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน และมีสภาพความยินยอม (Consent) ผูกพันปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นเหล่านั้น สภาพการยอมรับผูกพันดังกล่าวถือเป็น “สิทธิ” และ “หน้าที่” ที่กำหนดบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขึ้น จึงเกิดลักษณะของความผูกพัน ที่ทำให้คู่สัญญาสามารถเรียกร้องให้อีกฝ่ายทำตามข้อตกลงได้ ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะดังกล่าวชัดเจน ดังจะเห็นได้จากใน

หลายกรณีที่เกิดขึ้น ที่รัฐได้เรียกร้องสิทธิจากรัฐที่ฝ่าฝืนข้อตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้ตกลงกันไว้ ในมุมมองของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อสถานะภาพความเป็นกฎหมาย เช่นเดียวกับ กฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป

แนวความคิดในทางนิติศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น ยังนำไปสู่แนวทางที่ว่า หากมีคู่สัญญาฝ่าฝืนข้อตกลงในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ บุคคลอื่นในสังคมระหว่างประเทศย่อมจะมีปฏิกิริยา และอาจแสดงออกถึงการเรียกร้องให้บังคับให้ผู้ที่จะเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ให้ทำตามกฎเกณฑ์ การเรียกร้องให้ทำตามข้อตกลงดังกล่าว จึงมีลักษณะของ บุคคลอื่นในสังคมจะร่วมกันบังคับให้ผู้ที่จะเมิดกฎเกณฑ์ ต้องทำตามกฎเกณฑ์ การบังคับดังกล่าวเป็นสภาพบังคับของกฎหมายในรูปแบบหนึ่ง⁴

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงเป็นข้อตกลง ที่กำหนดถึงกฎเกณฑ์ในสังคมระหว่างประเทศในด้านสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมระหว่างประเทศ และยังเป็นการกำหนดกรอบพฤติกรรมของสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน การที่สมาชิกมีความผูกพันต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้น จึงเกิดจากความยินยอมของสมาชิกในสังคมเองที่จะผูกพันในข้อตกลงดังกล่าว ข้อตกลงระหว่างกันจึงเกิดขึ้นได้

บทบาทสำคัญในการตรากฎหมายระหว่างประเทศจึงอยู่ที่ “รัฐ” ที่สามารถให้ความยินยอมผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ และความยินยอมดังกล่าว ส่งผลให้ “รัฐ” ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การที่มีความสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ยืนยันความถูกต้องของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการโต้แย้งในภายหลังของรัฐที่ร่วมกันทำข้อตกลง ดังจะเห็นได้จาก ในสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ข้อ 80 ได้กำหนดหลักไว้ว่า “สนธิสัญญาจะต้อง ถูกส่งให้เลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อให้มีการลงทะเบียน หรือทำการบันทึกในวิธีการที่เหมาะสม เพื่อประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2539), หน้า 269-279.

แล้วจึงจะเข้าสู่การบังคับใช้กฎหมาย...”* ซึ่งการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้ เพื่อให้รัฐที่ผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ไม่สามารถแก้ไข บิดเบือนข้อกฎหมายได้ เพราะมีบุคคลฝ่ายที่สามมาเป็นพยานในข้อผูกพันดังกล่าว โดยบทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติให้การรับรองและให้มีการประกาศให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไป นั้น เป็นการทำหน้าที่ในลักษณะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่แสดงความถูกต้องของเนื้อหาข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐต่างๆ

ซึ่งหากพิจารณาในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังเช่น ในอนุสัญญาข้อตกลงร่วมมือระหว่างรัฐในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในอนุสัญญาควบคุมการเคลื่อนย้ายและทิ้งของเสียอันตราย ข้ามพรมแดน ปี ค.ศ. 1989 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1989) หรือในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973 :CITES) และในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจและการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (อนุสัญญาออร์ฮูส : Aarhus Convention) ก็จะทำให้เห็นว่าการดำเนินการตามอนุสัญญากรุงเวียนนาแล้ว ด้วยการส่งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสร้างองค์กรที่มีลักษณะเป็นนายทะเบียนกลางรับรองถึงความมีตัวตนของข้อตกลงระหว่างประเทศ

* Vienna Convention on the Law of Treaties (with annex) was concluded at Vienna on 23 May 1969 and came into force on 27 January 1980. :

Article 80 Registration and publication of treaties

1. Treaties shall, after their entry into force, be transmitted to the Secretariat of the United Nations for registration or filing and recording, as the case may be, and for publication.

2. The designation of a depositary shall constitute authorization for it to perform the acts specified in the preceding paragraph.

2.1.2 บุคคลภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

"บุคคลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ" มีลักษณะแตกต่างไปจาก "บุคคลตามกฎหมายภายในรัฐ" นั่นคือ บุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ที่ประกอบไปด้วย "รัฐ องค์การระหว่างประเทศ และบุคคลธรรมดา" จะต้องมีการกฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองถึงสถานะภาพความเป็นบุคคลไว้ จึงจะสามารถเข้าผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ และบุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะเลือกเข้าผูกพันในข้อตกลงระหว่างประเทศหรือไม่ก็ได้

ส่วนบุคคลตามกฎหมายภายในรัฐ นั้น บุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมาย คือ "บุคคลที่กฎหมายภายในรัฐได้กำหนดไว้ว่ามีคุณสมบัติเป็นบุคคลไว้แล้ว และหากผู้ใดมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายภายในของรัฐกำหนดไว้ แล้วย่อมจะมี สิทธิ และ หน้าที่ ตามกฎหมาย" ซึ่ง บุคคลดังกล่าวไม่สามารถที่จะเลือกว่า จะยินยอมผูกพันตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ เพราะหากว่าผู้ใดมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายภายในกำหนด กฎหมายภายในของรัฐจะมีผลผูกพันต่อบุคคลทันที

แต่สิ่งที่เห็นได้ว่า สถานะภาพของบุคคล ทั้งในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายภายในของรัฐ จะเกิดขึ้นได้ เมื่อกฎหมายได้รับรองสถานะภาพไว้

ในการพิจารณาเกี่ยวกับ "ความยินยอม" (Consent) ในการผูกพันตนของบุคคล ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงเป็นการพิจารณาถึง กรณีที่ "รัฐ องค์การระหว่างประเทศ และบุคคลธรรมดา" ที่เป็นสมาชิกในสังคมระหว่างประเทศ ยอมผูกพันตนตามข้อตกลงระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม

2.1.3 ความผูกพันตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีมูลฐานมาจากความยินยอม (Consent) ของรัฐ กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่การกระทำใดๆ ของรัฐ ย่อมเป็นกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นได้ในเมื่อ รัฐผู้เป็นฝ่ายยินยอม ยอมให้ใช้กฎเกณฑ์นั้นบังคับได้ สนธิสัญญาและข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ย่อมเป็นการแสดงความยินยอมของรัฐคู่สัญญา ซึ่งเป็นความยินยอมโดยตรง และนอกจากนั้นยัง

มีความยินยอมอย่างอื่นอันเป็นธรรมเนียมประเพณี ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการยินยอมโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม รัฐต่างๆ ยอมรับนับถือกฎหมายระหว่างประเทศว่ามีผลผูกพันเพราะเป็น “กฎหมาย” มิใช่ว่ายอมรับเพื่อความสะดวกในทางปฏิบัติ⁵

การที่รัฐจะยินยอมผูกพันตนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ต้องพิจารณาว่า รัฐที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศในช่วงเวลาขณะนั้น ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นๆ หรือไม่ แต่หากปรากฏว่า รัฐใดไม่ยินยอมผูกพัน ก็จะส่งผลทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นไม่ผูกพันรัฐ และดังที่กล่าวไปแล้วว่าลักษณะสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศคือ การให้สัญญาต่อกัน ในลักษณะที่ว่า “สัญญาต้องเป็นสัญญา” ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นกรอบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่เข้มงวดมากนัก (Soft Law) และข้อตกลงในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่จึงมีลักษณะของเป็นการวางแนวทางและนโยบาย ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มากกว่าการที่จะเน้นให้มีการบังคับไปตามข้อตกลงอย่างเข้มงวด

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นอกจากจะเป็นการกำหนดถึง กรอบพฤติกรรมของบุคคลในทางระหว่างประเทศ และความผูกพันที่มีต่อกัน ในด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังเป็นการวางแนวทางปฏิบัติระหว่างรัฐ กำหนดวัตถุประสงค์ ระหว่างกันเพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติให้สอดคล้องในกิจกรรมทางที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ไปในทิศทางเดียวกัน ในกฎเกณฑ์เดียวกันที่เกิดขึ้นนั้น⁶

นอกจากหลักการยินยอมผูกพันตน (Consent) ของรัฐ ที่เป็นพื้นฐานสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ยังมีหลักการสำคัญเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็น

⁵ สุข เปรนาวิน, คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายระหว่างประเทศ: เล่มหนึ่ง, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 23.

⁶ L. Oppenheim, Oppenheim's international law a treatise : peace introduction and part 1, (London :Longman group UK limited, 1992) . pp 15-17.

หลักการที่มีการยอมรับอย่างแพร่หลาย ดังเช่น หลักการปฏิบัติแบบถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ (Reciprocity) หลักความเท่าเทียมกันของรัฐ (Equity of State) หลักการระงับข้อพิพาท (Settlements) หลักความสุจริต (Good Faith) หลักอำนาจศาลภายในรัฐ (Domestic Jurisdiction) และหลักอิสรภาพในทะเล (Freedom of the Sea)⁷ เป็นต้น ซึ่งหลักการเหล่านี้ เป็นพื้นฐานสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้วย

2.1.4 โครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ในกฎหมายระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่ จะปรากฏหลักการสองประการ คือ ความร่วมมือระหว่างรัฐ และการกำหนดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ตัวอย่างเช่น ในด้านการค้าระหว่างประเทศก็จะมีโครงสร้างของทั้งสองส่วน ทั้งในเรื่องของความตกลงร่วมมือทางการค้า และมีการกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขข้อพิพาททางการค้า หรือ ในด้านความมั่นคงระหว่างรัฐก็จะมีโครงสร้างของทั้งสองส่วนเช่นกัน นั่นคือมีความตกลงร่วมมือระหว่างรัฐ และมีการกำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐ เป็นต้น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่ จะมีโครงสร้างหลักทั้งสองประการเช่นกัน นั่นคือ มีการกำหนดในเรื่องความร่วมมือในด้านสิ่งแวดล้อม และมีการกำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ไขข้อพิพาทในด้านสิ่งแวดล้อมไว้ ดังตัวอย่างเช่น ในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973: CITES) มีการกำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้วยการจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อคุ้มครองพันธุ์ไม้ และสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ อันเนื่องมาจากการค้าของป่า

⁷Ian brownlie, Principle of Public International law 4th, (Oxford: Oxford University Press, 1990), p.19.

ข้ามประเทศ และยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทไว้ใน CITES ด้วย* หรือในอนุสัญญาออร์ฮูส ได้มีการกำหนดการระงับข้อพิพาทไว้ในส่วนของ การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่แม้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะมีโครงสร้างทั้งสองประการ แต่ในรายละเอียดของหลักการกลับแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐคู่เจรจานั้นเอง ว่ามีความต้องการจะให้รายข้อตกลงเป็นเช่นไร ดังตัวอย่างเช่น ข้อตกลงร่วมมือระหว่างรัฐในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในอนุสัญญาควบคุมการเคลื่อนย้ายและทิ้งของเสียอันตราย ข้ามพรมแดน ปี ค.ศ. 1989 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1989) ที่ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 13 (2) ว่า “ให้รัฐภาคีต้องให้ข้อมูลแก่รัฐอื่นผ่านทางสำนักงานเลขาธิการ...”** แต่ใน Aarhus Convention กลับกำหนดให้รัฐภาคี

* Convention on international trade in endanger species of wild fauna and flora, 1973: Article XVIII : Resolution of Disputes

1. Any dispute which may arise between two or more Parties with respect to the interpretation or application of the provisions of the present Convention shall be subject to negotiation between the Parties involved in dispute.

2. If the dispute can not be resolved in accordance with paragraph 1 of this Article, the Parties may, by mutual consent, submit the dispute to arbitration, in particular that of the Permanent Court of Arbitration at The Hague, and the Parties submitting the dispute shall be bound by the arbitral decision.

** Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal, 1989 :

“Article 13 Transmission of Information

1. The Parties shall, whenever it comes to their knowledge, ensure that, in the case of an accident occurring during the transboundary movement of hazardous wastes or other wastes or their disposal, which are likely to present risks to human health and the environment in other States, those States are immediately informed.

2. The Parties shall inform each other, through the Secretariat, of:...”

สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ด้วยตนเองเป็นต้น*

2.1.5 มาตรการบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ภายใต้แนวความคิดที่ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่สภาพบังคับน้อย (Soft Law) เนื่องจากความผูกพันในข้อตกลงระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม มีลักษณะ ไปตามแนวความคิดที่ว่า “สัญญาต้องเป็นสัญญา” แต่หากจะพิจารณาถึงสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ยังมีมาตรการบังคับประการอื่นที่ชี้ให้เห็นได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังคงมีสภาพบังคับพอสมควร นั่นคือ นั่นคือ การอาศัยอำนาจบังคับ ด้วยการช่วยเหลือตนเองของแต่ละรัฐ เช่น รัฐอาจใช้มาตรการตอบโต้ต่างๆ ต่อรัฐที่ฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น และนอกจากนั้นมาตรการบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศยังอาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจจากภายนอกก็ได้ โดยรัฐอาจอาศัยความร่วมมือจากรัฐอื่นๆ เพื่อร่วมกันปฏิบัติการใดๆ ที่จำเป็น เพื่อบังคับให้รัฐผู้ละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ความร่วมมือระหว่างรัฐมีหลายประการเช่น เป็นการร่วมมือระหว่างรัฐโดยตรงเพื่อใช้มาตรการตอบโต้ต่อรัฐที่ฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ รัฐต่างๆ อาจร่วมมือกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังเช่น มีการตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นในระดับโลก ส่วนในระดับภูมิภาคก็มีการตั้งองค์การขึ้นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จาก มีการก่อตั้ง องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asia Nations: ASEAN) ฯลฯ โดยการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ขึ้นมา มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ เพื่อให้เป็นผล ทำให้เกิดสภาพบังคับความประพฤติของรัฐทั้งหลายที่เป็นภาคีต่อกัน⁸

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก. Article 3 และ Article 4, หน้า 176.

⁸ กมล สนธิเกษตรตริน, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, (2535), หน้า 5.

สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน นั่นคือ นอกจากสภาพบังคับของกฎหมายจะเกิดโดยผลของกฎหมายเองแล้ว ยังเกิดจากการช่วยเหลือตนเองของแต่ละรัฐ หรือเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐ และยังมี การจัดตั้ง องค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นด้วยเช่นกัน ดังเช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Environment Program: UNEP)* การจัดตั้งองค์การในส่วนบุคคล เช่น “คณะประชุมในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม” (Committee on Environmental Policy) ของ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจสำหรับยุโรป” (United Nation Economic Commission for Europe: UNECE) ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมให้กับประเทศสมาชิก และให้การสนับสนุน ให้คำแนะนำในด้านการให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม และร่วมส่งเสริมความร่วมมือในทางปฏิบัติระหว่างรัฐสมาชิก เป็นต้น และนอกจากนั้นยังมีองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ อีกจำนวนมากที่มีหน้าที่ในการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของโลก

บทบาทสำคัญประการหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ คือ การตรวจสอบรัฐต่างๆ ที่เป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ ให้ทำตามข้อตกลง และการที่ องค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มจำนวนมากขึ้นยังแสดงให้เห็นว่า ในสังคมระหว่างประเทศมีตระหนักถึงประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และการก่อตั้งองค์การทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นจำนวนมากยังเป็นการสร้างเครื่องมือในการตรวจสอบรัฐมากขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีสภาพการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น

*“โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ” (United Nations Environment Programme: UNEP) ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ซึ่งเป็นการดำเนินทางด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบของ องค์การสหประชาชาติ โดย UNEP ได้ดำเนินการในการวิเคราะห์ ให้คำปรึกษา ให้ความรู้ และ ดำเนินการในกิจกรรมที่ส่งเสริม “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) ใน สิ่งแวดล้อม การดำเนินการของ UNEP ยังเป็นการดำเนินการอย่างกว้างขวาง มีสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐภาคีของสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลของชาติต่างๆ องค์การเอกชน (Non-Governmental Organizations) ภาคเอกชน (The Private Sector) และ ชุมชนของประชากรต่างๆ (Available from: <http://www.unep.org> [online])

ก. การเกิดสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยผลจากการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ในการตรวจสอบการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐต่างๆ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และองค์การระหว่างประเทศยังมีบทบาททำหน้าที่เป็นระบบเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น

บทบาทขององค์การทางระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม อยู่ที่การทำงาน ตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อม มีหลายครั้งที่มีการตรวจพบว่ามีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น องค์การระหว่างประเทศก็จะทำหน้าที่ประกาศให้สังคมโลกรับรู้ และหากเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐ การประกาศดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐนั้นในหลายๆ ด้าน ทั้งทางด้านภาพลักษณ์ ผลประโยชน์ของรัฐ เป็นต้น

นอกจากการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมโดยมีรัฐต่างๆ เข้าเป็นภาคีแล้ว ในภาคเอกชนยังมีการตั้งองค์กรเอกชน (Non Government Organization : NGO) ขึ้นมาทำหน้าที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อมทั้งภายในรัฐและระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น กลุ่มกรีนพีซ (Green Peace) ที่มีบทบาทสำคัญคือคอยติดตามข่าวสารทางด้านต่างๆ ในกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะดำเนินการคัดค้านกิจกรรมเหล่านั้น เป็นต้น ซึ่งนอกจากการดำเนินการในด้านของภาคเอกชนแล้ว องค์กรเอกชนที่มีอิทธิพลสูงยังเข้ามามีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ทางระหว่างประเทศของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ในกรณีที่องค์กรเอกชนในกลุ่มประเทศยุโรป (European Community: EC) ในช่วงปี 1990 รมงค์ไม่ให้ประเทศบราซิลเข้าถึงแหล่งเงินทุนของยุโรป เพราะต้องการต่อต้านการตัดไม้ทำลายป่าในประเทศบราซิล จนเป็นเหตุให้กลุ่มประเทศยุโรปต้องทบทวนการให้เงินกู้แก่ประเทศบราซิล⁹ ซึ่งจะเห็นได้ว่า องค์กรเอกชนมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดแนวนโยบายของรัฐ เป็นต้น

⁹ Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, The international politics of the environment, (New York: Oxford University Press, 1992) p. 417.

ด้วยมาตรการในการตรวจสอบในด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การระหว่างประเทศ และองค์การเอกชนดังกล่าว ทำให้รัฐต่างๆ ต้องดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้ขัดกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นในระดับหนึ่ง

ข. การเกิดสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จากปัจจัยในด้านอื่น

เพราะนอกจากสภาพบังคับของกฎหมายเองแล้ว ยังปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นในหลายกรณีว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สภาพบังคับของกฎหมาย มีความเข้มแข็งมากขึ้นได้ ดังเช่น ในความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ ที่รัฐหนึ่ง ให้เงินเพื่อช่วยเหลืออีกรัฐหนึ่ง ซึ่งส่วนมากจะเป็นกรณีที่ “รัฐพัฒนาแล้ว” ให้ความช่วยเหลือแก่ “รัฐกำลังพัฒนา” โดย “รัฐพัฒนาแล้ว” มักจะกำหนดเงื่อนไขให้ “รัฐกำลังพัฒนา” ดำเนินการ ซึ่งเงื่อนไขประการหนึ่งที่มีการกำหนดคือ เงื่อนไขเกี่ยวกับทางการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในรัฐ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1991 กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเจ็ดประเทศ (Group of Seven Industrialized Countries: G7) ร่วมกับกลุ่มประเทศยุโรป (European Community: EC) และธนาคารโลก (World Bank) ตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นจำนวน 56 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศบราซิล โดยกำหนดให้ประเทศบราซิลต้องยอมเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการทำลายป่าไม้เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ไปเป็นการอนุรักษ์ป่าไม้ และประเทศบราซิลจำต้องเปลี่ยนนโยบายไปเป็นการอนุรักษ์ป่าไม้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการได้รับการช่วยเหลือดังกล่าว¹⁰ จึงเห็นได้ว่าสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ อาจเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

หรือในตัวอย่างด้านการค้าระหว่างประเทศ ที่เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีสภาพบังคับมากขึ้นก็คือ มีการนำประเด็นในด้าน

¹⁰ Ibid., p. 411.

สิ่งแวดลอมมากำหนดเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการการค้าระหว่างประเทศ โดยมีเนื้อหาโดยสรุปว่า หากรัฐคู่ค้า ไม่ได้จัดให้มีมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมในสินค้าที่มีการค้าขายระหว่างกัน อีกรัฐหนึ่งก็สามารถใช้มาตรการกีดกันทางการค้าได้ ตัวอย่างเช่นการที่ประเทศสหรัฐอเมริกายกประเด็นที่ประเทศเม็กซิโกจับปลาทูน่า แต่กลับทำให้ปลาโลมาที่มีจำนวนลดลงไปด้วย ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นเป็นเหตุผลในการกีดกันทางการค้า ทำให้ประเทศเม็กซิโกต้องไปปรับปรุงวิธีการจับปลาทูน่าใหม่* หรือในกรณีของการจับกุ้งที่มีผลทำให้เต่าทะเลมีจำนวนลดลง ก็ส่งผลให้ รัฐ ต้องหาวิธีการที่เหมาะสมในการจับกุ้ง** เป็นต้น จากตัวอย่างทั้งสองกรณีเป็นการนำประเด็นในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากล่าวอ้างในทางการค้าระหว่างประเทศ และส่งผลให้เกิดการดำเนินการของรัฐขึ้น จึงเป็นสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่ไม่ได้ที่เกิดจากกฎหมายโดยตรง แต่เกิดขึ้นจากข้อบังคับในทางด้านการค้าระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุผลที่รัฐมีความจำเป็นในการพึ่งพากันทั้งทางสังคมและทางเศรษฐกิจ และส่งผลทำให้เกิดสภาพบังคับในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าว สภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุผลของความจำเป็นเร่งด่วนในการรักษาสุขภาพแวดล้อม ที่ทำให้สภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่สามารถบังคับในทางระหว่างประเทศได้ แม้จะไม่ได้มีการทำเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศไว้ก็ตาม ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นได้อ้างเหตุผลในการล่าปลาวาฬว่า เป็นการล่าเพื่อการวิจัย (Research) แต่ประเทศญี่ปุ่นก็ถูกประท้วงอย่างหนักในสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่น ไม่สามารถเพิ่มปริมาณปลาวาฬที่ถูกล่าขึ้นได้มากในแต่ละปี นั่นก็คือ ถึงแม้ว่าประเทศญี่ปุ่น จะมิได้ลงนามในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการล่าปลาวาฬ แต่ประเทศญี่ปุ่นก็ตกอยู่ในสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงเห็นได้ว่าสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน มีการขยายตัวออกไปมาก จนกระทั่งทำให้แม้แต่ในรัฐที่ไม่ มีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือ ทำให้รัฐที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่มีสภาพในการบังคับใช้

* World Trade Organization, Mexico etc versus US: 'tuna-dolphin' [Online],

Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm

** World Trade Organization. India etc versus US: 'shrimp-turtle' [Online].

Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm

กฎหมายไม่เข้มแข็ง จำต้องตกอยู่ภายใต้สภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไปด้วย

ในปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศมีแนวโน้มถูกพัฒนาทำให้มีสภาพบังคับมากขึ้นมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อกัน และมีรายละเอียดในมาตรการที่จะบังคับต่อกัน และนอกจากนั้นยังมีการนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศอื่นเข้ามาในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังเช่นมีการนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามา โดยเห็นว่าประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีสุขภาพที่ดีไม่ได้รับอันตรายจากมลภาวะ* หรือ การที่มีแนวความคิดว่าควรนำประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้การฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นความผิดฐานหนึ่งในกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Law in Environmental Protection) เพื่อให้การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นต้น ซึ่งการนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศในด้านอื่นมาประกอบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าว เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีสภาพบังคับทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น

จึงเห็นได้ว่าสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีแนวโน้มที่จะมีสภาพบังคับที่เข้มแข็งมากขึ้น และรัฐต่างๆ ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงสภาพบังคับดังกล่าวไปได้

* The Universal Declaration of Human Rights, 1948. :

Article 25.

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control...

2.1.6 ความจำเป็นในการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม มาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันถึงแม้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จะมีสภาพบังคับใช้มากขึ้น แต่ในความเป็นจริง ยังคงมีปัญหอยู่มาก เนื่องจากลักษณะของการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีลักษณะมุ่งเน้นถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญ แต่ในการพัฒนาของรัฐ กลับมีความจำเป็นต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ ดังนั้นหากรัฐยอมผูกพันกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐเนื่องจาก รัฐยอมถูกจำกัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จนส่งผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของรัฐได้

ด้วยความแตกต่างระหว่าง “การอนุรักษ์” และ “การใช้ประโยชน์” ทำให้เกิดอุปสรรคในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก จนในที่สุดจึงได้มีแนวความคิด ประนีประนอมระหว่าง “การอนุรักษ์” และ “การใช้ประโยชน์” ขึ้น ด้วยการพัฒนาหลัก “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development : S.D.) ขึ้นในปี ค.ศ. 1992 จากการประชุม ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นการพัฒนาจากการประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 (ปฏิญญาสตอกโฮล์ม : The Stockholm Declaration, 1972) โดยมีหลักการคือ การพัฒนาอย่างยั่งยืนนอกจากจะมุ่งเน้นทางด้านอนุรักษ์แล้ว จะต้องตอบสนองต่อความต้องการทางด้านสังคม และเศรษฐกิจ โดยขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละรัฐ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับตนเอง¹¹

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่งผลถึงกิจกรรมต่างๆ ในด้านสิ่งแวดล้อมของโลกเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาภายในของรัฐต่างๆ ได้ยอมรับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายใต้

¹¹Eckard Riehbider, World Summit on Sustainable Development, enli REVIEW 1/2003, Oko-Intitut e.V. Institut for Applied Ecology. 2002.

ความหมายว่า "การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคต ต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถ ที่จะสนองความต้องการของเขาลงไป"¹²

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้สังคมโลกเห็นภาพของทิศทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไปในทิศทางเดียวกัน โดยเห็นว่าการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ ควรจะเป็นการดำเนินการภายใต้หลัก การพัฒนาอย่างยั่งยืน นั่นคือ มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด การลดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด เช่น การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) การเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) ฯลฯ จึงอาจถึงได้ว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นกรอบพื้นฐานสำคัญในการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อม

ภายหลังจากการประชุมที่ สตอกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยังสืบทอดไปถึงในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลใน ปี ค.ศ. 1992 ที่ได้มีการประกาศ The Rio Declaration, 1992 อันประกอบด้วยองค์ประกอบ อันเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะนำไปสู่ความเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อม ที่ประกอบไปด้วย¹³

- ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม
- การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อม อย่างต่อเนื่อง
- หลักการป้องกันล่วงหน้า
- สิทธิของรัฐ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- ความเสมอภาค ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- การแจ้งเหตุฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

¹² นันทพล กาญจนวัฒน์, “แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 27-30.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-96.

ปัจจัยสำคัญหลายประการดังกล่าว ล้วนแล้วมุ่งไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และได้พัฒนาเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติระหว่างรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักการเหล่านี้ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ จึงทำให้รัฐยังคงมีปัญหา ในการที่จะนำแนวทางเหล่านี้ไปปฏิบัติการให้เกิดผล ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ มีความหมาย คือ ความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคี (Bilateral) ไปจนถึงในระดับพหุภาคี (Multilateral) โดยการร่วมมือ มีวัตถุประสงค์ในการร่วมกัน เพื่อกำหนดวิธีการทั้งทางด้านนโยบาย และวิถีทางปฏิบัติ และยังร่วมกันกำหนดเป็นข้อตกลง ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อการป้องกันและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง ปัญหาหลักการ “การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อม อย่างต่อเนื่อง” โดย การให้คำแนะนำอย่างต่อเนื่อง มีความหมายคือ การที่มีการให้คำแนะนำจากรัฐหนึ่ง หรือหลายรัฐ ไปสู่รัฐอื่น โดยคำแนะนำดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และมีการติดตามตรวจสอบ ประเมินผลถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม

การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อม หากพิจารณาแล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ดังเช่นรัฐจะต้องส่งคำแนะนำเมื่อใด รัฐจะไม่ส่งคำแนะนำได้หรือไม่ การให้คำแนะนำแก่รัฐอื่นจะใช้วิธีการใด ส่วนรัฐผู้รับคำแนะนำ เมื่อได้รับคำแนะนำแล้วมีสิทธิและหน้าที่ต่อคำแนะนำนั้นหรือไม่ ประการใด จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่เพียงไร ฯลฯ จึงเห็นได้ว่าหลักการในการให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังคงมีปัญหาอยู่มาก

ประการที่สาม ปัญหาของหลักการ “การป้องกันล่วงหน้า” โดย การป้องกันล่วงหน้า มีความหมายคือ การใช้มาตรการ หรือการกำหนดวิธีการในการป้องกันภัยไว้ล่วงหน้า โดยที่ภัยนั้นยังไม่เกิดขึ้น แต่คาดหมายได้ว่าอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่รัฐรัฐนำมาใช้ คือ วิธีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยมีหลักการสำคัญ คือ

กิจกรรม หรือโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องให้เกิดขึ้นมา เพื่อการพัฒนาประเทศ แต่กิจกรรม หรือโครงการนั้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแน่นอน และรุนแรง จึงต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อน ก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้เกิดขึ้นหรือไม่ โดยการศึกษาดังกล่าวนี้ จะต้องหามาตรการ ในการติดตาม ตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และต้องมีมาตรการในการลดผลกระทบนั้น ทั้งขณะดำเนินการ และหลังดำเนินการ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่เห็นได้ชัดในการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ดังตัวอย่างเช่น การนำวิธีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ในแต่ละรัฐมีมาตรฐานที่มีความแตกต่างกัน และ EIA มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซึ่งหากเป็นการดำเนินการภายในรัฐก็อาจจะไม่มีปัญหาดังกล่าว แต่หากเป็นการร้องขอโดยรัฐอื่น ให้รัฐจัดให้ทำ EIA แล้วจะมีผลผูกพันต่อรัฐเพียงใด รัฐใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าว

ประการที่สี่ ปัญหาของหลักการเกี่ยวกับสิทธิของรัฐ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีความหมายคือ การที่รัฐอื่นต้องเคารพในสิทธิอธิปไตยของรัฐที่มีอาณาเขตอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติ หรืออยู่ในเขตอำนาจของรัฐนั้น โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐจะต้องไม่ส่งผลเสียไปยังรัฐอื่นๆ

แต่ปัญหาการนำหลักการนี้ไปใช้ คือ หลักการดังกล่าวได้กำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอธิปไตยของรัฐเท่านั้น โดยหลักการดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงเรื่องภายนอกเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ และยังไม่ครอบคลุมไปถึงการที่รัฐใช้วิธีการอื่นใด เพื่อให้เกิดผลต่อการใช้ทรัพยากรของรัฐอื่น ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นใน ปี ค.ศ. 2001 ที่ประเทศญี่ปุ่นเสนอให้มีการล่าปลาวาฬเพื่อการค้าได้ และประเทศญี่ปุ่นได้ใช้วิธีการต่างๆ เพื่อให้ 6 ประเทศรอบทะเลคาลิเบียน ทั้งการเจรจาในระดับทวิภาคี กับรัฐที่เป็นภาคีของคณะกรรมการล่าปลาวาฬระหว่างประเทศ (the International Whaling Commission: IWC) เพื่อขอลงมติยกเลิก “ประกาศห้ามการล่าปลาวาฬเพื่อการค้าปี ค.ศ. 1985”¹⁴ ทั้งๆ ที่ประเทศญี่ปุ่นไม่ได้เป็นรัฐ

¹⁴BBC NEWS, Wednesday, Japan admits trading whale votes (Wednesday 18 July 2001) [Online], Available from: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1444818.stm>

ภาคีของ IWC (ที่ประชุม IWC ได้มีมติในปี ค.ศ. 2001 ว่า “อาจมีช่องทางในการยกเลิกประกาศห้ามการล่าปลาวาฬเพื่อการค้าได้ ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวด” ซึ่งก็หมายถึงยังไม่มียกเลิกประกาศห้ามดังกล่าว¹⁵) จึงเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นใช้วิธีการแทรกแซงกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น แต่ไม่ถือว่าเป็นการกระทบถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรในเขตอธิปไตยของรัฐอื่น และนอกจากนั้นการล่าปลาวาฬก็เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรที่อยู่นอกเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ ยังคงไม่ได้รับความคุ้มครองดังเช่นทรัพยากรภายในของรัฐ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศญี่ปุ่นยังคงมีการล่าปลาวาฬในทะเลหลวง โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการล่าเพื่อการวิจัย แต่ปรากฏว่าในท้องตลาดของญี่ปุ่นกลับมีเนื้อปลาวาฬวางขายเพื่อการบริโภค เป็นต้น

การที่ประเทศญี่ปุ่นใช้วิธีการ ต่างๆ ในการที่จะทำให้การล่าปลาวาฬของประเทศญี่ปุ่นเกิดความชอบธรรม ทั้งๆ ที่การการจับปลาวาฬในทะเลหลวง นั้น เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของโลก ที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น หลักการ “การใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในของรัฐตน โดยไม่ให้ส่งผลร้ายแก่รัฐข้างเคียง” จึงไม่สามารถนำมาใช้คัดค้านการล่าปลาวาฬของประเทศญี่ปุ่นได้

ประการที่ห้า ปัญหาในหลักการ “ความเสมอภาค ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” โดย ความหมายของหลักการดังกล่าว คือ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ระหว่างรัฐสองรัฐขึ้นไป เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน และมีความเท่าเทียมกัน โดยการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องไม่ทำให้เกิดผลเสีย หรือจะต้องให้มีความเสียหายน้อยที่สุด โดยรัฐจะต้องดำเนินการด้วยความสุจริตใจ และมีความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน เช่น การใช้ประโยชน์ในลุ่มน้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศ

แต่ในความเป็นจริง ความเสมอภาค เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของรัฐ ทั้งทางด้านองค์ความรู้ เทคโนโลยีและ เงินทุนสนับสนุน ในรัฐที่มีความพร้อมสูงจะมีความสามารถในการเข้าถึง

¹⁵BBC NEWS. Whale ban survives intact (Thursday 26 July 2001) [Online].

ทรัพยากรธรรมชาติได้ดีกว่ารัฐที่ด้อยกว่า ตัวอย่างเช่นในการใช้ประโยชน์ จากพลังงานนิวเคลียร์ มีรัฐเพียงจำนวนน้อยที่มีความสามารถและมีเทคโนโลยีในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ได้ และด้วยค่าใช้จ่ายที่ต้องลงทุนอย่างมหาศาลยังเป็นสิ่งกีดกันมิให้อีกหลายรัฐเข้าถึงพลังงานนิวเคลียร์ได้ หรือ ในกรณีของการประมงในทะเลที่ประเทศไทยมีศักยภาพสูง ทำให้รัฐเพื่อนบ้านของประเทศไทยไม่สามารถแข่งขันได้ และต้องเสียผลประโยชน์จากการที่จับสัตว์น้ำได้น้อยกว่าประเทศไทย เป็นต้น และสิ่งที่ยังปรากฏให้เห็นคือประเทศที่ได้เปรียบยังคงวางเฉย ไม่ได้คำนึงถึงหลักการความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าความเสมอภาคระหว่างรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติยังคงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง

ประการที่หก ปัญหาในหลักการ “การแจ้งเหตุฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” โดยหลักการดังกล่าวมีความหมาย คือ เมื่อมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดขึ้น จากรัฐหนึ่งไปสู่อีกรัฐหนึ่งแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐต้นเหตุ ที่จะต้องรีบแจ้งเหตุฉุกเฉินนั้น แก่รัฐที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้เพื่อการแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่ ซึ่ง

ซึ่งในความเป็นจริงก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ดังเห็นได้ในกรณีตัวอย่าง คือ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินแล้วไม่มีการแจ้งเหตุดังกล่าวให้ทราบ ดังเช่น ในกรณีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เซอร์โนบิล ประเทศสหภาพรัสเซียระเบิด และไม่มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่รัฐอื่นๆ ทราบ จนทำให้รัฐอื่นๆ ไม่ได้เตรียมความพร้อมที่จากผลกระทบทางอุบัติเหตุที่นิวเคลียร์

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศข้างต้นดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า หลักการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีตมีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่ และควรรหาหลักการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นมาตรการพื้นฐานที่จะทำให้รัฐต่างๆ ให้ความร่วมมือตามหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และทำให้สามารถนำหลักการที่มีอยู่แล้วไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณา ในหลักการ “การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อม อย่างต่อเนื่อง” และ “สิทธิของรัฐ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” และ “ความเสมอภาค ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” และ “การแจ้งเหตุฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” แล้ว จะเห็นได้ว่า มีเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่เป็นพื้นฐานผลักดันให้หลักการต่างๆ ทำงานไปได้

ตามกระบวนการ และยังเป็นเครื่องมือที่หลักการเหล่านี้มีเหมือนกัน นั่นก็คือการใช้ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” เพื่อประกอบการตัดสินใจดำเนินการในด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ

เนื่องจาก “การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อม อย่างต่อเนื่อง” ก็คือ การให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐ หรือ การที่รัฐหนึ่งจะทราบว่า อีกรัฐหนึ่งมี “สิทธิของรัฐ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” และมี “ความเสมอภาค ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ก็ต้องมีข้อมูลข่าวสารการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาเปรียบเทียบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐ หรือ “การแจ้งเหตุฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” ก็คือการแจ้งข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมให้ทราบ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” จึงเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะทำให้หลักการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นมีความมั่นคงมากขึ้น และหากมีการทำให้หลักการทางด้าน “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” เกิดความชัดเจนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ก็จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

2.2 ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ในอดีตที่ผ่านมา การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศมักจะเป็นการหาข้อมูลข่าวสารในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเป็นหลัก โดยวิธีการให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร มีทั้งการใช้วิธีการตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ วิธีการแสวงหาข้อมูลข่าวสารที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ หรืออาจด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม ดังตัวอย่างเช่น สืบในทางลับด้วยการส่งสายลับของตนเข้าไปในรัฐอื่น หรือการที่รัฐใช้วิธีการดักฟังข้อมูลข่าวสาร¹⁶

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ มีมาตั้งแต่ในยุคก่อนคริสตกาล ส่วนการหาข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐในยุคใหม่ก็ไม่แตกต่างไปจากอดีตมากนัก มีทั้งวิถีทางการทูต การ

¹⁶ Donald Wilhelm, Global Communications and Political Power, (New Jersey: Transaction Publisher, 1990), p 121.

สืบในทางลับด้วยสายลับ และการดักฟังข้อมูลข่าวสาร แต่มีสิ่งที่เปลี่ยนไปคือ ในปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการสืบข้อมูลข่าวสารมากขึ้น เช่น มีการใช้ดาวเทียมในการสอดแนม

สำหรับวิธีการใช้สายลับในยุคปัจจุบันนั้น ตามที่มีหลักฐานปรากฏอย่างเป็นทางการ พบว่ามีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1866 * ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สงครามโลกเข้าสู่ยุคสงครามเย็น (Cold war) ที่มีการแบ่งรัฐต่างๆ ในสังคมโลกออกเป็นหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแกนหลักสำคัญสองประเทศที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกัน คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหภาพโซเวียต เนื่องจากประเทศทั้งสองมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน และแต่ละฝ่ายก็เห็นว่าระบอบการปกครองของรัฐฝ่ายตรงข้ามจะเป็นภัยต่อความมั่นคงในระบอบการปกครองของรัฐตน แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อต้านอย่างเปิดเผยได้ จึงได้มีการดำเนินการในทางลับเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก หน่วยข่าวกรองของแต่ละรัฐจะต้องทำงานกันอย่างหนักในการหาข่าว โดยจะเน้นไปในทางที่ว่าฝ่ายตรงข้ามกำลังทำอะไร เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ต่อฝ่ายตนมากที่สุด ส่วนรัฐที่อยู่ภายนอก หรืออาจเรียกได้ว่า “ฝ่ายที่สาม” ก็มีการเคลื่อนไหวในทางลับเพื่อแสวงหาข้อมูลข่าวสาร เพื่อช่วงชิงผลประโยชน์เช่นกัน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งที่ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐได้ดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐมาตั้งแต่ในอดีต

* เนื่องจากเป็นเรื่องยากในการหาเอกสารยืนยัน เพราะการทำงานของสายลับต้องเป็นความลับ แต่มีสายลับชื่อ Schluga Freiherr von Rastefeld ที่ปฏิบัติงานเป็นสายลับให้กับกองทัพประเทศเยอรมันในช่วงปี ค.ศ.1866 - ค.ศ. 1918 ได้เปิดเผยการปฏิบัติงานด้านสายลับของตนว่าได้ปฏิบัติงานในช่วงยุค ทศวรรษ 1870s และข้อมูลส่วนใหญ่ต้องทำการสืบ ก็คือ ข้อมูลของรัฐที่เป็นศัตรูกับประเทศเยอรมันในขณะนั้น เช่นความเคลื่อนไหวทางการทหาร การทำงานของหน่วยสายลับของรัฐศัตรู เป็นต้น แล้วจัดส่งข้อมูลข่าวสารที่ได้ให้แก่กองทัพ การเปิดเผยนี้จึงอาจถือได้ว่าบันทึกที่ใช้อ้างอิงถึงว่า รัฐมีกระบวนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมาตั้งแต่ในอดีต (Hilmar-Detlef Brückner, International Intelligence History Association: NEWSLETTER Vol. 6 (No. 2) [Online], Michael Wala (editor), (Nürnberg : Universität Erlangen-Nürnberg, 1998), Available from: <http://www.intelligence-history.org/news1-6-2.htm> [online])

เมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็นภายหลังจากการล่มสลายของประเทศสหภาพโซเวียต ในปี ค.ศ. 1991 ทำให้ทิศทางของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศได้หันมาให้ความสำคัญในด้านอื่นเพิ่มมากขึ้น โดยในช่วงแรกมีลักษณะเป็น **การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐ** เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม ซึ่งรวมไปถึง สิ่งแวดล้อม

“หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 จากผลการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน แต่ในขณะนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก แต่ภายหลังจากเหตุการณ์สำคัญ คือ การที่โรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบิล ประเทศสหภาพโซเวียตระเบิดในปี ค.ศ. 1986 ทำให้สังคมโลกหันมาให้ความสนใจในด้านข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดย ผลจากการระเบิดดังกล่าว ทำให้เกิดการแพร่กระจายสารกัมมันตภาพรังสีไปในพื้นที่บรรยากาศ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แต่กลับปรากฏว่าประเทศสหภาพโซเวียต มิได้แจ้งเตือนให้ประเทศข้างเคียงรับทราบ นับได้ว่าเป็นความล้มเหลว ในการให้ข้อมูลข่าวสารตาม ระบบการเตือนภัยของสำนักงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency: IAEA) ว่าด้วยการป้องกันอันตรายจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ ที่ถูกกำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1983 และนำไปสู่การลงนาม ในอนุสัญญาว่าด้วยการเตือนภัยโดยเร็วเกี่ยวกับอุบัติเหตุนิวเคลียร์ ปี ค.ศ. 1986 (The Vienna Convention on Early Notification of Nuclear Accident 1986) แต่ตามข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ เป็นการแจ้งเตือนภัยทางด้านอุบัติเหตุนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพียงด้านเดียวของสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในด้านอื่น

ในช่วงแรกของการดำเนินการด้าน “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ใน กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นประเด็นเกี่ยวกับการ “แลกเปลี่ยน” (Exchange) ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ยังมีไม่เป็นการ “เข้าถึง” (Access to) ข้อมูลข่าวสาร โดยได้มีการกำหนดถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกใน ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972 และ ต่อมาได้มีการสืบทอดหลักการดังกล่าวไว้ในปฏิญญาริโอ ปี ค.ศ. 1992

(ก) หลักการเกี่ยวกับ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในการประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ปี ค.ศ. 1972

ในการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมที่ กรุงสตอกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 มีการประกาศปฏิญญาสตอกโฮล์ม 1972 (Stockholm Declaration 1972) โดยปรากฏหลักการด้าน “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในหลักการที่ 20 ว่า “การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการพัฒนาในเนื้อหาของปัญหาต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม, ทั้งในระดับภายในชนชาติ และนานาชาติ, ต้องถูกนำเสนอในทุกประเทศ, โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหล่าประเทศที่กำลังพัฒนา. ในความเชื่อมโยงกันนี้, อีสรภาพของการปรับข้อมูลข่าวสารทางด้านวิทยาศาสตร์ให้ทันสมัย และการถ่ายทอดความรู้ความชำนาญต้องเป็นการสนับสนุนและช่วยเหลือ, เพื่อความสะดวกในข้อแก้ปัญหาของปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย; เทคโนโลยีทางด้านสิ่งแวดล้อม ต้องเป็นการถูกจัดทำขึ้นในลักษณะที่ประเทศกำลังพัฒนาสามารถใช้ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นการให้ความมั่นใจแก่ประเทศเหล่านั้นอย่างแพร่หลายและกว้างขวาง โดยปราศจากการสร้างภาระทางเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศ”^{*} จะเห็นได้ว่าเป็นการวางหลักการพื้นฐานด้านข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่สังคมโลก ในมุมมองที่กว้างมากขึ้น นอกเหนือไปจากที่เคยได้ให้ความสนใจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น และยังได้ให้ความสำคัญแก่ประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ที่เป็นส่วนหนึ่งในการทำงานทางด้านวิทยาศาสตร์นั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่า และมีเงินงบประมาณมากกว่า ย่อมจะสามารถมีความพร้อมที่จะจัดทำข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสมบูรณ์ได้ดีกว่า แต่มีข้อสังเกตคือ หลักการ “ข้อมูล

^{*} Stockholm Declaration, 1972:

Principle 20 Scientific research and development in the context of environmental problems, both national and multinational, must be promoted in all countries, especially the developing countries. In this connection, the free flow of up-to-date scientific information and transfer of experience must be supported and assisted, to facilitate the solution of environmental problems; environmental technologies should be made available to developing countries on terms which would encourage their wide dissemination without constituting an economic burden on the developing countries.)

ข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ใน Stockholm Declaration 1972 ดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดทางปฏิบัติ ว่ารัฐจะต้องมีพันธะผูกพันดำเนินการต่อกันด้วยวิธีการอย่างไร

(ข) หลักการเกี่ยวกับ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในการประชุมที่ริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992

เป็นการประชุมสิ่งแวดล้อมระดับโลกครั้งที่ 2 ซึ่งห่างจากการประชุมในครั้งแรกเป็นระยะเวลาถึง 20 ปี มีการกล่าวถึงหลักการทางด้านข้อมูลข่าวสารไว้ในหลักการที่ 9 ของปฏิญญาริโอ ปี ค.ศ. 1992 ว่า “รัฐทั้งหลายต้องร่วมมือเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งด้วยการสร้างความสามารถจากภายในสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยการพัฒนาความเข้าใจด้วยการแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, และโดยการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น, มีการประยุกต์, การหลอมรวมความแตกต่างและการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี, รวมถึงความทันสมัยและ เทคโนโลยีใหม่”^{*} ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหลักการด้าน “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ที่เปลี่ยนแปลงไปจาก Stockholm Declaration 1972 เนื่องจากมิได้มีการคำนึงถึงรัฐกำลังพัฒนาอีกต่อไป แต่เป็นการเน้นย้ำถึงการแลกเปลี่ยน “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ทางด้าน “เทคโนโลยี” เท่านั้น หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามปฏิญญาริโอ จึงเป็นการมุ่งเน้นถึงการแลกเปลี่ยน ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นหลัก มิได้เป็นการเน้นถึง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม แต่ก็เป็นการวางพื้นฐานของ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

^{*} Rio Declaration, 1992:

Principle 9 States should cooperate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies.)

ในการประชุมทั้งสองครั้ง ที่ได้มีการใช้คำว่า “การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” (Exchange Environmental Information) โดยมีหลักการคือทุกรัฐมีอิสระเสรีในการดำเนินการที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างกัน ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้พัฒนามากขึ้น เนื่องจากความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น ทำให้เกิดแนวความคิดว่ารัฐควรมี “สิทธิ” ที่สามารถ “เข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ของอีกรัฐหนึ่งได้ และรัฐที่ได้รับการร้องขอ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ควรมี “หน้าที่” ที่จะให้ข้อมูลที่ได้มีการร้องขอนั้น ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดเป็นหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” (Access to Environmental Information) ขึ้น โดยในการพัฒนา หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ได้นำหลักการเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจากการประชุมทั้งสองครั้งมาเป็นพื้นฐานในการพัฒนา

2.2.1 มูลเหตุในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การกำหนดเป็นกฎหมาย

ในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารให้ก้าวหน้าไปมาก มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารมากมายหลายวิธีการ การติดต่อสื่อสารเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ความห่างของระยะทางระหว่างผู้ส่งข้อมูลข่าวสารกับผู้รับข้อมูลข่าวสารแทบจะไม่มีอุปสรรคอีกต่อไป ดังตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนในประเทศไทยได้ทราบว่า นักกีฬาตัวแทนของประเทศไทยชนะเลิศการแข่งขันได้รับเหรียญทองจากการแข่งขันยกน้ำหนักหญิง ในกีฬาโอลิมปิกที่ทำการแข่งขันในประเทศกรีซ ซึ่งอยู่ห่างออกไปนับหมื่นกิโลเมตร โดยทราบถึงชัยชนะในนาทีเดียวกันกับที่นักกีฬาทราบว่าตนเองคือผู้ชนะในการแข่งขัน* เป็นต้น

ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งสำคัญที่มนุษย์ได้นำมาใช้ในแทบทุกด้าน และอาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการใช้ชีวิตประจำวันของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นในทางธุรกิจ การเมือง สังคม เศรษฐกิจ

* การถ่ายทอดสดทางการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกในประเทศกรีซ ปี ค.ศ. 2004 โดยสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 ในวันที่ 15 สิงหาคม 2547 เวลา 00.30 น. และ 20.30 น.

สิ่งแวดล้อม จึงทำให้มีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร เพราะว่าหากผู้ใดมีข้อมูลข่าวสารที่ดี ทันสมัย และมีความถูกต้อง ย่อมจะมีความได้เปรียบผู้อื่น

ความต้องการข้อมูลข่าวสารที่เพิ่มมากขึ้นเป็นสาเหตุ ทำให้มีการศึกษาหาแหล่งข้อมูลใหม่ๆ และมีการค้นคว้าหาวิธีการเก็บข้อมูลข่าวสารด้วยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ เช่น การนำดาวเทียมมาใช้ในการสำรวจหาข้อมูลข่าวสาร การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

มูลเหตุสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของมนุษย์ หากพิจารณาถึงพฤติกรรมพื้นฐานของมนุษย์ ก็จะได้เห็นได้ว่าการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ดูเหมือนจะเป็นกิจกรรมสามัญที่สืบเนื่องมาจากลักษณะพื้นฐานที่มีอยู่ 2 ประการในตัวมนุษย์ คือ¹⁷

(ก) เพื่อตอบสนองความอยากรู้อยากเห็น มนุษย์จะมีคำถามเพื่อค้นหาคำตอบอยู่เสมอ ซึ่งการหาข้อมูลข่าวสาร เป็นวิธีการหนึ่งที่จะได้คำตอบ เช่น จะเกิดอะไรบ้างกับสภาวะที่ป่าถูกทำลายไปเรื่อยๆ อะไรจะเกิดขึ้นถ้าน้ำทะเลสูงขึ้น แล้วระดับมลพิษที่ยอมรับได้จะเป็นเท่าไรจึงจะไม่กระทบกระเทือนคุณภาพชีวิต สภาวะโลกร้อนเกิดจากอะไร ฯลฯ

(ข) เพื่อนำข้อมูลข่าวสารมาประกอบและการตัดสินใจ เพราะนอกจากมนุษย์จะพยายามตอบคำถามที่อยากรู้แล้ว มนุษย์อาจหาข้อมูลข่าวสารเพื่อหาแนวทางป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น จะทำอย่างไรในการแก้ไขปัญหาสภาพป่าที่ถูกทำลาย จะลดระดับมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้อย่างไรจะทำอย่างไรในการป้องกันสภาวะโลกร้อน เป็นต้น

เห็นได้ว่าเมื่อเกิดคำถามขึ้น ก็เกิดกระบวนการในการหาคำตอบและข้อมูลข่าวสารที่ได้มา ยังสามารถนำไปประกอบการตัดสินใจได้ การเก็บรวบรวมและกระจายข้อมูลที่มีจำนวน

¹⁷ ธีระ พันธุมวนิช, Paul Hastings, คู่มือดัชนีสารสนเทศเชิงพื้นที่ :Thailand national spatial index, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. หน้า

มากมาย เพื่อให้ประโยชน์ให้บรรลุล่วงวัตถุประสงค์ตามความต้องการนั้นจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ข้อมูลด้วย

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีพื้นฐานมาจาก เพื่อเป็นการสนองต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิตที่ปลอดภัยของมนุษย์ ที่มีความต้องการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยสิ่งที่จะเป็นภัยต่อมนุษย์ในด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการแจ้งเตือนโดยเร็ว และหากได้มีการแจ้งเตือน ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบอันตรายจากสิ่งแวดล้อมย่อมจะดำเนินการตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ทัน่วงที ทำให้ลดผลกระทบลงไปได้ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมคือ บุคคลควรมีสติในการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในมือบุคคลอื่น

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งสำคัญที่มนุษย์จะนำไปใช้ในการตัดสินใจตอบสนองต่ออันตรายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมที่อาจมากระทบถึงตน การกำหนดถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม จึงเป็นกำหนดให้มนุษย์สามารถใช้สิทธิในการป้องกันตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสิทธิในการป้องกันอันตราย เป็นหลักการสากลที่ได้มีการยอมรับโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันชีวิตตนเองหรือผู้อื่นให้พ้นจากอันตรายที่เกิดขึ้น ซึ่งถือว่าการกระทำเพื่อป้องกันนั้นแม้จะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ย่อมกระทำได้* ดังนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่เป็นของผู้อื่นย่อมสามารถที่จะดำเนินการได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการตัดสินใจตอบสนองป้องกันตนจากผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น เพื่อจะมีได้เป็นการล่วงล้ำสิทธิของบุคคลอื่นโดยไม่มีหลักเกณฑ์และไม่ชอบธรรม ซึ่งในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ ก็อยู่ภายใต้หลักการนี้

* ประมวลกฎหมายอาญาของไทย ได้มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ใน มาตรา 68 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจำต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิของตน หรือของผู้อื่นให้พ้นภัยอันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย และเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง ถ้าได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ การกระทำนั้นเป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นไม่มีความผิด”

ด้วยการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีมากขึ้นในองค์กรต่างๆ ทำให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีจำนวนมากขึ้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมทำได้กว้างขวางกว่าในอดีต แต่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในหลายกรณียังคงมีปัญหาอยู่ ดังเช่น ในกรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของบุคคลอื่น ผู้ใดบ้างจะมีความสามารถเข้าถึงได้ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงไร หรือในกรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อสาธารณะ จะสามารถบังคับให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเปิดเผยได้มากน้อยเพียงไร ค่าใช้จ่ายในการทำข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นใครจะเป็นผู้จ่าย ขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร จะบังคับให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ บุคคลธรรมดาจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างไร รัฐหนึ่งจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของอีกรัฐได้อย่างไร ฯลฯ ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดความจำเป็นต่อหาทางออกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นเหตุที่มาในการกำหนด “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” เป็นกฎหมาย

การกำหนดหลัก “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” เป็นกฎหมาย เป็นแนวความคิดที่สำคัญต่อมนุษย์ ไม่ว่าจะทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในรัฐ เพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นความจำเป็นต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์ ทั้งการนำไปใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และการนำไปใช้เพื่อเป็นการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

การนำหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ไปกำหนดเป็นกฎหมาย นั้น มีทั้งการกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในรัฐ ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายระหว่างประเทศมีกำหนดไว้ใน ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972 ในหลักการข้อที่ 20, ปฏิญญาริโอ ปี ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อที่ 9, อนุสัญญาควบคุมการเคลื่อนย้ายและทิ้งของเสียอันตราย ข้ามพรมแดน ปี ค.ศ. 1989 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1989 : Basel Convention) ที่ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 13 (2), และที่สำคัญได้มีการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998

(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environment Matters, 1998. : Aarhus Convention)

สำหรับการนำหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” ไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในรัฐ นั้น ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายเกี่ยวกับ เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Freedom of information: FOI) ประเทศสาธารณรัฐสโลวีเนียก็มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Act on Free Access to Information and Amendments of Certain Acts (The Freedom of Information Act: FOIA) แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดถึง “ข้อมูลข่าวสารทั่วไป” มิได้เป็นการกำหนดไว้โดยเฉพาะว่า เป็นการเข้าถึง “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะ

2.2.2 ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม”

ในการศึกษาถึงหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในมุมมองทางด้านนิติศาสตร์ นั้น จะต้องมีความเข้าใจถึงความหมาย ของ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการวางพื้นฐานความเข้าใจ ว่า “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” คืออะไร มีลักษณะอย่างไร และยังทำให้เห็นว่าการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เป็นกฎหมายมีความสอดคล้องกับความหมายดังกล่าวหรือไม่

ในการศึกษาถึงความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” นั้น สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 คำ คือ “ข้อมูลข่าวสาร” และ “สิ่งแวดล้อม” และในการทำความเข้าใจความหมาย จะทำศึกษาไปเป็นลำดับ ดังต่อไปนี้

- ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสาร”

เนื่องจาก “ข้อมูลข่าวสาร”* (Information) ไม่มีลักษณะทางกายภาพที่สามารถจับต้องได้ ในการศึกษาว่าข้อมูลข่าวสารคืออะไรจึงต้องสามารถอธิบายถึงลักษณะทางหน้าที่ และกระบวนการของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในปัจจุบันได้มีการศึกษาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง และมีการพัฒนาเป็นสาขาวิชาหนึ่งในทางวิทยาศาสตร์ นั่นก็คือ วิทยาการสารสนเทศ (Information Science) โดยได้มีการศึกษาถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบและมีวิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษาถึง “ระบบข้อมูลข่าวสาร” (Information Systems) “การจัดการข้อมูลข่าวสาร” (Information Management) ฯลฯ และได้มีการกำหนดเป็นทฤษฎีทางข้อมูลข่าวสาร (Information Theory) ไว้จำนวนมาก และมีผู้ให้ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสาร” มีการให้คำนิยามไว้มากมาย ดังตัวอย่างที่ยกขึ้นมาบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) ข้อมูล หมายถึง (น.) ข้อเท็จจริง หรือสิ่งที่ได้ยึดถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริง สำหรับใช้เป็นหลักอนุมานหาความจริงหรือการคำนวณ¹⁸

(ข) ข้อเท็จจริง หมายถึง (น.) ข้อความหรือเหตุการณ์ที่เป็นมา หรือที่เป็นอยู่ตามจริง; (กฎ) ข้อความหรือเหตุการณ์ที่วินิจฉัยแล้วว่าเป็นจริง (แตกต่างกับข้อกฎหมาย)¹⁹

* ในภาษาไทยมีการคำอื่นๆ ที่มีความหมายเช่นเดียวกัน เช่น ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ข้อสนเทศ สารสนเทศ สารนิเทศ เป็นต้น แต่เพื่อการสื่อความหมายว่าข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่รัฐต้องการแลกเปลี่ยน (Exchange) หรือเข้าถึง (Access to) ในการวิจัยนี้จึงขอใช้คำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” ส่วนคำอื่นที่มีการใช้อย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการแล้วก็จะคงไว้เช่นเดิม ดังเช่น ในมหาวิทยาลัยต่างๆ มี คณะ/สาขาวิชา “วิทยาการสารสนเทศ” (Information Science) เป็นต้น

¹⁸ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546) หน้า 173.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

(ค) ข่าวสาร หมายถึง (น.) ข้อความที่ส่งมาให้รู้เรื่องกัน²⁰

(ง) ข้อความ หมายถึง (น.) เนื้อความตอนหนึ่งๆ, ใจความสั้นๆ ของเรื่อง.²¹

(จ) ข้อมูลข่าวสาร (Information) หมายถึง ข้อเท็จจริงที่ประกอบกันการได้เรียนเกี่ยวกับบางสิ่ง หรือเกี่ยวกับบางคน หรือในความหมายที่สอง หมายถึงสิ่งซึ่งทำให้บุคคลอื่นรู้ หรือถูกนำเสนออีกครั้งด้วยการจัดเตรียมโดยเฉพาะ หรือในทางทฤษฎีของข้อมูลข่าวสารมีความหมายถึงปริมาณทางคณิตศาสตร์ที่แสดงถึงความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือเป็นปริมาณทางคณิตศาสตร์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกัน โดยข้อมูลข่าวสารที่มีการนำเสนอมีทั้งการใช้สัญลักษณ์ต่างๆ หรือเป็นเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมายมาก่อน²²

(ช) ข้อมูลข่าวสารสารคือ การจัดรูปแบบของการกระจาย หรือการจัดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุ หรือ ความสัมพันธ์ระหว่างสัญญาณต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับบางสิ่งบางอย่างที่อยู่นอกเหนือไปจากรูปแบบทางกายภาพของสิ่งนั้นเอง และเป็นสัญลักษณ์ของสิ่งเหล่านั้นเอง²³

(ซ) "ข้อมูลข่าวสาร" หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

²² Oxford University, The new Oxford dictionary of English [Window CD-Rom], (Oxford : Selectsoft publishing (<http://www.selectsoftusa.com>)), 2002.

²³ Hamid Mowlana, Global information and world communication: New frontiers in international relations, 2nd edition, (London: SAGE publications Ltd., 1998), p.25.

ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้²⁴

เมื่อเรียบเรียงแนวความคิดดังกล่าวเข้าด้วยกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าความหมายของข้อมูลข่าวสาร คือ ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง ความรู้ทางวิชาการหรือศาสตร์ ความรู้สึกความคิด ประสบการณ์ ซึ่งได้มีการกลั่นกรอง ประมวลและเรียบเรียง โดยใช้ภาษาพูด ภาษาเขียนและสัญลักษณ์ต่างๆ บันทึกลงในกรรมวิธีต่างๆลงในวัสดุที่มองเห็นได้ ฟังได้ จับต้องได้ มีรูปแบบเป็นที่สื่อสารถ่ายทอดให้ผู้อื่นทราบได้ และเข้าใจความหมายได้

-ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม”

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” ได้มีการให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

(ก) “สิ่งแวดล้อม หมายถึง (น.) สิ่งต่างๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบๆ มนุษย์ ...”²⁵

(ข) สิ่งแวดล้อม (Environment) คือ สิ่งที่อยู่รอบๆ หรือ เป็น สถานะ ที่ซึ่ง บุคคล สัตว์ หรือ พืช ใช้ในการดำรงชีวิต²⁶

ซึ่งตามความหมายดังกล่าว สิ่งแวดล้อม จึงมีความหมาย คือ สภาพต่างๆ ที่อยู่แวดล้อมสิ่งมีชีวิต และในการศึกษาใน ทางสิ่งแวดล้อม จะให้ความสำคัญต่อ สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ เป็นหลัก

²⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 4.

²⁵ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

²⁶ Oxford University, The new Oxford dictionary of English [Window CD-Rom], 2002.

-ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม”

ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม จึงมีความหมายคือ ข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นในธรรมชาติ อยู่ในสิ่งแวดล้อมตัวมนุษย์ และนำมาบันทึกความหมายของข้อมูลข่าวสาร อาจเป็นข้อมูลหรือข้อเท็จจริง ความรู้ทางวิชาการหรือศาสตร์ ความรู้สึกความคิดประสบการณ์ ซึ่งได้มีการกลั่นกรอง ประมวล และเรียบเรียง โดยใช้ภาษาพูด ภาษาเขียนและสัญลักษณ์ต่างๆ บันทึกลงในกรรมวิธีต่างๆลงในวัสดุที่มองเห็นได้ ฟังได้ จับต้องได้ มีรูปธรรมเป็นที่สื่อสารถ่ายทอดให้ผู้อื่นทราบ และเข้าใจได้

2.2.3 ลักษณะและประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกับข้อมูลอื่น เนื่องจากข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ตั้ง มีความสลับซับซ้อน และมีปริมาณข้อมูลมาก มีความท้าทายมากกว่าการจัดการฐานข้อมูลประเภทอื่น เนื่องจากข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีลักษณะไม่หยุดนิ่ง ไม่คงที่ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

โดยธรรมชาติของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น มีลักษณะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่มีรูปลักษณะที่แน่นอน ไม่สามารถจับต้องได้ และเป็นสิ่งมีอยู่โดยทั่วไป ดังนั้น การที่จะนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ประโยชน์จึงต้องมีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ในสื่อหรือสิ่งที่สามารถสื่อความหมายของข้อมูลข่าวสารได้ กระบวนการการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญ เพื่อสามารถสื่อสารนำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่บันทึกไว้ นำกลับมาใช้ใหม่ได้ โดยการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น จะต้องไม่ทำให้เกิดการบิดเบือนทางความหมาย และข้อเท็จจริงของข้อมูลข่าวสาร

การเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะหลายประการ เช่น มีการบันทึกเป็นข้อมูลลายลักษณ์อักษร บันทึกเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่า สิ่งสำคัญคือข้อมูลข่าวสารจะต้องถูกบันทึกในสื่อต่างๆ ที่สามารถสื่อความหมายของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้รับได้ โดยกระบวนการเก็บข้อมูลข่าวสารได้มีการนำหลักวิชาการในหลายๆด้าน มาใช้ประกอบกัน เช่น การนำหลักวิชาการทางคณิตศาสตร์สถิติมาใช้ในการคำนวณผลข้อมูล การนำหลักวิชา

ทางด้านภาษาศาสตร์มาใช้เพื่อให้สามารถสื่อสารความหมายได้อย่างไม่ผิดเพี้ยน การนำหลักวิชาทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมาใช้ทำให้เกิดความสะดวกในการจัดทำข้อมูล ฯลฯ นอกจากนี้ในการศึกษาเก็บข้อมูลในด้านใด ผู้เก็บข้อมูลก็ต้องมีความรู้ในศาสตร์นั้นๆ เป็นพื้นฐาน เช่นการเก็บข้อมูลสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ผู้เก็บข้อมูลก็ต้องเป็นผู้ทราบถึงสถานะทางเคมีของน้ำสามารถตรวจสอบปนเปื้อนได้ หรือในการตรวจสอบหาสิ่งมีชีวิตในน้ำก็ต้องมีความรู้ทางชีววิทยา ฯลฯ เป็นต้น

2.2.3.1 ลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า มนุษย์ต้องการข้อมูลข่าวสาร เนื่องจาก ความอยากรู้อยากเห็น และเพื่อประกอบการตัดสินใจ โดยกระบวนการทางข้อมูลข่าวสารของข้อมูลข่าวสารจะเริ่มต้นจากความอยากรู้อยากเห็นของมนุษย์ และทำการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อหาคำตอบ เมื่อได้รู้คำตอบแล้วหากพอใจในระดับนี้ กระบวนการเกี่ยวกับการหาข้อมูลข่าวสารก็ยุติลง แต่หากปรากฏว่า ต้องมีการนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ประกอบการตัดสินใจ ก็จะทำให้เกิดกระบวนการใช้ข้อมูลข่าวสารที่มีการรวบรวมนั้น ลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจึงอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(ก) ลักษณะของข้อมูลข่าวสารตามความหมายในด้านของบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางข้อมูลข่าวสาร แบ่งออกได้ เป็น 2 ฝ่ายคือ ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร และ ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งข้อมูลข่าวสารตามความหมายที่ทั้งสองฝ่ายต้องเกี่ยวข้อง มีลักษณะแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ฝ่ายแรก ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร มีภารกิจในการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามขั้นตอน โดยหากพิจารณาจากหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคงของรัฐในอดีต ที่มีหลักการว่า หลักการทางของวงจรรักษาลับ คือ กระบวนการของความต้องการข้อมูลข่าวสาร และนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปเปลี่ยนเป็นเรื่องราวที่เหมาะสมต่อผู้ใช้ข้อมูล

ข่าวสาร เพื่อที่ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในกำหนดนโยบายได้ หรือหากทำให้เห็นภาพชัดขึ้นสามารถที่จะแยกกระบวนการทางข้อมูลข่าวสารให้เห็นเป็นขั้นตอนได้ดังต่อไปนี้²⁷

ขั้นตอนแรก การได้ข้อมูลข่าวสาร (Information) คือการได้ข้อมูลดิบจากแหล่งต่างๆ ที่มักจะมีลักษณะกระจัดกระจาย มีความขัดแย้ง เชื่อถือไม่ได้ คลุมเครือ หลอกลวงและหลอกตา หรือเป็นข้อมูลที่ผิด

ขั้นตอนที่สอง การกรองข้อมูลข่าวสาร (Intelligence) คือ การนำข้อมูลดิบมาเลือก ทำให้สมบูรณ์ ประเมินคุณค่า วิเคราะห์และตีความ

ขั้นตอนที่สาม จึงมาสู่การสิ้นสุดการสืบข่าว (Finished Intelligence) คือ ผลสรุปสุดท้ายที่ปรากฏจากการการสืบข่าว ถูกจัดไว้ในรูปแบบที่เหมาะสมและพร้อมที่จะส่งมอบให้แก่ผู้ใช้ข้อมูล หรือจัดเก็บไว้เพื่อนำไปใช้เอง

หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านความมั่นคงทั้งสามขั้นตอนนี้ เป็นโครงสร้างพื้นฐานในด้านการจัดทำข้อมูลข่าวสาร

ลักษณะของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในด้านของผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม จึงหมายความว่าถึง ข้อมูลดิบที่ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ และ ข้อมูลข่าวสารที่ได้ทำการวิเคราะห์แล้ว และทำการบันทึกจัดเก็บข้อมูลข่าวสารไว้ในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อที่จะส่งมอบให้แก่ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารต่อไป

²⁷ Central Intelligence Agency, A Brief History of Basic Intelligence and The World Factbook, (United State of America, 2004) [Online], Available from: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/history.html>

ฝ่ายที่สอง ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสาร โดยมีการนำข้อมูลข่าวสารที่ได้จากฝ่ายผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารไปใช้ เพื่อการตัดสินใจ โดยการนำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีลักษณะไม่แตกต่างจากการนำข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไป เพราะโดยรูปแบบของการนำข้อมูลข่าวสาร นั้น ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารจะเป็นผู้เลือกเองว่า ตนเองมีความต้องการข้อมูลด้านใด เพื่อประกอบการตัดสินใจเรื่องอะไร ดังตัวอย่างเช่น การที่นิสิตในมหาวิทยาลัยจะตัดสินใจลงทะเบียนวิชาเรียน นิสิตก็จะต้องหาข้อมูลข่าวสารก่อนว่า เปิดสอนเวลาใดทับซ้อนกับวิชาอื่นที่จะเรียนหรือไม่ อาจารย์ผู้สอนอธิบายวิชาเรียนได้เข้าใจง่ายหรือไม่ ฯลฯ โดยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มีทั้งที่ได้มีการจัดเตรียมไว้แล้วโดยสำนักทะเบียนของมหาวิทยาลัย และอาจต้องมีการข้อมูลเพิ่มเติมด้วยตนเองด้วยการสอบถามผู้ที่เคยเรียนไปแล้ว จากนั้นนิสิตจึงจะตัดสินใจลงทะเบียนเรียนในวิชานั้นๆ เป็นต้น และเมื่อเปรียบเทียบ กับหลักการ ในข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ก็เห็นได้ว่าผู้ใช้ข้อมูลก็ต้องการรู้ว่า เกิดอะไรขึ้นในสิ่งแวดล้อม ผลกระทบที่ตามมาคืออะไร เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือไม่ ปริมาณการแพร่กระจายเป็นอย่างไร ฯลฯ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจเพื่อตอบสนองกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเหล่านั้น นั่นคือ เป็นนำข้อมูลข่าวสารจากผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารมาใช้

จะเห็นได้ว่า ข้อมูลข่าวสาร ในส่วนของฝ่ายผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร และในฝ่ายของผู้ใช้ข้อมูลข่าวสาร มีลักษณะไม่เหมือนกัน นั่นคือ ในฝ่ายผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร จะเน้นในกระบวนการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสาร จึงมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลดิบเป็นส่วนใหญ่ ส่วนฝ่ายผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารจะเน้นถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการวิเคราะห์แล้ว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นมีสองลักษณะใหญ่ คือ ข้อมูลดิบ และข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการวิเคราะห์แล้ว และจากลักษณะทั้งสองประการนี้เอง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบไปถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ทำให้มีข้อสงสัยว่า ในทางปฏิบัติจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารลักษณะใด ซึ่งจากตัวอย่าง เหตุการณ์อุบัติเหตุโรงงานไฟฟ้าที่เซอร์โนบิล ประเทศสหภาพโซเวียตระเบิดในปี ค.ศ. 1986 นั้น ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่รัฐต่างๆ ต้องการก็คือ ต้องการให้มีการแจ้งเตือนว่า เกิดอุบัติเหตุขึ้นเท่านั้น เพื่อที่รัฐต่างๆ สามารถดำเนินการลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้รวดเร็วยิ่งขึ้น นั่นคือ ในเบื้องต้นรัฐไม่มีความต้องการทั้งข้อมูลดิบ และข้อมูลที่มีการวิเคราะห์แล้ว แต่ทำให้พิจารณาได้ว่า ลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่ผู้ใช้ข้อมูลต้องการนั้น มีหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ใช้ข้อมูลข่าวสาร แต่ด้วยความต้องการที่ไม่มีกรอบและกฎเกณฑ์เช่นนี้กลับทำให้ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่าง

ประเทศเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในภายหลัง ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ลักษณะของข้อมูลข่าวสารในฝ่ายผู้ใช้ข้อมูลข่าวสาร จึงหมายความถึง ข้อมูลข่าวสารทุกประเภท ทั้งที่ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ไว้ หรือที่ได้มีการวิเคราะห์ไว้แล้ว โดยขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก

(ข) ลักษณะของข้อมูลข่าวสาร ตามความหมายในเนื้อหาของข้อมูลข่าวสาร

การใช้ข้อมูลข่าวสารสำหรับการตัดสินใจ (Decision Making) ลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการใช้ตัดสินใจของผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารจะต้องมีลักษณะที่ประกอบไปด้วย

ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมควรมีความถูกต้อง

ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมควรมีความถูกต้องมากที่สุด เนื่องจากผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารมีความจำเป็นในการใช้ข้อมูลข่าวสาร เมื่อข้อมูลข่าวสารถูกต้องย่อมทำให้การวินิจฉัยตัดสินใจตอบสนองต่อปัญหาทำได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารมีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด ก็จะต้องพิจารณาจากการดำเนินการที่ถูกต้องในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางด้านข้อมูลข่าวสาร เช่น มีการเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต้องมีความถูกต้อง ระบบการเก็บข้อมูลถูกต้อง ระบบการบริหารจัดการข้อมูลถูกต้อง ระบบการประมวลผลข้อมูลถูกต้อง ระบบการวิเคราะห์ข้อมูลถูกต้อง ฯลฯ เพราะหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ย่อมส่งผลทำให้ข้อมูลข่าวสารในขั้นตอนถัดไปเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ขั้นตอนของการดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสาร จนข้อมูลข่าวสารถึงมือผู้ใช้ จะต้องมีความถูกต้องทั้งกระบวนการ แต่ในความเป็นจริงไม่มีข้อมูลข่าวสารใดที่มีความถูกต้องทั้งหมด แม้แต่ในทางวิทยาศาสตร์ ก็ยังมีข้อมูลที่มีลักษณะไม่แน่นอน เกิดขึ้นได้ และแม้มีการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

อย่างถูกต้องทุกขั้นตอนแล้ว ข้อมูลข่าวสารก็ยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ การนำข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสามารถอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้บ้างพอสมควร เป็นลักษณะที่มีความยืดหยุ่นในความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารนั่นเอง โดยความยืดหยุ่นดังกล่าวขึ้นอยู่กับว่าในงานนั้นๆ ต้องการความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงไร แต่หลักการสำคัญในการใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการตัดสินใจ คือ ลักษณะของข้อมูลข่าวสารควรจะต้องมีความถูกต้องสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ข้อมูลข่าวสารควรจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย

ในการใช้ข้อมูลข่าวสาร มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นการใช้ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง ดังตัวอย่างเช่น ภาวะสวอวกาศของประเทศสหรัฐอเมริการะเบิด ขณะที่กลับสู่พื้นโลก และเกิดการกระจายของชิ้นส่วนต่างๆ ในแถบจะทันที ที่องค์การนาซ่า (NASA) ได้ประกาศให้ประชาชนทราบทันที และอยู่ห่างจากชิ้นส่วนดังกล่าวเนื่องจากมีสารกัมมันตภาพรังสี และให้แจ้งให้ NASA ทราบหากพบชิ้นส่วนของภาวะสวอวกาศ และนอกจากยังมีประกาศต่อเนื่องเป็นระยะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงเป็นการให้ปรับปรุงข้อมูลข่าวสารให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ซึ่งส่งผลทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

และนอกจากนั้น ในการใช้ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยดังกล่าวยังมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารเดิมมาประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบ เพราะในการนำข้อมูลเดิมมาใช้ก็มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการทราบว่า สถานะภาพของปัญหาในปัจจุบันมีความแตกต่างไปจากอดีตหรือไม่ แต่การเปรียบเทียบจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากข้อมูลปัจจุบันไม่มีความทันสมัย ซึ่งย่อมจะส่งผลทำให้ให้การแก้ไขปัญหาไม่สำเร็จได้ และยังส่งผลไปถึงการวางแผนป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย

ข้อมูลข่าวสารควรปรากฏในเวลาที่ถูกต้องเหมาะสม

การใช้ข้อมูลข่าวสารในเวลาที่ถูกต้องเหมาะสมนั้นเป็นสิ่งสำคัญต่อการตัดสินใจ นั่นก็คือ อย่างน้อยต้องมีข้อมูลข่าวสารก่อนที่จะมีการตัดสินใจ แต่หากข้อมูลข่าวสารมาถึงยิ่งใกล้ เวลาตัดสินใจมากเท่าไร ก็จะทำให้เวลาในการพิจารณาตัดสินใจยิ่งน้อยลงไป ซึ่งส่งผลทำให้การตัดสินใจมีความรอบคอบน้อยลงไป และอาจทำให้เกิดการตัดสินใจผิดพลาดได้ หรือหากปรากฏว่า ข้อมูลข่าวสารมีความล่าช้าเกินไปก็อาจทำให้เกิดปัญหาที่รุนแรงมากขึ้น ดังตัวอย่างเช่น ในกรณีอุบัติเหตุโรงงานไฟฟ้าเซอรินบิลระเบิด การแจ้งข่าวสารที่ล่าช้าทำให้การป้องกันปัญหาจากแพร่กระจายสารกัมมันตภาพรังสีเกิดความล่าช้าไปด้วย และส่งผลเสียหายตามมาอย่างมาก ทั้งต่อ ปัญหาในสุขภาพของมนุษย์ ปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ข้อมูลข่าวสารควรที่จะมีความสมบูรณ์

เป็นสิ่งที่เข้าใจได้โดยทั่วไปว่า การได้ข้อมูลที่สมบูรณ์เป็นสิ่งยาก และยังรวมถึงปัญหาที่ว่า จะรู้ได้อย่างไรว่าข้อมูลที่ได้มีความสมบูรณ์ และในการตัดสินใจบางครั้ง อาจต้องพิจารณาไปถึงว่ามีข้อมูลข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหรือไม่ ในบางกรณี “ความสมบูรณ์” ก็เป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ดังตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลของรัฐหนึ่งต้องตัดสินใจดำเนินการเพื่อแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อม แน่แน่นอนยอมเป็นไปไม่ได้ว่ารัฐบาลจะสามารถดูในรายละเอียดของข้อมูลสิ่งแวดล้อมทั้งหมดได้เพราะเป็นข้อมูลที่มีจำนวนมาก การที่รัฐบาลจะใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ มักจะเป็นการข้อมูลที่มีการสรุปไว้แล้ว (Summarized information) จึงเป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจำนวนน้อยกว่าความเป็นจริง แต่เป็นข้อมูลที่เหมาะสมเพียงพอ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อมูลที่มีความสมบูรณ์เพียงพอในการตัดสินใจแล้ว หรือแม้แต่ในทางนิติศาสตร์เอง ที่การตัดสินใจต้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากข้อมูลข่าวสาร ที่นำเสนอโดยโจทก์ และจำเลย แต่ก็ยังมีคำพิพากษาของศาลได้กล่าวอ้างถึงความไม่สมบูรณ์ของข้อเท็จจริงที่ได้มีการนำเสนอ และชี้ผลแห่งคดีไปโดยไม่สนใจในความชัดเจนของข้อเท็จจริง โดยใช้หลักว่า เพื่อเป็นการยกผลประโยชน์ให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้รับความชัดเจนในข้อเท็จจริงในคดี และแม้แต่ในศาลระหว่างประเทศ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันที่ในการตัดสินใจที่สำคัญหลายๆ ครั้ง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ เป็นต้น

การอาศัยข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ จึงมีบ่อยครั้งที่ความสมบูรณ์ของข้อมูล ข่าวสารถูกมองข้ามไป และเมื่อปรากฏความผิดพลาดขึ้น จึงมีบ่อยครั้งเช่นกัน ที่มองว่าผู้จัดทำ ข้อมูลข่าวสาร ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งที่ ผู้ทำการตัดสินใจดำเนินการบนพื้นฐานของความไม่ สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารควรมีส่วนร่วมเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าว นี้เป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

จึงอาจกล่าวได้การใช้ข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ จึงมักจะเป็นการใช้ข้อมูลที่มี ลักษณะที่มีความสมบูรณ์เพียงพอต่อการตัดสินใจ ไม่ใช่มีความสมบูรณ์แบบ ดังนั้น ผู้ใช้ข้อมูล ข่าวสารจะต้องเป็นผู้พิจารณาเองว่า ข้อมูลข่าวสารที่ได้มีความสมบูรณ์เพียงพอกับความต้องการ หรือไม่

จากลักษณะของข้อมูลข่าวสาร ตามความหมายในเนื้อหาของข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าวทั้งสี่ประการ เป็นลักษณะสำคัญของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้วย เช่นกัน ที่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ จึงควรมีลักษณะทั้ง 4 ประการ เพื่อให้ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

2.2.3.2 ประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ในการแบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม มีการแบ่งไว้หลายประการทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่า ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ให้ความสนใจในการแบ่งประเภทของข้อมูล ข่าวสารสิ่งแวดล้อมในลักษณะอย่างไร ซึ่งจะขอยกตัวอย่าง ถึงการแบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมสองลักษณะ ดังต่อไปนี้

(ก) การแบ่งประเภทข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่มีลักษณะแตกต่างกันไป ตามวัตถุประสงค์การสร้างฐานข้อมูล

การแบ่งประเภทข้อมูลข่าวสารในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งข้อมูลในลักษณะของการจัดกลุ่มตามแหล่งของข้อมูลข่าวสาร และเป็นการแบ่งตามลักษณะตามความเกี่ยวข้องกันในข้อมูลข่าวสาร โดยได้มีการแบ่งประเภทไว้ดังต่อไปนี้²⁸

1. **กลุ่มข้อมูลทางด้านธรณีวิทยา** จะเป็นข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับทางธรณีวิทยาไว้ทั้งหมด ดังเช่น ชั้นหิน ประเภทของแร่ การปนเปื้อนสารมลพิษ สารประกอบของดิน ฯลฯ

2. **กลุ่มข้อมูลทางทะเล** จะเป็นข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับทางทะเลไว้ทั้งหมด ดังเช่น ความเข้มข้นของเกลือแร่ ประเภทสารประกอบ การปนเปื้อนสารมลพิษ คุณภูมิของน้ำ ฯลฯ

3. **กลุ่มข้อมูลนิเวศวิทยา** จะเป็นข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับทางนิเวศวิทยาไว้ทั้งหมด ดังเช่น ที่ตั้งของสัตว์หายาก สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ วัฏจักรของสิ่งมีชีวิต ผลกระทบในระบบห่วงโซ่อาหาร สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ

4. **กลุ่มข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ** จะเป็นข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับน้ำไว้ทั้งหมด ซึ่งหมายความถึง ปริมาณฝนตก ข้อมูลของน้ำที่อยู่ในแผ่นดิน ไม่รวมไปถึงในทะเล ดังเช่น ปริมาณน้ำบนดินใต้ดิน สารแขวนลอยในน้ำ การปนเปื้อนสารมลพิษ ฯลฯ

²⁸ ลักษณะมี เจ็ยเวชศิลป์, การจัดเก็บข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม กับสารสนเทศภูมิศาสตร์ [Online],วารสารสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 3 ฉบับที่ 12 เดือนมกราคม-มีนาคม 2542, Available from:

<http://sua.ac.th/educations/environment/envi4/botbat/geo.htm>

5. **กลุ่มข้อมูลอากาศ** จะเป็นข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับอากาศไว้ทั้งหมด ดังเช่น จำนวนของก๊าซชนิดต่างๆ ในชั้นบรรยากาศ อุณหภูมิ การเกิดสภาวะเรือนกระจก การปนเปื้อนสารมลพิษ ฯลฯ

6. **กลุ่มข้อมูลเส้น** คือ การกำหนดเส้นล้อมรอบพื้นที่จำนวนหนึ่งในแผนที่ แล้วจึงทำการศึกษาเก็บข้อมูลภายในพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดแนวนั้น

7. **กลุ่มข้อมูลโทรสัมผัส** (Remote Sensing) เช่น ข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม ประกอบด้วยตารางข้อมูล แต่ละตารางข้อมูลย่อมมีสีต่างๆ กัน ซึ่งสีเหล่านี้เกิดจากความแตกต่างของค่าสะท้อนแสงที่ผิวของวัตถุนั้น เช่น ในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ จะเห็นว่า พื้นที่ภูเขาสูง จะมีสีน้ำตาล พื้นที่ราบมีต้นไม้มากก็จะเป็นสีเขียว ทะเลก็จะเป็นสีฟ้า เป็นต้น

(ข) **การแบ่งประเภทข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงปัจจัยทางด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม**

นอกจากการแบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ตามวัตถุประสงค์การสร้างฐานข้อมูลแล้ว ยังมีการนำปัจจัยทางด้านอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มากำหนดเป็นประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จาก “ในระบบแหล่งข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมของระบบศูนย์รวมแหล่งข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม” (International Referral System for Source of Environmental Information: INFOTERRA) ซึ่งมีหน้าที่ในการแนะนำแหล่งข้อมูลสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยมีการดำเนินงานภายใต้ โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ UNEP มีการแยกประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้อย่างละเอียดถึง 1,203ประเภท²⁹ แต่จะขอยกตัวอย่าง ที่เป็นประเภทหลักๆดังต่อไปนี้³⁰

²⁹ The Global Development Research Center, INFOTERRA: Environmental Thesaurus [Online], Available from: <http://www.gdrc.org/uem/infoterra-list.html>

³⁰ กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน, แหล่งข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมของระบบศูนย์รวมแหล่งข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม INFOTERRA ประเทศไทย 1981, (กรุงเทพฯ : สำนักงาน, หน้า 25.)

1. การบริหารและการจัดการสิ่งแวดล้อม
2. การตรวจสอบและการประเมินผลสิ่งแวดล้อม
3. ของเสียและการแก้ปัญหา แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศสหราชอาณาจักร
4. มลพิษสิ่งแวดล้อม แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา
5. ดิน และการใช้ประโยชน์จากดิน แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา
6. เทคโนโลยี และอุตสาหกรรม
7. กฎหมายสิ่งแวดล้อม
8. การศึกษาและการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม
9. บรรยากาศ และภูมิอากาศ แหล่งแหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศรัสเซีย
10. สิ่งแวดล้อมน้ำจืด แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา
11. สิ่งแวดล้อมทางทะเล แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย
12. เกษตรกรรม และสิ่งแวดล้อม แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศ สหราชอาณาจักร
13. เคมีภัณฑ์
14. พลังงาน แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศไทย สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

15. การอนุรักษ์ธรรมชาติ
16. การขนส่งและสิ่งแวดล้อม แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศไอร์แลนด์
17. การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศไทย สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
18. สิ่งแวดล้อมในการทำงาน
19. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
20. ทรัพยากรทางทะเล แหล่งชำนาญการอยู่ที่ประเทศฟิลิปปินส์

นอกจากการที่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีหลายประเภทแล้ว การเก็บรวบรวมไว้ในรูปแบบข้อมูล (Data) ที่มีความหลากหลายรูปแบบ และความหลากหลายในระดับความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อรองรับความต้องการที่แตกต่างกันของผู้ใช้ ทำให้การใช้ข้อมูลข่าวสารจึงมีความหลากหลาย

2.2.4 ความจำเป็นและความสำคัญของ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Access to international environmental information)”

ข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญต่อการพัฒนามนุษย์และสังคมในทุกระดับ เป็นรากฐานอันจำเป็นสำหรับความก้าวหน้า เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างสรรค์ หรือการใช้ทรัพยากร และเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังมีความสำคัญต่อรัฐบาลของรัฐต่างๆ ที่ต้องการข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยมาใช้ประกอบการวินิจฉัยสั่งการและวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ และทำให้มนุษย์สามารถประมวลข้อมูลที่ได้รับเป็นความรู้สำหรับต่อสู้กับสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่แวดล้อมมาเป็นประโยชน์แก่ตนได้ สามารถต่อสู้กับความไม่รู้ของตนในเรื่องที่จำเป็นต้องรู้ แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น

และประสบการณ์ระหว่างกันได้ ช่วยในการแก้ปัญหาและการตัดสินใจได้อย่างรอบคอบ และนอกจากนั้น ข้อมูลข่าวสาร ยังมีความสำคัญคือ เป็นการถ่ายทอดความรู้และรักษามรดกทางวัฒนธรรมไว้ ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญที่จำเป็นต่อการพัฒนา³¹

ความต้องการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีหลายประการ แต่ผู้ใช้ข้อมูลข่าวสาร ย่อมมีความต้องการข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ที่สุด ทันสมัยที่สุด เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในด้านที่ตนต้องการ

2.2.4.1 ความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมี 3 ประการดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อการมีชีวิตรอด (Survival)

ในทางสรีระวิทยา มนุษย์ทุกคน มีโสตประสาทในการรับรู้หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น ตา หู จมูก ปาก กาย ใจ ซึ่งโสตประสาทเหล่านี้ เปิดรับข้อมูลข่าวสารที่อยู่รอบๆ ตัว ดังนั้นจึงมีข้อมูลข่าวสารที่มนุษย์ต้องรับรู้เป็นระยะๆ ไม่ว่ามนุษย์จะมีความต้องการข้อมูลข่าวสารข่าวสารเหล่านั้นหรือไม่ ดังตัวอย่างเช่น การเดินข้ามถนนอย่างน้อย ก็ต้องมีข้อมูลว่าตนเองยืนอยู่ ณ ตำแหน่งใด และกำลังจะข้ามถนนไปที่ใด มีสิ่งกีดขวางหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีข้อมูลข่าวสารเหล่านี้หากทำการข้ามถนนก็อาจถูกรถชนได้ ดังนั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ ที่จะทำให้เกิด “กระบวนการคิด” และนำไปสู่ “กระบวนการตัดสินใจ” เพื่อให้การเดินทางไปสู่เป้าหมาย มีความปลอดภัย ซึ่งแนวคิดที่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวนี้ มีความสำคัญในเรื่องของข้อมูลข่าวสารในทางระหว่างประเทศ เพราะในการเดินทางไปสู่หลักการ “พัฒนาอย่างยั่งยืน” รัฐต่างๆ ต้องทราบก่อนว่า ตนเองยืนอยู่ที่ใด และกำลังจะก้าวไปที่ใด ด้วยวิธีการใดที่

³¹ประภาพรรณ หิรัญวัชรพุกฤษ, “ความต้องการและการใช้สารนิเทศสิ่งแวดล้อมของนักวิชาการสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาคศึกษาระบบบริหารศาสตรบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 11-12.

เหมาะสม มีอุปสรรคใดบ้าง ทั้งที่เป็นอันตรายโดยตรงหรือข้อขัดขวางกระบวนการที่เหมาะสม จนทำให้เกิดความล่าช้า ฯลฯ และจึงจะได้มีการกำหนดวิธีการหลีกเลี่ยงและแก้ไขอุปสรรคเหล่านั้น จึงเปรียบเทียบได้ว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความจำเป็น ในการรักษาชีวิตให้รอดจากภัยที่อาจเกิดขึ้น เพราะหากทราบถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว ความเสี่ยงภัยก็จะลดลงไปได้ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นความสำคัญต่อการมีชีวิตรอดของมนุษย์

(ข) เพื่อการเรียนรู้ (Learning)

หากพิจารณาความจำเป็นของข้อมูลข่าวสารในการนำไปสู่การมีชีวิตรอดของมนุษย์ที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นมุมมองทางด้านกายภาพ แต่หากจะพิจารณาข้อมูลข่าวสารในแง่ของใจที่ว่า เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำไปใช้ในด้านอื่นที่มีลักษณะหลากหลายออกไป เช่น การนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งในด้านต่างๆ เหล่านี้ต่างมีความต้องการข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเฉพาะทาง หรือบ้างก็อาจเป็นการรวบรวมองค์ความรู้จากข้อมูลข่าวสารจากหลายๆศาสตร์ขึ้นมา เป็นศาสตร์ประยุกต์

ข้อมูลข่าวสารที่ได้นั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อนำไปใช้ประกอบกำหนดในการนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการศึกษาให้ได้องค์ความรู้ได้ในที่สุด และหากจะมองว่าข้อมูลข่าวสารเป็นตัวแทนของศาสตร์นั้นๆ การเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (Information) ในศาสตร์ต่างๆ ก็คือ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อการเรียนรู้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเช่น ในการทำงานของบุคคลคนหนึ่ง บุคคลนั้นจะต้องมีความรู้ และเข้าใจในวิชาชีพของตนเป็นพื้นฐาน และเมื่อได้ทำงานไปเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทำให้เกิดมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ในการทำงาน มีการศึกษาเพิ่มเติมนำความรู้จากข้อมูลในศาสตร์อื่นๆ มาใช้ เพื่อนำมาใช้ร่วมกับองค์ความรู้เดิมในการแก้ไขปัญหาการทำงาน ทำให้เกิดการขยายตัวขององค์ความรู้ขึ้นมา

การเรียนรู้จากข้อมูลข่าวสารยังเป็นการประหยัดเวลาเนื่องจากไม่ต้องลองผิดลองถูกด้วยตนเอง และหากรู้ถึงวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต้องใช้ ก็จะทำให้การทำงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีความถูกต้อง สมบูรณ์สูง

ความจำเป็นในการเรียนรู้ จึงต้องอาศัยความสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารต่างๆ (Information) ได้

(ค) เพื่อการตัดสินใจ (Decisions)

ทุกคนต่างต้องมีการตัดสินใจ และข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมา ประกอบการตัดสินใจ "informed decision" แต่ข้อมูลที่สามารถนำไปสู่การตัดสินใจได้นั้นไม่ใช่ว่า ข้อมูลทุกชนิดสามารถนำไปสู่การตัดสินใจได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ในการใช้ข้อมูลข่าวสารในการ ตัดสินใจในทางธุรกิจ คือ การจัดรูปแบบทางการขายจะต้องอาศัยข้อมูลในด้านการผลิตว่ามีสินค้า คงเหลือเท่าใด และข้อมูลในด้านการส่งสินค้าว่ามีความสามารถในการจัดส่งสินค้าได้มากน้อย อย่างไร เป็นต้น ซึ่งความต้องการข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ต้องการข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบ ด้วยเหตุดังกล่าว “ระบบข้อมูลข่าวสาร” 'Information System' จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่ง หากเปลี่ยนมุมมองเป็นเรื่องข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ “ระบบข้อมูล ข่าวสาร” มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าในทางธุรกิจ เนื่องจากในการตัดสินใจ ในการบริหารจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีลักษณะผูกพันโยงใยไปทั่วโลก หากไม่มีการกำหนด ระบบข้อมูลข่าวสาร ที่เหมาะสมย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ตรงจุด และไร้ทิศทาง ซึ่ง จะทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดความล่าช้าได้

2.2.4.2 สาเหตุสำคัญในการศึกษาหลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ”

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้องมีการศึกษาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศเนื่องมาจาก

(ก) จากพัฒนาการในวิชาการทางด้านข้อมูลข่าวสารอยู่ตลอดเวลา ทำให้มี เทคโนโลยีใหม่ ข้อมูลใหม่ มีเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม จึงต้องศึกษาให้เข้าใจถึงความเคลื่อนไหวของข้อมูลข่าวสาร เพื่อที่จะได้ข้อมูลข่าวสาร ที่สมบูรณ์ และทันสมัยมาใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น

(ข) จากการที่ รัฐ สถาบันต่างๆ องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน หรือ บุคคลธรรมดาตระหนักถึงการให้และรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของ แต่ปรากฏว่าสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างกันมีลักษณะไม่สมดุล เช่น รัฐมีอำนาจมากสามารถบังคับให้บุคคลธรรมดาขอข้อมูลข่าวสารได้ กรณีที่บุคคลธรรมดาที่มีข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่สำคัญแต่เก็บไว้เป็นความลับมิให้ผู้ใดรู้ เช่นนี้รัฐก็ไม่สามารถนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ประโยชน์ได้ หรือในกรณีระหว่างรัฐ ที่มีอำนาจในการเจาะต่อกรองไม่เท่ากันทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐไม่เท่าเทียมกัน หรือในกรณีที่เป็นและผลที่ติดตามมาของการใช้ข้อมูลข่าวสารส่งผลกระทบต่อทั้งภายในรัฐ และกระทบในสังคมระหว่างประเทศ กระทบต่อกระบวนการตัดสินใจ และยังส่งผลกระทบต่อไปถึงบุคคลธรรมดาทั่วทั้งโลก ดังนั้นการศึกษาถึง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดความเข้าใจในความไม่สมดุลดังกล่าว และทำให้สามารถหาวิธีการลดความไม่สมดุลลงไปได้

(ค) การเพิ่มขึ้นของข้อมูลข่าวสารในทางระหว่างประเทศ และผู้มีบทบาทในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ จนทำให้เกิดความสับสนของข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อมูลด้านอื่นแทรกปนเข้ามา เช่นอาจมีเรื่องของ การค้า การตลาด การศึกษา และวัฒนธรรม เข้าร่วมด้วย การศึกษาให้เข้าใจในวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงทำให้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ข้อมูลที่ได้มานั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่สับสนหรือไม่ เชื่อถือได้หรือไม่

(ง) ในปัจจุบันในสังคมระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจในการเปรียบเทียบทั้ง แนวตั้ง และแนวขวาง นั่นคือ ในแนวดิ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบจากภายในสิ่งที่ทำการศึกษานั้น เช่น การเปรียบเทียบภายในรัฐ ว่าอดีตและปัจจุบันของรัฐ มีความแตกต่างกันหรือไม่เพียงไร หรือ ในแนวขวางที่มีการศึกษาเปรียบเทียบจากภายนอกสิ่งที่จะศึกษา ที่อยู่ในระดับเดียวกัน เช่น การเปรียบเทียบระหว่างรัฐว่ามีลักษณะแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งการเปรียบเทียบทั้งในแนวดิ่ง และแนวขวางจำเป็นต้องใช้ “ข้อมูลข่าวสาร” ในการเปรียบเทียบ เพื่อให้ได้ผลที่ถูกต้องที่สุด และผลที่ได้จากการศึกษาทั้งในแนวดิ่งและแนวขวางย่อมทำให้ทราบถึงระดับการพัฒนาการว่ามีความเจริญเติบโตก้าวหน้าหรือไม่เพียงใด ซึ่งการศึกษาถึงการ “เข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” ก็จะทำให้การได้ข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการเปรียบเทียบได้

นอกจากนั้นผลที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบที่ถูกเก็บบันทึกไว้ในลักษณะของ ข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเห็นใหม่ๆ ในสังคม และแนวคิดใหม่ๆในการศึกษา รวมถึงสามารถ นำข้อมูลไปใช้ในงานวิจัย มีเครื่องมือในการค้นหาความรู้ เกิดการถ่ายทอดความรู้จากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง

(จ) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการแสดงความคิดเห็นในทางระหว่างประเทศ ในด้านเศรษฐกิจ และในยุคแห่งสารสนเทศการสื่อสาร และในช่วงทศวรรษที่ 1970s องค์การ UNESCO ได้ประกาศและมีกิจกรรมเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของข้อมูลข่าวสาร และนโยบายการสื่อสาร โดยมีการแสดงความคิดเห็นในความสัมพันธ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการสื่อสารในเรื่องของ ทรัพยากรโลกไว้ ซึ่งก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการศึกษาค้นคว้าเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

32

2.2.4.3 ประโยชน์ของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ข้อกำหนดของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม กระบวนการที่เป็นกฎเกณฑ์ต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อเป็นการป้องกันสิ่งแวดล้อม และในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีเหตุผลคือ เพื่อนำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมหลายด้านเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ แต่ประโยชน์ที่ได้จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นอกจากจะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจโดยตรงแล้ว ยังมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

(ก) ทำให้เกิดการพัฒนาการมีส่วนร่วมของสาธารณะมากขึ้น

การที่ทุกฝ่ายต้องยอมรับความถึงความจำเป็น ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดหลักประกันว่า การดำเนินการต่างๆ จะเกิดการประเมินคุณค่าโดยสาธารณะ โดยจะมีการนำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในด้าน

³² Hamid Mowlana, Global information and world communication: New frontiers in international relations, p. 23.

สิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการวางรูปแบบของความรับผิดชอบจากการกระทำที่มีผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณะได้

ข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อม มีความสำคัญในกระบวนการตัดสินใจ ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์ กับผู้เสียผลประโยชน์ อันจะทำให้เกิดการประนีประนอมลดข้อพิพาทลง และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีการพิพาทกันนั้น ทำให้สาธารณะสามารถตรวจสอบได้ว่า ผลประโยชน์ที่พิพาทกันนั้นจะกระทบต่อสาธารณะมากน้อยเพียงไร จึงอาจกล่าวได้ว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทำให้มีการเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบได้มากขึ้น ทำให้เกิดการสนองต่อความต้องการของสาธารณะมากขึ้น อันเป็นการทำให้เกิดการพัฒนาการมีส่วนร่วมของสาธารณะมากขึ้น

(ข) เป็นการตรวจสอบประสิทธิผลของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่ได้มีการกำหนดขึ้น

ในการออกแบบระบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านหนึ่ง ย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านนั้น ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายเกี่ยวกับลดมลพิษ เมื่อมีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติเกิดข้อสงสัยในวิธีการกำจัดมลพิษขึ้น ดังเช่น ในรัฐหนึ่ง กำหนดกฎหมายลดมลพิษโดยมีนโยบายจัดการกับของเสียด้วยการเพิ่มกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ ส่วนอีกรัฐหนึ่งกำหนดกฎหมายให้มีการลดปริมาณของเสียด้วยการฝังดิน ซึ่งทั้งสองระบบย่อมมีข้อดี ข้อเสีย แต่ในการตัดสินใจว่าวิธีการใดดีกว่ากันต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารของทั้งสองฝ่าย และการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของทั้งสองระบบ จนอาจทำให้เกิดวิธีการใหม่วิธีที่สามด้วยการผสมสองวิธีการเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดการลดมลพิษมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้เกิดการบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองในระบบใหม่ วิธีการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และทำให้เกิดการเปรียบเทียบนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายใหม่ และยังเป็น การตรวจสอบว่ากฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมาแล้วนั้นมีประสิทธิผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงไร

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมยังเป็นหลักประกันว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วมีความถูกต้องหรือไม่ ทำให้บรรลุมิติวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ และยังเป็นกระบวนการกลั่นกรองกฎหมายที่ทำให้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพจะถูกยกเลิกไป

(ค) การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ไปกำหนดเป็นกฎหมายทำให้สังคมเกิดการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

การกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายทำให้เกิดการรับรู้ข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องในสังคม และทำให้ทราบถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต เช่น กฎหมายภายในรัฐที่มีการกำหนดกฎหมายให้มีการติดฉลากที่สินค้า โดยฉลากต้องแสดงถึง ข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ดังกล่าว เช่น สัญลักษณ์ที่ระบุว่าเป็นสินค้าที่ผลิตจากวัสดุนำกลับมาใช้ใหม่ (กระบวนการรีไซเคิล) หรือสัญลักษณ์ที่ระบุว่าวัสดุของสินค้าสามารถนำไปใช้ใหม่ได้ การกำหนดวิธีการกำจัดขยะภายใต้จากใช้ประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งเป็นการทำให้ผู้บริโภคเกิดการเรียนรู้ว่าควรจะทำอย่างไรกับขยะที่เหลือจากการบริโภคอันเป็นการลดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมลงไปได้บ้าง

(ง) ทำให้เกิดการพัฒนาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” สามารถนำไปใช้สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ เนื่องจาก ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของบุคคล ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ตัวอย่างเช่น มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีการใช้พลังงานอย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้สังคมรับทราบ ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในการใช้พลังงานอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด การใช้พลังงานอย่างรู้คุณค่าจะทำให้ไม่เกิดการสูญเสียพลังงานไปโดยเปล่าประโยชน์และมีการบริหารจัดการด้านพลังงานได้อย่างเหมาะสม ซึ่งก็ถือเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในการใช้ทรัพยากรพลังงานนั่นเอง

(จ) ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายการบังคับใช้กฎหมาย

โดยทั่วไปในการทำลายสิ่งแวดลอม มักจะมีลักษณะเป็นการกระทำกรในกิจกรรมที่ผู้กระทำไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทำให้ทราบถึง การกระทำทั้งที่มีอำนาจและไม่มีอำนาจ ของทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมในกรณีที่เป็นการตรวจสอบผู้ทำลาย สิ่งแวดลอมนั้น นอกจากจะเป็นการตรวจสอบในเนื้อหาสิ่งแวดลอม ยังทำให้เกิดการตรวจสอบไปถึงว่าผู้กระทำกรทำลายสิ่งแวดลอมมีอำนาจหรือไม่ หรือถึงแม้ผู้ทำลายสิ่งแวดลอมจะมีอำนาจ ในการทำลายสิ่งแวดลอม การได้รับข้อมูลข่าวสารจะทำให้สาธารณชนสามารถตัดสินใจที่จะ ปฏิเสธ หรือให้การยอมรับในการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งหากเกิดการปฏิเสธในการกระทำดังกล่าว ย่อมส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขกฎหมายไปในทิศทางที่ต้องการได้ ทำให้การบังคับใช้ กฎหมายเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดลอมมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น ในการการบังคับใช้ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ของประเทศไทย มีการให้สัมปทานตัดไม้ แต่ต่อมามีการ ลักลอบตัดไม้บนพื้นที่สัมปทานทำไม้ เมื่อสังคมรับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ส่งผลให้เกิดแรง กดดันจากสาธารณชน ทำให้รัฐบาลต้องปิดป่าโดยยกเลิกสัมปทานทำไม้ที่มีทั้งหมด และ นอกจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มขึ้นจากเดิม คือนอกจากจะดำเนิน คดีอาญาในกรณีที่มีการตัดไม้โดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังมีมาตรการในการฟ้องคดีแพ่งเรียก ค่าเสียหายจากการทำลายป่าไม้ แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องทางให้หน่วยงานของรัฐทำ การฟ้องคดีแพ่งในกรณีตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ต้องมีการศึกษาพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อให้ สามารถฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายได้ จึงเห็นได้ว่าการที่สาธารณชน ได้ทราบข้อมูลข่าวสารทำ ให้เกิดมาตรการบังคับทางกฎหมายเพิ่มขึ้นจากเดิม ทำให้การพิทักษ์สิ่งแวดลอมมีประสิทธิภาพมาก ขึ้น

(ฉ) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมทำให้เกิดการเตือนภัย

การที่สาธารณะชนได้ทราบเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ทำให้ทราบถึงความเสี่ยงภัยด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย ทำให้สาธารณะชนสามารถหาวิธีการหลีกเลี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนทราบถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมด้านสภาพภูมิอากาศว่าจะมีพายุ ทำให้สามารถเตรียมตัวรับมือกับปัญหาเกี่ยวกับน้ำท่วม การออกทะเล ซึ่งทำให้ความเสียหายที่อาจเกิดแก่ชีวิต และทรัพย์สินลดน้อยลงไป เป็นต้น

(ข) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ทำให้บุคคลธรรมดาที่มีความเข้าใจใน “สิทธิ” และ “หน้าที่” ที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

พื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมประการหนึ่ง ก็คือ ทุกคนสามารถที่จะได้รับผลประโยชน์จากระบบกฎหมายที่ออกแบบเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม และการปกป้องสิ่งแวดล้อมมีเหตุผลสำคัญคือ การป้องกันไม่ให้เกิดสภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการปกป้องชีวิตจากปัญหาสิ่งแวดล้อม และการที่ทุกคนทราบถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ทำให้ทุกคนทราบว่าสิทธิและหน้าที่ที่ตนเองมีในด้านสิ่งแวดล้อมถูกรบกวนมากน้อยเพียงไร อันจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ และกระบวนการในการรักษาสิทธิ และกระบวนการปฏิบัติตามหน้าที่ย่อมส่งผลทำให้เกิดการรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิผลมากขึ้น

2.3 ปัญหาและ อุปสรรคการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ และบุคคลในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

จากรูปแบบในกระบวนการของข้อมูลข่าวสารในปัจจุบัน ได้มีการสะสมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมากมายหลายรูปแบบ ทั้งเป็นการบันทึกข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจากประสบการณ์ตรง การบันทึกผลของการศึกษาตามหลักวิชาการ ฯลฯ และมีการนำวิทยาการที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้เกี่ยวกับ การเก็บและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เช่น มีการใช้เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ มาใช้ มีการใช้ระบบเครือข่ายข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต ทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยง่าย แต่เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่จะมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทุกคนสามารถที่จะนำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมาเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่เปิดเผยแล้วนั้น

จึงไม่ทำให้ผู้ใดมีสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร แต่อาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยสู่สาธารณะหากเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง การกำหนดกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่ต้องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ยังมิได้มีการจัดทำ หรือยังไม่มี การเปิดเผย ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามนัยของกฎหมายยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก แต่หากจะให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้นจะต้องทราบถึง ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นพื้นฐาน แล้วจึงทำความเข้าใจว่าปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในทางกฎหมายเป็นลำดับต่อไป

2.3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในเนื้อหาของข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างในกระบวนการข้อมูลข่าวสาร จะเห็นได้ว่ากระบวนการข้อมูลข่าวสารมีโครงสร้างหลักที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการหลัก คือ

1. ผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร (Sender) ซึ่งหมายความถึงแหล่งข้อมูลข่าวสาร ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร บุคคลผู้มีข้อมูลข่าวสาร โดยผู้ให้ข้อมูลข่าวสารมีความสามารถที่จะจัดหา จัดส่งข้อมูลข่าวสารนั้นออกไปได้

2. การสื่อสารข้อมูลข่าวสาร (Media) ซึ่งก็คือ วิธีการในการส่งข้อมูลข่าวสารไปยังผู้อื่น รวมถึงเนื้อหาความถูกต้อง ภาษา ความหมายในข้อมูลข่าวสารนั้น

3. ผู้รับข้อมูลข่าวสาร (Receiver) หมายความว่า สถานที่ บุคคลที่ได้รับข้อมูลข่าวสารให้

ในการพิจารณาว่าในกระบวนการข้อมูลข่าวสารมีปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง จึงสามารถพิจารณาออกเป็น 3 ด้านตามโครงสร้างหลักทั้งสามประการดังต่อไปนี้

(ก) อุปสรรคจากผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร

ในด้านของผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร มีโครงสร้างหลัก 2 ประการคือ

ประการแรก แหล่งข้อมูลข่าวสาร หมายถึง แหล่งข้อมูลดิบ แหล่งที่มาของมูล
ข่าวสารสิ่งแวดล้อม นั่นก็คือ สถานที่ที่ต้องมีการเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง บุคคลผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารซึ่งก็คือบุคคลที่จะต้องทำการรวบรวม
และจัดข้อมูลดิบ และยังหมายความรวมถึงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งหมายความถึง บุคคลผู้มี
ข้อมูลข่าวสาร

จะเห็นได้ว่า กระบวนการข้อมูลข่าวสารในกรณีของการให้ข้อมูลข่าวสารคือ
กระบวนการตั้งแต่ที่มีการรวบรวม จัดทำ เรียบเรียง วิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร จนเสร็จขั้นตอนและ
พร้อมที่จะจัดส่งให้แก่ผู้รับข้อมูลข่าวสาร โดยปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น สามารถแยกพิจารณา
ออกเป็นสองประการตามโครงสร้างข้างต้นดังต่อไปนี้

ปัญหาและอุปสรรคจากแหล่งข้อมูลข่าวสาร โดยปัญหาและอุปสรรคที่
เกิดขึ้นคือ ในพื้นที่ที่จะต้องทำการเก็บข้อมูลข่าวสารนั้นในบางกรณีไม่สามารถเข้าไปที่เกิด
ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากยังคงมีสภาพความเป็นพิษตกค้างสูง ดังเช่นในกรณีที่โรงงานไฟฟ้า
นิวเคลียร์ระเบิดและมีการฟุ้งกระจายของสารกัมมันตภาพรังสี ซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต การเข้า
ไปเก็บข้อมูลจึงเป็นเรื่องยาก เป็นต้น หรือ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการเก็บไม่มีในสถานที่นั้นอีกต่อไป
เนื่องมาจาก ในสภาวะแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเมื่อระยะเวลาผ่านไปพอสมควร
ดังนั้นหากมีการเข้าไปในพื้นที่ซ้ำ ก็อาจทำให้สภาพข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์เนื่องจากการ
เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

ปัญหาและอุปสรรคจากบุคคลผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีปัญหาและ
อุปสรรคที่เกิดขึ้น คือ บุคคลผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารไม่มีความสามารถเพียงพอในการจัดทำข้อมูล
ข่าวสาร ไม่ทราบว่าจะตนเองมีข้อมูลข่าวสารอยู่ ทั้งนี้อาจเกิดจากการขาดความรู้เพียงพอในการ
จัดทำข้อมูลข่าวสาร รวมถึงไม่มีเทคโนโลยีวิธีการที่เหมาะสมในการจัดหาข้อมูลข่าวสาร ไม่มี

เงินงบประมาณในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง การจัดเรียงลำดับไม่เป็นไปตามลำดับขั้นตอน ฯลฯ และสำหรับผู้ที่มิใช่ข้อมูลข่าวสารก็อาจหวังกันไม่เต็มใจให้ผู้อื่นได้ข้อมูลข่าวสารเป็นต้น

(ข) ปัญหาและอุปสรรคจากการสื่อสารข้อมูลข่าวสาร

องค์ประกอบของกระบวนการสื่อสารส่งความหมายข้อมูลข่าวสารให้ผู้อื่นทราบ นั้น ประกอบไปด้วย 3 ประการคือ ตัวของข้อมูลข่าวสาร วิธีการสื่อสารข้อมูลข่าวสาร และบุคคลที่ทำหน้าที่ส่งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งปัญหาและอุปสรรคจากการสื่อสารข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นได้ในทุกองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ตัวของข้อมูลข่าวสาร หมายถึง เนื้อหาของข้อมูลข่าวสารเอง ว่ามีลักษณะเช่นไร เพราะในปัจจุบันมีการ บันทึกข้อมูลข่าวสารในสื่อมากมายหลายประเภท เช่น การบันทึกข้อมูลข่าวสารในกระดาษ ไม่ว่าจะเป็น ตำรา หนังสือพิมพ์ เอกสารต่างๆ หรือการบันทึกข้อมูลในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น เทป แผ่นคอมแพค ดิสก์ (Compact Disk: CD) ฯลฯ ซึ่งวิธีการบันทึกเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดวิธีการส่งมอบสื่อ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดวิธีการส่งข้อมูลข่าวสารให้กับผู้รับ เช่น การบันทึกข้อมูลข่าวสารลงในวัสดุที่มีลักษณะทางกายภาพ ที่สามารถจับต้องได้ การส่งข้อมูลข่าวสารคือ การส่งวัสดุเหล่านั้นให้ถึงมือผู้รับ หรือหากเป็นการบันทึกข้อมูลข่าวสารไว้ในแหล่งที่ต้องมีวิธีการพิเศษในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ก็ต้องแจ้งถึงวิธีการพิเศษนั้นให้ผู้รับข้อมูลทราบ เป็นต้น

ตัวของข้อมูลข่าวสาร สามารถเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ ดังเช่น การบันทึกไว้ในสื่อที่ไม่เหมาะสม เช่น บันทึกไว้ใน CD แต่ผู้รับกลับไม่มีเครื่องมืออ่านบันทึก สื่อที่เก็บข้อมูลข่าวสารหมดอายุการใช้งาน ความชำรุดบกพร่องของข้อมูลข่าวสาร การใช้ภาษาที่ผู้รับไม่เข้าใจ การสื่อข้อความที่ไม่ตรงตามความเป็นจริง มีน้อยไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้ ข้อมูลไม่ทันสมัย เนื้อหาไม่ตรงกับความต้องการ ชำรุดไม่ได้รับการซ่อมแซม เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาข้อมูลสูง ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกิดปัญหาและอุปสรรค

2. วิธีการสื่อสารข้อมูลข่าวสาร คือ วิธีการ ขั้นตอนในการส่งข้อมูลข่าวสาร หรือสื่อสารให้แก่ผู้รับ ซึ่งในปัจจุบันด้วยพัฒนาการทางเทคโนโลยี ทำให้การสื่อสารให้ผู้รับข้อมูลทราบ มีหลายวิธีการ เช่น การสื่อสารผ่านโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ โทรศัพท์ โทรสาร จดหมาย การส่งด้วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จากคอมพิวเตอร์เครื่องหนึ่งผ่านระบบอินเทอร์เน็ตไปยังอีกเครื่องหนึ่ง การส่งข้อมูลผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ ฯลฯ

โดยส่วนใหญ่ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไม่ได้เกิดขึ้นได้จากวิธีการสื่อสารข้อมูลข่าวสารโดยตรง แต่เกิดจากตัวข้อมูลข่าวสารเองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น วัตถุประสงค์ในการส่งข้อมูลข่าวสาร และเกิดจากบุคคลที่ทำหน้าที่ส่งข้อมูลข่าวสารเลือกวิธีการที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม

3. บุคคลที่ทำหน้าที่ส่งข้อมูลข่าวสาร (Messenger) คือ ผู้ที่ทำการเลือกว่าจะใช้วิธีการใดในการส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้รับ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมที่สุด และดำเนินการส่งข้อมูลข่าวสารให้ถึงผู้รับในที่สุด

ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ที่เกิดจากบุคคลที่ทำหน้าที่ส่งข้อมูลข่าวสารคือ การที่ผู้ส่งข้อมูลข่าวสารเลือกวิธีการที่ไม่เหมาะสมในการส่ง เช่น ต้องการแจ้งถึงเหตุการณ์ในกรณีเร่งด่วน กลับใช้วิธีการล่าช้า หรือข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนกลับส่งด้วยวิธีการด่วนพิเศษ ทำให้เปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น หรือมีการทำข้อมูลข่าวสารหาย ส่งให้ผู้รับผิดคน ฯลฯ

(ค) ปัญหาและอุปสรรคจากจากผู้รับข้อมูลข่าวสาร

สำหรับผู้รับข้อมูลข่าวสาร คือผู้ที่ต้องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ประโยชน์ในด้านที่ต้องการ มีปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหลายประการ เช่น ไม่สะดวกในการเดินทาง ไม่ทราบว่าข้อมูลข่าวสารอะไรบ้าง ไม่ทราบว่าข้อมูลข่าวสารที่ตนเองต้องการคืออะไรแต่รู้ว่ามีความต้องการในข้อมูลข่าวสาร ไม่รู้จักผู้เชี่ยวชาญ

เฉพาะด้านดีเพียงพอทำให้ไม่ได้เลือกข้อมูลข่าวสารจากผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริง ไม่สะดวกในการติดต่อขอข้อมูล ไม่ทราบว่ามีแหล่งข้อมูลใดบ้าง

ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ เป็นอุปสรรคพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทุกด้าน รวมไปถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทางระหว่างประเทศด้วย นั่นคือ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีลักษณะ 3 ประการเช่นเดียวกันกับ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารข้างต้น คือ มีปัญหาและอุปสรรคในส่วนของ ผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร (Sender) การสื่อสารข้อมูลข่าวสาร (Media) ผู้รับข้อมูลข่าวสาร (Receiver) แต่มีข้อแตกต่างคือ ในกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร และผู้รับข้อมูลข่าวสาร คือ “รัฐ องค์การระหว่างประเทศ และบุคคลธรรมดา” และมีลักษณะพิเศษเพิ่มเข้ามาคือ เป็นการดำเนินการระหว่างบุคคลที่อยู่ต่างรัฐกัน ซึ่งทำให้มีปัญหาและอุปสรรคเพิ่มมากขึ้น เพราะต้องคำนึงถึง ปัจจัยด้านอื่นประกอบด้วย เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ภาษา ฯลฯ แต่เพื่อเป็นการจำกัดกรอบในการศึกษา จึงจะทำการศึกษาถึง ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามที่ได้มีการกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศไว้แล้ว

2.3.2 ปัญหาและอุปสรรคของรัฐและบุคคล ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเนื่องจากปัจจัยทางด้านกฎหมาย

ปัญหาและอุปสรรค ของรัฐและบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเนื่องจากปัจจัยทางด้านกฎหมายนั้น นอกจากการพิจารณาในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายภายในรัฐด้วย เนื่องจากถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐต่างๆ เพราะหากกฎหมายภายในของรัฐมีข้อกำหนดจำกัดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ ย่อมทำให้การร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมโดยรัฐอื่นไม่สามารถบรรลุผล และในทางกลับกันก็อาจทำให้รัฐผู้ส่งข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไม่สามารถส่งมอบข้อมูลได้ เนื่องจากขัดข้อกฎหมายภายในรัฐ ดังตัวอย่างเช่น ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะต้องห้ามในการเผยแพร่เนื่องจากเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เป็นข้อมูล

ข่าวสารส่วนตัวของบุคคล ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจึงแยกออกได้สองประการคือ

2.3.2.1 ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเนื่องจากกฎหมายภายในของรัฐ

หากพิจารณาในโครงสร้างเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทั้งโครงสร้างทางด้านกฎหมาย โครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมา มีโครงสร้างสำคัญด้านข้อมูลข่าวสารอยู่สองส่วน คือ ข้อมูลข่าวสารที่ห้ามเปิดเผย และ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐมักจะให้นำหน้าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อตอบสนองต่อการนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังตัวอย่างเช่น มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเอกชนในทางธุรกิจ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความลับทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ โดยกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีการกำหนด “สิทธิ” และ “หน้าที่” ของบุคคลเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่น การใช้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่น โดยมีเหตุผลเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนการให้ความสำคัญของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม นั้น รัฐให้ความสำคัญมากขึ้นในภายหลัง เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเริ่มมีผลกระทบต่อรัฐมากขึ้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง ถึง “สิทธิ” และ “หน้าที่” ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในอดีตปัญหาสิ่งแวดล้อมมีน้อย ทำให้การกำหนดเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไม่มีความจำเป็นในขณะนั้น

ในปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย กรณีที่โรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำบุคคลธรรมดาไม่สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับน้ำเสียที่ปล่อยจากโรงงานได้ ต้องให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบ หรือในกรณีที่บุคคลธรรมดาต้องล้มป่วยเนื่องจากได้รับผลกระทบจากของเสียที่ทิ้งจากโรงงาน และนำไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย ย่อมเป็นการยากที่บุคคลธรรมดาจะพิสูจน์ถึงของเสียที่โรงงานปล่อยออกมาได้ หากจะขอให้โรงงานแสดงข้อมูลเกี่ยวกับของเสียที่ปล่อยออกมา บุคคลธรรมดาไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้โรงงานมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารไว้ เป็นต้น และหากเป็นกรณีที่มีความเกี่ยวข้องในทางระหว่างประเทศ ย่อมทำให้มีอุปสรรคและปัญหามากขึ้น

นอกจากนั้นในโครงสร้างเกี่ยวกับการบริหารงานของ หน่วยงานภาครัฐด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ส่วนใหญ่มีการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลข่าวสารทางด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ข้อมูลข่าวสารการบริหารงานในหน่วยงานราชการ ส่วนหน่วยงานที่มีข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมกลับมีจำนวนน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เป็นผลงานการวิจัยในทางวิชาการ ที่มีขั้นตอนการดำเนินการล่าช้าอันเนื่องมาจากระบบการทำงานของหน่วยงานราชการ และในการทำวิจัยเนื้อหาทางด้านสิ่งแวดล้อมต้องใช้เวลาในการติดตามประเมินผล

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ หากต้องการทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับป่าอนุรักษ์ หรือข้อมูลพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกของประเทศไทย ผู้ติดต่อขอข้อมูลจะต้องไปร้องขอยังหน่วยงานใดของทางราชการ และร้องขอด้วยวิธีการใด และให้หน่วยงานราชการรับรองข้อมูลเหล่านั้นได้หรือไม่ ด้วยวิธีการใด ซึ่งโดยความเข้าใจพื้นฐานของบุคคลธรรมดา ย่อมต้องเข้าใจว่า ต้องไปร้องขอข้อมูลจากกรมป่าไม้โดยอาศัย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 แต่เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เห็นได้ว่า มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จะนำไปใช้ประโยชน์ทางการเมือง การบริหารงานของหน่วยงานราชการ การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือในกิจการของหน่วยงานราชการที่มีเรื่องผลประโยชน์เป็นหลัก* มิได้กำหนด การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ดังนั้นการนำพระราชบัญญัติ

* พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540; หมายเหตุ

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชน มีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อัน เป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รู้ ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่ หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อ พัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่าง เต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิ ส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราช บัญญัตินี้

ดังกล่าวมาใช้ จึงไม่ใช่ประเด็นเกี่ยวกับ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทำให้ สิทธิพื้นฐานของบุคคลธรรมดา ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ไม่มีการรับรองโดยกฎหมาย ซึ่งทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานของรัฐได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นยังไม่สามารถนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไปบังคับต่อเอกชนให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ การที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคเอกชนได้ รัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลเป็นอย่างมาก โดยมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฯลฯ ดังนั้นการที่รัฐจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเอกชนได้ต้องทำตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่ในประเทศไทยกลับไม่มีกฎหมายที่ให้หน่วยงานของรัฐ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของเอกชนไว้โดยตรง และนอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างเอกชน เช่นกัน

และนอกจากปัญหาที่รัฐไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายภายในกำหนดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจำนวนมากเกินไป ก็ทำให้เกิดปัญหาต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน ดังตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐวอชิงตัน มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแตกต่างกันถึง 100 เรื่อง ในรัฐอริโซนา มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร 39 ฉบับ ซึ่งทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมถูกจำกัดด้วยกฎหมายเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น การเข้าถึงข้อมูลความลับทางการค้า ทำให้ข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นความลับทางการค้าถูกจำกัดการเข้าถึงไปด้วย หรือการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมส่วนบุคคลได้ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.3.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ในการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นั้น จะทำการศึกษา หลักการที่ปรากฏในปฏิญญาสตอกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972 และ ปฏิญญาริโอ ปี ค.ศ. 1992 เป็นหลัก เนื่องจากเป็นพื้นฐานของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และจะทำการวิเคราะห์ถึงกรณีตัวอย่าง เพื่อให้เห็นถึงปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทางระหว่างประเทศ

(ก) ปัญหาและอุปสรรคจากหลักการที่ 20 ในปฏิญญาสตอกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972 และจากหลักการที่ 9 ในปฏิญญาริโอ ปี ค.ศ. 1992*

จากการพิจารณาเปรียบเทียบหลักการทั้งสอง จะเห็นได้ว่า หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในปฏิญญาสตอกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972 มีการกำหนดหลักการไว้อย่างกว้างขวาง และครอบคลุม แต่การกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดเชิงนโยบาย วางกรอบและแนวทางระหว่างรัฐ ไม่มีการกำหนดถึงวิธีการปฏิบัติที่รัฐจะพึงมีต่อกันเอาไว้ โดยรัฐต่างๆ จะต้องไปกำหนดวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างกันเอง เนื่องจากการกำหนดให้มีความละเอียดมากขึ้นในระดับหนึ่ง ย่อมจะทำให้ลดทอนปัญหาในการตกลงกันระหว่างรัฐลงไปบางส่วน แต่การกำหนดละเอียดของหลักการให้มากขึ้นนั้น จะต้องคำนึงว่าเป็นสิ่งที่รัฐต่างๆ ยอมรับได้ เพราะหากกำหนดในรายละเอียดมากเกินไป ก็อาจเป็นข้อผูกพันที่เป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐมากขึ้นได้ รัฐอาจไม่ยอมรับผูกพัน ก็จะส่งผลทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคขึ้นได้

ด้วยลักษณะที่มีการกำหนดเป็นนโยบาย ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม จึงทำให้สภาพบังคับของกฎหมายมีน้อย ทำให้รัฐที่เข้าผูกพันตนสามารถปฏิเสธที่จะทำตามนโยบายดังกล่าวได้ จึงอาจเป็นปัญหาในการกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศในภายหลังได้ แต่กระนั้น

* ดูเพิ่มเติมที่บทที่ 2, หน้า 47 - 49.

ก็ตามหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในปฏิญญาสตอกโฮล์ม ยังถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างในการกำหนดกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอยู่เสมอ

การที่รัฐนำหลักการในปฏิญญาสตอกโฮล์มไปปรับใช้ในการกำหนดวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางระหว่างประเทศจึงยังคงมีปัญหา แต่ได้มีความพยายามนำหลักการดังกล่าวไปกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น ซึ่งกลุ่มประเทศแรกที่ประสบความสำเร็จก็คือสหภาพยุโรป ที่ได้มีการกำหนด Aarhus Convention ขึ้นในปี 1998 ซึ่งมีผลบังคับในปี 2001 และสามารถนำไปเป็นแบบอย่างในการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ได้

สำหรับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ในปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 เมื่อพิจารณาในหลักการจะเห็นได้ว่า ในความเป็นจริงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย ที่จะให้มีการแลกเปลี่ยน “เทคโนโลยีใหม่” โดยไม่มีสิ่งตอบแทนเนื่องจาก ในแนวความคิดในยุคปัจจุบัน เห็นว่า “เทคโนโลยีใหม่” ที่เกิดขึ้นด้วยการศึกษาและลงทุนเหล่านั้น เป็น “ทรัพย์สินทางปัญญา” ซึ่งหากมีผู้ใดต้องการใช้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลให้แก่เจ้าของเทคโนโลยี ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีที่รัฐกำลังพัฒนาต้องการสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าระบบผสม ที่สามารถเผาไหม้ได้ทั้งถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ ได้ในโรงไฟฟ้าเดียวกัน ซึ่งเป็นพัฒนาการจากในอดีตที่โรงไฟฟ้าโรงหนึ่งสามารถใช้ได้เพียงระบบเผาไหม้ได้ระบบเดียว หากพิจารณาเฉพาะด้านข้อมูลหรือเทคโนโลยีทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องแล้ว รัฐก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมให้แก่ รัฐที่เป็นผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยี* หากไม่จ่ายก็จะไม่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และฝ่ายรัฐผู้เป็น

* ด้วยขนาดของโครงการที่มีขนาดใหญ่ มีเงินลงทุนขั้นต่ำหลายหมื่นล้านบาท ถึงแม้ว่าจะมิใช่เป็นการลงทุนโดยภาครัฐ แต่เป็นการการลงทุนระหว่างภาคเอกชนกับเอกชนก็ตาม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อในโครงสร้างทางการเงินเศรษฐกิจของรัฐเป็นอย่างมาก ทั้งรัฐของผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยี และรัฐผู้รับเทคโนโลยี นอกจากนั้นการสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ย่อมมีผลกระทบต่อทางด้านสิ่งแวดล้อม รัฐจำเป็นต้องหามาตรการในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงหากเทคโนโลยีในควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น โดยอาจจำเป็นต้องมอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดูแล รัฐจึงไม่อาจหลีกเลี่ยง และมอบให้เป็นภาระแก่เอกชน

เจ้าของ “ข้อมูลและเทคโนโลยี” ย่อมจะไม่ยอมเสียผลประโยชน์ของตนด้วยการดำเนินการตามหลักการใน ปฏิญญาวิโอ 1992 ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งในการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยการแลกเปลี่ยน “ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีใหม่” ตามความมุ่งหมายในหลักการดังกล่าว

การที่ปฏิญญาวิโอ กำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้แคบกว่าเดิม ในปฏิญญาสตอกโฮล์ม ก็ต้องถือว่าเป็นส่วนเสริมจากปฏิญญาสตอกโฮล์ม ไม่ถือว่าการยกเลิกหลักการเดิมแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ใน การประชุมทั้งสองครั้ง แต่ก็ยังปรากฏปัญหาในการที่รัฐ และบุคคลจะนำไปใช้ให้เกิดผลขึ้นจริง ใน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมดังปรากฏในคดี ที่นายแมกกินลีย์ บุคคลธรรมดาได้ร้องขอ ข้อมูลการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในอากาศเหนือเกาะคริสมาส จากประเทศสหราชอาณาจักร ที่ได้ ทดลองใน ปี ค.ศ. 1957-1958 (McGinley and Another v United Kingdom) ซึ่งเป็นการพิพากษา คดีในศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court Of Human Rights: ECHR) ที่ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน ปี ค.ศ.1998

และในกรณีที่รัฐหนึ่งร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจากอีกรัฐหนึ่ง ดัง ตัวอย่างในคดี The MOX Plant case ที่ประเทศไอร์แลนด์ร้องขอข้อมูลข่าวสารจาก ประเทศ สหราชอาณาจักร โดยอาศัยสิทธิตามอนุสัญญากฎหมายทะเลของสหประชาชาติ (the United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) และอนุสัญญา (the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 1992 : OSPAR Convention)

ทั้งหมดได้ รัฐจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และอาจจำเป็นต้อง ร้องขอข้อมูลหรือเทคโนโลยีจากของเอกชนของรัฐอื่น ซึ่งหลักการที่ 9 ของปฏิญญาวิโอไม่ ครอบคลุมไปถึง จึงเห็นได้ว่าหลักการที่ 9 ของปฏิญญาวิโอยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก

(ข) ปัญหาอุปสรรคกรณีที่ไม่บุคคลธรรมดา ต้องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
ของรัฐ

ในคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights: ECHR) ในคดีระหว่าง แมกกินลีย์กับอีแกน และ สหราชอาณาจักร (CASE OF McGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM) * ที่มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า

ในปี ค.ศ. 1958 ประเทศสหราชอาณาจักรได้ทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในชั้นบรรยากาศเหนือเกาะคริสต์มาส ในทะเลแปซิฟิก นายเคนเนต แมกกินลีย์ (Kenneth McGinley ต่อไปจะเรียกว่า นายแมกกินลีย์) ซึ่งเป็นวิศวกร ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการ คอยสังเกตการทดลองด้วยตาเปล่าอยู่ห่างจากจุดระเบิด 40 กิโลเมตร ซึ่งภายหลังจากการทดลองไม่กี่วัน นายแมกกินลีย์ว่าตนเองมีอาการป่วยที่มีลักษณะบ่งชี้ว่ามาจากสาเหตุจากสารกัมมันตภาพรังสี จึงได้เข้ารับรักษาที่แพทย์ และในที่สุดได้ถูกส่งตัวกลับประเทศสหราชอาณาจักร และนายแมกกินลีย์ มีอาการป่วยต่อเนื่องมาและพบอาการป่วยหลายประการ จนในปี ค.ศ. 1980 พบว่าเป็นมะเร็งในช่องท้อง นายแมกกินลีย์มีความเชื่อว่าสาเหตุของอาการป่วยคือ การร่วมในการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ จึงได้พยายามเรียกร้องให้ กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence) ของประเทศสหราชอาณาจักร จ่ายเงินเลี้ยงชีพ ซึ่งกระทรวงกลาโหมได้ออกมาปฏิเสธว่า การแผ่กระจายรังสีจากการทดลองมีค่าเป็นศูนย์ ข้อเรียกร้องของนายแมกกินลีย์ที่ขอให้กระทรวงกลาโหมจ่ายเงินเลี้ยงชีพจึงตกไป เนื่องจากไม่มีหลักฐานเพียงพอว่าอาการเจ็บป่วยมีสาเหตุมาจากการทดลองดังกล่าว นายแมกกินลีย์จึงได้อุทธรณ์ต่อศาลเงินเลี้ยงชีพ โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายภายในของประเทศสหราชอาณาจักร (the Pensions Appeal Tribunals Act 1943 and the Pensions

* European Court of Human Rights, McGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM, 1998, (21825/93) [1998] ECHR 51 (9 June 1998) [Online], Available from: <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1998/51.html>

Appeal Tribunals (Scotland) Rules 1981: “the Tribunal Rules”) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1988 ศาลอุทธรณ์เงินเลี้ยงชีพ เห็นว่าเอกสารในการพิสูจน์ถึงการแผ่รังสีในการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ที่จะนำมาใช้ในการใช้พิสูจน์ว่านายแมกกินลีย์ได้รับผลร้ายจากการแผ่รังสี นั้น เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐไม่สามารถเปิดเผยได้ ในคดีของนายแมกกินลีย์จึงไม่อาจพิจารณาต่อไปได้ จึงให้ยกฟ้องของคดีของนายแมกกินลีย์ และในคดีของนายเอ็ดวาร์ด อีแกน (Edward Egan ต่อไปจะเรียกว่า นายอีแกน) ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

ต่อมา นายแมกกินลีย์ และนายอีแกน จึงได้ยื่นฟ้องประเทศสหราชอาณาจักรต่อศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป (ซึ่งเป็นศาลระหว่างประเทศ) โดยใช้สิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) เพื่อขอให้ศาลบังคับให้ประเทศสหราชอาณาจักรเปิดเผยข้อมูล การแผ่รังสีจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์เหนือเกาะคริสต์มาสเมื่อ ปี ค.ศ. 1958

ในปี ค.ศ. 1998 ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปจึงได้มีคำพิพากษาว่า ประเทศสหราชอาณาจักร ไม่ได้กระทำการฝ่าฝืนอนุสัญญาในมาตรา 6 และมาตรา 8 ซึ่งเป็นกระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ด้วยคะแนนเสียงของผู้พิพากษา 4 ใน 5) และคดีของนายแมกกินลีย์กับนายอีแกนไม่เข้าหลักการในมาตรา 13 ของอนุสัญญาที่มีหลักการว่า “อิสรภาพที่ต้องได้รับเยียวยา คือ อิสรภาพที่ได้รับผลกระทบจากบุคคลที่ปฏิบัติตามหน้าที่ในองค์กรของรัฐ” เพราะนายแมกกินลีย์ไม่ได้รับผลกระทบจากบุคคลในองค์กรของรัฐ ดังนั้นศาลจึงได้มีคำพิพากษายกฟ้อง

จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นายแมกกินลีย์กับนายอีแกน ได้มีความพยายามในการต่อสู้คดี โดยทั้งอาศัยกฎหมายภายในของรัฐ และต่อเนื่องไปถึงการใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ แต่นายแมกกินลีย์ประสบปัญหา คือ ไม่มีหลักฐานในการพิสูจน์ว่าความเจ็บป่วยของตนเกิดจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ และการพยายามเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ที่เป็นข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ จึงเป็นเรื่องยากที่บุคคลธรรมดาจะเข้าถึงได้ และเมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป เห็นได้ว่าศาลเองก็ได้พิจารณา ในเนื้อหาของการมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาว่ามีสิทธิมากน้อยเพียงไร แต่ศาลกลับ นำ

หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินคดี เพื่อเลี่ยงการกระทบอำนาจอธิปไตยของประเทศสหราชอาณาจักร และไม่ต้องทำให้เสียความศักดิ์สิทธิ์แห่งศาลไป การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมบางประการของบุคคลธรรมดา จึงถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขบางประการของรัฐ ทั้งในกฎหมายภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศ

จึงเห็นได้ว่า การที่บุคคลธรรมดาจะเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมของรัฐบางประการถูกจำกัด ซึ่งแม้แต่ศาลระหว่างประเทศก็ไม่สามารถพิพากษาให้รัฐเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

(ค) ปัญหาอุปสรรคกรณีที่รัฐหนึ่ง ต้องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐหนึ่ง

ในคดีของศาลระหว่างประเทศสำหรับกฎหมายทะเล (International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) ในคดีระหว่างประเทศไอร์แลนด์ และ สหราชอาณาจักร (The MOX PLANT Case (Ireland v. United Kingdom)) * ที่มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า

ประเทศไอร์แลนด์ ได้ร้องขอให้ ประเทศสหราชอาณาจักร เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานผสมออกไซด์ (Mixed Oxide Plant: MOX plant) ที่ปล่อยของเสียลงสู่ทะเล ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไอร์แลนด์ แต่ประเทศสหราชอาณาจักรปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสาร

ประเทศไอร์แลนด์ ได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อ ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (the Court of Justice of the European Communities) โดยอาศัยสิทธิตาม OSPAR Convention ซึ่งศาลได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีไม่อยู่ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจาก การตีความคำว่า environment ในอนุสัญญามาตรา 9 (2) หมายความว่าถึง สถานะสภาพแวดล้อมทางน้ำในทะเล (the state of _____

* International Tribunal for the Law of the Sea, Ireland v. United Kingdom (3 December 2001), Available from: <http://www.worldlii.org/int/cases/ITLOS/2001/2.html>

maritime area) ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (the scope of the information in the provision is not environmental)

ต่อมาประเทศไอร์แลนด์ จึงได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลระหว่างประเทศสำหรับกฎหมายทะเล (International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) ตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลของสหประชาชาติ (UNCLOS) ซึ่งศาลได้มีคำวินิจฉัยให้ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศสหราชอาณาจักร แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ร่วมกันตรวจสอบความเสี่ยงหรือผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงงานผสมออกไซด์ ร่วมกันป้องกันมลพิษทางน้ำจากการดำเนินงานของโรงงานผสมออกไซด์ โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้แต่ละฝ่ายเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเอง

จากกรณีตัวอย่างนี้ โดยผลสรุปของคดีอาจทำให้เข้าใจได้ว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นเรื่องไม่ยากนัก เพราะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี แต่หากพิจารณาในข้อต่อสู้ของแต่ละฝ่ายจะเห็นได้ว่า มีความพยายามในการต่อสู้คดีในทุกทางตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีการสู้คดีกันในระดับข้อกฎหมาย มีเรื่องของการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้แต่คำพิพากษาของศาลเอง ยังไม่มีการชี้ว่าฝ่ายใดผิดหรือถูก แต่จะมีลักษณะออกมากลางๆ นั่นคือ เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐให้ร่วมกันป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคระหว่างประเทศมีดังต่อไปนี้

1. ต้องมีกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะใช้อาศัยเป็นข้ออ้างแห่งสิทธิของรัฐในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากอีกรัฐหนึ่ง หากไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐก็ไม่สามารถใช้สิทธิได้

2. รัฐคู่กรณีต้องยอมรับผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศเดียวกันนั้น เพราะหากรัฐคู่กรณีไม่ผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐคู่กรณีย่อมสามารถปฏิเสธความผูกพันต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้

3. กฎหมายระหว่างประเทศต้องมีการระบุถึง ขั้นตอนและวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐไว้อย่างชัดเจน เพราะหากไม่มีการกำหนดไว้จะทำให้ในทางปฏิบัติระหว่าง

รัฐ เกิดข้อพิพาทขึ้นมาก ทั้งในเรื่องของขั้นตอนและวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งรวมไปถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการมีปัญหาในการตีความกฎหมาย

4. ศาลระหว่างประเทศ ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีต้องมีความรู้ในทางกฎหมาย สิ่งแวดล้อม

5. ต้องมีมาตรการในการบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ให้รัฐดำเนินการ ในการจัดส่งข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีตัวอย่างเห็นได้ว่า ในช่วงแรกประเทศไอร์แลนด์ ได้มีความพยายามฟ้องคดีต่อ ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป แต่ปรากฏว่ากฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่เกิดขึ้น ประเทศไอร์แลนด์จึงได้พยายามหาหนทางอื่นในการฟ้องคดี และในที่สุดก็ได้ฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิจาก UNCLOS จึงทำให้เกิดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินคดีไปได้ แต่หาก ปรากฏว่าใน คดี MOX Case มิใช่เป็นการแพร่มลพิษทางทะเล ประเทศไอร์แลนด์อาจไม่มี กฎหมายระหว่างประเทศที่ให้สิทธิในการฟ้องคดี และไม่สามารถบังคับให้ประเทศ สหราชอาณาจักรต้องให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นระหว่างประเทศไอร์แลนด์ และ ประเทศสหราชอาณาจักร ยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคตได้

จากกรณีตัวอย่าง เมื่อพิจารณาถึงรัฐต่างๆ ทั่วโลก เห็นได้ว่า รัฐที่มีความผูกพันตาม กฎหมายระหว่างประเทศ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างกันโดยตรงยังมีจำนวน ไม่มาก แต่เป็นความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศด้านอื่นๆ ที่อาจมีข้อกำหนดในเรื่องของ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเอาไว้ กฎหมายระหว่างประเทศที่มีจึงยังไม่ครอบคลุมถึง ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก

2.3.3 ปัญหาและอุปสรรคของรัฐและบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมเนื่องจากปัจจัยในด้านอื่น

ปัญหาและอุปสรรคในด้านอื่นมีหลายประการ แต่ในที่นี้จะกล่าวไว้โดยสังเขปบางประการเท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยตรง โดยปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันด้านอื่นบางประการมีดังต่อไปนี้

(ก) ปัญหาทางการเมืองภายในรัฐ

ในหลายรัฐมีการควบคุมสื่อ (Media) ที่เป็นตัวกลางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมาก เช่น ในช่วงยุคก่อนประเทศรัสเซียจะล่มสลาย สื่อในเซอร์เบีย (Serbia) และโครเอเชีย (Croatia) ซึ่งเป็นดินแดนในการปกครองของรัสเซียในขณะนั้น ถูกควบคุมอย่างมาก³³ ส่วนในปัจจุบันตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือประเทศจีนที่มีการควบคุมสื่อ โดยรัฐบาลกลางอย่างเข้มงวด ดังนั้น ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมโดยรัฐอื่น จึงมีอุปสรรคอย่างมากในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

(ข) ปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ภายในรัฐ

มีความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ภายในรัฐหลายประการ ทั้งเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานเอกชน หรือ เป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเอกชนด้วยกันเอง ทำให้มีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมาก เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนให้มากที่สุด จึงทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมประการหนึ่ง ตัวอย่างเช่น “การปฏิบัติงานของ

³³ Edited by John Corner, Philip Schlesinger and Roger Silverston, International media research: A critical Survey, 1997. London: Routledge. P 96. Colin Spark เขียน (CL 302.23 I61)

ระบบราชการไทยมีลักษณะของการประสานผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองที่เป็นคณะรัฐบาล กลุ่มธุรกิจเอกชน และนักการเมืองที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการนั้นๆ หรือการดำเนินการนั้นๆ ทำให้การบิดเบือนข้อเท็จจริงที่เป็นเบื้องหลังของผลประโยชน์”³⁴



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ ศยามล ไกยูรวงศ์, “ข้อพิจารณาต่อสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย,” ใน สิ่งแวดล้อม’ 36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม, สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม’ 36, 2536), หน้า 421.

บทที่ 3

หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ตามอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 และการนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศของ รัฐ และ บุคคล

ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นการ ส่งผ่าน แลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ รัฐต่างๆ ได้ให้ความสำคัญต่อข้อมูลข่าวสารเหล่านี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ เนื่องจากในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆ จะต้องมีข้อมูลพื้นฐานประกอบการตัดสินใจ เพื่อลดความผิดพลาดจากการตัดสินใจให้มากที่สุด และการที่มีข้อมูลข่าวสารที่มีความถูกต้องมากย่อมจะทำให้รัฐไม่เสียเปรียบรัฐอื่นๆ ในการแข่งขันด้านผลประโยชน์สังคมระหว่างประเทศ จนเกิดแนวความคิดว่า ข้อมูลข่าวสารเป็นการพัฒนาของโลก ในยุคที่สาม ต่อเนื่องจากการพัฒนาด้านเกษตรกรรมในยุคแรก และ การพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคที่สอง

เพื่อเป็นการรองรับการหาข้อมูลข่าวสาร รัฐต่างๆ ได้ตั้งหน่วยงานด้านข่าวสารของตนเองขึ้น โดยการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของ “รัฐ” การดำเนินการใดๆ ของหน่วยงานเหล่านี้ยังคงถือว่าการกระทำของรัฐ โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ของหน่วยงานของตน

ที่ผ่านมาในอดีตหน่วยงานข้อมูลข่าวสารของรัฐทำหน้าที่ในการสืบค้น เสาะหาข้อมูลข่าวสารที่คิดว่ามีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และยังมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมไปถึงในการหาข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ โดยการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวมีลักษณะทั้งทางลับ และเปิดเผย

ในยุคแรก แนวทางในการหาข้อมูลโดยหน่วยงานของรัฐ เกิดขึ้นในระยะเวลาที่สังคมโลกให้ความสำคัญต่อ “รัฐ” โดยรัฐจะเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการในทุก ๆ เรื่อง บุคคลที่อยู่ภายในรัฐจะมุ่งเน้นถึงประโยชน์ของรัฐตนเป็นหลัก แต่แนวความคิดนี้ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากในสังคมระหว่างได้ให้ความสำคัญแก่ “บุคคลธรรมดา” มากขึ้น และบุคคลธรรมดาได้เข้ามามีบทบาทในทางระหว่างประเทศมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการใน

รูปแบบขององค์การเอกชนระหว่างประเทศ การที่ปัจเจกชนการให้ความคุ้มครองในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุดังกล่าว การพัฒนาวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจึงมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่ให้ “รัฐ” เป็นจุดศูนย์กลางแต่เพียงอย่างเดียว ไปเป็นการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของ “บุคคลธรรมดา” มากขึ้น โดยมีการคำนึงถึงสิทธิต่างๆ ที่บุคคลธรรมดาควรได้รับ และก่อให้เกิดการพัฒนาเชื่อมโยงหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม กับ หลักในเรื่องของ “สิทธิมนุษยชน” ในที่สุด ซึ่งทำให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ถูกมองว่าเป็นหลักการประการหนึ่งในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

ในสภาวะการณ์ที่สังคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญต่อ “บุคคลธรรมดา” มากขึ้น ทำให้บทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏออกมา จะมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลธรรมดา แต่เนื่องจากบทบาทของ “รัฐ” ยังคงมีความสำคัญในสังคมโลก ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่อาจที่จะให้สิทธิแก่ “บุคคลธรรมดา” มากจนละเลยความสำคัญของรัฐ จนอาจเป็นเหตุให้รัฐไม่ยอมรับที่จะผูกพันกับกฎหมายระหว่างประเทศฉบับนั้นๆ ซึ่งหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ก็อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ฉะนั้นในการพิจารณาในหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ไม่อาจจะละเลยมุมมองทั้งสองด้าน คือ ในด้านของ “บุคคลธรรมดา” และ ในด้านของ “รัฐ” ดังนั้นในการศึกษา หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงเป็นการศึกษาไปทั้งสองด้านควบคู่กันไป

3.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ

จากการนำปัญหาต่าง ๆ ที่มีลักษณะส่งผลกระทบต่อมนุษย์ขึ้นพิจารณา พบว่าปัญหาสำคัญประการต้นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์เป็นวงกว้าง และต้องได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์อย่างกว้างขวางและรุนแรง

“ปัญหาสิ่งแวดล้อม” เป็นปัญหาสำคัญประการต้นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ ทั้งในเรื่องของสุขภาพ อนามัย สังคม อันเป็นปัญหาพื้นฐานของการดำรงชีวิต จึงมีแนวความคิดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน และต้องใช้เวลาให้น้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหา โดยจะต้องเป็นการแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างถาวร แต่ในความเป็นจริงการที่จะทำให้บรรลุตามแนวความคิดนี้ได้ ในทางระหว่างประเทศกลับเป็นเรื่องยาก เนื่องจากในการแก้ไขปัญหาสีญแวดล้อมระหว่าง

ประเทศยังคงมีอุปสรรคในความร่วมมือระหว่างกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะภายในรัฐอีกต่อไป เพราะไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่เกิดปัญหาโดยตรง ยังส่งผลกระทบไปยังพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งหากพื้นที่ข้างเคียงอยู่ในอาณาเขตรัฐเดียวกัน รัฐย่อมมีอำนาจในการเข้าจัดการแก้ไขปัญหาได้ แต่หากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อรัฐหลายรัฐที่มีพรมแดนติดต่อกัน การแก้ไขปัญหาจะมีอุปสรรคมากขึ้น เนื่องจากการที่รัฐหนึ่งจะไปแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในอีกรัฐหนึ่งย่อมไม่อาจทำได้โดยพลการ เนื่องจากต้องคำนึงถึง อำนาจอธิปไตยของอีกรัฐอื่น ปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ ในการแก้ไขปัญหาจึงต้องได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศจากทุกรัฐ

การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุ เพื่อเป็นการยุติบ่อเกิดของปัญหา การที่รัฐที่เป็นบ่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่สามารถเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เอง ไม่ว่าจะเนื่องมาจากการขาดเครื่องมือ เทคโนโลยี บุคลากร ปัญหาการเมืองภายในรัฐ ฯลฯ และการที่รัฐอื่นไม่สามารถเข้าดำเนินการช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาได้ ย่อมทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และส่งผลเสียต่อมนุษย์ ตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ดังเช่น กรณีไฟไหม้ป่าในรัฐหนึ่งแต่ควันไฟปลิวลอยไปส่งผลกระทบต่ออีกรัฐหนึ่ง สภาวะการปล่อยสารคาร์บอนมอนนอกไซด์จากประเทศอุตสาหกรรมก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจกที่ทำให้โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้น หรือ การปล่อยสารมลพิษลงในแม่น้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศ ฯลฯ

จากอุปสรรคในความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และด้วยจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา ทำให้เกิดแนวความคิดในทางระหว่างประเทศว่าจะต้องหามาตรการที่จะนำมาใช้ในการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการหนึ่งที่น่านำมาใช้ คือการนำ “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” มาเป็นเครื่องมือสร้างความร่วมมือในด้าน “สิ่งแวดล้อม” โดยมีแนวความคิดว่า ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นรากฐานสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะจะทำให้รู้ถึงสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถแก้ไขและป้องกันปัญหาได้รวดเร็วขึ้น และเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะผลักดันทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติภารกิจทางด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น นั่นก็คือทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น นั่นเอง

“หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” เป็นหลักการในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่สืบเนื่องมาจากแนวความคิดจาก “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) ที่เป็นผลมาจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงสตอกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 และ การประชุม ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่สอง แต่ในช่วงแรกการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาใช้ ยังคงมีปัญหาอยู่มาก เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงพอที่รัฐจะสามารถนำไปปฏิบัติต่อกันได้ ทำให้สภาพบังคับใช้ของ “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” ไม่เกิดผลอย่างแท้จริง

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐที่ผ่านมามีลักษณะเป็นความร่วมมือในระดับทวิภาคีเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐหนึ่งร้องขอข้อมูลข่าวสารจากอีกรัฐหนึ่ง แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่อกันแต่อย่างใด และนับตั้งแต่ที่ได้มีการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมขึ้นมาในปฏิญญาสตอกโฮล์ม และในปฏิญญาริโอ ก็ยังคงไม่มีรัฐใด นำหลักการดังกล่าวไปใช้อย่างจริงจัง

ภายหลังจากการวางหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนากลไกการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมขึ้น นั่นคือเกิดอุบัติเหตุโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ระเบิด ที่เมืองเชอร์โนบิล ในประเทศรัสเซีย ในปี ค.ศ. 1986 และจากความล่าช้าในการให้ข้อมูลข่าวสารของประเทศรัสเซีย ทำให้รัฐต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียงไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่ตามมาได้ทัน ทำให้กลุ่มประเทศในทวีปยุโรปเริ่มต้นตัวในการพัฒนากลไกการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ และในที่สุดได้มีการพัฒนาเป็นหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น ในปี ค.ศ. 1998

ความเป็นมาโดยสรุปของอนุสัญญาระหว่างประเทศใน “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” เริ่มจากการที่ “คณะกรรมการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม” (Committee on Environmental Policy) ซึ่งอยู่ภายใต้ “คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรปในองค์การสหประชาชาติ” (United Nation Economic Commission for Europe: UNECE) ได้นำเสนอหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมขึ้น ในการประชุมของสมาชิก จนในที่สุดได้มีการพัฒนาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ “การประชุมระดับรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของ

ยุโรป” และตัวแทนจากประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมได้ร่วมลงนามใน “อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม” (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environment Matters) ในการประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของยุโรป ครั้งที่ 4 ณ เมืองออร์ฮูส ประเทศเดนมาร์ก (Aarhus Denmark) ในปี ค.ศ. 1998 (มีการเรียกอนุสัญญานี้ว่า อนุสัญญาออร์ฮูส : Aarhus Convention ตามชื่อของเมืองที่ได้มีการลงนามในอนุสัญญา) ซึ่งมีผลทำให้เกิดอนุสัญญาที่มีหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีประเทศร่วมลงนาม ณ เมืองออร์ฮูส 35 ประเทศ โดยในจำนวนดังกล่าวมีการให้สัตยาบันจำนวน 15 ประเทศ โดยในขณะนั้น อนุสัญญาออร์ฮูสยังไม่มีผลบังคับ จนกระทั่งถึงใน วันที่ 3 เดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2001 อนุสัญญาออร์ฮูส จึงมีผลบังคับใช้เนื่องมีการให้สัตยาบัน ครบ 16 ประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงในอนุสัญญาออร์ฮูส*

ผลจากการที่อนุสัญญาออร์ฮูสมีผลบังคับใช้ได้ในปี ค.ศ. 2001 ได้มีผู้แสดงความเห็นเกี่ยวกับอนุสัญญาออร์ฮูสไว้ ดังจะยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติ (United Nations Secretary-General, Kofi Annan) ได้กล่าวถึงอนุสัญญาออร์ฮูส ไว้ว่า “เป็นความท้าทายในความคาดหวังอย่างที่สุด ในความเป็นประชาธิปไตยในด้านสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ” และ “เป็นสิ่งที่ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญ ในการที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ”**

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., Article 20 (1), หน้า 188.

** United Nations Secretary-General, Kofi Annan, referred to the Aarhus Convention as "the most ambitious venture in environmental democracy undertaken under the auspices of the United Nations" and " a remarkable step forward in the development of international law". (United Nations Environment Programme, UNEP welcomes entry into force of Aarhus Convention [Online], Available from: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=224&ArticleID=2950&l=en>

2. นางแมรี โรบินสัน (Mary Robinson) คณะกรรมการสูงของสหประชาชาติสำหรับสิทธิมนุษยชน (United Nations High Commissioner for Human Rights) ได้กล่าวว่า “อนุสัญญาออร์ฮูส คือ กุญแจที่จะทำให้กระบวนการของสิทธิมนุษยชนและ ประเด็นในด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ร่วมกัน ซึ่งเป็นการยืนยันถึงการประชุมที่ ริโอ และถือได้ว่าเป็นการเร่งรัดให้เป็นไปตามการประชุมดังกล่าว”*

ซึ่งจากความเห็นเกี่ยวกับอนุสัญญาออร์ฮูสดังกล่าว เห็นได้ว่า มีความคาดหวังว่าจะเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่จะนำไปสู่การ การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในทางระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น

3.2 พัฒนาการของหลัก “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในอนุสัญญาออร์ฮูส

การศึกษาถึงเบื้องหลังความเป็นมาของอนุสัญญาออร์ฮูส ไม่ว่าจะเกี่ยวกับองค์กรบุคคลากร แนวความคิดในหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง จะทำให้เห็นได้ว่า อนุสัญญาออร์ฮูส มีการสืบทอดหลักการในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไปสู่อนุสัญญาออร์ฮูสได้อย่างไร และจะทำให้เห็นถึงการพัฒนาแนวความคิดในหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ อันจะทำให้เข้าใจหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่ปรากฏในอนุสัญญาออร์ฮูสมากยิ่งขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*“Aarhus is a key step in the process of integrating human rights and environmental issues which was affirmed at Rio and which is now accelerating” Mary Robinson
(United Nations Economic Commission for Europe, [Aarhus Convention](http://www.unece.org/env/pp) [Online], Available from: <http://www.unece.org/env/pp>)

ความเป็นมาของอนุสัญญาออร์ฮุส เริ่มจากการที่องค์การสหประชาชาติได้ก่อตั้ง “คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรป” (Economic Commission for Europe :ECE) ขึ้น ในปี ค.ศ. 1947 โดย ECE ทำงานอยู่ภายใต้ “คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ” (the Economic and Social Council of the United Nations) * โดยในช่วงแรกหน้าที่ของ ECE คือการพัฒนาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาในกลุ่มประเทศตะวันตก กลุ่มประเทศยุโรปกลาง และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก กลุ่มประเทศเอเชียกลาง รวมไปถึงอเมริกาเหนือ

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 1965 ECE ได้หันมาให้ความสำคัญต่อกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่ามีการขาดความมั่นคง และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมสำคัญของโลก และยังมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของโลก จากการทำหน้าที่ ECE ได้หันมาให้ความสำคัญในกลุ่มประเทศในยุโรป จึงได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการทำงานขึ้นให้สอดคล้องกับการทำงาน คือ การทำให้นโยบายระหว่างรัฐต่างๆ ในยุโรปมีความเป็นเอกภาพ เสริมสร้างความเข้มแข็ง และบูรณาการความร่วมมือระหว่างรัฐ

ECE ได้ให้ความสำคัญในปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากในการพิจารณาในด้านเศรษฐกิจจะต้องมีการคำนึงถึง ปริมาณทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้เห็นว่าปัญหาในด้านทรัพยากรธรรมชาติมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ECE จึงตั้งคณะที่ปรึกษาอาวุโสในปัญหาสิ่งแวดล้อม (Senior Adviser Body on Environmental Problems) ขึ้น ในปี ค.ศ. 1971 และต่อมา ใน ปี ค.ศ. 1975 ECE ได้มีการจัดการสัมมนาการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมขึ้น ณ กรุงรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ (Rotterdam, The Netherlands) และได้จัดให้มีการประชุมด้านความร่วมมือเพื่อความปลอดภัยในยุโรป (Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE)) ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ (Helsinki, Finland) ขึ้นในปีเดียวกัน โดยเป็นการพิจารณาในผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ เพื่อที่จะนำไปประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของ ECE

* ดังนั้นจึงมีการเรียกชื่อ “คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรป” ได้สองประการคือ Economic Commission for Europe : ECE หรือ United Nation Economic Commission for Europe : UNECE

ECE ได้จัดให้มี “กลุ่มทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอาวุโสด้านสิ่งแวดล้อม ของประเทศต่างๆ สำหรับยุโรป” (Working Group of Senior Governmental Officials on Environment for Europe) ขึ้น ในปี ค.ศ. 1979 เพื่อพิจารณาจัดทำอนุสัญญาาระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยในการทำงานช่วงแรกเป็นการดำเนินการเพื่อส่งเสริม “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Principle) อันเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 และการทำงานได้ให้ความสำคัญในกรณีของมลพิษข้ามพรมแดน จนได้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) ขึ้น ในปี ค.ศ. 1979 และมีการเสนอร่าง ปฏิญญาว่าด้วยการปล่อยวัตถุมลพิษและโลหะหนักอย่างต่อเนื่อง (Protocols on Persistent Organic Pollutants and on Heavy Metals)

ในภายหลัง “กลุ่มทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอาวุโสด้านสิ่งแวดล้อม ของประเทศต่างๆ สำหรับยุโรป” มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น และผลจากการทำงานที่ร่วมกันจัดทำ อนุสัญญาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) และปฏิญญาว่าด้วยการปล่อยวัตถุมลพิษและโลหะหนักอย่างต่อเนื่อง (Protocols on Persistent Organic Pollutants and on Heavy Metals) ที่มีลักษณะเป็นการทำงานด้วยวิธีการประชุมระหว่างประเทศในด้านกรอบการทำงานทางด้านสิ่งแวดล้อมหลายครั้ง ทำให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือในด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งต่อมาในภายหลังได้เปลี่ยนชื่อจาก “กลุ่มทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอาวุโสด้านสิ่งแวดล้อม ของประเทศต่างๆ” เป็น “คณะประชุมในนโยบายสิ่งแวดล้อม” (The Committee on Environmental Policy) โดยคณะทำงานดังกล่าวยังคงประกอบไปด้วยกลุ่มทำงานของเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลที่มาจากประเทศต่างๆ เช่นเดิม

“คณะประชุมในนโยบายสิ่งแวดล้อม” นอกจากการจัดทำอนุสัญญาทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางความร่วมมือในด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรป และเป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และยังมีบทบาทที่สำคัญคือ การกำหนด “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” (the Environment for Europe Process)

3.2.1 กระบวนการสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป (The Environment for Europe Process)

ในการทำงานของ ECE ได้มีการแบ่งออกเป็นกลุ่มภารกิจเฉพาะด้านขึ้น โดยแต่ละกลุ่มภารกิจมีหน้าที่ ติดตามพิจารณา ศึกษาวิจัยปัญหาเฉพาะด้านที่รับผิดชอบ โดยในแต่ละกลุ่มภารกิจเหล่านี้ ประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาคเอกชน และภาครัฐ จากหลายประเทศร่วมกันทำงาน และเมื่อกลุ่มภารกิจได้ผลสรุปจากการศึกษาวิจัยปัญหา ก็จะเสนอให้แก่ “คณะประชุมในนโยบายสิ่งแวดล้อม” (The Committee on Environmental Policy) เพื่อพิจารณากำหนดให้ผลการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เป็น “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป”

ECE มีสมาชิกจำนวน 55 รัฐ และในการทำงานของกลุ่มภารกิจที่มีทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์การระหว่างประเทศที่ทำงานทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมทำงาน ทำให้ “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” เกิดจากการทำงานอย่างกว้างขวางของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในด้านสิ่งแวดล้อม ส่งผลทำให้มีการยอมรับในหลักการต่างๆ ตาม “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” ว่ามีคุณค่าในการนำไปกำหนดเป็นหลักการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ดังนั้น “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” จึงเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการสร้างความร่วมมือในด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรป และก่อให้เกิดการทำงานที่เป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนและสับสนในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมลงไปได้มาก

ด้วยการยอมรับ “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” (the Environment for Europe Process) อย่างกว้างขวาง ทำให้การดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมในระดับรัฐ ได้รับผลจากแนวความคิดตามหลักการใน “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” ไปด้วย โดยในทางระหว่างประเทศได้นำแนวทางที่กำหนดขึ้นนั้น ไปกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น และนอกจากนั้น จากการศึกษาที่ ECE พลักดันให้ กลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปจัด “การประชุมระดับรัฐมนตรียุโรปทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” (Ministerial Conference “Environment for Europe”) ขึ้น ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมประกอบไปด้วยรัฐมนตรี หรือผู้แทนจากรัฐต่างๆ มาร่วมกันพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมของยุโรป ทำให้ “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” ของ

ECE มีการนำไปกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่ได้มีการนำไปกำหนดเป็น อนุสัญญา ระหว่างประเทศแล้ว ดังต่อไปนี้

1. อนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในด้านข้ามพรมแดน ปี ค.ศ. 1991 (Convention on Environmental Impact Assessment in the Transboundary Context, 1991)

2. อนุสัญญาว่าด้วยผลกระทบข้ามพรมแดนในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ ปี ค.ศ. 1992 (Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 1992)

3. อนุสัญญาว่าด้วยการพิทักษ์ และใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำข้ามพรมแดน และ ทะเลสาบนานาชาติ ปี ค.ศ. 1992 (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 1992)

4. อนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของ สาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making and Access to Justice in Environment Matters, 1998)

ซึ่งในการศึกษานี้ จะพิจารณาเฉพาะในประเด็นของ อนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998

3.2.2 การนำหลักการทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกำหนดเป็นอนุสัญญาออร์ฮุส

ในช่วงแรกในการทำงานของ “คณะประชุมในนโยบายสิ่งแวดล้อม” ได้มีการดำเนินงานคือ ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศขึ้น เพื่อพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการตามการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 และยึดถือตาม วาระการประชุมที่ 21 (Agenda 21) และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ในปี ค.ศ.1992 ณ เมือง ริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งหลักการทั้งสองประการเป็นที่ทราบกันดีว่ามีลักษณะเป็นกฎหมาย ระหว่างประเทศที่ควรยึดถือปฏิบัติ (Soft Law) ถึงแม้ว่าจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

ความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญ ที่ส่งผลนำไปสู่การร่างกฎหมายระหว่างประเทศในหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม คือ การที่ “คณะประชุมในนโยบายสิ่งแวดล้อม” ของ ECE ได้ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ คือ “องค์การความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา” (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) จัดการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขยายความร่วมมือจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกไปยังยุโรปตะวันออก โดยในช่วงแรกความร่วมมือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อดำเนินงานทบทวนปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ โดยมีสองประเทศแรกในยุโรปตะวันออกเข้าร่วมการดำเนินงานทบทวนปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ดังกล่าว คือ ประเทศโปแลนด์ และประเทศบัลแกเรีย และในการประชุมครั้งแรกก็ได้มีการจัดขึ้น ณ กรุงโซเฟีย ประเทศบัลแกเรีย ในปี ค.ศ. 1989

การเข้าร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศในยุโรปตะวันออก เป็นผลเนื่องมาจากความล่มสลายของระบอบการปกครองคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ในช่วงปี ค.ศ. 1989 – ค.ศ.1990 ที่ส่งผลทำให้ประเทศที่มีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก เปิดประเทศมากขึ้น และการเข้าร่วมของประเทศยุโรปตะวันออกนี้เอง ส่งผลทำให้กระบวนการในความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมของยุโรป ได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ

ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออกเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยการเข้าร่วมประชุมการ ณ กรุงโซเฟีย ประเทศบัลแกเรีย ในปี ค.ศ. 1989 และ ครั้งที่สอง ณ กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1990 และ ครั้งที่สาม ณ เมืองเบอเกน ประเทศนอร์เวย์ในปี 1990 ตามลำดับ ซึ่งในการประชุมทั้งสามครั้ง เป็นการวางรากฐานการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรป และเป็นการวางพื้นฐานในการกำหนด “กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” (the Environment for Europe Process) ของ “คณะประชุมในนโยบายสิ่งแวดล้อม” (The Committee on Environmental Policy) ที่ทำงานภายใต้ ECE และต่อมาผลจากการประชุมทั้งสามครั้งได้มีการนำมาใช้เป็นพื้นฐานสำคัญ ที่นำไปสู่การประชุมครั้งแรกของ “การประชุมระดับรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” (Ministerial Conference “Environment for Europe”) ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1991 ณ เมืองโดบริส ประเทศ เชคโกสโลวเกีย

“การประชุมระดับรัฐมนตรีของยุโรปทางด้านสิ่งแวดล้อม” มีความสำคัญต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอย่างยิ่ง เพราะ ผลที่ได้จากการประชุมของระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมยุโรป และได้มีการร่วมลงนามจะทำให้หลักการทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่ผ่านมามีการประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมยุโรปขึ้น 5 ครั้ง ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. การประชุมครั้งแรกจัดขึ้น ณ เมือง โดบริส ประเทศเชคโกสโลวเกีย ในปี ค.ศ. 1991 (Dobris, Czechoslovakia)
2. การประชุมครั้งที่สองจัดขึ้น ณ เมืองลูเซิร์น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1993 (Lucerne, Switzerland)
3. การประชุมครั้งที่สามจัดขึ้น ณ เมืองโซเฟีย ประเทศบัลแกเรีย ในปี ค.ศ. 1995 (Sofia, Bulgaria)

4. การประชุมครั้งที่สี่จัดขึ้น ณ เมืองออร์ฮูส ประเทศเดนมาร์ก ในปี ค.ศ. 1998 (Aarhus, Denmark)

5. การประชุมครั้งที่ห้าจัดขึ้น ณ เมืองเคียฟ ประเทศยูเครน ในปี ค.ศ. 2003 (Kiev, Ukraine)

ดังมีผลการประชุมโดยสรุปดังต่อไปนี้

3.2.3 การประชุมครั้งแรก ณ เมืองโดบริส ประเทศโกสโลวเกีย ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1991

ในการประชุมครั้งแรกของระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป (First Ministerial Conference "Environment for Europe") ได้จัดขึ้น ณ ปราสาทโดบริส เมืองโดบริส ประเทศเชคโกสโลวเกีย ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1991 โดยมีรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมจากประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปจำนวน 30 ประเทศเข้าร่วมประชุม และยังมีผู้แทนจากประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศบราซิล ประเทศญี่ปุ่น และหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ นอกจากกลุ่มบุคคลที่มีสถานในทางระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์การทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลของรัฐต่างๆ องค์การของเอกชน สถาบันต่างๆ เข้าร่วมประชุม

ในการประชุมมีประเด็นเกี่ยวกับการขอให้มีการดำเนินการสร้างความเข้าใจร่วมกันในเรื่องของสิ่งแวดล้อมในยุโรป และพัฒนาแผนด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรป และได้วางรากฐานที่เป็นแนวทางสำหรับความร่วมมือทั่วทั้งในภูมิภาคยุโรป ซึ่งรวมไปถึงการขยายความร่วมมือในระบบนิเวศวิทยาจากกลุ่มประเทศยุโรปกลาง ไปสู่ประเทศยุโรปตะวันออก และยังสามารถนำประเด็นทางเศรษฐกิจ การเงิน ที่มีผลต่อด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นพิจารณา โดยในที่ประชุมได้ยอมรับหลักการหลายประการที่สำคัญ และยังสามารถรับ “กระบวนกรทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” ของ ECE เพื่อนำไปพัฒนา โดยได้จัดตั้งคณะทำงานร่วมกับ ECE ขึ้นเพื่อศึกษาสถานะทางสิ่งแวดล้อม ในยุโรป ทั้งในยุโรปกลาง และในยุโรปตะวันออก และให้

คณะทำงานจัดทำรายงานเสนอ ซึ่งต่อมาในภายหลังได้มีการเรียกชื่อคณะทำงานชุดนี้ว่า “คณะกรรมการของกลุ่มประเทศยุโรป ในการเตรียมการในความร่วมมือกับ ECE (the Commission of European Communities to Prepare in Cooperation with UN/ECE) * และต่อมาคณะทำงานดังกล่าวได้มีเสนอรายงานการศึกษา “สิ่งแวดล้อมยุโรป: สืบเนื่องจากแนวความคิดในการประชุม ณ เมืองโดบริส” (Europe’s Environment: the Dobris Assessment) ในปี ค.ศ. 1995 (เป็นการเสนอรายงานในการประชุมครั้งที่ 3)

สำหรับในประเด็นของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่ประชุมมีข้อตกลงในการที่จะพัฒนาการศึกษา และฝึกฝน มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิทยาศาสตร์ และการส่งข้อมูลข่าวสารในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมสู่สาธารณะ* ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประเด็นทางด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ในการประชุมครั้งแรกนี้ ไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญมากนัก เพียงแต่ได้มีการกำหนดให้มีการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารให้สาธารณะชนรับทราบเท่านั้น ยังมีได้มีการกำหนดถึง สิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ และยังมีได้มีการกำหนดให้มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม ทำให้เป็นเพียงนโยบายในการทำงาน ยังไม่มีการกำหนดเป็นกฎหมาย ที่มีข้อบังคับ แต่นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้น

3.2.4 การประชุมครั้งที่สอง ณ เมืองลูเซิน ประเทศสวิตส์เซอร์แลนด์ ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1993

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรปครั้งที่สอง (Second Ministerial Conference "Environment for Europe") ในเดือน เมษายน ปี ค.ศ. 1993 ณ เมืองลูเซิน ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีรัฐมนตรีและ เจ้าหน้าที่อาวุโส จาก 45 ประเทศเข้าร่วมประชุม โดยนอกจากประเทศในยุโรป และยังมีผู้แทนจากประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข., Para 32, หน้า 206.

ประเทศอิสราเอล และคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมยุโรป (the European Commissioner for Environment) * เข้าร่วมประชุม

ที่ประชุมได้ยอมรับในหลักการพัฒนาโครงการต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกันในด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรป โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อเป็นการวางนโยบายในภูมิภาคยุโรปในการ มุ่งรักษาความสงบ ความมั่นคง และการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมครั้งแรก

ภายหลังจากการประชุม ได้มีการประกาศ ปฏิญญา เมืองลูเติน ปี ค.ศ. 1993 โดยปฏิญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวในการดำเนินงานทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเป็นการวางนโยบายในภูมิภาคยุโรป มุ่งรักษาความสงบ ความมั่นคง และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ผลจากการประชุมได้มีการยอมรับในหลักการดังต่อไปนี้

1. ขยายความร่วมมือเพื่อความปลอดภัยจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์**
2. การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ***
3. การร่วมมืออย่างเข้มแข็งที่จะ ทำให้ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีสภาพบังคับโดยเน้นถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจในด้านสิ่งแวดล้อม และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของสาธารณะ†

* “คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมยุโรป” ประกอบไปด้วยทั้งภาครัฐและเอกชน และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ทำงานทางด้านสิ่งแวดล้อมในยุโรป

** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., Para 19, หน้า 214.

*** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., Para 21, หน้า 214.

† ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., Para 22, หน้า 214.

และยังมีการยอมรับกลยุทธ์ตาม “แผนปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับกลุ่มประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก” (the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe: EAP) โดยได้จัดตั้ง กลุ่มภารกิจ (Task Force) ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว* โดย “แผนปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับกลุ่มประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก”งานของกลุ่มภารกิจแบ่งออกเป็น 3 ประการหลักๆ** คือ

- 1) บูรณาการในการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม ในกระบวนการทางด้านการการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ เพื่อการให้เกิดความชัดเจนในการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 2) กำหนดกฎเกณฑ์ที่สามารถดำเนินการได้ โดยประกอบไปด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และกรอบการทำงานในการจัดการที่สามารถดำเนินการได้ รวมไปถึงการฝึกอบรมและการให้การศึกษา
- 3) การจัดทำแผนช่วยเหลือทางการเงินโดยเร่งด่วน ในกรณีเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และการปกป้องให้ระบบนิเวศน์ในสิ่งแวดล้อมให้พ้นจากอันตรายจากสิ่งแวดล้อม

สำหรับหลักการทางด้านข้อมูลข่าวสารในการประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรปครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1993 จะเป็นการเน้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการเงิน และการลงทุนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จาก มีการประกาศไว้ในข้อ ที่ 10.2 ของปฏิญญาลูเซียน ที่มีหลักการว่า

“ในการขยายการลงทุน หรือเพิ่มการดำเนินการในด้านตรวจสอบสถานะสภาพสิ่งแวดล้อมใน ยุโรปกลาง และในยุโรปตะวันออก ระบบข้อมูลข่าวสาร (ด้านการลงทุน) ที่มาจากแหล่งข้อมูลต่างๆ จะต้องมีการพิสูจน์ข้อมูลพื้นฐานจากประเทศต่างๆ ที่ ร่วมใน “แผนงานปฏิบัติการด้าน

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., Para 27, หน้า 216.

** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., Para 7, หน้า 199.

สิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออก” (the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe : EAP) และหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง...

และในความพยายามที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (การลงทุน) ดังกล่าวจากแหล่งต่างๆ ไปสู่ภายในประเทศที่เป็นผู้รับข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าจะเป็นการผ่านสื่อในท้องถิ่น หรือการตีพิมพ์ ในประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันตกจะต้องเป็นพิจารณาในข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ และมอบให้ประเทศในกลุ่มยุโรปกลาง และตะวันออกที่ยังขาดประสบการณ์ ในด้านพิจารณาข้อมูลข่าวสาร”

จากข้อ 10.2 ดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการลงทุนระหว่างประเทศ ในด้านสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น มีปัญหาในเรื่องของ เทคโนโลยี บุคลากร ในการดำเนินการ ทางด้านข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากความแตกต่างกันในความเจริญของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ โดยบางรัฐไม่สามารถที่จะ ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้ เนื่องจากขาดประสบการณ์ในด้านข้อมูลข่าวสาร และถึงแม้ในการ ประชุมครั้งที่สองนี้ จะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารด้านการเงิน และการลงทุน แต่ สามารถชี้ให้เห็นถึง ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นได้ เนื่องจากปัญหาใน ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ จะมีปัญหาหลักๆ ที่สำคัญสองประการด้วยกันคือ

ประการแรก คือ ปัญหาในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร เนื่องจาก แหล่งข้อมูลข่าวสาร แต่ละแหล่งอยู่ในพื้นที่ต่างรัฐกัน ทำให้เป็นการยากที่รัฐหนึ่งจะ เข้าไป ตรวจสอบในอีกรัฐหนึ่ง ดังนั้น ปรักฎญาลูเซิน จึงได้กำหนดให้ประเทศที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล ทางด้านการเงิน เป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารในส่วนของตน และเป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร เหล่านั้นเองว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงไร และเมื่อพิจารณาได้ด้านของข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม ก็จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกัน นั่นคือ ต้องมีการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมนั้นมีความถูกต้องหรือไม่ แต่ในการพิสูจน์เป็นเรื่องยากเนื่องจากประเทศที่เกิดเหตุ อาจไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังจะเห็นได้จากในกรณีตัวอย่าง โรงงานผลิตไฟฟ้าด้วย พลังงานนิวเคลียร์ ที่ เซอโนบิล ประเทศรัสเซีย ระเบิด แต่ประเทศรัสเซียกลับไม่มีการแจ้งข้อมูล ข่าวสารใดต่อประเทศอื่นๆ จนฝุ่นกัมมันตภาพรังสีได้แพร่กระจายไปทั่วยุโรป ในขณะที่ผู้ที่ตรวจ พบว่าเกิดการระเบิดของโรงไฟฟ้า กลับเป็น ประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยการพิสูจน์จากภาพถ่าย

ดาวเทียม ทั้งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้อยู่ในภูมิภาคยุโรป¹ แต่การพิสูจน์ทราบในภายหลังที่มีการระเบิดได้ผ่านไปหลายวัน ทำให้ไม่สามารถลดผลเสียที่จะเกิดขึ้นได้ทันเวลาที่

ประการที่สอง คือ ด้วยความแตกต่างกันในด้านการพัฒนาเทคโนโลยี ด้านข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมระหว่างกลุ่มประเทศที่มีเทคโนโลยีที่เจริญแล้ว (ส่วนใหญ่เป็นประเทศในยุโรปตะวันตก) กับกลุ่มประเทศที่ยังไม่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในกลุ่มยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก) ทำให้บุคลากรที่ทำการตรวจสอบความถูกต้อง จำต้องอาศัยจากกลุ่มประเทศที่มีเทคโนโลยีที่ดีกว่า ปฏิญญาลูเซียน จึงได้กำหนดให้ประเทศที่มีเทคโนโลยีทางด้านข้อมูลข่าวสารที่ดีกว่า จะต้องเป็นผู้ดูแลจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร และมอบข้อมูลข่าวสารที่ตรวจสอบแล้วให้ประเทศที่ยังขาดประสบการณ์และเทคโนโลยี ซึ่งก็มีลักษณะเช่นเดียวกันในด้านข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่ประเทศที่มีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร วิทยาการ ย่อมจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ด้อยกว่า แต่เมื่อยังไม่มีข้อกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศไว้ จึงทำให้การจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ดำเนินการไปภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยไม่มีกฎเกณฑ์ระหว่างกัน

การประชุมครั้งที่สอง นี้ จึงถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานสำคัญประการหนึ่งในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยหลักที่เกิดขึ้นคือ รัฐที่มีเทคโนโลยีที่พัฒนามากกว่า จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่ด้อยกว่า และนอกจากนั้นยังส่งผลทำให้เกิดหลักการที่ว่า รัฐที่ด้อยกว่าจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนของตน เพื่อที่จะมอบให้รัฐที่มีเทคโนโลยีที่ดีกว่าสามารถนำข้อมูลที่ถูกต้องไปใช้ในการวิเคราะห์ได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ Philippe Sands, Chernobyl: Law and communication (Cambridge: Grotius publications limited, 1988) pp. 1-6.

3.2.5 การประชุมครั้งที่สาม ณ เมืองโซเฟีย ประเทศบัลแกเรีย ในเดือน ตุลาคม ปี ค.ศ. 1995

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของยุโรปครั้งที่สาม (the Third Ministerial Conference "Environment for Europe") ณ เมือง โซเฟีย ประเทศบัลแกเรีย (Sofia, Bulgaria) ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1995 มีรัฐมนตรีทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมประชุมจำนวน 49 ประเทศ ซึ่งมีทั้งประเทศที่อยู่ในภูมิภาคยุโรป อเมริกาเหนือ และประเทศในกลุ่มเอเชียกลางที่เคยอยู่กับสหภาพรัฐเซียเดิมก่อนมีการล่มสลาย และนอกจากนั้นยังรวมไปถึงประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของ ECE เข้าร่วมประชุมอีกสามประเทศคือ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเม็กซิโก

วาระการประชุมได้มีการเตรียมการไว้ตั้งแต่การประชุมครั้งที่สอง ณ เมืองลูเซิน ซึ่งประกอบไปด้วย การทบทวน ข้อตกลงกันในเรื่อง “แผนปฏิบัติการสำหรับยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออก” (the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe: EAP) และการพัฒนาแผนการสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป (Environmental Programme for Europe: EPE) โดยวาระการประชุมมีประเด็นทางด้านอุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม การเงิน และจัดลำดับความสำคัญของประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม

ผลจากการประชุมได้มีการพิจารณาในประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมหลายประการ โดยที่ประชุมได้รับเอาโครงการสิ่งแวดล้อมที่ถูกจัดเตรียมขึ้นในกรอบการทำงานของ ECE โดยในขณะนั้น ECE ได้นำหลักการที่ 21 ซึ่งเป็นผลจากการประชุมสิ่งแวดล้อม ณ เมืองริโอเดอจาเนโร มาใช้ ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่าเป็นความพยายามครั้งแรกของภูมิภาคยุโรป ในการที่จะนำหลักการที่ 21 (Agenda 21) มาใช้ในการปฏิบัติการในยุโรป* โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบูรณาการการพิจารณาในด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการสนับสนุนกรอบการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศให้ดียิ่งขึ้น และยังเป็นความพยายามในระดับระหว่างประเทศในการที่จะส่งเสริมให้มโนนโยบายที่มาจากประเทศต่างๆ ให้มาอยู่ร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากปฏิญญาโซเฟีย ได้กำหนดไว้ในข้อที่ 7 ให้มีการนำกระบวนการของทางด้านสิ่งแวดล้อมของ ประเทศในยุโรปกลาง และ ประเทศในยุโรปตะวันออก มาพิจารณาประกอบกับแผนปฏิบัติการของแต่ละประเทศ เพื่อมุ่งสู่ แผนปฏิบัติการในด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสุขภาพของแต่ละชาติ (the National Environmental Health Action Plans)

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง., Para 2, หน้า 218.

ที่ประชุมรัฐมนตรีได้ยืนยันถึงข้อตกลงในความร่วมมือในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับการบูรณาการในข้อพิจารณาทางด้านสิ่งแวดล้อมในนโยบายทุกๆส่วน รวมไปถึงในด้านความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ ที่จะต้องดำเนินการไปตาม “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ที่ประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมยุโรป ครั้งที่สามได้มีการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้*

(1) การตกลงในแผนการปฏิบัติการ สำหรับ ยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออก (Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe:EAP)

(2) การเงินที่เกี่ยวข้องในด้านสิ่งแวดล้อม ในประเทศยุโรปกลาง และประเทศยุโรปตะวันออก (Environmental financing in Central and Eastern European Countries)

(3) ธุรกิจ อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม (Business, Industry and Environment)

(4) ความหลากหลายทางชีววิทยา และความหลากหลายในพื้นที่ (Biological and Landscape Diversity)

(5) ประเด็นในด้านสิ่งแวดล้อมและ นิวเคลียร์ (Environmental and Nuclear Issues)

(6) แผนการสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป (Environmental Programme for Europe)

(7) การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public participation)

(8) ศูนย์กลางของภูมิภาคในด้านสิ่งแวดล้อม (Regional Environmental Centres)

(9) อนุสัญญาทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Conventions)

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง., หน้า 218-228.

นอกจากนั้น ในการปฏิบัติการในอนาคต รัฐมนตรีได้ตกลงร่วมกันว่า “กระบวนการสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” ("Environment for Europe" Process) ที่จัดทำขึ้นโดย ECE มีความสำคัญในฐานะเป็นกรอบการทำงาน สำหรับความร่วมมือในด้านพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในยุโรป โดยเห็นว่าโครงสร้างของกระบวนการดังกล่าว จะต้องมีความเหมาะสมสำหรับทุกประเทศในภูมิภาคของยุโรป ในการที่จะดำเนินการตามกระบวนการอย่างเท่าเทียมกันในทุกประเทศ ทั้งในด้าน สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและการขนส่ง การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังเป็นการหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อนของแต่ละประเทศได้

สำหรับประเด็นในด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นั้น ในการประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรปครั้งที่สามนี้ ได้พิจารณา หลักการไว้สองประการ คือ

ประการแรก ที่ประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรปเห็นว่า ตามหลักการที่ 10 ของปฏิญญาริโอ ที่รัฐควรให้โอกาสสาธารณะ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่มีความเกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อม*

ประการที่สอง ที่ประชุมได้ยอมรับแนวทางของ ECE เกี่ยวกับ “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ในการตัดสินใจทางด้านสิ่งแวดล้อม” (Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making) และได้เชิญ ให้ ตัวแทนจาก ECE เข้าร่วมการพิจารณา ในการจัดทำรายงานในปี 1997** เพื่อเป็นการจัดเตรียมการประชุมครั้งต่อไป ซึ่งต่อมาในภายหลังได้มีการนำมาแนวทางดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาในการจัดทำอนุสัญญาออร์ฮุส

3.2.6 การประชุมครั้งที่สี่ ณ เมืองออร์ฮุส ประเทศเดนมาร์ก ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง., Para 41, หน้า 224.

** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง., Para 42, หน้า 224.

การประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมครั้งที่สี่ (the Fourth Ministerial Conference) ณ เมือง ออร์ฮูส (Aarhus) ในปี 1998 คณะกรรมการ ECE ในด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม (the ECE Committee on Environmental Policy) ได้รายงานถึงกระบวนการในการนำโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ให้เกิดผล

การประชุมระดับรัฐมนตรีทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป ครั้งที่สี่ ได้จัดการประชุมขึ้น ณ เมืองออร์ฮูส ประเทศเดนมาร์ก ในเดือนมิถุนายน 1998 โดยมีประเทศสมาชิกของ ECE จำนวน 52 ประเทศเข้าร่วมประชุม *

โดยที่ประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมยุโรป ได้มีการรับรองการประชุม 3 ครั้งแรกที่ผ่าน มาในหลักการด้านความร่วมมือในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และได้มีการตกลงที่จะร่วมมือกัน ทางด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประเทศสมาชิกของ ECE** และที่ประชุมได้ยอมรับ Europe's Environment: The Second Assessment*** ซึ่งเป็นรายงานด้านสิ่งแวดล้อมของยุโรป ซึ่งเป็น ผลสืบเนื่องมาจากการประชุมครั้งที่สอง ณ เมืองโซเฟีย ในปี ค.ศ. 1995 โดยรายงานดังกล่าวมี การจัดทำข้อเสนอสำหรับการทำให้กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีความ เข้มแข็งมากขึ้น โดยประเด็นต่อเนื่องที่ได้มีการพิจารณา ตามรายงานดังกล่าว คือการกำหนด ความเกี่ยวข้องในขอบเขตของสิ่งแวดล้อมในรัฐที่อยู่ในภูมิภาคยุโรป โดยที่ประชุมเห็นว่าการ ดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของกลุ่มประเทศในยุโรปอยู่บนพื้นฐานของ "กระบวนการสิ่งแวดล้อม สำหรับยุโรป" (the "Environment for Europe" Process) รัฐที่เพิ่งได้รับเอกราช (New Independent State: NIS) เนื่องจากการล่มสลายของประเทศรัสเซีย และประเทศในยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออก จึงอยู่ภายใต้การทำงานของ "กระบวนการสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป" ถึงแม้

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก จ., Para 1, หน้า 230.

** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก จ., Para 2, หน้า 230.

*** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก จ., Para 16, หน้า 233.

มิได้เป็นสมาชิกของ สหภาพยุโรป (the European Union :EU) * ก็ตาม ยังคงอยู่ในกรอบการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม**

นอกจากนั้นได้มีการประชุมในประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมหลายประการ ดังเช่น ได้มีการยอมรับในปฏิญญาระดับรัฐมนตรีว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล (the Ministerial Declaration on Long-range Transboundary Air Pollution) และปฏิญญาว่าด้วยอินทรีย์สารมลพิษที่ปนเปื้อน (The Declaration on Persistent Organic Pollutants)

ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการยอมรับหลักการตาม อนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม (the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters: Aarhus Convention) และได้เปิดให้มีการลงนาม โดยในปี ค.ศ. 1998 นี้มีประเทศที่ร่วมลงนามครั้งแรกจำนวน 35 ประเทศ และในจำนวนนี้ได้ให้สัตยาบรรณ 15 ประเทศ แต่อนุสัญญาออร์ฮูสยังไม่มีผลผูกพันจนกว่าจะมีการลงให้สัตยาบรรณครบ 16 ประเทศตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งมีการให้สัตยาบรรณครบ 16 ประเทศในปี ค.ศ. 2001

3.2.7 การประชุมครั้งที่ห้า ณ เมืองเคียฟ ประเทศยูเครน (Kiev, Ukraine) ในเดือน พฤษภาคม ปี ค.ศ. 2003

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของยุโรปครั้งที่ห้า ณ เมืองเคียฟ ประเทศยูเครน (Kiev, Ukraine) ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2003 มีประเด็นในด้านการเข้าถึงข้อมูล

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง., Para 19, หน้า 235.

** “รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรป” จึงมีใช้หมายความถึง กลุ่มประเทศที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union: EU)เท่านั้น อนุสัญญาที่รัฐได้รับรอง มีผลผูกพันรัฐ ที่ร่วมลงนาม ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาออร์ฮูสด้วย (ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., มาตรา 19 (3), หน้า 188.)

ข่าวสารสิ่งแวดล้อมไม่มากนัก ในที่ประชุมเพียงเน้นให้มีการ ให้สัตยาบรรณ ในอนุสัญญาออร์ฮูส มากขึ้นเพื่อให้ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น² ดังนั้นจึง จะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดของการประชุมครั้งที่ 5 นี้

3.3 หลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศตามอนุสัญญาออร์ฮูส

อนุสัญญาออร์ฮูส กำหนดหลักการสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้สามประการ และถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในการสร้างความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมประสานและเสริมสร้างความมั่นคงระหว่างบุคคลธรรมดาและหน่วยงานภาครัฐของรัฐต่างๆ ในด้านสิ่งแวดล้อม และยังส่งผลทำให้รัฐต่างๆ มีความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งหลักการทั้งสามประการมีดังต่อไปนี้

ก. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ข. การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจในเรื่องของสิ่งแวดล้อม

ค. การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

โดยขอบเขตของการศึกษาจะทำการศึกษาใน “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ที่ปรากฏในอนุสัญญาออร์ฮูส

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² United Nations Economic Commission for Europe, Fifth ministerial conference environment for Europe ; Executive summary of the report on environment policy in transition: Lesson learned from ten years of UNECE environmental performance reviews, Para 29, 2003, 7 p.

3.4 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส

การดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันให้เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาให้เป็นมรดกตกทอดถึงคนในรุ่นต่อไปในอนาคต อนุสัญญาออร์ฮูส จึงมีความมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งของกฎเกณฑ์ต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิกในด้านสิ่งแวดล้อม โดยทำให้หน่วยงานภายในของรัฐ และองค์การด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ภายในของรัฐ เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในทางระหว่างประเทศ และยังเปิดโอกาสให้องค์การระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาร่วมมือกับรัฐต่างๆ ในการเฝ้าระวังรักษา ป้องกัน และพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เป็นมรดกตกทอดให้แก่คนในรุ่นต่อไป

การกำหนดในเรื่องของสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การกำหนดให้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดให้มีกระบวนการที่เป็นธรรมในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ตามอนุสัญญาออร์ฮูส นอกจากจะเป็นการให้สิทธิตามกฎหมายแล้ว จึงเป็นการพิจารณาในกรอบของการวางรากฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่อไปในอนาคตของมนุษย์ ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดหลักการทั้งสามประการยังเป็นการวางพื้นฐานในหลักการสิ่งแวดล้อมในด้านอื่นด้วย ดังเช่น

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นวาทหลักให้เกิดการตรวจสอบได้ และมีความโปร่งใสในเรื่องของสิ่งแวดล้อม โดยทำให้ประเทศสมาชิก สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของผู้ที่มีอำนาจเหนือข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้

2. การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เปิดโอกาสให้สาธารณะ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็นสิทธิให้แก่ผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในขณะเดียวกันเมื่อมีสิทธิแล้วหากไม่มีการใช้สิทธิอย่างรอบคอบก็ จะทำให้ไม่อาจมาคัดค้านในภายหลังได้ ซึ่งเป็นการบังคับทางอ้อมให้บุคคลที่จะใช้สิทธิในการตัดสินใจจะต้องมีความใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อม

3. การกำหนดกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความชัดเจนในการระงับข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อม ส่งผลทำให้เกิดการวางรากฐาน ของกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

3.4.1 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮุส

“ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้มนุษย์รู้ถึงสิ่งต่างๆ ที่อยู่ล้อมรอบตัว รู้ว่ามีสิ่งใดเกิดการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ซึ่งจะทำให้ผู้ที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมนั้นๆ เข้าใจในสถานะภาพของตนเองในสิ่งแวดล้อม สามารถประเมินสถานการณ์ที่อาจมากระทบต่อตนเองได้ เพราะหากการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดผลเสีย ก็จะสามารถเยียวยาป้องกันปัญหาไม่ให้ลุกลามออกไป ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อมนุษย์ในการดำเนินการตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และนอกจากนั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นพื้นฐานสำคัญ ที่จะทำให้มนุษย์เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองในอนาคตได้ ดังนั้นการกำหนดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ให้เป็นสิทธิตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กฎหมายระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายภายในของรัฐถือได้ว่าเป็นการพัฒนาในเรื่องสิทธิประการหนึ่งของมนุษย์ ในการที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติสุข ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

การกำหนดกฎหมายให้มนุษย์มีสิทธิที่รับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานมนุษย์ โดยเป็นการประกันว่า มนุษย์มีสิทธิที่รับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้ในการป้องกันตนเองให้พ้นอันตรายจากสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต และมนุษย์ควรมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น

“หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในทางระหว่างประเทศ มีหลักการพื้นฐานไม่แตกต่างไปจากสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั่วไปแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐต่างๆ ที่เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แท้จริงแล้วก็คือ การรวมตัวทางสังคมของมนุษย์

และจัดระบบการปกครองขึ้นเป็นรัฐ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐจึงเป็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ดังนั้น หลักการพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐ จึงมีหลักการเช่นเดียวกันกับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมทั่วไป

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมทางระหว่างประเทศ จึงมีลักษณะทำให้รัฐรู้ถึงสถานะด้านสิ่งแวดล้อมของตน และทำให้รัฐสามารถป้องกันและเยียวยา อันตรายที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชากรของรัฐ และทำให้รัฐสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อตนได้ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในรัฐเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า มีกฎหมายระหว่างประเทศ กำหนดให้บุคคลในทางระหว่างประเทศสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้นั้น มีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แต่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นการส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐจะมี “รูปแบบ” และ “วิธีการ” เฉพาะแตกต่างไปจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายในของรัฐ เนื่องจาก ในสังคมระหว่างประเทศเป็นสังคมที่มีธรรมเนียมปฏิบัติและกฎเกณฑ์เฉพาะ นั่นคือต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตาม “กฎหมายระหว่างประเทศ” ที่มีผลผูกพันระหว่างกัน การกำหนด “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” เป็นกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการกำหนดดังกล่าว คือ การกำหนด “สิทธิ” และ “หน้าที่” รวมถึง “รูปแบบ” และ “วิธีการ” ที่จะนำไปปฏิบัติต่อกันระหว่างรัฐ

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นหลักประกันได้ในระดับหนึ่ง ว่า รัฐและบุคคลจะสามารถได้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึง และสามารถดำเนินการตอบสนองป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อรัฐได้โดยพลัน อันจะทำให้ลดความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมไปได้มาก นอกจากนั้น ด้วยการพัฒนาแนวความคิดที่ทำให้ บุคคลธรรมดาได้รับสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ ย่อมทำให้ได้หลักประกันว่า หน่วยงานภาครัฐ จะไม่ปกปิดข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่อาจส่งผลถึงสุขภาพของบุคคลได้

“หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายภายในของรัฐหลายรัฐ ได้มีการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ แต่ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่จะเข้าถึงตามกฎหมายภายในรัฐนั้น ที่ผ่านมามีแนวโน้มหนักไปในด้านการเข้าถึงข้อมูล

ข่าวสารของการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นการตรวจสอบการทำงาน และการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการควบคุมในเรื่องของข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจ การเงิน ส่วนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทางระหว่างประเทศก็จะเน้นในเรื่องของ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ แต่หากพิจารณาในด้าน “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” แล้ว จะเห็นได้ว่าการตื่นตัวมากขึ้นในภายหลัง ดังที่ได้มีการกำหนดเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมครั้งแรก ไว้ในปฏิญญา สตอกคโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972

นอกจากนั้นก่อนที่จะมีการกำหนดอนุสัญญาออร์ฮูส “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ปรากฏให้เห็นใน “อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบเมือง ในผลของการทำกิจกรรมอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1993” หรือที่เรียกว่า “อนุสัญญาลูกาโน” (the Convention on Civil Liabilities for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, 1993 : Lugano Convention) ซึ่งอนุสัญญาลูกาโน มีการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารลักษณะเช่นเดียวกับอนุสัญญาออร์ฮูส นั่นก็คือมีการกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 14 ของอนุสัญญาลูกาโน คือ “บุคคล มีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” ซึ่งหลักการดังกล่าว เป็นหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาออร์ฮูสเช่นกัน

การพัฒนา “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาออร์ฮูสนับได้ว่าเป็นการพัฒนาที่สำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าว มีการคุ้มครองทั้งบุคคลธรรมดาที่กฎหมายภายในของรัฐรับรองสถานะภาพความเป็นบุคคลไว้ และบุคคลที่มีสถานะภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศรับรองสถานะภาพไว้ ซึ่งเห็นได้ว่า การที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองถึงสิทธิของบุคคลธรรมดา ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศให้ต่างออกไปจากกรอบการกำหนดความผูกพันระหว่างรัฐ

โครงสร้างของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของอนุสัญญาออร์ฮูส มีดังนี้

ก. มาตรา 2 กำหนดคำนิยามของบุคคลที่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ

ข. มาตรา 4 ได้กำหนดถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ค. มาตรา 5 กำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และประเภทของข้อมูลข่าวสาร

ดังจะได้กล่าวรายละเอียดเรียงตามมาตราดังต่อไปนี้

3.4.1.1 บุคคลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส

การที่จะพิจารณาว่าใครบ้าง ที่สามารถใช้สิทธิ หรือมีหน้าที่ผูกพัน ตามอนุสัญญาออร์ฮูส จะต้องพิจารณาจาก มาตรา 2 เนื่องจากได้มีการกำหนดนิยามของคำ ที่ใช้ในอนุสัญญาเอาไว้ โดยการให้คำนิยามดังกล่าวถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการตีความ เพราะรัฐที่ผูกพันตามอนุสัญญาออร์ฮูส จะต้องนำไปปรับแก้กฎหมายภายในของตนเพื่อให้สอดคล้องกัน ซึ่งหากไม่มีการกำหนดให้คำนิยามคำที่ใช้ให้ชัดเจนแล้วจะทำให้ เกิดความแตกต่างในการตีความกฎหมายขึ้นมาได้

ในมาตรา 2 ได้ให้คำนิยามถึง “บุคคล” ที่ผูกพันตามอนุสัญญาไว้ในอนุมาตรา (1) , (2), และ (4) โดยมีหลักการ * ดังนี้

“1. “ภาคี” (Party) หมายความว่า ภาคีที่เข้าผูกพันตามอนุสัญญานี้ แม้ว่าอนุสัญญาจะมีได้กล่าวถึงก็ตาม

2. “หน่วยงานของรัฐ” (Public Authority) หมายความว่า :

(ก) รัฐบาลในระดับชาติ รัฐบาลในระดับภูมิภาค และ รัฐบาลในระดับอื่นๆ

* ในการแปลความหมายอนุสัญญาออร์ฮูสซึ่งเป็นภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย นั้น จะแปลความหมายโดยยึดวิธีการอธิบายถึงหลักการที่และใจความปรากฏ มิได้แปลความหมายตามตัวอักษรภาษาอังกฤษที่ปรากฏในลักษณะที่เป็นการแปลคำต่อคำ และจะปรับความหมายของคำในภาษาอังกฤษให้เหมาะสมกับวลีในภาษาไทยเพื่อสื่อความหมายให้ตรงกับความหมายทั้งประโยคที่จริงในอนุสัญญา เนื่องจากหากแปลภาษาอังกฤษคำต่อคำแล้ว เมื่อนำมาเรียงเป็นประโยคในภาษาไทย เมื่ออ่านแล้วจะมีความหมายที่สับสนจนไม่ได้ความหมายของประโยค

(ข) บุคคลธรรมดา หรือบุคคลตามกฎหมายที่ได้รับการรับรองโดย หน่วยงานทางราชการ ภายใต้กฎหมายภายในของชาติต่างๆ รวมถึงกลุ่มหน้าที่พิเศษ ที่มีกิจกรรมในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

(ค) บุคคลธรรมดาอื่นใด หรือบุคคลตามกฎหมายอื่นใด ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือต้องให้บริการสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้การควบคุมหน่วยงานโดยบุคคลที่อยู่ภายใต้ (ก) หรือ (ข) ข้างต้น

(ง) สถาบันของภูมิภาคใดๆ ที่ร่วมกันเป็นองค์กรทางด้านเศรษฐกิจ ที่ได้อ้างอิงตามมาตรา 17 ซึ่งเป็นภาคีของอนุสัญญา โดยนิยามตามข้อนี้ไม่รวมถึงสถาบันที่มีบทบาทในการพิพาท หรือ ตระกฏหมาย

3. “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” หมายความว่าถึง... *

4. “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือบุคคลตามกฎหมาย ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป และ ได้รับการรับรองโดยกฎหมายภายในของรัฐ หรือ ในกรณีที่รัฐได้แสดงออกถึงการยอมรับสถานะภาพบุคคลด้วยการปฏิบัติ ไม่ว่าจะป็นสมาคม องค์กร หรือ กลุ่ม ...”

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนด ถึงบุคคลที่สามารถใช้สิทธิตามอนุสัญญาไว้ มี 3 ประเภท คือ

(ก) รัฐ และองค์การระหว่างประเทศ ที่เป็นภาคีผูกพันตามอนุสัญญา

(ข) บุคคลธรรมดา ของรัฐภาคีที่ผูกพันตามอนุสัญญา

(ค) คณะบุคคลหรือองค์กร ของรัฐภาคีที่ผูกพันตามอนุสัญญา

* ดูเพิ่มเติมในบทเดียวกันนี้, ในข้อ 3.4.1.2, หน้า 127.

โดยอนุสัญญาออร์ฮูส ได้ให้ความสำคัญ ต่อ “รัฐ” เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการให้นิยาม คำว่า “บุคคลธรรมดา” และ “คณะบุคคลหรือองค์กร” ยังจะต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายภายในของรัฐรับรองถึงสถานะสภาพความเป็นบุคคลไว้ หรือ ในกรณีที่รัฐไม่มีกฎหมายภายในรับรองถึงสถานะสภาพความเป็นบุคคลไว้ก็จะต้องมีการแสดงออกของรัฐในการยอมรับถึงสภาพบุคคล มิฉะนั้น ก็จะไม่อยู่ในความหมายตามคำนิยามในมาตรา 2 นี้

จากการให้คำนิยามดังกล่าว ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า อนุสัญญาออร์ฮูส ยังคงเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ค้ำประกันถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป เนื่องจาก “รัฐ” มีบทบาทสำคัญในชุมชนระหว่างประเทศ และการดำเนินการระหว่างรัฐ จะต้องมีการค้ำประกันทั้งในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ รวมไปถึงวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การที่อนุสัญญาออร์ฮูสให้สิทธิแก่ “บุคคลธรรมดา” หรือ “คณะบุคคลหรือองค์กร” จึงต้องให้รัฐรับรองสถานะสภาพก่อน เพื่อให้มีผลผูกพันไปยังรัฐได้

และการที่อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดให้ รัฐภาคีผูกพันตามอนุสัญญา ส่งผลทำให้รัฐคู่กรณีต้องยอมรับผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศเดียวกัน และไม่สามารถปฏิเสธความผูกพันต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวได้ ดังที่ได้ยกกรณีตัวอย่างในบทที่สองแล้ว คือ ในกรณีที่ ประเทศไอร์แลนด์ ได้ร้องขอให้ ประเทศสหราชอาณาจักร เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานผลสมออกไซด์ (Mixed Oxide Plant: MOX Plant) ที่ปล่อยของเสียลงสู่ทะเล ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไอร์แลนด์ แต่ประเทศสหราชอาณาจักรปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหากเป็นการผูกพันตามอนุสัญญาออร์ฮูสแล้ว ประเทศสหราชอาณาจักรจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในอนุสัญญา นั่นคือประเทศสหราชอาณาจักรจะปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ ต่อเมื่อเข้าตามหลักเกณฑ์ข้อยกเว้น ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่หากไม่เข้าข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ จะต้องดำเนินการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และจัดส่งให้แก่ประเทศไอร์แลนด์

และหากนำมาตรานี้ ไปพิจารณาในคดีตัวอย่าง ซึ่งเป็นคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights: ECHR) ในคดีระหว่าง แมคกินลีย์กับอ็อกอน และ

สหราชอาณาจักร (CASE OF MCGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM)³ ที่นายแมคกินลีย์ได้ร้องขอข้อมูลข่าวสารการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ของประเทศสหราชอาณาจักร และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ได้พิพากษายกฟ้อง โดยเห็นว่านายแมคกินลีย์ไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำจากบุคคลในองค์การของรัฐนั้น* ก็จะทำให้เห็นว่าหากเป็นการกระทำของรัฐแล้ว รัฐก็ยังคงอยู่ภายใต้ข้อบังคับของอนุสัญญาออร์ฮูสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะเข้าหลักในข้อยกเว้นที่รัฐมีสิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร

หลักการเกี่ยวกับอนุสัญญาออร์ฮูส จึงเป็นการกำหนดถึงความชัดเจนถึงประเภทของบุคคล ซึ่งเป็นการลดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างรัฐไปได้ว่า บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมหรือไม่

3.4.1.2 ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส

จากการที่ อนุสัญญาออร์ฮูส ได้ใช้คำว่า “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” (Access to Information) เป็นชื่อของอนุสัญญา จึงอาจทำให้เกิด ข้อสงสัยได้ว่า “ข้อมูลข่าวสาร” ในอนุสัญญาออร์ฮูส เป็นข้อมูลข่าวสารในเรื่องใด แต่หากพิจารณาในเนื้อหาของอนุสัญญาแล้ว จะเห็นได้ว่า จากการให้นิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” ตามมาตรา 2 (3)เป็นการให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” (Environmental Information) เอาไว้ โดยให้ความหมายไว้ว่า

“ 3. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารใดที่เป็นลายลักษณ์อักษรสามารถมองเห็นได้ เป็นเสียง ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือในรูปแบบอื่นใด ดังมีลักษณะที่เกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้:

³ European Court of Human Rights, McGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM 1998. (21825/93) [1998] ECHR 51 (9 June 1998) [Online], Available from: <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1998/51.html>

* ดูเพิ่มเติมที่บทที่ 2, หน้า 89.

(ก) สถานการณ์ ในด้านสิ่งแวดล้อม ดังเช่น อากาศและชั้นบรรยากาศ น้ำ พื้นดิน ดิน ภูมิศาสตร์ และอาณาเขตทางธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและข้อมูลประกอบ รวมถึง การพัฒนาสายพันธุ์ และการปฏิบัติการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเหล่านี้

(ข) ปัจจัย ต่างๆ ดังเช่น สสาร, พลังงาน, เสียง และการแผ่รังสี, และกิจกรรม หรือวิธีการ, ซึ่งรวมถึงวิธีการบริหารจัดการ, ข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อม, นโยบาย, กฎหมายกฎเกณฑ์ต่างๆ, แผนและโปรแกรม, ผลกระทบหรือสสารต่างๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ภายในกรอบของ ข้อ (ก) ข้างต้น, ค่าใช้จ่ายผลตอบแทน และการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์ใน กระบวนการตัดสินใจในสิ่งแวดล้อม

(ค) สถานการณ์ในเรื่องของสุขภาพ ความปลอดภัยของมนุษย์, ปัจจัยในการดำรงชีวิต, วัฒนธรรมในพื้นที่และการสร้างโครงสร้าง, โดยข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นไม่มีการ บิดเบือนและข้อมูลต้องเพียงพอ หรือเป็นข้อมูลของการที่สถานะของสิ่งแวดล้อมที่อาจจะได้รับ ผลกระทบจากปัจจัย ต่างๆ ในกิจกรรมหรือวิธีการที่อยู่ภายใต้ ข้อ (ข) ข้างต้น”

ดังนั้น “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” (Access to Information) ตามกรอบของอนุสัญญา ออร์ฮุส ก็คือ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” (Access to Environmental Information) นั้นเอง ซึ่งการกำหนดลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้เช่นนี้ ทำให้เห็นกรอบของข้อมูล ข่าวสารว่า ควรจะมีลักษณะเช่นไร และทำให้ทุกฝ่ายรู้ว่าตนเองมีสิทธิจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ได้หรือไม่ ซึ่งจากกรณีตัวอย่าง ในคดีประเทศไอร์แลนด์ ได้ร้องขอให้ ประเทศสหราชอาณาจักร เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานผสมออกไซด์ (Mixed Oxide Plant: MOX Plant) ที่ปล่อยของเสีย ลงสู่ทะเล (หรือที่เรียกว่า MOX CASE) แต่ปรากฏว่า ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (the Court of Justice of the European Communities) โดยอาศัยสิทธิตาม OSPAR Convention ได้มีคำ วินิจฉัยว่า กรณีไม่อยู่ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจาก การตีความคำว่า environment ใน อนุสัญญามาตรา 9 (2) หมายความว่าถึง สถานะภาพแวดล้อมทางน้ำในทะเล (the state of maritime area) ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (the scope of the information in the provision is not environmental) ซึ่งเป็นปัญหาในการตีความต่อการใช้กฎหมายอย่างมาก แต่ หากเป็นอนุสัญญาออร์ฮุสแล้ว จะเห็นได้ว่าการร้องขอข้อมูลข่าวสารของประเทศไอร์แลนด์ เป็นการร้องขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปล่อยสารเคมีลงสู่สภาพแวดล้อม นั้นเป็น “ข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม” ตาม มาตรา 2 (3) (ข) การที่ศาลจะพิจารณาตัดสินคดี หรือ คู่ความในคดี ย่อมไม่ อาจโต้แย้งกันในความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ได้ เป็นการลดปัญหาจากการ

ตีความกฎหมาย เพราะในการตีความกฎหมายของแต่ละฝ่ายย่อมจะตีความให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน นอกจากนี้การตีความของศาลระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ตัดสินคดียังอาจถูกเบี่ยงเบนไปได้ หากปรากฏว่าคู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐมหาอำนาจที่อาจมีอิทธิพลเหนือศาล การให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ในอนุสัญญาออร์ฮุส จึงเป็นการกำหนดกรอบที่ชัดเจนลดปัญหาในการตีความกฎหมายไปได้

3.4.1.3 วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮุส

อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 4 ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลตามมาตรา 2 มี “สิทธิ” และ “หน้าที่” ในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดูแลในเรื่องดังกล่าว และยังกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยหากพิจารณาเรียงไปตามมาตรา จะพบว่ามีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “สิทธิ” และ “หน้าที่” ปรากฏให้เห็นดังต่อไปนี้

ก. การจัดทำข้อมูลข่าวสาร

ในมาตรา 4 (1) ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

“1. แต่ละสมาชิกต้องประกันว่า, เนื้อหาในมาตรานี้, “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) จะต้องตอบสนองต่อคำขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่สามารถส่งมอบให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public), ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในของรัฐ, รวมถึง, เป็นไปตามข้อกำหนดในข้อ (ข) ในอนุमतรานี้, สำเนาเอกสารที่แท้จริง จะต้องประกอบไปด้วยลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ :

(ก) ปราศจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ;

(ข) รูปแบบของข้อมูลข่าวสารที่จะจัดทำต้องมีลักษณะเป็นไปตามคำร้องขอ เว้นแต่

(1) “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) มีเหตุผลเพียงพอที่จะจัดทำข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่น, โดยในการจัดทำข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นโดยมีเหตุผลดังกล่าวจะต้องระบุไว้; หรือ

(2) ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอนั้นได้มีการเปิดเผยสู่สาธารณะในรูปแบบอื่นแล้ว...”

การที่อนุสัญญาออร์ฮูสกำหนด ให้สมาชิกจะต้องผูกพันในการให้ข้อมูลข่าวสาร “ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในรัฐ” นั้น ย่อมหมายความว่าถึงอนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐที่เป็นภาคี จะต้องไปดำเนินการกำหนดกฎหมายภายใน ในเรื่องของการให้ข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม เนื่องจากหากไม่มีกฎหมายภายในของรัฐ ก็จะทำให้ไม่มี “กรอบของกฎหมายภายในรัฐ” ซึ่งจะทำให้การดำเนินการตามอนุสัญญาไม่บรรลุผล นอกจากนี้ การกำหนดกฎหมายภายในของรัฐจะต้องมีหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาออร์ฮูสด้วย ดังนั้น รัฐที่เป็นสมาชิกของอนุสัญญาออร์ฮูสจึงมีหน้าที่จะต้องไปบัญญัติกฎหมายภายใน ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาออร์ฮูส

ในมาตรา 4 (1) นี้จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาออร์ฮูสมีเจตนารมณ์ให้ ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารคือ “หน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐ” การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส จึงมุ่งประสงค์ในการเข้าถึง “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐ” เป็นหลัก ส่วนข้อมูลข่าวสารที่มีชื่อของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) นั้น อนุสัญญาออร์ฮูสมิได้กำหนดไปถึง ดังจะเห็นได้จากมาตรา 4 (3) ของอนุสัญญาที่ได้กำหนดว่าไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของเอกชน (ซึ่งจะได้กล่าวละเอียดในข้อ ง. ในหัวข้อนี้) และด้วยเจตนารมณ์ดังกล่าว หากพิจารณาในคดี MOX CASE จะเห็นได้ว่าโรงงานที่ปล่อยออกไซด์ (Mixed Oxide Plant: MOX Plant) ถึงแม้จะเป็นโรงงานของเอกชน แต่เป็นเอกชนที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายภายในของสหราชอาณาจักร ดังนั้นโรงงานของเอกชนจึงมีสถานะเป็นบุคคลตาม มาตรา 2 (2) (ข) ซึ่งส่งผลให้ หน่วยงานภายในของประเทศสหราชอาณาจักรที่ให้อนุญาตในการประกอบกิจการโรงงาน ที่มีสถานะเป็น “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ย่อม

ต้องมีหน้าที่ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามคำร้องขอ และประเทศสหราชอาณาจักรเองย่อมไม่อาจปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ของตนได้ แต่ทั้งนี้หากข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเข้าตามหลักข้อยกเว้น ประเทศสหราชอาณาจักรก็ยังคงมีสิทธิในการที่จะปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้นได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หลักการตามอนุสัญญาออร์ฮูส ได้วางแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการที่รัฐจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของเอกชนไว้ด้วย

ข. วิธีการ และรูปแบบของการแสดงข้อมูลข่าวสาร

อนุสัญญาออร์ฮูสกำหนดรูปแบบของข้อมูลข่าวสารที่จะจัดทำขึ้นนั้น จะต้องเป็นรูปแบบตามคำร้องขอ ดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในมาตราจากมาตรา 4 (1) (ข) ดังกล่าวข้างต้น แต่หากจะเป็นการจัดทำข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากคำร้องขอ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) จะต้องมิเหตุผลเพียงพอ ซึ่งการที่อนุสัญญาออร์ฮูสกำหนดเช่นนี้เนื่องจาก การบันทึกข้อมูลข่าวสารลงในสื่อมีลักษณะหลากหลาย ซึ่งหากมีการบันทึกข้อมูลข่าวสารในสื่อที่มีความละเอียดอ่อนซับซ้อนทางเทคโนโลยีสูง ย่อมจะทำให้ผู้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีเทคโนโลยีดังกล่าวไม่สามารถใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นได้ การกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการลดความยุ่งยากในการจัดส่งข้อมูลข่าวสารทั้งฝ่ายผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร และฝ่ายผู้รับข้อมูลข่าวสาร

การกำหนดวิธีการและรูปแบบการบันทึกข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดส่งให้แก่ผู้ร้องขอ ยังเป็นการบอกถึงค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อมูลข่าวสารอีกด้วย เนื่องจากการที่ผู้ร้องขอทราบว่าตนเองจะได้รับข้อมูลข่าวสารในลักษณะใด จะทำให้สามารถประเมินเบื้องต้นได้ว่าตนเอง มีหน้าที่ที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใดในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อมูลข่าวสารนั้น อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 (8) ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในภายหลัง

ค. ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร

อนุสัญญาออร์ฮูสต้องการให้ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมภายในระยะเวลาที่จำกัด จึงได้กำหนดหลักการไว้ใน มาตรา 4 (2) ดังนี้

“2. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1. ข้างต้นจะต้องจัดทำในระยะเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างช้าภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับคำขอ, เว้นแต่ ปริมาณ และความซับซ้อนในการจัดทำข้อมูลข่าวสารมีมาก สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้สองเดือนนับแต่ได้รับคำร้องขอ และผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอรับรู้ถึงการขยายระยะเวลา และเหตุผลในการขยายระยะเวลาดังกล่าว”

การกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักการที่กำหนดเข้ามาเพื่อ ทำให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกิดสภาพบังคับ และเป็นกรกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร เพราะผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารอาจจะกล่าวอ้างในการขยายระยะเวลาออกไปเรื่อยๆ และนอกจากนั้นหลักประกันว่า ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร จะได้รับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมโดยเร็ว แต่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจมีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากการทำงานของ ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารในแต่ละรัฐ มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของบุคคลากร และเทคโนโลยี หรือแม้แต่กระบวนการขั้นตอนทางเอกสารตามกฎหมายภายในรัฐ ทำให้บางรัฐไม่อาจดำเนินการได้ทันภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือน ดังนั้นอนุสัญญาออร์ฮูส จึงได้เปิดโอกาสให้มีการขยายระยะเวลาได้ถึง 2 เดือน

ง. ข้อจำกัดของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส

ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส มีการกำหนดถึงสิทธิในการปฏิเสธคำขอไว้ใน มาตรา 4 (3) (4) และ (5) ดังนี้

มาตรา 4 (3)

“3. คำร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะถูกปฏิเสธในกรณีดังต่อไปนี้ :

(ก) “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ที่ถูกร้องขอ ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมนั้นไม่มี ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมที่ถูกร้องขอไว้ในความครอบครอง

(ข) คำร้องขอไม่มีสมเหตุผลอย่างแท้จริง หรือเป็นคำร้องขอรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่มีลักษณะทั่วไป ที่กว้างเกินขอบเขตของความรับผิดชอบของผู้จัดทำข้อมูล ข่าวสาร; หรือ

(ค) คำร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารที่ได้ทำเสร็จสิ้นแล้ว (material in the course of completion) หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม ภายในของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) เว้นแต่จะมีกฎหมาย ภายในของรัฐหรือแนวทางปฏิบัติ (Customary Practice), ที่เกี่ยวข้องับประโยชน์ของสาธารณะ ที่จะต้องมีการเปิดเผย”

จากการที่อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดเหตุแห่งการปฏิเสธคำร้องตามมาตรา 4 (3) (ก) นั้น เป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในด้านของผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารใน ในกรณีที่ ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอม มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของการเข้าถึงพื้นที่ หรือ แหล่งข้อมูลข่าวสาร นั่นคือ ไม่สามารถเข้าไปจัดเก็บข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ที่เกิดปัญหา สิ่งแวดลอมได้ในกรณีที่มีมลพิษตกค้างสูง ดังเช่น กรณีโรงงานเคมีภัณฑ์ระเบิด เช่นนี้ ผู้จัดทำข้อมูล ข่าวสารย่อมไม่อาจเข้าไปในพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมได้ ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร จึงไม่มีข้อมูลข่าวสารไว้ในความครอบครอง จึงสามารถที่จะปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารได้ ตาม มาตรา 4 (3) (ก) แต่หากสภาวะอุปสรรคได้หมดไปแล้ว เช่น สภาวะมลพิษได้หมดไป และหากมีการร้องขอให้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอม ก็ต้องมีการดำเนินการจัดทำข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดลอมตามข้อบังคับของอนุสัญญาออร์ฮูส

ส่วนในกรณีตามมาตรา 4 (3) (ข) เป็นการกำหนดกรอบของการร้องขอข้อมูล ข่าวสาร โดยให้ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารในกรณีที่คำร้องขอ ข้อมูลข่าวสาร นั้น เป็นการร้องขอข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะที่กว้างมาก จนเกินขอบอำนาจของ ผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร เช่นนี้ย่อมไม่สามารถกระทำได้

ตาม มาตรา (4) (3) (ค) หากพิจารณาแล้วเห็นว่ายังคงมีความไม่ชัดเจนอยู่ประการหนึ่ง เนื่องจากอนุสัญญาออร์ฮูสได้ใช้คำว่า “ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารที่ได้ทำเสร็จสิ้นแล้ว” (material in the course of completion) เพราะจะพิจารณากันอย่างไรว่า ข้อมูลข่าวสารที่ได้จัดทำเสร็จสิ้นแล้วนั้น มีความสมบูรณ์มากน้อยเพียงไร เนื่องจากการทำงานของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้น ในบางครั้งอาจมีภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) อาจมีความสมบูรณ์ในตัวเองแล้ว แต่ยังคงขาดข้อมูลที่มาจกภาคเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำข้อมูลเนื่องจากยังดำเนินการไม่เสร็จ ก็จะทำให้มีปัญหาได้ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นมีความสมบูรณ์แล้วหรือไม่

หากพิจารณาไปถึงในร่างก่อนมาเป็นอนุสัญญาออร์ฮูส จะมีการใช้คำว่า “ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารที่ได้ทำเสร็จสิ้นแล้ว หรือ เอกสารที่ยังไม่สมบูรณ์” (material in the course of completion or unfinished document) * แต่พอมาเป็นอนุสัญญาออร์ฮูสได้มีการตัดคำว่า “เอกสารที่ยังไม่สมบูรณ์” (unfinished document) ออกไป เนื่องจากมีความหมายที่กว้างจนไปครอบคลุมถึงเอกสารของภาคเอกชนที่ทำงานร่วมกับ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐได้ ดังนั้น ถึงแม้ว่าอนุสัญญาออร์ฮูสไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารที่ได้ทำเสร็จสิ้นแล้ว” (material in the course of completion) ไว้ แต่ก็น่าจะหมายถึงเฉพาะข้อมูลข่าวสารของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) เท่านั้น

* Directive 90/313/EEC

Article 4 Exception

“1. Member State may provide for a request for environmental information to

be refused if:

(a) ...

(d) the request concerns material in the course of completion or unfinished

documents or data;..”

มาตรา 4 (4)

เป็นการกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสาร ที่ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสามารถใช้ สิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ หลักการตามมาตรา 4 (4) จึงเป็นการขยาย หลักในมาตรา 4 (3) ซึ่งเป็นข้อยกเว้น หลักทั่วไปที่สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม ดังที่ปรากฏหลักการในมาตรา 4 (4) ดังนี้

“4. คำร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมอาจถูกปฏิเสธได้ ถ้าหากการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวส่งผลเสียกระทบในเรื่องดังต่อไปนี้ :

(ก) กระบวนการที่เป็นความลับของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities), ซึ่งความลับดังกล่าวต้องเป็นความลับที่อยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ

(ข) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, การป้องกันประเทศ หรือ ความปลอดภัย ของสาธารณะ

(ค) กระบวนการยุติธรรม, ความสามารถของบุคคลในการที่จะได้รับความ เป็นธรรมในการดำเนินคดี หรือ ความสามารถของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ในการดำเนินการตามกระบวนการในทางอาญา หรือ คีลธรรมอันดี ;

(ง) ความลับทางการค้า และข้อมูลอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับการคุ้มครองตาม กฎหมาย ในการที่จะปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอที่เกี่ยวกับ ปลดปล่อยของเสียซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันสิ่งแวดล้อมจะต้องถูกเปิดเผย ;

(จ) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา;

(ฉ) ความลับของข้อมูลส่วนบุคคล และ/หรือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ธรรมดา ซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้ให้ความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวสู่สาธารณะ , ซึ่งความลับ ดังกล่าวจะต้องเป็นความลับตามกฎหมายภายในของรัฐ ;

(ข) ผลประโยชน์ของบุคคลภายนอก โดยข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลภายนอกดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือเป็นข้อมูลที่เป็นการค้าเนิการได้ภายใต้ข้อผูกพันตามกฎหมาย, และบุคคลภายนอกไม่ยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ; หรือ

(ข) ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมที่เกี่ยวข้องในเรื่อง ดังเช่น การเพาะพันธ์สายพันธุ์หายาก.

การปฏิเสธข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด, และเมื่อมีการตีความอย่างเคร่งครัดแล้วให้นำไปกำหนดไว้ในบัญชีว่าเรื่องใด เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้ และ เรื่องใดเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดลอมที่สามารถเปิดเผยได้”

วัตถุประสงค์ของมาตรานี้ มุ่งหมายให้รัฐภาคีตามอนุสัญญาออร์ฮูส หรือบุคคลที่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถเข้าถึงในข้อมูลข่าวสารในประเภทที่มีการกำหนดไว้ดังกล่าวได้ จึงเป็นการกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ แต่ในการร้องขอในข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมตามมาตรา 4 (4) ก็ไม่ได้กำหนดให้มีสภาพการบังคับที่เข้มงวด เนื่องจากผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารยังสามารถที่จะใช้สิทธิในการร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมประเภทดังกล่าวได้ แต่เป็นดุลพินิจของผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเองว่าจะให้ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอนั้นหรือไม่

การที่อนุสัญญาออร์ฮูส ให้สิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมไว้ ทำให้เห็นได้ว่า มีการคุ้มครองสิทธิของทั้งฝ่ายผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร และคุ้มครองสิทธิของผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการคุ้มครองไปถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอก เพราะหากไม่มีการกำหนดสิทธิในการปฏิเสธไว้ ย่อมทำให้ผู้ใช้สิทธิในการร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมไม่มีข้อจำกัดในการร้องขอ และจะทำให้เป็นภาระแก่ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมได้ การกำหนดสิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการถ่วงดุลการร้องขอข้อมูลข่าวสารได้ในระดับหนึ่ง

ซึ่งหากนำมาตรานี้ ไปพิจารณาในคดีตัวอย่าง ซึ่งเป็นคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights: ECHR) ในคดีระหว่าง แมคกินลีย์กับอีแกน และสหราชอาณาจักร (CASE OF MCGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM)⁴ ที่นายแม็กกินลีย์ ร้องขอข้อมูลข่าวสารจากการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในชั้นบรรยากาศเหนือหมู่เกาะคริสต์มาสจากประเทศสหราชอาณาจักร เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการฟ้องค่าเสียหายต่อหน่วยงานภาครัฐของประเทศสหราชอาณาจักรเอง จะเห็นได้ว่า ข้อมูลข่าวสารการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ เป็นข้อมูลข่าวสาร ที่เข้าตามลักษณะของมาตรา 4 (ก) นั่นคือเป็นกระบวนการที่เป็นความลับของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities), ซึ่งความลับดังกล่าวต้องเป็นความลับที่อยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ และเนื่องจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์เป็นการทดลองทางการทหาร ดังนั้น หากเหตุการณ์ในกรณีตัวอย่างนี้อยู่ภายใต้ข้อผูกพันตามอนุสัญญาออร์ฮุสแล้ว ประเทศสหราชอาณาจักรย่อมสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารได้ ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนในแห่งยุโรป

มาตรา 4 (5)

มาตรานี้เป็นส่วนขยายหลักการในการใช้สิทธิปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมในมาตรา 4 (3) (ก) โดยเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ “ผู้รับคำร้องขอ” ต้องดำเนินการต่อไปถึงแม้ว่า ตนเองจะไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ดังที่ได้มีการวางหลักการไว้ดังต่อไปนี้

“5. หาก “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) มิได้เป็นผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการร้องขอนั้น, “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารเท่าที่จะเป็นไปได้ และจัดส่งคำร้องดังกล่าวไปยัง “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) อื่น ที่เชื่อได้ว่าอาจครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นอยู่ และแจ้งการดำเนินการให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารทราบ”

มาตรานี้ เป็นการกำหนดไว้ในกรณีที่ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ยื่นคำร้องขอผิดหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่รับคำร้องขอไว้ ไม่จำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องคืนให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูล

⁴ European Court of Human Rights, MCGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM, 1998.

ข่าวสาร เพื่อให้ยื่นต่อหน่วยงานที่ถูกต้อง หน่วยงานที่รับคำร้องขอสามารถจัดส่งคำร้องขอต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่อาจเกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้นๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารทราบ เพื่อที่จะสามารถติดตามเรื่องได้ถูกว่าไปอยู่ยังหน่วยงานใด

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งในมาตรา 4 (5) คือ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการจัดส่งคำร้องไปยัง “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) อื่นไว้ ซึ่งรัฐภาคีสมาชิกอาจต้องไปกำหนดเองว่า จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าไร แต่จากข้อกำหนดในมาตรา 4 (2) ดังที่ได้กล่าวข้างต้นที่กำหนดไว้ให้ดำเนินการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ร้องภายในหนึ่งเดือน และขยายระยะเวลาออกไปได้แต่รวมแล้วไม่เกินสองเดือนนับแต่วันที่รับคำร้อง นั้น ทำให้การดำเนินการโอนคำร้องให้ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) อื่น ที่เกี่ยวข้อง และให้ได้ผลแจ้งให้แก่ผู้ร้อง ทั้งกระบวนการจะต้องไม่เกินระยะเวลาตามมาตรา 4 (2)

มาตรา 4 (6)

มาตรานี้ เป็นการให้สิทธิแก่ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ในการที่จะกลั่นกรองข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เพราะข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่ประกอบไปด้วยข้อมูลหลายประเด็น ซึ่งอาจมีประเด็นหนึ่งประเด็นใดเข้าตามหลักเกณฑ์ ที่รัฐสามารถปฏิเสธข้อมูลข่าวสารได้ ดังนั้น จึงให้สิทธิแก่รัฐในการที่จะตัดประเด็นดังกล่าวออกได้ แต่อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดว่า สำหรับประเด็นของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ ในการปฏิเสธการให้ ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารยังคงส่งมอบข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในประเด็นดังกล่าว ดังที่ได้กำหนดหลักการไว้ดังนี้

“6. แต่ละสมาชิก ต้องประกันว่า, ถ้าข้อมูลข่าวสารได้รับการยกเว้นในการเปิดเผยตาม มาตรา 4 (3) (ค) และ มาตรา 4 (4) ข้างต้น เป็นประเด็นหนึ่งในรายงาน ย่อมสามารถถูกแยกออกไปจากข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเปิดเผยได้ โดยการแยกดังกล่าวจะต้องมีการพิจารณาดำเนินการอย่างเหมาะสมว่าประเด็นนั้นสมควรแยกออกหรือไม่ และ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) จะต้องจัดส่งข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้ถูกแยกออกไปตามคำร้องขอ”

ซึ่งหากนำมาตรานี้ ไปพิจารณาในคดีตัวอย่าง ซึ่งเป็นคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights: ECHR) ในคดีระหว่าง แมคกินลีย์กับอีแกน และสหราชอาณาจักร (CASE OF MCGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM)⁵ ที่นายแมคกินลีย์ได้ร้องขอข้อมูลข่าวสารการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ของประเทศสหราชอาณาจักรในประเด็นเกี่ยวกับการแผ่รังสีจากการระเบิดนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นข้อมูลจากการทดลองทางการทหารที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงกลาโหมของประเทศสหราชอาณาจักร โดยกระทรวงกลาโหมฯ ได้ออกมาปฏิเสธว่า ณ จุดที่ นายแมคกินลีย์เฝ้าสังเกตการณ์ห่างจากจุดระเบิดไป 40 กิโลเมตร ไม่มีการแผ่รังสีไปถึง การทดลองระเบิดจึงมิใช่สาเหตุของการเจ็บป่วยของนายแมคกินลีย์ นั้น เห็นได้ว่ากระทรวงกลาโหมฯ ได้พิจารณากลับกรองข้อมูลข่าวสารที่จะให้แก่ผู้ร้องขอแล้วว่า ในประเด็นใดสามารถเปิดเผยได้ และได้กลับกรองข้อมูลข่าวสารโดยเปิดเผยให้แก่ผู้ร้องขอตามสมควรแล้ว จึงเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการใน มาตรา 4 (6) ของอนุสัญญาออร์ฮูส อนุสัญญาออร์ฮูสจึงเป็นการกำหนดมาตรการที่รัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยมีได้ก้าวล่วงไปถึงการละเมิดความมั่นคงของรัฐแต่อย่างใด

มาตรา 4 (7)

มาตรานี้เป็นการกำหนดระยะเวลาในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้สอดคล้องกับ ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 4 (2) ซึ่งก็คือ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน และขยายออกไปได้อีก 1 เดือนในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อน ดังที่ได้มีการกำหนดหลักการไว้ดังนี้

“7. การปฏิเสธคำร้องขอ ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรหากคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษร, การปฏิเสธต้องแสดงเหตุผลในการปฏิเสธดังกล่าว และแจ้งให้ทราบถึงกระบวนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 . การปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร จะต้องจัดทำในระยะเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างช้าภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับคำขอ, เว้นแต่ ปริมาณ และความซับซ้อนในการจัดทำข้อมูลข่าวสารมีมาก สามารถขยายระยะเวลาออกไป

⁵ Ibid. European Court of Human Rights, MCGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM, 1998.

ได้สองเดือนนับแต่ได้รับคำร้องขอ และผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอรับรู้ถึงการขยายระยะเวลา และเหตุผลในการขยายระยะเวลาดังกล่าว”

มาตรา 4 (8)

มาตรานี้เป็นการกำหนดให้ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อมูลข่าวสารไว้ เพื่อที่จะทำให้ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารสามารถประเมินเบื้องต้นได้ว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงไร และทำให้เห็นได้ว่า ภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นของผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร ดังที่ได้กำหนดหลักการไว้ดังนี้

“8. แต่ละสมาชิก จะยอมให้ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร, แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องสมเหตุผล. “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ต้องจัดทำตารางค่าใช้จ่ายซึ่งได้มีการเรียกเก็บภาษีไว้แล้ว, หรือแนะนำถึงขั้นตอนในการจ่ายภาษี หรือยกเว้นภาษี และรวมถึงการกำหนดไว้ในตารางกรณีเมื่อการจัดทำข้อมูลข่าวสารมีเงื่อนไขที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น”

3.4.2 สภาพบังคับและหลักประกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาถึงสภาพบังคับ และหลักประกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้น หากพิจารณาการให้คำนิยามความหมายของบุคคลที่ต้องผูกพันตามอนุสัญญาออร์ฮูสตามมาตรา 2 จะทำให้เห็นได้ว่า มีใครบ้างที่ต้องผูกพันตามอนุสัญญาออร์ฮูส และบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ผูกพันต่อกันอย่างไร ซึ่งบ่งชี้ไปถึงการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลว่ามีต่อกันอย่างไรในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และหากพิจารณาประกอบกับมาตรา 4 จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะต้องให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส ก็คือ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ดังนั้น การที่ยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมบุคคลภายใต้อนุสัญญาออร์ฮูสก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารต่อ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) แต่สำหรับในประเด็นของสภาพบังคับและหลักประกันในของหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนดไว้ใน

มาตรา 5 โดยกำหนดทั้งหน้าที่ ให้ปฏิบัติ และกำหนดถึงวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

3.4.2.1 หน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ปัญหาประการสำคัญประการหนึ่ง ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ คือ การที่รัฐ ไม่มีขั้นตอน หรือหลักเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีการส่งมอบ ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร แต่เนื่องจากโดยลักษณะของข้อมูลข่าวสาร ที่มีลักษณะพื้นฐานสำคัญ คือ

(ก) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่ทันสมัย

(ข) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

(ค) ข้อมูลข่าวสารจะต้องปรากฏในเวลาที่ถูกต้องเหมาะสม

(ง) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่มีปริมาณที่เหมาะสม และเพียงพอต่อการนำไปใช้ประโยชน์

โดยอนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 5 ดังจะพิจารณาไปเป็นประเด็นตามลำดับดังต่อไปนี้

(ก) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่ทันสมัย

การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่ทันสมัยเนื่องมาจากเมื่อเวลาผ่านไป สภาพแวดล้อมย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะที่เปลี่ยนแปลงไป หากไม่มีการ

พัฒนาข้อมูลข่าวสาร ย่อมทำให้ข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้เดิมนั้น ไม่สามารถนำมาใช้ในการวางแผนแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่ได้อย่างตรงจุด ซึ่งอาจทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ประสบผลเท่าที่ควร ซึ่งอนุสัญญาออร์ฮุส ได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 5 การรวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

1. แต่ละสมาชิกต้องประกันว่า :

(ก) “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ครอบครอง และปรับปรุงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัย ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่; ...”

จึงเห็นได้ว่าในมาตรา 5 (1) (ก) กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ ผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการพัฒนาข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัยอยู่เสมอ

(ข) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

สำหรับการกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาออร์ฮุส ได้กำหนดในหลักการทั่วไปไว้ในมาตรา 5 (2) นั่นคือ ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีลักษณะโปร่งใส เพื่อที่จะทำให้มีการตรวจสอบความถูกต้องได้ ทั้งความถูกต้องในตัวของข้อมูลข่าวสารเอง และกระบวนการในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร ดังที่มีหลักการดังต่อไปนี้

“มาตรา 5 ...

2. แต่ละภาคีต้องประกันว่า, ภายใต้กรอบการทำงานซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ, หนทางซึ่ง “หน่วยงานของรัฐ” (Public Authorities) จะจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ส่งมอบให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) ต้องโปร่งใส และ ข้อมูลสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

(ก) ประกอบไปด้วยข้อมูลที่เพียงพอ ในการที่จะให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) เกี่ยวกับประเภทและกรอบของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของ “บุคคลสาธารณะ, สามารถเข้าถึงได้ ทั้งในการให้ข้อมูลข่าวสารในทางปกติ และมีเงื่อนไข โดยจะต้องแจ้งถึงวิธีการขั้นตอนในการได้รับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม;

(ข) การประกาศ และการดำเนินการวิธีปฏิบัติ , ซึ่ง

(1) มีบัญชีที่บุคคลสามารถเข้าตรวจสอบได้, ทั้งทางทะเบียน หรือแฟ้มบันทึกข้อมูล ;

(2) มีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือแก่ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” ในการเสาะหา เข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายใต้อนุสัญญา; และ

(3) ให้มีการกำหนดจุดที่จะทำติดต่อเพื่อขอข้อมูลข่าวสาร แยกประเภทไปตาม ชนิดของข้อมูลข่าวสาร

(ค) ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 (ข) (1) ข้างต้นให้มีการระบุค่าใช้จ่ายไว้ด้วย”

(ค) ข้อมูลข่าวสารจะต้องปรากฏในเวลาที่ถูกต้องเหมาะสม

“มาตรา 5 (1) ...

(ค) ในเหตุการณ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ หรือ สิ่งแวดล้อม, ซึ่งเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์ หรือเกิดจากธรรมชาติ, ข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ซึ่งสามารถเปิดเผยสู่สาธารณะในวิธีการเกี่ยวกับการป้องกัน หรือลดอันตรายที่เพิ่มขึ้นจากเหตุการณ์นั้น และ อยู่ในความครอบครองของ “หน่วยงานของรัฐ” (Public Authority) จะต้องถูกกระจายข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยเร่งด่วน และปราศจากความล่าช้า ให้แก่สมาชิกของ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) ที่จะได้รับผลกระทบ.”

มาตรานี้ เป็นการกำหนดถึงความเร่งด่วนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมกรณีนี้ สิ่งแวดล้อมมีสภาพเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักประกันในข้อนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดพื้นฐาน ของ “หลักการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ที่เป็นการประกันถึงสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ใน สภาวะแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิต

(ง) **ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่มีปริมาณที่เหมาะสม และ เพียงพอต่อการนำไปใช้ประโยชน์**

อนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนด ถึงปริมาณของข้อมูลข่าวสารที่ ผู้จัดทำ ข้อมูลข่าวสารจะต้องส่งมอบนั้น ไว้ใน มาตรา 5 (2) ดังมีหลักการดังนี้

“มาตรา 5 (2) ...

(ก) ประกอบไปด้วยข้อมูลที่เพียงพอ ในการที่จะให้ “บุคคลตามกฎหมาย ภายในของรัฐ” (The Public) เกี่ยวกับประเภทและกรอบของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความ ครอบครองของ “บุคคลสาธารณะ, สามารถเข้าถึงได้ ทั้งในการให้ข้อมูลข่าวสารในทางปกติ และ มีเงื่อนไข โดยจะต้องแจ้งถึงวิธีการขั้นตอนในการได้รับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม;...”

ในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ อาจเกิดข้อสงสัยขึ้นได้ว่า “ข้อมูลที่เพียงพอ” จะต้องเป็นอย่างไร ซึ่งหากพิจารณาในความเป็นจริงแล้ว ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร ย่อมต้องการนำ ข้อมูลข่าวสารที่ได้ไปประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ข้อมูลที่เพียงพอ ย่อมหมายความว่าถึง

3.4.2.2 ขั้นตอนที่รัฐจะต้องดำเนินการในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาพบว่า มีหลายรัฐที่ได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ ดังเช่น ประเทศไทย มีการกำหนดพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการ พ.ศ. 2540 ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายเกี่ยวกับ เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูล

ข่าวสาร (Freedom of Information: FOI) ประเทศสาธารณรัฐสโลวักมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Act on Free Access to Information and Amendments of Certain Acts (The Freedom of Information Act: FOIA) เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีการกำหนดถึงขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ ค่าธรรมเนียมในการร้องขอข้อมูลข่าวสาร วิธีการในการทำข้อมูลข่าวสาร ให้อย่างชัดเจน แต่ในทางระหว่างประเทศถึงแม้จะปรากฏหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1972 แต่ก็มีได้มีการกำหนดถึงขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ จึงเป็นปัญหาอย่างมากในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จนกระทั่ง ในปี ค.ศ. 1998 อนุสัญญาออร์ฮูส จึงได้กำหนดขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้น ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายภายในของรัฐกับ อนุสัญญาออร์ฮูส ก็จะทำให้เกิดความเข้าใจหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมใน อนุสัญญาออร์ฮูสมากขึ้น* ดังจะได้ศึกษาเรียงไปตาม มาตรา ดังต่อไปนี้

(ก) การกำหนดการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถดำเนินการเข้าถึงได้

อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดถึงขั้นตอน และวิธีการเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ไว้ในมาตรา 5 ซึ่งเป็นการกำหนดให้ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) ต้องดำเนินการตามที่กำหนด

- วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมสู่สาธารณะ อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 5 (2) ดังนี้

“มาตรา 5 (2) ...

*ในการศึกษาถึงขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ตามอนุสัญญาออร์ฮูสนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับประเด็นข้อกฎหมายบางประการกับกฎหมายของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่เห็นว่ามีมีความคล้ายคลึงกัน หรือแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยมิได้ศึกษาเปรียบเทียบในรายละเอียดทั้งหมด เพราะจะทำให้การศึกษาในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ก้าวล่วงไปพิจารณาถึงกฎหมายภายในของรัฐใด รัฐหนึ่งมากเกินไป

(ข) การประกาศ และการดำเนินการวิธีปฏิบัติ , ซึ่ง

(1) มีบัญชีที่บุคคลสามารถเข้าตรวจสอบได้, ทั้งทางทะเบียน หรือแฟ้มบันทึกข้อมูล ;

(2) มีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือแก่ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” ในการเสาะหา เข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายใต้อนุสัญญานี้; และ

(3) ให้มีการกำหนดจุดที่จะทำติดต่อเพื่อขอข้อมูลข่าวสาร แยกประเภทไปตาม ชนิดของข้อมูลข่าวสาร

(ค) ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 (ข) (1) ข้างต้นให้มีการระบุค่าใช้จ่ายไว้ด้วย”

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดให้ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้น จะให้ความสำคัญต่อการให้ บุคคลธรรมดา สามารถเข้าตรวจสอบได้ทุกเมื่อ ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยจะต้องมีการจัดเตรียมเป็นบัญชี เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าตรวจสอบได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ มาตรา 7 ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดไว้ว่า

“ มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อย่างน้อยต่อไปนึ่งพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา...”

จะเห็นได้ว่าทั้งอนุสัญญาออร์ฮูส และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มีการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะโดยทั่วไป บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้ทุกเมื่อ ซึ่งเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า โดยเนื้อหาของขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น มีลักษณะพื้นฐานเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายใน หรือ กฎหมายระหว่างประเทศ โดยความแตกต่างกันระหว่างหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศ คือ กฎหมายทั้งสองประการอยู่ในสังคมที่

แตกต่างกัน โดยกฎหมายภายในอยู่ภายใต้บังคับภายในของรัฐ ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศจะอยู่ภายใต้บังคับระหว่างประเทศ

และข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ การกำหนดพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ได้กำหนดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 (หรือในปี ค.ศ. 1997) เป็นการกำหนดกฎหมายก่อนที่จะมี อนุสัญญาออร์ฮูส ขึ้นในปี ค.ศ. 1998 จึงเห็นได้ว่ากฎหมายภายในของรัฐ ได้มีการพัฒนาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมาก่อนหน้าหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในอนุสัญญาออร์ฮูส และนอกจากนั้น หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย ซึ่งมีภูมิประเทศอยู่ห่างจากกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป กลับมีหลักการพื้นฐานที่เหมือนกัน จึงเป็นสิ่งซึ่งชี้ประการหนึ่งว่า โดยพื้นฐานของหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว ไม่ว่าจะอยู่ในกฎหมายภายในหรือ กฎหมายระหว่างประเทศ ย่อมไม่แตกต่างกัน.ในหลักการ

- การกำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารลงในสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ในปัจจุบัน อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในการประมวลผลข้อมูลข่าวสาร และทำให้การทำงานทางด้านข้อมูลข่าวสารมีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ทำหน้าที่ในการประมวลผลข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ด้วยความรวดเร็ว และนอกจากนั้น ยังเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารในโลกปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งสามารถเผยแพร่ข้อมูลไปได้ทั่วโลกในระยะเวลายันสั้น หรือเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลข่าวสารในรูปแบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จึงเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นการวางพื้นฐานในงานด้านข้อมูลข่าวสารให้รองรับกับเทคโนโลยีที่เหมาะสม ดังที่อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 (3) โดยมีหลักการดังนี้

มาตรา 5 (3) ...

3. แต่ละภาคีต้องประกันว่า ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอม อย่างเป็นทางการจะมีการนำมาบันทึกเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งง่ายต่อการเข้าถึงของ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) ผ่านทางการสื่อสารระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้นั้น จะประกอบไปด้วย :

(ก) รายงานสถานะภาพของสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 5 (4) ;

(ข) เนื้อหาของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ;

(ค) การอนุญาต นโยบาย แผน และ แผนปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และข้อตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อม; และ

(ง) ข้อมูลข่าวสารอื่นใด เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เป็นการเสริมความสามารถ ทำให้ใช้ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยอาจเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายภายในการปรับใช้ อนุสัญญาฯ นี้ จะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลข่าวสารที่จัดเตรียมไว้ในลักษณะที่เป็นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เรียบร้อยแล้ว

สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้กล่าวถึงการบันทึกข้อมูลข่าวสารลงในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือการบันทึกข้อมูลข่าวสารในเครื่องคอมพิวเตอร์ไว้ในมาตรา 4 เช่นกัน โดยบัญญัติไว้ว่า

“ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือ สิ่งใดๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั่นเองหรือ โดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปแบบของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือ วิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้”

(ข) **การกำหนดระยะเวลาให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม**

ในการดำเนินการจัดเตรียมโครงสร้างภายในของรัฐ ในการทำข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม นอกจากรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) แล้ว ยังจะต้องมีการดำเนินการจัดทำรายงานทางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ ด้วย โดยในการจัดเตรียม รายงานทางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ จะต้องอาศัยระยะเวลาในการจัดทำพอสมควร อนุสัญญาออร์ฮูส ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการในระยะเวลาในการ

เตรียมการ โดยระยะเวลาในการเตรียมการจะต้องไม่มากเกินไปจนเป็นเหตุให้ การจัดทำรายงานทางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ ล่าช้า โดยได้กำหนดให้รัฐเตรียมการทางด้านข้อมูลข่าวสารโดยใช้ระยะเวลาไม่เกิน 3 – 4 ปี ไว้ใน มาตรา 5 (4) ดังมีหลักการดังนี้

“มาตรา 5 (4) ...

4. ระยะเวลาในการดำเนินการไม่เกิน 3 หรือ 4 ปี ในการที่แต่ละสมาชิกจะเปิดเผย และถ่ายทอด รายงานของชาติ ในเรื่องของการสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม”

(ค) การกำหนดให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีสภาพบังคับในฐานะกฎหมาย

จากอดีตที่ผ่านมา ในการบังคับกฎหมายระหว่างประเทศให้เกิดประสิทธิผล นับได้ว่าเป็นเรื่องยากประการหนึ่ง เพราะถึงแม้ว่ารัฐต่างๆ จะยินยอมผูกพันตนตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังเกิดการละเมิดกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง แต่หลักประกันสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ การกำหนดให้รัฐนำหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในของรัฐ และในการกำหนดให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีสภาพบังคับในฐานะกฎหมาย นั้น อนุสัญญาออร์ฮูส ได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน ด้วยการกำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีของอนุสัญญาออร์ฮูส จะต้องไปกำหนดกฎหมายภายในของตน ให้สอดคล้องตามข้อตกลงที่ผูกพันกันตามอนุสัญญาออร์ฮูส โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 5 (1) (ข), มาตรา 5 (2) และ มาตรา 5 (5) ดังจะพิจารณาตามเรียงตามลำดับความสำคัญของเนื้อหาจากมากไปหาน้อย (มิได้พิจารณาเรียงตามมาตรา) ดังต่อไปนี้

- “มาตรา 5 (2) ...

2. แต่ละภาคีต้องประกันว่า, ภายใต้กรอบการทำงานซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ, หนทางซึ่ง “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities)

จะจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ส่งมอบให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) ต้องโปร่งใส และ ข้อมูลสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ...”

มาตรานี้เป็นหัวใจหลัก ที่กำหนดให้รัฐภาคี ต้องนำหลักเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในของรัฐ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการใช้คำว่า “ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ” นั่นคือ รัฐจะต้องให้การประกันการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไปใช้ ด้วยการกำหนดกฎหมายภายในของรัฐขึ้น นอกจากนี้ อนุสัญญาออร์ฮูสยังได้วางมาตรฐานในการกำหนดกฎหมายภายในของรัฐ ไว้ว่าจะต้องโปร่งใส และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้โดยแท้จริง

- “มาตรา 5 (1) ...

(ข) ต้องมีการกำหนดระบบของการบังคับตามกฎหมาย และเปิดเผยให้ทราบทั่วไป โดยระบบดังกล่าวจะต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมสอดคล้องต่อการส่งถ่ายข้อมูลข่าวสารให้แก่ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” (Public Authorities) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของข้อเสนอหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม;...”

ในมาตรานี้เป็นการกำหนดให้รัฐสมาชิก ต้องกำหนดกฎหมายโดยให้มีการวางระบบของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม เนื่องจากหากรัฐกำหนดขั้นตอนที่ยู้งยาก และมีอุปสรรคในการดำเนินการมาก ก็จะทำให้การบังคับใช้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ไม่เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ซึ่งอาจถือได้ว่าการกำหนดขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ยู้งยากเกินความเหมาะสมแล้ว เป็นการกระทำที่ขัดต่อ อนุสัญญาออร์ฮูส

- “มาตรา 5 (5) ...

5. แต่ละสมาชิกต้อง ต้องกำหนดมาตรการในกรอบของกฎหมาย เพื่อที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้:

(ก) เอกสารทางกฎหมาย และเอกสารนโยบาย ดังเช่นเอกสารเกี่ยวกับกลยุทธ์ นโยบาย แผนปฏิบัติการ และที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และรายงานกระบวนการในการปรับใช้กฎหมาย รวมถึงระดับการเตรียมการของรัฐบาล;

(ข) สนธิสัญญาระหว่างประเทศ, อนุสัญญา และข้อตกลงต่างๆ ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม; และ

(ค) เอกสารในระหว่างประเทศในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม, ที่เหมาะสม”

การกำหนดให้รัฐต้องกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่จะต้องเปิดเผย ต้องเป็นไปในกรอบของกฎหมายภายในของรัฐ ดังนั้น จึงเป็นการบังคับในทางอ้อมว่า รัฐจะต้องนำไปกำหนดเป็นกฎหมายภายใน เพราะหากไม่มีการกำหนดแล้ว ย่อมทำให้ มาตรการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในมาตรา 5 (5) ไม่สามารถใช้ได้

(ง) การกำหนดนโยบายให้รัฐ ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนดหลักการที่มีลักษณะเป็นการวางนโยบายให้สมาชิก โดยสมาชิกสามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ และทำให้เกิดมาตรฐานในการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกันของสมาชิก ดังที่อนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนดดังต่อไปนี้

“มาตรา 5 (6) ...

6. แต่ละสมาชิก ต้องส่งเสริมผู้ปฏิบัติการ โดยเฉพาะในด้านผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ในการที่จะให้ข้อมูล แก่ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) ที่จะได้รับผลกระทบดังกล่าว ทั้งในด้านกิจกรรม และ ผลผลิต ของ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ, ซึ่งเหมาะสมภายใต้กรอบการทำงานของ ทางด้านฉลากปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม (Eco-Labeling) หรือ การตรวจสอบทางบัญชีทางด้านสิ่งแวดล้อม (Eco-Auditing) หรือ โดยวิธีอื่นใดตามความหมายตามมาตรานี้

มาตรา 5 (7) ...

7. แต่ละสมาชิกต้อง:

(ก) เปิดเผยข้อเท็จจริง และการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง ซึ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์ และกรอบหลักที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอในนโยบายสิ่งแวดล้อม;

(ข) เปิดเผย, หรือประการอื่นใดที่ทำให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้, การอธิบายถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะต้องจัดส่งให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) ในเนื้อหาที่อยู่ภายใต้กรอบของอนุสัญญา; และ

(ค) ประกอบด้วยรูปแบบของข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม ในการดำเนินการของหน่วยงานสาธารณะ หรือข้อกำหนดของการให้บริการแก่สาธารณะ ในด้านสิ่งแวดล้อม ของหน่วยงานรัฐบาลในทุกระดับ...”

มาตรา 5 (8) ...

8. แต่ละสมาชิกต้องพัฒนากลไก ด้วยวิสัยทัศน์ในการประกันว่า ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ นั้น จะทำให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” (The Public) สามารถนำไปใช้ได้ และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะต้องเหมาะสมต่อผู้บริโภคในการที่จะเลือกดำเนินการในด้านสิ่งแวดล้อม

มาตรา 5 (9) ...

9. แต่ละสมาชิกต้องกำหนดขั้นตอนในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, นำไปสู่ในบัญชีระหว่างประเทศในกระบวนการที่เหมาะสม, ในนโยบาย, ระบบการดำเนินการอย่างกว้างขวางของชาติในเรื่องเกี่ยวกับมลพิษและโครงสร้างของการจัดทำทะเบียน, การรวบรวมข้อมูลที่มีมาตรฐานและจัดทำเป็นรายงาน และจัดให้มีการเข้าตรวจสอบได้, ระบบดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้วัตถุไปจนถึงการได้ผลผลิตจากวัตถุ ดังเช่น การใช้น้ำ พลังงาน และแหล่งที่มีการใช้, โดยบันทึกกิจกรรมลงในสื่อที่

บันทึกข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกสถานที่ดำเนินการบำบัด และพื้นที่ในการจัดการ

เห็นได้ว่า ในมาตรา 5 นี้ เป็นการกำหนดที่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายให้สมาชิก และเป็นกำหนดวิธีปฏิบัติของสมาชิกในการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการที่กำหนดถือได้ว่าเป็นแนวทางพื้นฐานที่สมาชิกจะต้องยึดถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานของตน

จ. การดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่ภายใต้สิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร

จากการดำเนินการตามมาตรา 5 ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า เป็นการกำหนดหน้าที่ให้สมาชิกต้องดำเนินการ แต่ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ไว้ อนุสัญญาออร์ฮูสยังคงให้ความสำคัญต่อรัฐ ในเรื่องสิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ภายใต้อนุสัญญาออร์ฮูส ดังที่ได้มีการกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 5 (1) ดังนี้

“10. ไม่มีสิ่งใดในมาตรานี้ทำให้สิทธิของภาคีต้องเชื่อมโยงไป ในการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมภายใต้มาตรา 4 (3) และ (4)”

นั่นหมายความว่าถึง สิทธิของสมาชิกในการปฏิเสธข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม นั้นเป็นหลักทั่วไปในอนุสัญญา และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านอื่นไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือกระทบสิทธิดังกล่าวได้

3.5 การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ไปใช้ร่วมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่น

“หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ของรัฐ และบุคคล ที่กำหนดให้มีทั้ง “สิทธิ” ในการเข้าถึงข้อมูล ปฏิเสธการให้ข้อมูล และ “หน้าที่” ในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร ดังที่ปรากฏตามอนุสัญญาออร์ฮูส จึงเป็นการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศได้ในระดับหนึ่ง เพราะเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้ปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ระหว่างประเทศลดลงไปมาก เพราะ มีการกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศทำให้มีข้อผูกพันระหว่างประเทศที่จะทำให้อรัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกต้องทำตาม มีการกำหนดให้นำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นกฎหมายภายใน เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะทำตามข้อกำหนดของกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนั้น อนุสัญญาออร์ฮูสยังได้มีการกำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดสมาชิกมีความเข้าใจว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผลทำให้ การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนุสัญญาออร์ฮูสนอกจากจะเป็นการวางพื้นฐาน และรายละเอียดของหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว ยังได้วางหลักการสำคัญคือ

1. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความโปร่งใส และ เพียงพอ
2. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ
3. การดำเนินการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีกำหนดระยะเวลา
4. บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้โดยง่าย
5. ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

ซึ่งหลักการทั้ง 5 ประการดังกล่าว เป็นหลักสำคัญ ที่สามารถนำไปใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากหลักการทั้ง 5 ประการเป็นหลักการพื้นฐาน ของการทำงานด้าน “ข้อมูลข่าวสาร”

จากการศึกษาพบว่า อนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จะเป็นการกำหนดหลักไว้กว้างๆ ไม่มีการกำหนดในรายละเอียด หรือมาตรการบังคับในการดำเนินการ ดังเช่น ดังที่ปรากฏหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกฎหมายทะเลขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1982 ในมาตรา 302 ที่กำหนดหลักการเพียงว่า ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูล

ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ในด้านความมั่นคง* โดยมีได้มีการกำหนดในรายละเอียด ขั้นตอน หรือ ระบุไว้ว่าข้อมูลข่าวสารใดบ้างที่เป็น “ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง” หรือ จากตัวอย่างใน อนุสัญญาทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังเช่น อนุสัญญาว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Convention on climate change: Kyoto Protocol) ที่กำหนดหลักการไว้เพียงกว้างๆ ที่ให้ สมาชิกดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ส่วนวิธีการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ขึ้นอยู่กับ คู่เจรจาเอง แต่มีการกำหนดในเรื่องของความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ไว้** หรือใน อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity,

* United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 :

Article 302,
Disclosure of information,

Without prejudice to the right of a State Party to resort to the procedures for the settlement of disputes provided for in this Convention, nothing in this Convention shall be deemed to require a State Party, in the fulfilment of its obligations under this Convention, to supply information the disclosure of which is contrary to the essential interests of its security.

** Convention on climate change:

Article 2

1. Each Party included in Annex I, in achieving its quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3, in order to promote sustainable development, shall: ...

b) Cooperate with other such Parties to enhance the individual and combined effectiveness of their policies and measures adopted under this Article, pursuant to Article 4, paragraph 2(e)(i), of the Convention. To this end, these Parties shall take steps to share their experience and exchange information on such policies and measures, including developing ways of improving their comparability, transparency and effectiveness. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first session or as soon as practicable thereafter, consider ways to facilitate such cooperation, taking into account all relevant information

1992) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁶ ที่กำหนดหลักการไว้ใน มาตรา ที่ 17 โดยมีหลักการว่า ให้ภาคีต้องมีการดำเนินการในการจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน โดยคำนึงถึงองค์ประกอบทางด้าน ผู้ร้องขอ (ประเทศกำลังพัฒนา) เป็นหลัก และต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาพื้นบ้าน การฝึกอบรม การสำรวจ ฯลฯ* ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้อย่างกว้างๆ และเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบเบื้องต้นได้ประการหนึ่ง เช่นกัน จากตัวอย่างทั้งสามประการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า สามารถนำหลักการตามอนุสัญญาออร์ฮูส เข้าไปปรับใช้ได้ เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามอนุสัญญาออร์ฮูส มีขั้นตอนที่ละเอียดกว่า และมีการกำหนดแนวทางวิธีการที่ทำให้ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส คือการนำหลักต่างๆ ไป ที่มีการยอมรับในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร มากำหนดไว้ และนอกจากนั้นอนุสัญญาออร์ฮูส ยังเป็นมาตรการที่เป็นกลางคำนึงถึงทั้ง ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร และผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร โดยเป็นการประนีประนอมระหว่างกันในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างรัฐ เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปใช้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ มิใช่เป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นการทำให้รัฐเสียผลประโยชน์โดยตรง แต่มาตรการตามหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็น

⁶ นันทพล กาญจนวัฒน์, “แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 201.

* Convention on Biological Diversity, 1992 : มาตรา 17

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

1. ภาคีจักต้องเอื้ออำนวยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจากทุกแหล่งของรัฐที่สามารถจัดหาข้อมูลให้ได้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน, ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความต้องการเป็นพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา

2. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จักต้องรวมถึงการแลกเปลี่ยนผลการวิจัยทางวิชาการ, วิทยาศาสตร์และสังคมเศรษฐกิจ, เช่นเดียวกับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับโปรแกรม การฝึกอบรมการสำรวจ, ความรู้เฉพาะ, ภูมิปัญญาพื้นบ้านและภูมิปัญญาตามขนบธรรมเนียมประเพณีเดิม และประกอบร่วมกับเทคโนโลยีดังอ้างถึงในมาตราที่ 16, วรรค 1 ในการนี้ จักต้อง, ในกรณีที่เป็นไปได้, รวมถึงการส่งข้อมูลข่าวสารกลับสู่ประเทศเดิมด้วย

การบังคับให้รัฐเปิดเผยการทำงานอย่างโปร่งใส อย่างมีเหตุผลเพียงพอ ซึ่งหากรัฐดำเนินการเหมาะสมและถูกต้องก็ย่อมที่จะสามารถเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นได้ ซึ่งเป็นการย้ำถึงการกระทำของรัฐว่ามีความชอบธรรม

ถึงแม้ว่านับแต่ที่อนุสัญญาออร์ฮูสมีผลบังคับใช้ ยังจะไม่มีการใช้สิทธิในทางระหว่างประเทศตามอนุสัญญาฯ แต่หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตามอนุสัญญาออร์ฮูส ก็เป็นการวางหลักการทั่วไป ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่สามารถนำไปใช้ประกอบกับ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้านอื่นได้ และในอนาคต ความจำเป็นในความร่วมมือระหว่างประเทศในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมก็จะเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน อนุสัญญาออร์ฮูสจึงเป็นการวางหลักการทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับอนาคตที่อยู่ไม่ไกล ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาคความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น และนำไปสู่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมในที่สุด นั่นคือจะส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีประสิทธิผลมากขึ้นนั่นเอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

จากอดีตที่ผ่านมา การให้ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมของโลกยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร และยังคงมีปัญหามาก ทั้งนี้เนื่องมาจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีลักษณะพื้นฐานที่ขัดกับผลประโยชน์ของรัฐ นั่นคือกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์ ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนการพัฒนาประเทศ มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่มาของการพัฒนา หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development: S.D.) ขึ้น ซึ่งเป็นการประนีประนอมกันระหว่าง การอนุรักษ์ และการพัฒนา

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ปรากฏขึ้นครั้งแรกในการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมโลก ที่สตอกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 และได้มีการพัฒนาเพิ่มเติมในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลในปี ค.ศ. 1992 โดยมีการนำแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ที่จะนำไปสู่ความเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อม คือ

- ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม
- การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อม อย่างต่อเนื่อง
- หลักการป้องกันล่วงหน้า
- สิทธิของรัฐ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- ความเสมอภาค ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- การแจ้งเหตุฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

แต่ในการนำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในทางระหว่างประเทศ ก็ยังคงมีปัญหและอุปสรรคในการนำไปใช้ ในทางระหว่างประเทศ เนื่องจากโดยลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีหลักการคือ “รัฐเพียงผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ที่รัฐได้ยอมตนเข้าผูกพันเท่านั้น” ทำให้

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะขัดกับผลประโยชน์ของรัฐ รัฐก็จะไม่เข้าร่วมผูกพันตนในกฎหมายดังกล่าว และนอกจากนั้นแม้แต่จะให้ความยินยอมผูกพันตนแล้วก็ตาม หากปรากฏในภายหลังว่าขัดต่อผลประโยชน์ของรัฐ รัฐก็อาจถอนความยินยอมนั้น หรือในกรณีที่แยกต่างหากนั้น คือ รัฐได้ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ตนได้ยินยอมผูกพันตนไว้ ด้วยเหตุดังกล่าวในชุมชนระหว่างประเทศจึงได้หาหนทางที่จะทำให้เกิดความร่วมมือในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง และต้องเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นหนทางที่มีได้กระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐ และทำให้หลักการพัฒนาย่างยั่งยืนประสบผล

จากการพิจารณาหลักการต่างๆ ของ หลักการพัฒนาย่างยั่งยืน เห็นได้ว่า มีหลักการสำคัญประการหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ หลักการพัฒนาย่างยั่งยืน มีประสิทธิผลมากขึ้น นั่นคือ การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ มาใช้ เนื่องจาก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะทำให้บุคคลสามารถรับรู้ถึงสถานะภาพของตนในสิ่งแวดล้อม ว่าสภาวะแวดล้อมเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตหรือไม่ และเมื่อบุคคลทราบถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะทำให้บุคคลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง เพื่อปกป้องสิทธิของตนในการที่จะได้ดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม หรือ อาจกล่าวได้ว่า

- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการจัดส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐ ย่อมทำให้มีการดำเนินการในกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างกันมากยิ่งขึ้น ทำให้เป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น

- การกำหนดให้รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารให้ทันสมัย และมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ย่อมทำให้เกิดการสะสมความรู้ในด้านข้อมูลข่าวสารภายในรัฐ และการที่มีการร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ ทำให้มีการให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อม อย่างต่อเนื่อง

- ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการเรียนรู้ และข้อมูลข่าวสารที่เก็บรวบรวมไว้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในเชิงสถิติ ย่อมนำไปใช้ในการพยากรณ์ได้ ทำให้สามารถเตรียมการป้องกันภัยจากสภาวะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมในการดำรงชีวิตที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งทำให้การใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า มีประสิทธิผลมากขึ้น

- การรวบรวมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้น โดยหลักแล้วเป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นย่อมทำให้ผู้รวบรวมข้อมูลทราบถึงปริมาณทรัพยากรของตน และสามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนได้ ดังนั้น หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจึงทำให้ สิทธิของรัฐ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม มีความหมายคือ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมสู่สาธารณะ และบุคคลต่างๆ สามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้ ซึ่งก่อให้เกิดความรับรู้ของบุคคลทั่วไปถึงสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดกระบวนการถ่วงดุลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกิดความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติขึ้นในระดับหนึ่ง

- กระบวนการในการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม จนถึงกระบวนการส่งข้อมูลข่าวสารไปยังผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าจะเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางด้วยสื่อต่างๆ หรือการส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้รับ ย่อมทำให้ รัฐ เกิดความเชี่ยวชาญในการจัดการกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม มีประสิทธิภาพในการทำงานด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้ในการแจ้งเหตุฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเร่งด่วน รัฐ สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม จึงเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักการต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของ การพัฒนาอย่างยั่งยืน หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นพื้นฐานสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในการประชุม ณ เมืองสตอกคโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 โดยปรากฏในปฏิญญาสตอกคโฮล์ม ค.ศ. 1972 ในหลักการที่ 20 แต่ปรากฏว่านับแต่ได้ปรากฏหลักการดังกล่าว กลับยังไม่มีการนำมาใช้ในทางระหว่างประเทศอย่างจริงจัง จนในปี ค.ศ. 1986 โรงงานไฟฟ้าเชอร์โนบีลในประเทศรัสเซียระเบิด และไม่มีกรให้ข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศในทันที ทำให้รัฐต่างๆ ที่มีพรมแดนใกล้ชิดกันไม่สามารถป้องกันผลเสียติดตามได้ทัน จึงเป็นเหตุทำให้เกิดความตื่นตัวในการพัฒนาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และได้มีการพัฒนาขึ้นมาโดยต่อเนื่อง และในที่สุดได้มีการกำหนดอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998

หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏตามอนุสัญญาดังกล่าว จึงน่าจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะนำมาใช้ส่งเสริมการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ และยังเป็นมาตรการเสริมที่สำคัญ ที่จะส่งผลทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่นๆ มีประสิทธิผลในการบังคับใช้มากขึ้น

จากการศึกษาอนุสัญญา ว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 พบว่า “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” ที่ปรากฏ ได้มีการกำหนดหลักการที่ค้ำประกันประกอบดังต่อไปนี้

1. ค้ำประกันผู้ให้ข้อมูลข่าวสารหรือผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในสังคมระหว่างประเทศ ต้องคำนึงในเรื่องของ ผลประโยชน์ระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ ความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของกฎหมาย ฯลฯ การกำหนดให้รัฐต่างๆ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการเดียวกันจึงเป็นเรื่องยาก แต่อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นในทางระหว่างประเทศ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส จึงเป็นหลักการที่ทุกรัฐจะยอมรับได้ เนื่องจากสิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร

2. วิธีการในการให้ข้อมูลข่าวสารและเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดถึงวิธีการให้ข้อมูลข่าวสารไว้อย่างแจ่มชัด ว่าจะต้องส่งมอบข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในสื่อประเภทใดที่เหมาะสม และนอกจากนั้น อนุสัญญาออร์ฮูสยังได้แยกประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ โดยแยกเป็น ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเผยได้ และข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารสามารถปฏิเสธข้อมูลข่าวสารได้ ทำให้เกิดความชัดเจนในการที่จะทำให้การดำเนินการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง

3. ผู้รับข้อมูลข่าวสารหรือผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร โดยได้กำหนดถึงสิทธิพื้นฐานของผู้รับข้อมูลข่าวสารว่า เป็นสิทธิพื้นฐานที่จะรับรู้ถึงสถานะของสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

และอนุสัญญาออร์ฮุส ยังได้วางหลักการสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม 5 ประการ คือ

1. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความโปร่งใส และ เพียงพอ
2. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ
3. การดำเนินการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีกำหนดระยะเวลา
4. บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้โดยง่าย
5. ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

ซึ่งหลักการทั้ง 5 ประการสามารถนำไปใช้ได้จริง และยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ถึงแม้การปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมของโลกในปัจจุบัน ยังคงมีปัญหามาก แต่มีปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สามารถนำไปประกอบในการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นได้ นั่นก็คือ การนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 มาใช้เป็นฐานเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่นๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลทำให้เกิดการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมของโลกมากยิ่งขึ้น ในที่สุด

จากผลการศึกษา จึงกล่าวได้ว่าสมมติฐานที่กำหนดไว้นั้นเป็นจริง

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ตาม อนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าสู่

กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 ทำให้เห็นได้ว่า หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีการพัฒนามาตั้งแต่ในอดีต จนถึงปัจจุบัน มีความสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับ และจากการที่ประเทศในทวีปยุโรป ได้นำไปกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมา ย่อมจะเป็นการย้ำถึงความสำคัญในหลักการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น

ประเทศในทวีปยุโรป เป็นแม่แบบของระบบกฎหมายสำคัญๆ ของหลายประเทศในโลก ซึ่งจากระยะเวลาที่ผ่านมา ก็ได้พิสูจน์ให้ประจักษ์โดยทั่วไปแล้วว่า แนวความคิดต่างๆ ในระบบกฎหมายของประเทศที่สำคัญๆ ของทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปตะวันตก สำคัญต่อการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง ดังเช่นประเทศไทยที่รับเอาแนวความคิดของระบบประมวลกฎหมายมาใช้ ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมต่อ สังคม วัฒนธรรม ของไทย แต่หลักการยังคงไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก และด้วยระบบกฎหมายดังกล่าวที่ประเทศไทยได้รับมา ทำให้เกิดการพัฒนาเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้นจึงมิใช่เป็นเรื่องแปลกที่จะทำการศึกษาหลักการกฎหมายใหม่ของยุโรป เพื่อเตรียมการนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทย การศึกษาถึง หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ในกฎหมายระหว่างประเทศของกลุ่มในประเทศยุโรป ทำให้เกิดองค์ความรู้สะสมขึ้นภายในประเทศ และเมื่อถึงเวลาที่จะต้องนำมาใช้ก็จะไม่เสียเวลาในการศึกษาใหม่

(ก) การเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาออร์ฮูส

ผลจากการศึกษา “หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ที่เป็นหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศในยุโรป นั้น หากจะพิจารณาในประเด็นของการเข้าร่วมอนุสัญญา จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 19 (3) ที่กำหนดหลักการไว้ว่า รัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ สามารถเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาได้ หากที่ประชุมของสมาชิกเดิมให้การรับรอง ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการเข้าร่วมในอนุสัญญาออร์ฮูส ก็สามารถเข้าร่วมได้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยประเทศไทยจะต้องแสดงความจำนงต่อที่ประชุมของภาคีของอนุสัญญาออร์ฮูส

การที่จะพิจารณาถึงข้อดีข้อเสีย ของการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาออร์ฮูส สามารถพิจารณาไปได้ที่ละประเด็นดังนี้

ข้อดี โดยจะพิจารณาเป็นข้อๆ ดังนี้

1. ประเทศไทยจะมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจากกลุ่มประเทศในยุโรป ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ต้องมองไปไกลว่าประโยชน์จากการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศยุโรปที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยสามารถเตรียมตัวรับสถานการณ์ได้ทันเวลาที่ แต่เนื่องจากโดยลักษณะภูมิประเทศที่อยู่ห่างกันมาก ทำให้ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลมาถึงประเทศไทยอาจเป็นไปได้น้อยมาก แต่จากเหตุการณ์ที่ผ่านมา ในกรณีโรงไฟฟ้าที่เซอร์โรนบิลที่ประเทศรัสเซียระเบิด ปรากฏว่าหลังจากที่ทั่วโลกได้ทราบถึงการระเบิด และประเทศไทยได้ทราบถึงการระเบิด ประเทศไทยมีความตื่นตัว มีการตั้งเครื่องวัดกัมมัตภาพรังสี ขึ้นเพื่อวัดว่ามีกัมมัตภาพรังสีมาถึงประเทศไทยหรือไม่ และนอกจากนั้นทำให้ประเทศไทยมีความตื่นตัวมากขึ้นในการบริโภคสินค้าที่มาจากกลุ่มประเทศยุโรปว่ามีการปนเปื้อนสารกัมมัตภาพรังสีหรือไม่ เป็นต้น

2. ประเทศไทยมีโอกาสที่จะได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสู่สังคมโลก เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง จะทำให้ผู้รับข้อมูลข่าวสารได้รับข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือได้ ดังเช่น เหตุการณ์ไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย ที่ควันไฟลอยมาปกคลุมประเทศไทย หรือในกรณีที่ประเทศไทยประสบภัยธรรมชาติ จากคลื่นยักษ์ถล่มในปลายปี พ.ศ. 2547 มีผู้เสียชีวิตหลายพันคน แหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เสียหายอย่างหนัก ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าภาพข่าวที่ออกไปย่อมทำให้กระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศเนื่องจากบุคคลที่เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพียงประเมินผลจากภาพข่าวจากสื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ซึ่งอาจไม่รายงานข้อมูลอย่างละเอียดเพียงพอ จึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปได้และยกเลิกการเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ทั้งๆ ที่ผลกระทบดังกล่าวไม่ได้มีความรุนแรงเหมือนภาพในข่าว หรือได้มีการบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ซึ่งที่ผ่านมาในอดีต รูปแบบของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยนั้น จะดำเนินการโดยเรียกผู้แทนของรัฐต่างๆ ที่ประจำอยู่ในประเทศไทย เข้ารับฟังข้อมูล หรือให้สถานทูตของประเทศไทยในต่างประเทศทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารออกไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินการเพียงด้านเดียว ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศมารับรองการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นการเป็นภาคีของอนุสัญญาออร์ฮูส จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศไทยได้มีช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องสู่สังคมโลก โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศรับรอง

3. ประเทศไทยจะต้องทำการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ตามอนุสัญญาออร์ฮูส ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งหลักการส่วนใหญ่จะมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาออร์ฮูส อยู่แล้ว * แต่ มีประเด็นที่จะต้องแก้ไขคือ ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร เนื่องจาก ใน มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ได้กำหนดไว้ว่า “...ให้หน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในระยะเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอ จำนวนมากหรือบ่อยครั้งจนไม่เหตุผลอันสมควร...” แต่ในขณะที่อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดให้ จะต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมภายใน 1 เดือน หรือหากมีการขยายระยะเวลา ก็จะสามารถขยายระยะเวลาในการดำเนินการนับแต่ได้รับคำร้องขอข้อมูลข่าวสารไม่เกิน 2 เดือน ซึ่ง การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นข้อดี เนื่องจากเป็นการกำหนดระยะเวลาที่ แน่นนอนให้แก่หน่วยงานราชการ และจะทำให้บุคคลสามารถที่จะได้ทราบข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อมได้ในระยะเวลาที่สมแก่เหตุ

การพัฒนากฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลัก กฎหมายระหว่าง ประเทศ ย่อมทำให้ เป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศได้ว่า ระบบกฎหมายของไทยมีความ ทันสมัย และส่งเสริมการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเช่นกัน

ข้อเสีย โดยจะพิจารณาเป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากภูมิประเทศของประเทศไทย มิได้มีอาณาเขตอยู่ติดกันกับประเทศในภูมิภาค ยุโรป ทำให้มีข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อกันมีน้อย ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างกันถูกจำกัดได้

2. เสี่ยงงบประมาณมาก เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยไม่มีความพร้อมในการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการพัฒนาระบบ

* เนื่องจากในการศึกษานี้ เป็นการศึกษาในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อมิให้กรอบเนื้อหาของการศึกษาก้าวล่วงไปพิจารณากฎหมายภายในประเทศของรัฐใด รัฐหนึ่ง ซึ่งรวมถึงประเทศไทย อันจะทำให้กรอบของการศึกษากว้างมากเกินไป จึงจะขอยกกฎหมายภายในขึ้นเพียงบางมาตราที่เห็นว่าไม่ตรงตามหลักในอนุสัญญาออร์ฮูส

ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งงบประมาณดังกล่าวประเทศไทยสามารถนำไปใช้พัฒนาในด้านที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และมีความสำคัญลำดับต้นๆ ของประเทศได้

การเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาออร์ฮูส จึงมีทั้งข้อดีข้อเสีย แต่เป็นที่แน่นอนว่าในอนาคต หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศของรัฐ และบุคคล จะมีความสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้น การที่ประเทศจะเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาออร์ฮูสจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องเข้าเป็นภาคี แต่ควรจะเข้าเป็นภาคีในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม นั่นคือ เมื่อประเทศไทยมีความพร้อมในระดับหนึ่ง หรือได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่พัฒนาแล้ว ในการที่จะช่วยเหลือในการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมล สนธิเกษตริน. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2535.

กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน. แหล่งข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมของระบบศูนย์รวมแหล่งข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม INFOTERRA ประเทศไทย 1981. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2524.

ทองศรี อัจฉอรุณ. การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

ธีระ พันธุ์วนิช. Paul Hastings. คู่มือดัชนีสารสนเทศเชิงพื้นที่ :Thailand national spatial index. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

นันทพล กาญจนวัฒน์. แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศักยภาพกรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ประภาพรพรณ หิริญวัชรพฤกษ์. ความต้องการและการใช้สารนิเทศสิ่งแวดล้อมของนักวิชาการสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาบรรณารักษศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2539.

พรธนิภา บุรภา (ผู้แปล) คู่มือการฝึกอบรมกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ UNEP (UNEP Environmental Law Training Manual). หลักการแนวคิดขอบเขตและที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม. นครปฐม: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล: ภาคที่ 1 การจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533.
- ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.
กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2546.
- ลักษณะมี เจ็ยเวทศิลป์. การจัดเก็บข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม กับสารสนเทศภูมิศาสตร์ [Online].
วารสารสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 3 ฉบับที่ 12 เดือนมกราคม-มีนาคม 2542. Available from:
<http://sua.ac.th/educations/environment/envi4/botbat/geo.htm>
- ศยามล ไกยูรวงศ์, ข้อพิจารณาต่อสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย ใน สิ่งแวดล้อม' 36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม. สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: องค์การพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม' 36, 2536.
- สุข เปรุनावิน. คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายระหว่างประเทศ: เล่มหนึ่ง. พิมพ์ครั้งที่ 7.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ภาษาอังกฤษ

- Alfred Rest. Enhanced implementation of international environmental treaties by judiciary – Access to justice in interational environment law for individuals and NGOs: Effiacious enforcement by the permanent court of arbitration. Macquarie journal of international and comparative environment law (2004): 1.
- Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury. The international politics of the environment. New York: Oxford University Press, 1992
- BBC NEWS. . Japan admits trading whale votes (Wednesday 18 July 2001) [Online]. Available from: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1444818.stm>
- BBC NEWS. Whale ban survives intact (Thursday 26 July 2001) [Online]. Available from: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/1458923.stm>

- Central Intelligence Agency. A Brief History of Basic Intelligence and *The World Factbook*. (United State of America, 2004) [Online]. Available from:
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/history.html>
- Colin Spark. International media research: A critical Survey. London: Routledge, 1997.
- Don R. Pember. Mass media law 2000 edition. Washington: McGraw-Hill company, 2000.
- Donald Wilhelm. Global Communications and Political Power. New Jersey: Transaction Publisher, 1990.
- European Environment Agency. Late lessons from early warnings : the precautionary principle 1896-2000. Luxembourg : Office for Official Publications of the E.C., 2001.
- European Court of Human Rights. McGINLEY AND EGAN v. THE UNITED KINGDOM, 1998. (21825/93) [1998] ECHR 51 (9 June 1998) [Online]. Available from:
<http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1998/51.html>
- Hamid Mowlana. Global information and world communication: New frontiers in international relations. 2nd edition. London: SAGE publications Ltd, 1998.
- Hilmar-Detlef Brückner. International Intelligence History Association: NEWSLETTER Vol. 6 (No. 2), Michael Wala (editor). Nürnberg : Universität Erlangen-Nürnberg, 1998.
- Ian brownlie. Principle of Public International law 4th. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- International tribunal for the law of the sea. Ireland v. United Kingdom (3 December 2001), Available from: <http://www.worldlii.org/int/cases/ITLOS/2001/2.html>
- J. G. Starke. An introduction to international law, 7th ed. London: Butterworth & Co. (Publisher) Ltd, 1972.
- L. Oppenheim. Oppenhiem's international law a treatise : peace introduction and part 1, volume 1 , 9th ed. Edited by Sir Robert Jennings qc and Sir Arthur Watts kcmg qc. London: Longman group UK limited, 1992.
- Oxford University. The new Oxford dictionary of English [Window CD-Rom]. Oxford : Selectsoft publishing (<http://www.selectsoftusa.com>), 2002.
- McGraw-Hill Dictionary of Scientific and Technical Terms, 1989.

Philippe Sands. Chernobyl: Law and communication. Cambridge: Grotius publications limited, 1988.

World Trade Organization. India etc versus US: 'shrimp-turtle' [Online]. Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm

World Trade Organization. Mexico etc versus US: 'tuna-dolphin' [Online]. Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm

Michael Wala, International Intelligence History Association: NEWSLETTER Vol . 6, (Winter 1998) [Online]. Available from: <http://www.intelligence-history.org/news1-6-2.htm>

The Global Development Research Center. INFOTERA: Environmental Thesaurus [Online]. Available from: <http://www.gdrc.org/uem/infoterra-list.html>

United Nations Environment Programme. UNEP welcomes entry into force of Aarhus Convention [Online] . Available from: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=224&ArticleID=2950&l=en>

United Nations Economic Commission for Europe. Aarhus Convention [Online]. Available from: <http://www.unece.org/env/pp>

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

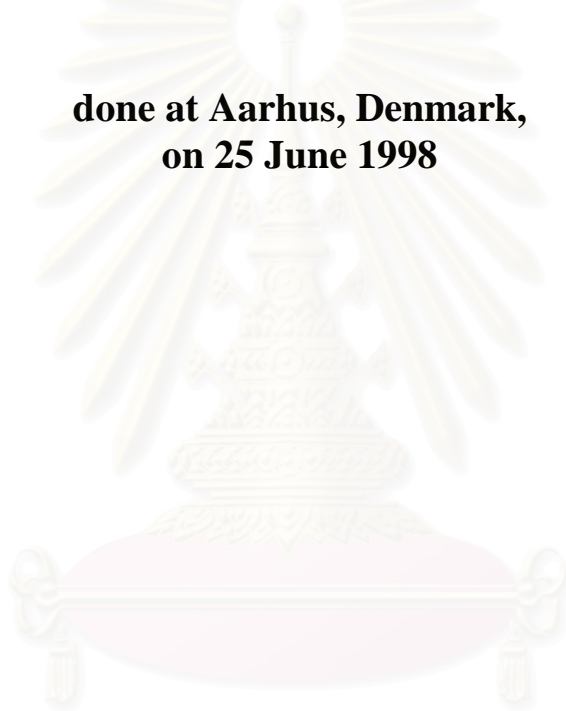


ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC
PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO
JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS**

**done at Aarhus, Denmark,
on 25 June 1998**



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Parties to this Convention,

Recalling principle 1 of the Stockholm Declaration on the Human Environment,

Recalling also principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development,

Recalling further General Assembly resolutions 37/7 of 28 October 1982 on the World Charter for Nature and 45/94 of 14 December 1990 on the need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals,

Recalling the European Charter on Environment and Health adopted at the First European Conference on Environment and Health of the World Health Organization in Frankfurt-am-Main, Germany, on 8 December 1989,

Affirming the need to protect, preserve and improve the state of the environment and to ensure sustainable and environmentally sound development,

Recognizing that adequate protection of the environment is essential to human well-being and the enjoyment of basic human rights, including the right to life itself,

Recognizing also that every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations,

Considering that, to be able to assert this right and observe this duty, citizens must have access to information, be entitled to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters, and acknowledging in this regard that citizens may need assistance in order to exercise their rights,

Recognizing that, in the field of the environment, improved access to information and public participation in decision-making enhance the quality and the implementation of decisions, contribute to public awareness of environmental issues, give the public the opportunity to express its concerns and enable public authorities to take due account of such concerns,

Aiming thereby to further the accountability of and transparency in decision-making and to strengthen public support for decisions on the environment,

Recognizing the desirability of transparency in all branches of government and inviting legislative bodies to implement the principles of this Convention in their proceedings,

Recognizing also that the public needs to be aware of the procedures for participation in environmental decision-making, have free access to them and know how to use them,

Recognizing further the importance of the respective roles that individual citizens, non-governmental organizations and the private sector can play in environmental protection,

Desiring to promote environmental education to further the understanding of the environment and sustainable development and to encourage widespread public awareness of, and participation in, decisions affecting the environment and sustainable development,

Noting, in this context, the importance of making use of the media and of electronic or other, future forms of communication,

Recognizing the importance of fully integrating environmental considerations in governmental decision-making and the consequent need for public authorities to be in possession of accurate, comprehensive and up-to-date environmental information,

Acknowledging that public authorities hold environmental information in the public interest,

Concerned that effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced,

Noting the importance of adequate product information being provided to consumers to enable them to make informed environmental choices,

Recognizing the concern of the public about the deliberate release of genetically modified organisms into the environment and the need for increased transparency and greater public participation in decision-making in this field,

Convinced that the implementation of this Convention will contribute to strengthening democracy in the region of the United Nations Economic Commission for Europe (ECE),

Conscious of the role played in this respect by ECE and recalling, inter alia, the ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making endorsed in the Ministerial Declaration adopted at the Third Ministerial Conference "Environment for Europe" in Sofia, Bulgaria, on 25 October 1995,

Bearing in mind the relevant provisions in the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, done at Espoo, Finland, on 25 February 1991, and the Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents and the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, both done at Helsinki on 17 March 1992, and other regional conventions,

Conscious that the adoption of this Convention will have contributed to the further strengthening of the "Environment for Europe" process and to the results of the Fourth Ministerial Conference in Aarhus, Denmark, in June 1998,

Have agreed as follows:

Article 1

OBJECTIVE

In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention.

Article 2

DEFINITIONS

For the purposes of this Convention,

1. "Party" means, unless the text otherwise indicates, a Contracting Party to this Convention;

2. "Public authority" means:

(a) Government at national, regional and other level;

(b) Natural or legal persons performing public administrative functions under national law, including specific duties, activities or services in relation to the environment;

(c) Any other natural or legal persons having public responsibilities or functions, or providing public services, in relation to the environment, under the control of a body or person falling within subparagraphs (a) or (b) above;

(d) The institutions of any regional economic integration organization referred to in article 17 which is a Party to this Convention.

This definition does not include bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity;

3. "Environmental information" means any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on:

(a) The state of elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction among these elements;

(b) Factors, such as substances, energy, noise and radiation, and activities or measures, including administrative measures, environmental agreements, policies, legislation, plans and programmes, affecting or likely to affect the elements of the environment within the scope of subparagraph (a) above, and cost-benefit and other economic analyses and assumptions used in environmental decision-making;

(c) The state of human health and safety, conditions of human life, cultural sites and built structures, inasmuch as they are or may be affected by the state of the elements of the environment or, through these elements, by the factors, activities or measures referred to in subparagraph (b) above;

4. "The public" means one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups;

5. "The public concerned" means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.

Article 3

GENERAL PROVISIONS

1. Each Party shall take the necessary legislative, regulatory and other measures, including measures to achieve compatibility between the provisions implementing the information, public participation and access-to-justice provisions in this Convention, as well as proper enforcement measures, to establish and maintain a clear, transparent and consistent framework to implement the provisions of this Convention.
2. Each Party shall endeavour to ensure that officials and authorities assist and provide guidance to the public in seeking access to information, in facilitating participation in decision-making and in seeking access to justice in environmental matters.
3. Each Party shall promote environmental education and environmental awareness among the public, especially on how to obtain access to information, to participate in decision-making and to obtain access to justice in environmental matters.
4. Each Party shall provide for appropriate recognition of and support to associations, organizations or groups promoting environmental protection and ensure that its national legal system is consistent with this obligation.
5. The provisions of this Convention shall not affect the right of a Party to maintain or introduce measures providing for broader access to information, more extensive public participation in decision-making and wider access to justice in environmental matters than required by this Convention.
6. This Convention shall not require any derogation from existing rights of access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.
7. Each Party shall promote the application of the principles of this Convention in international environmental decision-making processes and within the framework of international organizations in matters relating to the environment.
8. Each Party shall ensure that persons exercising their rights in conformity with the provisions of this Convention shall not be penalized, persecuted or harassed in any way for their involvement. This provision shall not affect the powers of national courts to award reasonable costs in judicial proceedings.
9. Within the scope of the relevant provisions of this Convention, the public shall have access to information, have the possibility to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters without discrimination as to citizenship, nationality or domicile and, in the case of a legal person, without discrimination as to where it has its registered seat or an effective centre of its activities.

Article 4

ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

1. Each Party shall ensure that, subject to the following paragraphs of this article, public authorities, in response to a request for environmental information, make such information available to the public, within the framework of national legislation, including, where requested and subject to subparagraph (b) below, copies of the actual documentation containing or comprising such information:

- (a) Without an interest having to be stated;
- (b) In the form requested unless:
 - (i) It is reasonable for the public authority to make it available in another form, in which case reasons shall be given for making it available in that form; or
 - (ii) The information is already publicly available in another form.

2. The environmental information referred to in paragraph 1 above shall be made available as soon as possible and at the latest within one month after the request has been submitted, unless the volume and the complexity of the information justify an extension of this period up to two months after the request. The applicant shall be informed of any extension and of the reasons justifying it.

3. A request for environmental information may be refused if:

- (a) The public authority to which the request is addressed does not hold the environmental information requested;
- (b) The request is manifestly unreasonable or formulated in too general a manner; or
- (c) The request concerns material in the course of completion or concerns internal communications of public authorities where such an exemption is provided for in national law or customary practice, taking into account the public interest served by disclosure.

4. A request for environmental information may be refused if the disclosure would adversely affect:

- (a) The confidentiality of the proceedings of public authorities, where such confidentiality is provided for under national law;
- (b) International relations, national defence or public security;
- (c) The course of justice, the ability of a person to receive a fair trial or the ability of a public authority to conduct an enquiry of a criminal or disciplinary nature;
- (d) The confidentiality of commercial and industrial information, where such confidentiality is protected by law in order to protect a legitimate economic interest. Within this framework, information on emissions which is relevant for the protection of the environment shall be disclosed;
- (e) Intellectual property rights;
- (f) The confidentiality of personal data and/or files relating to a natural person where that person has not consented to the disclosure of the information to the public, where such confidentiality is provided for in national law;
- (g) The interests of a third party which has supplied the information

requested without that party being under or capable of being put under a legal obligation to do so, and where that party does not consent to the release of the material; or

(h) The environment to which the information relates, such as the breeding sites of rare species.

The aforementioned grounds for refusal shall be interpreted in a restrictive way, taking into account the public interest served by disclosure and taking into account whether the information requested relates to emissions into the environment.

5. Where a public authority does not hold the environmental information requested, this public authority shall, as promptly as possible, inform the applicant of the public authority to which it believes it is possible to apply for the information requested or transfer the request to that authority and inform the applicant accordingly.

6. Each Party shall ensure that, if information exempted from disclosure under paragraphs 3 (c) and 4 above can be separated out without prejudice to the confidentiality of the information exempted, public authorities make available the remainder of the environmental information that has been requested.

7. A refusal of a request shall be in writing if the request was in writing or the applicant so requests. A refusal shall state the reasons for the refusal and give information on access to the review procedure provided for in accordance with article 9. The refusal shall be made as soon as possible and at the latest within one month, unless the complexity of the information justifies an extension of this period up to two months after the request. The applicant shall be informed of any extension and of the reasons justifying it.

8. Each Party may allow its public authorities to make a charge for supplying information, but such charge shall not exceed a reasonable amount. Public authorities intending to make such a charge for supplying information shall make available to applicants a schedule of charges which may be levied, indicating the circumstances in which they may be levied or waived and when the supply of information is conditional on the advance payment of such a charge.

Article 5

COLLECTION AND DISSEMINATION OF ENVIRONMENTAL INFORMATION

1. Each Party shall ensure that:

(a) Public authorities possess and update environmental information which is relevant to their functions;

(b) Mandatory systems are established so that there is an adequate flow of information to public authorities about proposed and existing activities which may significantly affect the environment;

(c) In the event of any imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, all information which could enable the public to take measures to prevent or mitigate harm arising from the threat and is held by a public authority is disseminated immediately and without delay to members of the public who may be affected.

2. Each Party shall ensure that, within the framework of national legislation, the way in which public authorities make environmental information available to the public is transparent and that environmental information is effectively accessible, inter alia, by:

(a) Providing sufficient information to the public about the type and scope of environmental information held by the relevant public authorities, the basic terms and conditions under which such information is made available and accessible, and the process by which it can be obtained;

(b) Establishing and maintaining practical arrangements, such as:

(i) Publicly accessible lists, registers or files;

(ii) Requiring officials to support the public in seeking access to information under this Convention; and

(iii) The identification of points of contact; and

(c) Providing access to the environmental information contained in lists, registers or files as referred to in subparagraph (b) (i) above free of charge.

3. Each Party shall ensure that environmental information progressively becomes available in electronic databases which are easily accessible to the public through public telecommunications networks. Information accessible in this form should include:

(a) Reports on the state of the environment, as referred to in paragraph 4 below;

(b) Texts of legislation on or relating to the environment;

(c) As appropriate, policies, plans and programmes on or relating to the environment, and environmental agreements; and

(d) Other information, to the extent that the availability of such information in this form would facilitate the application of national law implementing this Convention,

provided that such information is already available in electronic form.

4. Each Party shall, at regular intervals not exceeding three or four years, publish and disseminate a national report on the state of the environment, including information on the quality of the environment and information on pressures on the environment.

5. Each Party shall take measures within the framework of its legislation for the purpose of disseminating, inter alia:

(a) Legislation and policy documents such as documents on strategies, policies, programmes and action plans relating to the environment, and progress reports on their implementation, prepared at various levels of government;

(b) International treaties, conventions and agreements on environmental issues; and

(c) Other significant international documents on environmental issues, as appropriate.

6. Each Party shall encourage operators whose activities have a significant impact on the environment to inform the public regularly of the environmental impact of their activities and products, where appropriate within the framework of voluntary eco-labelling or eco-auditing schemes or by other means.

7. Each Party shall:

(a) Publish the facts and analyses of facts which it considers relevant and important in framing major environmental policy proposals;

(b) Publish, or otherwise make accessible, available explanatory material on its dealings with the public in matters falling within the scope of this Convention; and

(c) Provide in an appropriate form information on the performance of public functions or the provision of public services relating to the environment by government at all levels.

8. Each Party shall develop mechanisms with a view to ensuring that sufficient product information is made available to the public in a manner which enables consumers to make informed environmental choices.

9. Each Party shall take steps to establish progressively, taking into account international processes where appropriate, a coherent, nationwide system of pollution inventories or registers on a structured, computerized and publicly accessible database compiled through standardized reporting. Such a system may include inputs, releases and transfers of a specified range of substances and products, including water, energy and resource use, from a specified range of activities to environmental media and to on-site and off-site treatment and disposal sites.

10. Nothing in this article may prejudice the right of Parties to refuse to disclose certain environmental information in accordance with article 4, paragraphs 3 and 4.

Article 6

PUBLIC PARTICIPATION IN DECISIONS ON SPECIFIC ACTIVITIES

1. Each Party:

(a) Shall apply the provisions of this article with respect to decisions on whether to permit proposed activities listed in annex I;

(b) Shall, in accordance with its national law, also apply the provisions of this article to decisions on proposed activities not listed in annex I which may have a significant effect on the environment. To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions; and

(c) May decide, on a case-by-case basis if so provided under national law, not to apply the provisions of this article to proposed activities serving national defence purposes, if that Party deems that such application would have an adverse effect on these purposes.

2. The public concerned shall be informed, either by public notice or individually as appropriate, early in an environmental decision-making procedure, and in an adequate, timely and effective manner, inter alia, of:

- (a) The proposed activity and the application on which a decision will be taken;
- (b) The nature of possible decisions or the draft decision;
- (c) The public authority responsible for making the decision;
- (d) The envisaged procedure, including, as and when this information can be provided:
 - (i) The commencement of the procedure;
 - (ii) The opportunities for the public to participate;
 - (iii) The time and venue of any envisaged public hearing;
 - (iv) An indication of the public authority from which relevant information can be obtained and where the relevant information has been deposited for examination by the public;
 - (v) An indication of the relevant public authority or any other official body to which comments or questions can be submitted and of the time schedule for transmittal of comments or questions; and
 - (vi) An indication of what environmental information relevant to the proposed activity is available; and
- (e) The fact that the activity is subject to a national or transboundary environmental impact assessment procedure.

3. The public participation procedures shall include reasonable time-frames for the different phases, allowing sufficient time for informing the public in accordance with paragraph 2 above and for the public to prepare and participate effectively during the environmental decision-making.

4. Each Party shall provide for early public participation, when all options are open and effective public participation can take place.

5. Each Party should, where appropriate, encourage prospective applicants to identify the public concerned, to enter into discussions, and to provide information regarding the objectives of their application before applying for a permit.

6. Each Party shall require the competent public authorities to give the public concerned access for examination, upon request where so required under national law, free of charge and as soon as it becomes available, to all information relevant to the decision-making referred to in this article that is available at the time of the public participation procedure, without prejudice to the right of Parties to refuse to disclose certain information in accordance with article 4, paragraphs 3 and 4. The relevant information shall include at least, and without prejudice to the provisions of article 4:

- (a) A description of the site and the physical and technical characteristics of the proposed activity, including an estimate of the expected residues and emissions;
- (b) A description of the significant effects of the proposed activity on the environment;

(c) A description of the measures envisaged to prevent and/or reduce the effects, including emissions;

(d) A non-technical summary of the above;

(e) An outline of the main alternatives studied by the applicant; and

(f) In accordance with national legislation, the main reports and advice issued to the public authority at the time when the public concerned shall be informed in accordance with paragraph 2 above.

7. Procedures for public participation shall allow the public to submit, in writing or, as appropriate, at a public hearing or inquiry with the applicant, any comments, information, analyses or opinions that it considers relevant to the proposed activity.

8. Each Party shall ensure that in the decision due account is taken of the outcome of the public participation.

9. Each Party shall ensure that, when the decision has been taken by the public authority, the public is promptly informed of the decision in accordance with the appropriate procedures. Each Party shall make accessible to the public the text of the decision along with the reasons and considerations on which the decision is based.

10. Each Party shall ensure that, when a public authority reconsiders or updates the operating conditions for an activity referred to in paragraph 1, the provisions of paragraphs 2 to 9 of this article are applied *mutatis mutandis*, and where appropriate.

11. Each Party shall, within the framework of its national law, apply, to the extent feasible and appropriate, provisions of this article to decisions on whether to permit the deliberate release of genetically modified organisms into the environment.

Article 7

PUBLIC PARTICIPATION CONCERNING PLANS, PROGRAMMES AND POLICIES RELATING TO THE ENVIRONMENT

Each Party shall make appropriate practical and/or other provisions for the public to participate during the preparation of plans and programmes relating to the environment, within a transparent and fair framework, having provided the necessary information to the public. Within this framework, article 6, paragraphs 3, 4 and 8, shall be applied. The public which may participate shall be identified by the relevant public authority, taking into account the objectives of this Convention. To the extent appropriate, each Party shall endeavour to provide opportunities for public participation in the preparation of policies relating to the environment.

Article 8

PUBLIC PARTICIPATION DURING THE PREPARATION OF EXECUTIVE REGULATIONS AND/OR GENERALLY APPLICABLE LEGALLY BINDING NORMATIVE INSTRUMENTS

Each Party shall strive to promote effective public participation at an appropriate stage, and while options are still open, during the preparation by public authorities of executive regulations and other generally applicable legally binding rules that may have a significant effect on the environment. To this end, the following steps should be taken:

(a) Time-frames sufficient for effective participation should be

fixed;

(b) Draft rules should be published or otherwise made publicly available; and

(c) The public should be given the opportunity to comment, directly or through representative consultative bodies.

The result of the public participation shall be taken into account as far as possible.

Article 9

ACCESS TO JUSTICE

1. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that any person who considers that his or her request for information under article 4 has been ignored, wrongfully refused, whether in part or in full, inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article, has access to a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law.

In the circumstances where a Party provides for such a review by a court of law, it shall ensure that such a person also has access to an expeditious procedure established by law that is free of charge or inexpensive for reconsideration by a public authority or review by an independent and impartial body other than a court of law.

Final decisions under this paragraph 1 shall be binding on the public authority holding the information. Reasons shall be stated in writing, at least where access to information is refused under this paragraph.

2. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that members of the public concerned

(a) Having a sufficient interest

or, alternatively,

(b) Maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition,

have access to a review procedure before a court of law and/or another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6 and, where so provided for under national law and without prejudice to paragraph 3 below, of other relevant provisions of this Convention.

What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any non-governmental organization meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph (a) above. Such organizations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purpose of subparagraph (b) above.

The provisions of this paragraph 2 shall not exclude the possibility of

a preliminary review procedure before an administrative authority and shall not affect the requirement of exhaustion of administrative review procedures prior to recourse to judicial review procedures, where such a requirement exists under national law.

3. In addition and without prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above, each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.

4. In addition and without prejudice to paragraph 1 above, the procedures referred to in paragraphs 1, 2 and 3 above shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive. Decisions under this article shall be given or recorded in writing. Decisions of courts, and whenever possible of other bodies, shall be publicly accessible.

5. In order to further the effectiveness of the provisions of this article, each Party shall ensure that information is provided to the public on access to administrative and judicial review procedures and shall consider the establishment of appropriate assistance mechanisms to remove or reduce financial and other barriers to access to justice.

Article 10

MEETING OF THE PARTIES

1. The first meeting of the Parties shall be convened no later than one year after the date of the entry into force of this Convention. Thereafter, an ordinary meeting of the Parties shall be held at least once every two years, unless otherwise decided by the Parties, or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to all Parties by the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, the said request is supported by at least one third of the Parties.

2. At their meetings, the Parties shall keep under continuous review the implementation of this Convention on the basis of regular reporting by the Parties, and, with this purpose in mind, shall:

(a) Review the policies for and legal and methodological approaches to access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, with a view to further improving them;

(b) Exchange information regarding experience gained in concluding and implementing bilateral and multilateral agreements or other arrangements having relevance to the purposes of this Convention and to which one or more of the Parties are a party;

(c) Seek, where appropriate, the services of relevant ECE bodies and other competent international bodies and specific committees in all aspects pertinent to the achievement of the purposes of this Convention;

(d) Establish any subsidiary bodies as they deem necessary;

(e) Prepare, where appropriate, protocols to this Convention;

(f) Consider and adopt proposals for amendments to this Convention in accordance with the provisions of article 14;

(g) Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the purposes of this Convention;

(h) At their first meeting, consider and by consensus adopt rules of procedure for their meetings and the meetings of subsidiary bodies;

(i) At their first meeting, review their experience in implementing the provisions of article 5, paragraph 9, and consider what steps are necessary to develop further the system referred to in that paragraph, taking into account international processes and developments, including the elaboration of an appropriate instrument concerning pollution release and transfer registers or inventories which could be annexed to this Convention.

3. The Meeting of the Parties may, as necessary, consider establishing financial arrangements on a consensus basis.

4. The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State or regional economic integration organization entitled under article 17 to sign this Convention but which is not a Party to this Convention, and any intergovernmental organization qualified in the fields to which this Convention relates, shall be entitled to participate as observers in the meetings of the Parties.

5. Any non-governmental organization, qualified in the fields to which this Convention relates, which has informed the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe of its wish to be represented at a meeting of the Parties shall be entitled to participate as an observer unless at least one third of the Parties present in the meeting raise objections.

6. For the purposes of paragraphs 4 and 5 above, the rules of procedure referred to in paragraph 2 (h) above shall provide for practical arrangements for the admittance procedure and other relevant terms.

Article 11

RIGHT TO VOTE

1. Except as provided for in paragraph 2 below, each Party to this Convention shall have one vote.

2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote with a number of votes equal to the number of their member States which are Parties to this Convention. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member States exercise theirs, and vice versa.

Article 12

SECRETARIAT

The Executive Secretary of the Economic Commission for Europe shall carry out the following secretariat functions:

(a) The convening and preparing of meetings of the Parties;

(b) The transmission to the Parties of reports and other information received in accordance with the provisions of this Convention; and

- (c) Such other functions as may be determined by the Parties.

Article 13

ANNEXES

The annexes to this Convention shall constitute an integral part thereof.

Article 14

AMENDMENTS TO THE CONVENTION

1. Any Party may propose amendments to this Convention.
2. The text of any proposed amendment to this Convention shall be submitted in writing to the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, who shall communicate it to all Parties at least ninety days before the meeting of the Parties at which it is proposed for adoption.
3. The Parties shall make every effort to reach agreement on any proposed amendment to this Convention by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, the amendment shall as a last resort be adopted by a three-fourths majority vote of the Parties present and voting at the meeting.
4. Amendments to this Convention adopted in accordance with paragraph 3 above shall be communicated by the Depositary to all Parties for ratification, approval or acceptance. Amendments to this Convention other than those to an annex shall enter into force for Parties having ratified, approved or accepted them on the ninetieth day after the receipt by the Depositary of notification of their ratification, approval or acceptance by at least three fourths of these Parties. Thereafter they shall enter into force for any other Party on the ninetieth day after that Party deposits its instrument of ratification, approval or acceptance of the amendments.
5. Any Party that is unable to approve an amendment to an annex to this Convention shall so notify the Depositary in writing within twelve months from the date of the communication of the adoption. The Depositary shall without delay notify all Parties of any such notification received. A Party may at any time substitute an acceptance for its previous notification and, upon deposit of an instrument of acceptance with the Depositary, the amendments to such an annex shall become effective for that Party.
6. On the expiry of twelve months from the date of its communication by the Depositary as provided for in paragraph 4 above an amendment to an annex shall become effective for those Parties which have not submitted a notification to the Depositary in accordance with the provisions of paragraph 5 above, provided that not more than one third of the Parties have submitted such a notification.
7. For the purposes of this article, "Parties present and voting" means Parties present and casting an affirmative or negative vote.

Article 15

REVIEW OF COMPLIANCE

The Meeting of the Parties shall establish, on a consensus basis, optional arrangements of a non-confrontational, non-judicial and consultative nature for reviewing compliance with the provisions of this Convention. These arrangements shall allow for appropriate public involvement and may include the option of considering communications from members of the public on matters related to this Convention.

Article 16

SETTLEMENT OF DISPUTES

1. If a dispute arises between two or more Parties about the interpretation or application of this Convention, they shall seek a solution by negotiation or by any other means of dispute settlement acceptable to the parties to the dispute.
2. When signing, ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, or at any time thereafter, a Party may declare in writing to the Depositary that, for a dispute not resolved in accordance with paragraph 1 above, it accepts one or both of the following means of dispute settlement as compulsory in relation to any Party accepting the same obligation:
 - (a) Submission of the dispute to the International Court of Justice;
 - (b) Arbitration in accordance with the procedure set out in annex II.
3. If the parties to the dispute have accepted both means of dispute settlement referred to in paragraph 2 above, the dispute may be submitted only to the International Court of Justice, unless the parties agree otherwise.

Article 17

SIGNATURE

This Convention shall be open for signature at Aarhus (Denmark) on 25 June 1998, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 21 December 1998, by States members of the Economic Commission for Europe as well as States having consultative status with the Economic Commission for Europe pursuant to paragraphs 8 and 11 of Economic and Social Council resolution 36 (IV) of 28 March 1947, and by regional economic integration organizations constituted by sovereign States members of the Economic Commission for Europe to which their member States have transferred competence over matters governed by this Convention, including the competence to enter into treaties in respect of these matters.

Article 18

DEPOSITARY

The Secretary-General of the United Nations shall act as the Depositary of this Convention.

Article 19

RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL AND ACCESSION

1. This Convention shall be subject to ratification, acceptance or approval by signatory States and regional economic integration organizations.
2. This Convention shall be open for accession as from 22 December 1998 by the States and regional economic integration organizations referred to in article 17.
3. Any other State, not referred to in paragraph 2 above, that is a Member of the United Nations may accede to the Convention upon approval by the Meeting of the Parties.
4. Any organization referred to in article 17 which becomes a Party to this Convention without any of its member States being a Party shall be bound by all the obligations under this Convention. If one or more of such an organization's member States is a Party to this Convention, the organization and its member States shall decide on their respective responsibilities for the performance of their obligations under this Convention. In such cases, the organization and the member States shall not be entitled to exercise rights under this Convention concurrently.
5. In their instruments of ratification, acceptance, approval or accession, the regional economic integration organizations referred to in article 17 shall declare the extent of their competence with respect to the matters governed by this Convention. These organizations shall also inform the Depositary of any substantial modification to the extent of their competence.

Article 20

ENTRY INTO FORCE

1. This Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the sixteenth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.
2. For the purposes of paragraph 1 above, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by States members of such an organization.
3. For each State or organization referred to in article 17 which ratifies, accepts or approves this Convention or accedes thereto after the deposit of the sixteenth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit by such State or organization of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 21

WITHDRAWAL

At any time after three years from the date on which this Convention has come into force with respect to a Party, that Party may withdraw from the Convention by giving written notification to the Depositary. Any such withdrawal shall take effect on the ninetieth day after the date of its receipt by the Depositary.

Article 22

AUTHENTIC TEXTS

The original of this Convention, of which the English, French and Russian texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorized thereto, have signed this Convention.

DONE at Aarhus (Denmark), this twenty-fifth day of June, one thousand nine hundred and ninety-eight.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Annex I

LIST OF ACTIVITIES REFERRED TO IN ARTICLE 6, PARAGRAPH 1 (a)

1. Energy sector:
 - Mineral oil and gas refineries;
 - Installations for gasification and liquefaction;
 - Thermal power stations and other combustion installations with a heat input of 50 megawatts (MW) or more;
 - Coke ovens;
 - Nuclear power stations and other nuclear reactors including the dismantling or decommissioning of such power stations or reactors 1/ (except research installations for the production and conversion of fissionable and fertile materials whose maximum power does not exceed 1 kW continuous thermal load);
 - Installations for the reprocessing of irradiated nuclear fuel;
 - Installations designed:
 - For the production or enrichment of nuclear fuel;
 - For the processing of irradiated nuclear fuel or high-level radioactive waste;
 - For the final disposal of irradiated nuclear fuel;
 - Solely for the final disposal of radioactive waste;
 - Solely for the storage (planned for more than 10 years) of irradiated nuclear fuels or radioactive waste in a different site than the production site.

2. Production and processing of metals:
 - Metal ore (including sulphide ore) roasting or sintering installations;
 - Installations for the production of pig-iron or steel (primary or secondary fusion) including continuous casting, with a capacity exceeding 2.5 tons per hour;
 - Installations for the processing of ferrous metals:
 - (i) Hot-rolling mills with a capacity exceeding 20 tons of crude steel per hour;
 - (ii) Smitheries with hammers the energy of which exceeds 50 kilojoules per hammer, where the calorific power used exceeds 20 MW;
 - (iii) Application of protective fused metal coats with an input exceeding 2 tons of crude steel per hour;
 - Ferrous metal foundries with a production capacity exceeding 20 tons per day;
 - Installations:
 - (i) For the production of non-ferrous crude metals from ore, concentrates or secondary raw materials by metallurgical, chemical or electrolytic processes;
 - (ii) For the smelting, including the alloying, of non-ferrous metals, including recovered products (refining, foundry casting, etc.), with a melting capacity exceeding 4 tons per day for lead and cadmium or 20 tons per day for all other metals;
 - Installations for surface treatment of metals and plastic materials using an electrolytic or chemical process where the volume of the treatment vats exceeds 30 m³.

3. Mineral industry:

- Installations for the production of cement clinker in rotary kilns with a production capacity exceeding 500 tons per day or lime in rotary kilns with a production capacity exceeding 50 tons per day or in other furnaces with a production capacity exceeding 50 tons per day;
- Installations for the production of asbestos and the manufacture of asbestos-based products;
- Installations for the manufacture of glass including glass fibre with a melting capacity exceeding 20 tons per day;
- Installations for melting mineral substances including the production of mineral fibres with a melting capacity exceeding 20 tons per day;
- Installations for the manufacture of ceramic products by firing, in particular roofing tiles, bricks, refractory bricks, tiles, stoneware or porcelain, with a production capacity exceeding 75 tons per day, and/or with a kiln capacity exceeding 4 m³ and with a setting density per kiln exceeding 300 kg/m³.

4. Chemical industry: Production within the meaning of the categories of activities contained in this paragraph means the production on an industrial scale by chemical processing of substances or groups of substances listed in subparagraphs (a) to (g):

(a) Chemical installations for the production of basic organic chemicals, such as:

- (i) Simple hydrocarbons (linear or cyclic, saturated or unsaturated, aliphatic or aromatic);
- (ii) Oxygen-containing hydrocarbons such as alcohols, aldehydes, ketones, carboxylic acids, esters, acetates, ethers, peroxides, epoxy resins;
- (iii) Sulphurous hydrocarbons;
- (iv) Nitrogenous hydrocarbons such as amines, amides, nitrous compounds, nitro compounds or nitrate compounds, nitriles, cyanates, isocyanates;
- (v) Phosphorus-containing hydrocarbons;
- (vi) Halogenic hydrocarbons;
- (vii) Organometallic compounds;
- (viii) Basic plastic materials (polymers, synthetic fibres and cellulose-based fibres);
- (ix) Synthetic rubbers;
- (x) Dyes and pigments;
- (xi) Surface-active agents and surfactants;

(b) Chemical installations for the production of basic inorganic chemicals, such as:

- (i) Gases, such as ammonia, chlorine or hydrogen chloride, fluorine or hydrogen fluoride, carbon oxides, sulphur compounds, nitrogen oxides, hydrogen, sulphur dioxide, carbonyl chloride;
- (ii) Acids, such as chromic acid, hydrofluoric acid, phosphoric acid, nitric acid, hydrochloric acid, sulphuric acid, oleum, sulphurous acids;
- (iii) Bases, such as ammonium hydroxide, potassium hydroxide, sodium hydroxide;
- (iv) Salts, such as ammonium chloride, potassium chlorate, potassium carbonate, sodium carbonate, perborate, silver nitrate;

- (v) Non-metals, metal oxides or other inorganic compounds such as calcium carbide, silicon, silicon carbide;
 - (c) Chemical installations for the production of phosphorous-, nitrogen- or potassium-based fertilizers (simple or compound fertilizers);
 - (d) Chemical installations for the production of basic plant health products and of biocides;
 - (e) Installations using a chemical or biological process for the production of basic pharmaceutical products;
 - (f) Chemical installations for the production of explosives;
 - (g) Chemical installations in which chemical or biological processing is used for the production of protein feed additives, ferments and other protein substances.
5. Waste management:
- Installations for the incineration, recovery, chemical treatment or landfill of hazardous waste;
 - Installations for the incineration of municipal waste with a capacity exceeding 3 tons per hour;
 - Installations for the disposal of non-hazardous waste with a capacity exceeding 50 tons per day;
 - Landfills receiving more than 10 tons per day or with a total capacity exceeding 25 000 tons, excluding landfills of inert waste.
6. Waste-water treatment plants with a capacity exceeding 150 000 population equivalent.
7. Industrial plants for the:
- (a) Production of pulp from timber or similar fibrous materials;
 - (b) Production of paper and board with a production capacity exceeding 20 tons per day.
8. (a) Construction of lines for long-distance railway traffic and of airports 2/ with a basic runway length of 2 100 m or more;
- (b) Construction of motorways and express roads; 3/
- (c) Construction of a new road of four or more lanes, or realignment and/or widening of an existing road of two lanes or less so as to provide four or more lanes, where such new road, or realigned and/or widened section of road, would be 10 km or more in a continuous length.
9. (a) Inland waterways and ports for inland-waterway traffic which permit the passage of vessels of over 1 350 tons;
- (b) Trading ports, piers for loading and unloading connected to land and outside ports (excluding ferry piers) which can take vessels of over 1 350 tons.
10. Groundwater abstraction or artificial groundwater recharge schemes where the annual volume of water abstracted or recharged is equivalent to or exceeds 10 million cubic metres.

11. (a) Works for the transfer of water resources between river basins where this transfer aims at preventing possible shortages of water and where the amount of water transferred exceeds 100 million cubic metres/year;

(b) In all other cases, works for the transfer of water resources between river basins where the multiannual average flow of the basin of abstraction exceeds 2 000 million cubic metres/year and where the amount of water transferred exceeds 5% of this flow.

In both cases transfers of piped drinking water are excluded.

12. Extraction of petroleum and natural gas for commercial purposes where the amount extracted exceeds 500 tons/day in the case of petroleum and 500 000 cubic metres/day in the case of gas.

13. Dams and other installations designed for the holding back or permanent storage of water, where a new or additional amount of water held back or stored exceeds 10 million cubic metres.

14. Pipelines for the transport of gas, oil or chemicals with a diameter of more than 800 mm and a length of more than 40 km.

15. Installations for the intensive rearing of poultry or pigs with more than:

- (a) 40 000 places for poultry;
- (b) 2 000 places for production pigs (over 30 kg); or
- (c) 750 places for sows.

16. Quarries and opencast mining where the surface of the site exceeds 25 hectares, or peat extraction, where the surface of the site exceeds 150 hectares.

17. Construction of overhead electrical power lines with a voltage of 220 kV or more and a length of more than 15 km.

18. Installations for the storage of petroleum, petrochemical, or chemical products with a capacity of 200 000 tons or more.

19. Other activities:

- Plants for the pretreatment (operations such as washing, bleaching, mercerization) or dyeing of fibres or textiles where the treatment capacity exceeds 10 tons per day;
- Plants for the tanning of hides and skins where the treatment capacity exceeds 12 tons of finished products per day;
- (a) Slaughterhouses with a carcass production capacity greater than 50 tons per day;
- (b) Treatment and processing intended for the production of food products from:
 - (i) Animal raw materials (other than milk) with a finished product production capacity greater than 75 tons per day;
 - (ii) Vegetable raw materials with a finished product production capacity greater than 300 tons per day (average value on a quarterly basis);

- (c) Treatment and processing of milk, the quantity of milk received being greater than 200 tons per day (average value on an annual basis);
- Installations for the disposal or recycling of animal carcasses and animal waste with a treatment capacity exceeding 10 tons per day;
 - Installations for the surface treatment of substances, objects or products using organic solvents, in particular for dressing, printing, coating, degreasing, waterproofing, sizing, painting, cleaning or impregnating, with a consumption capacity of more than 150 kg per hour or more than 200 tons per year;
 - Installations for the production of carbon (hard-burnt coal) or electrographite by means of incineration or graphitization.

20. Any activity not covered by paragraphs 1-19 above where public participation is provided for under an environmental impact assessment procedure in accordance with national legislation.

21. The provision of article 6, paragraph 1 (a) of this Convention, does not apply to any of the above projects undertaken exclusively or mainly for research, development and testing of new methods or products for less than two years unless they would be likely to cause a significant adverse effect on environment or health.

22. Any change to or extension of activities, where such a change or extension in itself meets the criteria/thresholds set out in this annex, shall be subject to article 6, paragraph 1 (a) of this Convention. Any other change or extension of activities shall be subject to article 6, paragraph 1 (b) of this Convention.

Notes

1/ Nuclear power stations and other nuclear reactors cease to be such an installation when all nuclear fuel and other radioactively contaminated elements have been removed permanently from the installation site.

2/ For the purposes of this Convention, "airport" means an airport which complies with the definition in the 1944 Chicago Convention setting up the International Civil Aviation Organization (Annex 14).

3/ For the purposes of this Convention, "express road" means a road which complies with the definition in the European Agreement on Main International Traffic Arteries of 15 November 1975.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Annex II

ARBITRATION

1. In the event of a dispute being submitted for arbitration pursuant to article 16, paragraph 2, of this Convention, a party or parties shall notify the secretariat of the subject matter of arbitration and indicate, in particular, the articles of this Convention whose interpretation or application is at issue. The secretariat shall forward the information received to all Parties to this Convention.
2. The arbitral tribunal shall consist of three members. Both the claimant party or parties and the other party or parties to the dispute shall appoint an arbitrator, and the two arbitrators so appointed shall designate by common agreement the third arbitrator, who shall be the president of the arbitral tribunal. The latter shall not be a national of one of the parties to the dispute, nor have his or her usual place of residence in the territory of one of these parties, nor be employed by any of them, nor have dealt with the case in any other capacity.
3. If the president of the arbitral tribunal has not been designated within two months of the appointment of the second arbitrator, the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe shall, at the request of either party to the dispute, designate the president within a further two-month period.
4. If one of the parties to the dispute does not appoint an arbitrator within two months of the receipt of the request, the other party may so inform the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, who shall designate the president of the arbitral tribunal within a further two-month period. Upon designation, the president of the arbitral tribunal shall request the party which has not appointed an arbitrator to do so within two months. If it fails to do so within that period, the president shall so inform the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, who shall make this appointment within a further two-month period.
5. The arbitral tribunal shall render its decision in accordance with international law and the provisions of this Convention.
6. Any arbitral tribunal constituted under the provisions set out in this annex shall draw up its own rules of procedure.
7. The decisions of the arbitral tribunal, both on procedure and on substance, shall be taken by majority vote of its members.
8. The tribunal may take all appropriate measures to establish the facts.
9. The parties to the dispute shall facilitate the work of the arbitral tribunal and, in particular, using all means at their disposal, shall:
 - (a) Provide it with all relevant documents, facilities and information;
 - (b) Enable it, where necessary, to call witnesses or experts and receive their evidence.
10. The parties and the arbitrators shall protect the confidentiality of any information that they receive in confidence during the proceedings of the arbitral tribunal.

11. The arbitral tribunal may, at the request of one of the parties, recommend interim measures of protection.

12. If one of the parties to the dispute does not appear before the arbitral tribunal or fails to defend its case, the other party may request the tribunal to continue the proceedings and to render its final decision. Absence of a party or failure of a party to defend its case shall not constitute a bar to the proceedings.

13. The arbitral tribunal may hear and determine counter-claims arising directly out of the subject matter of the dispute.

14. Unless the arbitral tribunal determines otherwise because of the particular circumstances of the case, the expenses of the tribunal, including the remuneration of its members, shall be borne by the parties to the dispute in equal shares. The tribunal shall keep a record of all its expenses, and shall furnish a final statement thereof to the parties.

15. Any Party to this Convention which has an interest of a legal nature in the subject matter of the dispute, and which may be affected by a decision in the case, may intervene in the proceedings with the consent of the tribunal.

16. The arbitral tribunal shall render its award within five months of the date on which it is established, unless it finds it necessary to extend the time limit for a period which should not exceed five months.

17. The award of the arbitral tribunal shall be accompanied by a statement of reasons. It shall be final and binding upon all parties to the dispute. The award will be transmitted by the arbitral tribunal to the parties to the dispute and to the secretariat. The secretariat will forward the information received to all Parties to this Convention.

18. Any dispute which may arise between the parties concerning the interpretation or execution of the award may be submitted by either party to the arbitral tribunal which made the award or, if the latter cannot be seized thereof, to another tribunal constituted for this purpose in the same manner as the first.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CONCLUSIONS OF THE CONFERENCE "ENVIRONMENT FOR EUROPE"

Dobris Castle
Czech and Slovak Federal Republic June 21-23, 1991

Part I. General Conclusions

1. The President of the Czech and Slovak Federal Republic Mr. Vaclav Havel, the President of the Swiss Confederation Mr. Flavio Cotti, the environment Ministers of Albania, Austria, Belgium, Brazil, Bulgaria, Canada, the Czech and Slovak Federal Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Liechtenstein, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom, the United States of America, the USSR and representatives of Belorussia, Estonia, Latvia, Lithuania, Moldavia, and Ukraine, and Yugoslavia, and the Commissioner for Environment of the Commission of the European Communities met on June 21-23, 1991 at Dobris Castle for the conference "Environment for Europe". Also attending the meeting were representatives of the Council of Europe, the Centre for Our Common Future, the Conference on Security and Co-operation for Europe, the European Community, the European Bank for Reconstruction and Development, the European Free Trade Association, the European Investment Bank, the European Parliament, the International Union for the Conservation of Nature, the North Atlantic Treaty Organisation, the Nordic Investment Bank, the Organisation for Economic Cooperation and Development, the Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, the United Nations Conference on Environment and Development, the United Nations Development Programme, the United Nations Economic Commission for Europe, the United Nations Environment Programme, the United Nations Industrial Development Organisation, and the World Bank.

They discussed ways of further strengthening cooperation to protect and improve the environment, and of long term strategies toward a European

protection and restoration system and an environmental programme for Europe as suggested by the host country. They also discussed the relationship between ethics and environment and the search for values for environmentally sustainable development. The Conference reaffirmed the importance of the Stockholm Declaration of 1972, the Bergen Ministerial Declaration of 1990, and the Charter for a New Europe adopted by the Conference on Security and Co-operation for Europe in Paris in December 1990. The Conference marked another major step toward international and interregional environmental cooperation, following the meeting of ministers of central and eastern European countries, the EC and its Commissioner, and the representative of the EFTA held in Dublin in 1990, as well as the OECD Environment Ministers' Communique of January 1991 and the UN ECE Espoo Ministerial Statement of February 1991.

2. The Ministers and the Commissioner noted that although progress has been made in decreasing the levels of some traditional pollutants the problem of reversing past environmental degradation remains, and in many parts of Europe environmental deterioration is continuing. They reaffirmed the conclusions of the Bergen and Dublin Conferences concerning the necessity for the improved coordination and strengthening of national and international environmental programmes. They undertook to keep their environmental policies under constant review, particularly in light of the preparation and outcome of the UN Conference on Environment and Development in 1992.
3. They recognized that improving environmental protection involves, among others, the progress of scientific understanding and changes of human values and behaviour. They also noted that an important cause of environmental degradation is the failure to observe strong pollution control standards. Therefore, they urged the central and eastern European countries to set a timetable for the application of high environmental standards such as are in force or in preparation in the EC and EFTA region and to begin by evaluating the consequences of such a step and the technical and financial cooperation required for its implementation. They welcomed the increased attention being given to the principle of sustainable development and the use of economic instruments in environmental policy-making where feasible and appropriate. Environmental policy should be based especially on a precautionary approach and on the polluter pays principle, on sound democratic principles, as well as on dialogue between governments and all relevant groups in society on national, continental, and global scale. Non-governmental organizations should be integral partners in this dialogue.

Part II: Specific Conclusions

4. The Ministers and the Commissioner recognized that many valuable contributions were being made to the development of environmental information relevant to the monitoring assessment of the state of the environment; for example that of the EC, UN ECE, UNEP, and other institutions of the UN, the OECD, the Council of Europe, and the EFTA countries have been noted, as well as the future work by the European Environment Agency. However, the situation is not considered to be satisfactory in this field and better coordination of these activities is needed. It is also desirable that these activities cover Europe as a whole.
5. As the result of the above observation the Ministers and the Commissioner stressed the need to improve the environmental information and monitoring system in Europe. They welcome the European Commission's proposal to provide information and assistance for the application of the CORINE methodology in other countries as a first step toward the integration of environmental information systems throughout Europe. A desirable outcome of this process would be, inter alia, a report describing the state of the environment in Europe. Such a report will be a basis for the effective implementation of environmental policies and strategies. It will also be a useful tool to inform the public and raise awareness about environmental problems. They also support the prompt establishment of the European Environment Agency as an institution of the EC open to other countries.
6. The Ministers and the Commissioner stressed the need to increase the exchange of information about and the coordination of environmental legislation and programme initiatives in their countries. They recognized the important contribution that relevant international organizations in close cooperation could make to help this process by organising seminars or workshops designed to meet the identified needs of individual countries.
7. They supported increased cooperation across Europe in the crucial field of environmental research as a basis for developing stronger environmental policies. They agreed to evaluate mechanisms and structures to improve the control and verification of the implementation of multilateral and international conventions in the field of environment.
8. The Ministers and the Commissioner particularly stressed that the ongoing discussion of human values and environmental ethics is of the utmost relevance, as lifestyle decisions substantially affect the environment. Public education and wide philosophical, cultural, and ethical endeavours in search of harmony between humankind and nature are the substantial means of environmental improvement.

9. The Ministers and the Commissioner endorsed the development and implementation of regional, sub-regional, and water basin programmes based on bilateral as well as multilateral agreements for the protection of the environment, such as those which are the subject of the UN ECE Draft Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, and especially those related to the Baltic, Black, northern, and Mediterranean Seas. They welcomed the launching of the first regional programmes relating to the Danube Basin, the Black Triangle of Poland, the Federal Republic of Germany, and the Czech and Slovak Federal Republic, the Alpine Region, the Carpathian Region, Lapland, and the Kola Peninsula . and underlined the importance of well-coordinated international efforts in support of such programmes, such as by the Pentagone and the Nordic Council. They requested relevant countries and international organizations to participate in and support this work; they also recognized the important role of non-government environmental organizations.
10. The Ministers and the Commissioner reaffirmed the Ministerial Declaration of the Second World Climate Conference of November 6-7, 1990, and agreed that it was essential for all participants at the present meeting to engage actively in the ongoing negotiations towards a global Convention on Climate Change. They underlined the potential of economic instruments in this field and the need to avoid economic distortions.
11. Governments which have not yet ratified the Vienna Convention and the Montreal Protocol on ozone-depleting substances and the amendments to the Protocol agreed in London in June 1990 are urged to do so as soon as possible. Governments are also urged to participate fully in the next review of the Protocol and to consider in 1992 to accelerate further the timetables for phasing out ozone depleting substances. In so far as countries might find it difficult to meet their financial obligations under the Protocol, consideration will be given to accommodating their situation in the context of bilateral cooperation.
12. The Ministers and the Commissioner recognized the urgent need to confront global environmental problems - in particular biodiversity, climate change, and the protection of the ozone layer - and the importance of regional, national, and local efforts in this area. They agreed to intensify their collaboration on the protection of nature, particularly of forests and biotopes, and to aim for consensus on common concerns regarding the negotiations for the International Convention on Biodiversity and in the discussions on the guiding principles and instruments for the conservation and sustainable development of forests now taking place within the framework of UNCED.

13. The Ministers and the Commissioner expressed their support for the ongoing work, within the framework of the UN ECE, on the development of additional international agreements to further reduce sulphur dioxide and nitrogen oxide emissions, as well as adoption of a protocol on VOC emissions which is to be ready for signature in Geneva on November 19, 1991, and on a convention on transboundary effects of industrial accidents. They urged the early implementation of these conventions and protocols, as appropriate, and the rapid completion of ongoing work.
14. The Ministers and the Commissioner also stressed the urgent need to continue research and development of transportation systems that are environmentally sound and that respect the need to protect the urban environment, human health, and nature taking into account the specific problems of the peripheral countries.
15. They welcomed the initiative to develop an European Energy Charter. Such a charter should give attention to the relationship between environment and energy production, transmission, consumption, and safety aspects, with special attention to Energy Efficiency 2000 of the UN ECE.
16. The Ministers and the Commissioner appreciated the way in which international financial institutions, including the World Bank, the EIB, the EBRD, the NIB, and the Council of Europe Social Development Fund have taken up the challenge of integrating environmental concerns into their investment activities, both in specific projects and through the early assessment of the environmental impact of major projects. They welcomed the strong environmental stance taken by the recently established European Bank for Reconstruction and Development. As all major long-term economic plans and investment decisions may have considerable impact on the environment in central and eastern European countries, environment ministries should be involved in these decisions. The Global Environment Facility could play an important role in this respect.
17. The Ministers and the Commissioner emphasised the importance of participation by a well-informed population in the decision-making processes on environmental matters or on matters that may have a significant effect on the environment. They noted the initiative of the Norwegian and the Netherlands governments to elaborate a document on environmental rights and obligations, which interested countries may submit to the UNCED preparatory process. They welcomed the opportunity provided by the Netherlands government for discussing this document at the UN ECE ad hoc meeting at The Hague during the first week of July 1991.

18. The Ministers and the Commissioner welcomed the start of the Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe in Budapest. They stressed the importance of its role as initiator of public awareness and of dialogue, and encouraged further support for its activities. In light of new developments it might extend its activities to other countries.

Part III. Basic guidelines for an all-European cooperation strategy

19. As different capabilities for coping with environmental problems in different parts of Europe were recognized as a major obstacle to a more integral and efficient approach to environmental improvement on a continental scale, the Ministers and the Commissioner stressed the need for more collaborative strategies between western, central, and eastern European countries as the most urgent task. They agreed to the following principles regarding this cooperation:
 - a) Increasing transboundary impacts from pollution have led to greater environmental interdependence among European states and hence the need for intensified cooperation.
 - b) The transition of eastern and central European countries from centrally planned to democratic political systems and market-oriented economies is promising, but should also be accompanied by appropriate environmental protection policies and measures. Advantage must therefore be taken of the transition to market economies and the restructuring of these economies to introduce ecological aspects into this process from the very beginning.
 - c) Economic and financial assistance must promote the integration of environmental considerations into the process of restructuring central and eastern European economies and should lead to a high level of environmental protection throughout the continent. Projects of economic assistance, joint ventures, and other forms of western cooperation in central and eastern European countries should be screened with regard to possible negative impacts as well as possible profit for the environment.
 - d) Urgent assistance is needed to improve environmentally-related health conditions in ecological disaster areas in the central and eastern European region.
 - e) Each country should bear responsibility for global environmental problems. Their respective levels of economic development should be taken into account in responding to them.

20. The Ministers and the Commissioner recognised the high level of priority attributed by the governments of central and eastern Europe to the improvement of their environmental situation from the very beginning of the transition process, despite acute economic difficulties. They welcome the new climate of understanding and cooperation in Europe, which may make resources available for the protection of the environment.
21. The Ministers and the Commissioner considered that the process of economic reconstruction should not lead to further damage to the environment in central and eastern European countries. They welcomed the development of the assistance from the international donor community (bilaterally and by the G-24³, European Community, and multilateral financial institutions) to central and eastern European countries for environmental protection as well as recent initiatives which have been taken, in particular the Business Charter for Sustainable Development, to help ensure investment activity which is consistent with and encourages environmentally sound development. They invited the business community to further develop such initiatives by elaborating a Code of Conduct for enterprises operating or investing in central and eastern European countries. In this context they welcomed the Conference on Environment, Industry and Guiding Principles on Investment Decisions in central and eastern Europe to be held in November, 1991 in Budapest and encouraged the business community to subscribe to this initiative.
22. The Ministers and the Commissioner stressed that the aim of environmental protection and improvement would best be served by democratic political systems with free market economies where governments set high environmental standards and appropriate economic and fiscal instruments, and where industry provides the economic growth and the investment necessary to meet those standards. They noted the importance of providing clear signals to industry to foster clean growth. They also stressed that they should not wait until economic growth has occurred before addressing environmental problems and establishing high environmental standards.

³The Group of 24 (G-24) is the OECD member countries.

23. The Ministers and the Commissioner considered the G-24 Environment Sector Strategy for assistance to eastern and central Europe, and agreed on the usefulness of this strategy for effective G-24 cooperation with the governments of that region. This Environment Strategy should continue to be reviewed, adapted, and strengthened on the basis of dialogue between all the parties concerned taking into account further information and data. These countries are also encouraged to seek full membership or to participate in relevant international environmental activities and organizations. The Ministers and the Commissioner agreed that every encouragement should be given to central and eastern European countries to work together where collective action would be more efficient than individual measures and they noted that improved coordination among these countries would also contribute to improved international coordination; they welcomed environmental activities of the Pentagonale and supported its decision to include neighbouring countries in specific initiatives.
24. The Ministers and the Commissioner also recognised the important role of non-governmental organisations in the continuation of international dialogue on environmental matters. In this context, they took note of the results of the NGO conference held at Prestavky concurrently with the Dobris Conference, and will consider these results in their future work. They welcomed the initiative of the Assises of the Confederation, which took place in Prague on June 13-14, 1991, for the improvement of cooperation in Europe. They noted that this non-governmental meeting underlined environment as a major topic for this cooperation.
25. The Ministers and the Commissioner underlined the principle that pollution should be prevented at its source. The application of this principle would not only improve the environment but will also lead to major improvement of health conditions, in particular in those areas which are heavily polluted due to past failures to prevent pollution. They noted the efforts underway through the WHO European Regional Office to address health conditions related to environmental problems in central and eastern European countries. The principles and priorities set out in the European Charter on Environment and Health should guide actions to improve environmental conditions and thereby enhance the health and well-being of the people of those countries.
26. The Ministers and the Commissioner recognise the important interlinkages between trade and environment policies and welcomed the work being undertaken in various international fora to analyse the issues. They recognized that the liberalisation of trade could help the process of modernization and the improvement of the environmental performance of industries in central and eastern Europe. They also recognized that trade should not create unreasonable burdens on the environment, for example, through uncontrolled trade in waste.

27. In this context it is vital that all countries which have not yet ratified the Basel Convention do so as soon as possible.
28. In view of the rich heritage of habitats and species in Europe, and taking into account the decline of habitats important for wildlife largely as a result of unsustainable development, the participants accepted responsibility to ensure that future development takes full account of nature conservation. They agreed to adopt a European perspective on nature conservation in order to protect habitats and species of European significance and to ensure an international approach to nature conservation issues such as migratory species.

Part IV: Follow-up activities

29. With a view to the improved efficiency of their actions in favour of the environment in central and eastern Europe, the Ministers and the Commissioner decided that the central and eastern European countries should be represented in future meetings of the G-24 working group on the environment where issues of common interest are discussed.
30. The Ministers and the Commissioner welcomed the invitation of the President of the Swiss Confederation, Federal Councillor Flavio Cotti, to convene a follow-up meeting in order to take up concrete proposals to be elaborated by a group of experts on the basis of the conclusions of this Conference, taking into account the proposals made by the Czech and Slovak Federal Republic and by the parallel conference of NGOs.
31. The Swiss Confederation will invite governments to nominate participants to a task force for a preliminary meeting. Thereupon, the group of experts will be convened. UN ECE will provide secretariat support for this preparatory process. The Senior Advisors to the UN ECE Governments for Environment and Water Problems might serve as the framework for both the follow-up and the preparatory process. The Commission of the European Communities will also assist as appropriate. Other relevant international organisations will be invited to contribute.

32. The Ministers and the Commissioner called for the preparation of a report describing the State of the Environment in Europe to be published before the end of 1993. In the preparation of this report the Commission of the European Communities in cooperation with the Economic Commission for Europe will call upon the assistance of a task force of individual European countries and relevant international organisations, including UNEP, OECD, Council of Europe and IUCN. Part of this work will be financially supported as the first regional project of the PHARE Programme.

The Ministers and the Commissioner underlined the need to develop an Environmental Programme for Europe in light of this report to serve as the framework for the better coordination of national and international efforts in Europe, focusing on central and eastern Europe. This should identify priorities for the repair and restoration of existing environmental damage and the prevention of future problems.

33. The Ministers and the Commissioner stressed the importance of continuing study and work in the appropriate fora on such issues as the following:

- Cost-effective reduction of CO₂ emissions in Europe;
- Reallocation of resources to the protection of the environment which become available in the new climate of understanding and cooperation in Europe;
- Improving education and training; the exchange of students, experts and scientists; and the flow of information to the public about environmental issues;
- Ensuring compliance with multilateral agreements related to the environment;
- Resolving environmental disputes between countries;
- the organisation of seminars on legal and management issues related to the needs of individual countries;
- Extending throughout Europe systems of nature protection;
- Implications of a commitment by central and eastern European countries to attaining and ensuring the enforcement of high environmental standards.

34. The Ministers and the Commissioner expressed their concern about the need for the further improvement of the existing international organisations and for the need to further integrate the environmental dimension into the framework and activities of the United Nations system as a part of the process of preparation for UNCED.

35. The Ministers and the Commissioner recognised the importance of further discussions on human values and environmental ethics with a view to defining principles of environmental ethics, and encouraged the continuation of this dialogue, inter alia in the context of the new European Community environmental research programme.

36. The Ministers and the Commissioner expressed their deep appreciation to the Federal Committee for the Environment and the Czech and Slovak Federal Government for taking the initiative to convene this first all-European conference of ministers responsible for the environment and international organisations working in Europe.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



April 30th, 1993

D e c l a r a t i o n

by the Ministers of the Environment of the region of the United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) and the Member of the Commission of the European Communities responsible for the Environment

THE POLITICAL DIMENSION OF THE PROCESS "ENVIRONMENT FOR EUROPE"

1. We are determined to intensify our cooperation in the field of environmental protection in Europe, to assume our responsibility on the global level and to offer our partnership to the other regions of the world. We will work to ensure that actions within one country do not have adverse environmental effects in others. We will endeavour to mitigate above all those environmental problems which affect human health.
2. We will work together more closely at regional, subregional and bilateral levels to preserve our natural heritage and to prevent the degradation of our common environment. We are determined to preserve ecological and cultural diversity, to save threatened species,, and to rehabilitate depleted areas and ecosystems in our region.
3. Our cooperation towards convergence of environmental quality and policies in Europe represents a strong integrating force and provides one of the corner stones for the construction of the new Europe. In pursuing, this cooperation, and aiming at peace, stability and sustainable development, we are acting on the basis of the decisions and recommendations of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) and the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) processes; we supplement and enhance the cooperative efforts within existing international fora and environment conventions; and we involve in this cooperation all levels of government and the informal sectors.

SECRETARIAT:
HALLWYLSTRASSE 4
3003 BERNE
SWITZERLAND

EXECUTIVE SECRETARY:
THOMAS LITSCHER
PHONE +41/31/325 92 81
FAX +41/31/325 93 81
TELEX 911 440 eda ch

PRESS OFFICER:
CHRISTA DETTWILER
PHONE +41/31/61 70 49
FAX +41/31/61 70 54
TELEX 912 304 buwai ch

ORGANIZATION:
FERNAND ROBERT
PHONE +41/31/61 70 45
FAX +41/31/61 70 54
TELEX 912 304 buwai ch

PREPARATIONS FOR THE LUZERN CONFERENCE

4. The ministerial conference "Environment for Europe" at Dobris Castle in June 1991, which built upon the 1990 conferences of Bergen and Dublin, called for an Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, a Report on the State of the Environment in Europe to be completed before the end of 1993, and a longer-term Environmental Programme for Europe.
5. Preparatory work has been undertaken on all these issues in a comprehensive and coordinated preparatory process by governments, the Commission of the European Communities, international organisations and financial institutions, and informal sectors. Our conclusions on the specific items are as follows:

ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE

6. We endorse the broad strategy, with its principles and general priorities, contained in the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe (EAP) as a basis for action by national and local governments, the Commission' of the European Communities and by international organisations and financial institutions and private investors active in the region.
7. The EAP represents a consensus on a broad approach based on three main pillars:
 - the integration of environmental considerations into the process of economic reconstruction to ensure sustainable development;
 - institutional capacity building, including an efficient legal and administrative framework as well as managing capacity, training and education;
 - immediate assistance programmes comprising actions, which bring immediate or short term relief to regions where human health or natural ecosystems are severely jeopardized by environmental hazards, taking into account also transboundary environmental problems. The EAP also offers illustrative investment projects for priority areas.
8. Economic transformation in Central and Eastern Europe should have a positive impact on many aspects of environmental quality. However, there will still be areas where pollution affects human health, where ecosystems are at risk of suffering irreversible changes, or where the economic costs of environmental damage are very high.

The EAP outlines how these priority problems may be addressed in a cost effective manner, drawing on the

experience of past and current programmes and offering proposals for reinforcing or reorienting ongoing programmes and improving their coordination. It emphasizes the need for international cooperation through, various forms, including investments and joint ventures, for the facilitation of the transfer of environmentally sound technologies, and for the move towards applying international standards, bearing in mind economic and financial problems as a result of the transition to a market economy.

9. We firmly support the implementation of the broad strategy contained in the EAP in a spirit of partnership.
 - 9.1. Governments of central and Eastern Europe will undertake essential policy and institutional reform as well as, in accordance with their priorities and capabilities, providing resources for actions and priority investments, while Western governments, the Commission of the European Communities and international organisations and financial institutions' will continue and intensify their support for the reforms and for specific priority projects and programmes.
 - 9.2. This partnership should include cooperation between different levels of government, local authorities, local financial institutions, private industry, and the indispensable participation of the informal sectors. We will therefore encourage and promote active participation by the informal sectors, including the major groups mentioned in Agenda 21, through, to begin with, regular dissemination and discussion of information relating to the implementation process,
 - 9.3. We note the adoption of Guiding Principles on the Environment, Industry and Investment Decisions in Central and Eastern Europe at the Budapest Conference of November 1991.
 - 9.4. We call for the strict application of environmentally sound standards and requirements in all assistance to Central and Eastern Europe by governments and international organizations and financial institutions.
10. We firmly endorse the establishment of an effective process to implement the EAP and monitor and review the implementation by taking the following steps:
 - 10.1. We are committed to expanding investments and promoting project oriented action to improve the environmental situation in Central and Eastern Europe. We plan to pursue this goal through strengthening the relationship between donors, international financial institutions, and Central and Eastern European countries.

By launching an immediate action programme we are therefore establishing a framework to facilitate the project preparation and investment process. *Its* objectives will be to strengthen the linkage between donors, international financial institutions and Central and Eastern European countries, and facilitate the mobilisation of resources for the region, for the purpose of investment and helping channel new and existing resources into the region.

We call for the establishment and/or strengthening of national and local bodies, for the identification, preparation and implementation of investment projects, as appropriate. We welcome the establishment of a Project Preparation Committee (PPC) composed of significant donors contributing to the project preparation framework, and the international financial institutions, with the full participation of the Central and Eastern European countries, as appropriate. The PPC will disseminate regular information on its activities to the UN/ECE member states.

A small staff, using existing resources, will be made available to support the work of the PPC for a period, after which time the PPC will determine its future needs for staff support.

The PPC will help to provide feasibility studies leading to concrete investment projects; it will identify possible sources of financing for small projects as well as large capital intensive projects, including private sector projects. The PPC will take into account efforts within the wider contest of EAP-implementation to develop the capacity in Central and Eastern European countries to elaborate project proposals.

We welcome the initiative by individual countries and the European Communities to participate in this process by setting aside specific funds for this purpose and the preparedness of international financial institutions actively to support this process.

- 10.2. Existing information systems on resource flows will be streamlined in order to provide an improved data base covering all the countries in transition covered by the EAP. The UN/ECE, the OECD and the Commission of the European Communities in cooperation with UNEP, UNIDO, the World Bank and EBRD will make coordinated proposals to the follow-up process by the end of the year. Special efforts will be made to disseminate information on resource flows within recipient countries through local information units and publications. Western assistance would be particularly useful in this regard, given the lack of experience with such approaches in Central and Eastern Europe.
- 10.3. Mechanisms for coordinating assistance to countries in transition covered by the EAP will be strengthened on the

basis of proposals from the preparatory process, including those contained in paragraph 10.1.

- 10.4. All the partners concerned undertake to review the implementation of the EAP as appropriate, inter alia through environmental performance reviews, and they will maintain the EAP as an evolving document to be developed in the light of experience, and to be adapted to reflect the specific circumstances of individual countries.
11. Transboundary pollution causes increasing damage to ecosystems, forests, soils, watercourses, lakes and man-made structures. We call for actions and programmes under the EAP which address both local and transboundary problems comprehensively; including appropriate and timely investments and taking due account of relevant international conventions. The potential for realizing synergy effects in combatting local and transboundary problems should be fully used. Further, we call for completion of the second sulphur protocol under the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

BIODIVERSITY CONSERVATION

12. We welcome the initiative for a European Year of Nature Conservation in 1995, and we endorse the report by the Council of Europe on "Nature Conservation in Europe. An Overall Strategy on a Continental Scale: Some Important Aspects" as an important basis for discussion.
13. The Council of Europe, in cooperation with the IUCN, UNEP the EC Commission and interested governments and organisations, will pursue activities related to protected areas, promoting the development of methods for the sustainable use of natural resources, model legislation and pilot projects to promote sustainable tourism, including education and training.
14. We call, within the context of the EAP, for more detailed analysis and proposals for the conservation and the sustainable use of biological and landscape diversity, especially in the form of site based model projects and institutional strengthening, leading to practical action on the ground.

REPORT ON THE STATE OF THE ENVIRONMENT IN EUROPE

15. We endorse the progress report on the European State of the Environment Report. This Report will become available to governments at the end of 1993 and will preparation of the serve as the basis for the further development of the Environmental Programme for Europe (EPE). It will be considered at our next Ministerial Conference.

ENVIRONMENTAL PROGRAMME FOR EUROPE

16. We endorse the report by the Senior Advisers to ECE Governments on Environmental and Water Problems (SAEWP) on "Elements for a Long-Term Environmental Programme for Europe (EPE)".
17. We call for the development, in so far as appropriate, of the European Environment Agency into a European instrument for coordinated data collection and analysis, as soon as possible after it has formally been established by the European Communities.
18. While we reaffirm our commitment to the Polluter Pays Principle, as contained in Principle 16 of the Rio Declaration, we acknowledge that the special situations of the CEE countries during their transition to market economies must be taken into account in the application of this principle. We call for more intensive efforts to develop and use innovative policy instruments for environmental management, including the prevention of man-made environmental disasters. Specifically:
 - 18.1. We call for further exploration by the OEGD, in cooperation with the UN/ECE, of ways and means to facilitate a wider use of economic and fiscal instruments in the UN/ECE region and for elaboration of concrete recommendations on how to achieve this.
 - 18.2. We call for appropriate consideration of burden sharing to assist countries in executing projects under the Environmental Action Programme and in achieving objectives under the protocols to the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, and within the flow of financial resources to Central and Eastern European countries. In the context of the sulphur protocol under development, we encourage the Executive Body of the Convention to examine, if appropriate, the possible application of new instruments aimed at facilitating the mobilisation of resources. Interested governments will pursue consultations on this issue with relevant institutions, as appropriate.
 - 18.3 We welcome the emerging consensus on the importance of coordinating the use of economic and fiscal instruments, including those aimed at reducing CO₂ emissions, with a view to ensuring an efficient effort. We appreciate the steps already taken in this respect and we call for decisions, as soon as possible, on such measures in the European Community and its member states and all the other industrialized countries, taking into account the particular conditions and policies in individual countries. The European delegations urged timely decisions to introduce as soon as possible taxation that leads to an

effective limitation in CO₂ emissions and to an improvement in the efficient use of energy.

19. In view of continuing grave concerns about unsafe nuclear installations, almost seven years to the day after the Chernobyl accident, we strongly support the G-7 multilateral programme of action, and other international and national programmes, on operational safety, technical improvements to plants based on safety assessments, and strengthening regulatory regimes. Additional support by other OECD countries to the G-7 programme is required and will be welcome. This should be accompanied, through enhanced international cooperation, by phasing out as soon as possible unsafe nuclear installations, in particular unsafe nuclear reactors, promoting more efficient use of energy, developing new and renewable sources of energy and enhancing prompt and effective responses to environmental emergencies in this context.¹
20. We call for early completion of the negotiations of the European Energy charter Treaty and the related protocols on energy efficiency and environmental aspects of energy systems.
21. The UN/ECE will expand the scope of its Energy Efficiency 2000 campaign, resources permitting, to emphasise the role of energy efficiency measures and renewable energy sources for the reduction of greenhouse gas and acidifying substance emissions; and to identify opportunities for developing energy efficiency standards and labelling.
22. We call for intensified cooperative efforts to strengthen tools and mechanisms of monitoring, compliance and enforcement of environmental law and policy. In particular:
 - 22.1. The OECD Country Environmental Performance Review Programme will be developed and gradually extended, in cooperation with the UN/ECE, to Central and Eastern Europe, initially through three pilot reviews of Poland, Bulgaria and Belarus.
 - 22.2. We call for the elaboration of proposals by the UN/ECE for legal, regulatory and administrative mechanisms to encourage public participation in environmental decision making, and for cost-efficient measures to promote public participation and to provide, in cooperation with the informal sectors, training and education in order to increase the ability of the public to understand the relevance of environmental information.

¹ 'Austria, Iceland, Ireland, Luxemburg, Norway and Sweden would have preferred to include in this paragraph the following sentence:

"The use of nuclear energy in general should be phased out in the long term. "

- 22.3. We call for the development by the OECD in cooperation with the UN/ECE, UNEP and other relevant international organisations taking forward the activities already undertaken in this field, of an integrated approach to pollution prevention and control.
23. We endorse the report on International Legal Instruments of 2nd April 1993, which calls for effective monitoring as well as improvement of the implementation of and compliance with, international legal instruments in the field of the environment.
- 23.1. We urge Contracting Parties to environmental conventions in the UN/ECE region, where appropriate, to cooperate within the respective governing bodies of those Conventions to work towards non-compliance regimes which:
- aim to avoid complexity;
 - are non-confrontational ;
 - are transparent;
 - leave the competence for the taking of decisions to be determined by the Contracting Parties;
 - leave the Contracting Parties to each convention to consider what technical and financial assistance may be required, within the context of the specific agreement;
 - include a transparent and revealing reporting system and procedures, as agreed to by the Parties.
- 23.2. We urge the Contracting Parties to environmental Conventions in the UN/ECE region to cooperate within the respective governing bodies in taking appropriate steps to:
- improve knowledge of the objectives and obligations of environmental Conventions in the UN/ECE region;
 - assist governments in building the necessary administrative and legal structures, including enforcement and implementation mechanisms, inter alia by initiating or pursuing the elaboration of guidelines, assisting where requested with the drafting of legislation, and by providing for the exchange of legal and technical experts;
 - facilitate regular participation in meetings by representatives of countries in transition;
 - supply all relevant information with regard to implementation without necessarily being required to do so.
24. We call on all UN/ECE member States and the European Community to consider ratification of or accession to, as appropriate, environmental conventions in the UN/ECE region, as soon as possible.

THE PROCESS "ENVIRONMENT FOR EUROPE"

25. We gratefully acknowledge the offer of the Government of Bulgaria to host and prepare our next Ministerial Conference in 1995. Governments have indicated that they will provide the necessary support for the Government of Bulgaria.

The Government of Bulgaria will establish an internationally composed organizing committee.

The agenda of our next meeting will include: a review of the implementation of the Environmental Action Programme including Nature Conservation; and the further development of the Environmental Programme for Europe, both by reviewing the progress of the work on the initial elements and by intensifying our cooperation in other areas, such as transport and the environment, transboundary air and water pollution, or human settlements.

26. The Senior Advisors of ECE Governments on Environmental and Water Problems (SAEWP) will establish an ad hoc working group of senior officials. The Commission of the European Communities, international organisations and financial institutions, UNEP, and the international informal sector organisations active in the UN/ECE region will be invited to participate.

The working group will serve as the central coordinating body for the further development of the process "Environment for Europe". It will oversee the follow-up to the Luzern Conference and the substantive preparations of our next Ministerial Conference. In particular, it will pursue the further development of the Environmental Programme for Europe on the basis of the State of the Environment Report for Europe to be published before the end of 1993.

27. A Task Force established by the Ministers and co-chaired by the Commission of the European Communities, together with a Central and Eastern European country on a rotating basis, and with the OECD as the secretariat, actively supported by the World Bank and the EBRD, and with participation of interested governments and other international organisations and financial institutions will facilitate the implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe. A way should be found to involve the informal sector in the process, and the OECD will make proposals on the appropriate mechanisms, including reporting mechanisms. The Task Force, in pursuing its institutional and policy work, will liaise with the Project Preparation Committee concerning investments coordinated through the Project Preparation framework. The Task Force will facilitate support for national and local project preparation and investment bodies.

28. The Council of Europe, in cooperation with IUCN and other relevant international, governmental and non-governmental organisations, will pursue the implementation, review and adoption processes in the field of Nature Conservation.

29. Progress reports from these and other relevant preparatory efforts will be submitted to the Ministerial Conference through the ad-hoc working group of senior officials as the central coordinating body referred to in paragraph 26.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



DECLARATION

by the Ministers of Environment of the region of the United Nations
 Economic Commission for Europe (UNECE)

25 October 1995

PREAMBLE

1. We, the Ministers of Environment from 49 countries in the UN ECE region (Europe, North America, Central Asia)¹ and the Representative of the European Commission, met at Sofia, Bulgaria, from 23 to 25 October 1995, in the third of a series of meetings held as part of the "Environment for Europe" process.
2. We reaffirm our commitment to cooperation in the field of environmental protection in Europe, the principles of which were agreed in Lucerne, Switzerland, on 30 April 1993. We underline the urgent need for the further integration of environmental considerations into all sectoral policies, so that economic growth takes place in accordance with the principles of sustainable development. We recognize that the countries in the region have a common but differentiated responsibility, both in contributing to global environmental problems and in actively taking a lead in resolving them in line with the objectives of Agenda 21.
3. We deeply regret that armed conflicts in parts of the region have led to loss of human lives and to a further degradation of the environment and support appropriate measures to limit this degradation.
4. We acknowledge that, since our meeting in Lucerne, progress has been made in a number of areas, but many serious problems remain, such as those of health and environment and others described in the Dobris Assessment, as well as nuclear safety. Our conclusions as to how we should address them together are as follows:

IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE (EAP)

5. We welcome the positive results achieved by the central and eastern European (CEE) countries and their partners in implementing the EAP and we continue to endorse its broad strategy. There are clear signs that policy reforms, institutional strengthening and environmental investments have been producing improvements in environmental conditions in CEE countries.

¹ Three non-members of the UN ECE also attended the Conference: Australia, Japan and Mexico.

6. We recognize that the EAP Task Force has provided an effective mechanism for disseminating and promoting the implementation of the EAP. We endorse the continuation of the Task Force and we encourage the CEE countries to assume greater ownership of the EAP implementation process. We invite the EAP Task Force to develop a work plan within the EAP which will support the integration of environmental interests into the areas of economic and social reforms in the CEE countries. Countries participating in the "Environment for Europe" process for the first time are urged to endorse the EAP and to participate in the work of the Task Force.
7. We welcome the progress achieved by the CEE countries in developing and implementing the National Environmental Action Programmes (NEAPs) and we strongly urge that they should be further developed and implemented. Coordination should be ensured with the objectives and implementation of the National Environmental Health Action Plans. The EAP Task Force should evaluate progress made, by the end of 1997, using the Framework Document for Developing NEAPs. The various partnerships associated with these efforts, including informal sectors, should be strengthened taking into account the best practice guides developed within the framework of the Task Force.
8. We endorse the achievements of the Project Preparation Committee (PPC) and we are committed to supporting the continuation of its activities so as to facilitate and strengthen environmental investments in CEE countries. The PPC should strengthen its cooperation with CEE countries and, in conjunction with NEAPs, identify, prepare and develop economically viable environmental investment projects. The PPC should also continue to work closely with the EAP Task Force to enable it to integrate policy reform, institutional strengthening and investment efforts.
9. We welcome the "Sofia Initiatives" developed by CEE countries in cooperation with the EAP Task Force and international financing institutions (IFIs). These initiatives build on achievements in CEE countries in reducing pollution through policy, regulation and investment. They will provide concrete steps to further implement the EAP after the Sofia Conference, in cooperation with western partners, and to exchange experience.
10. At the same time, we recognize that more account needs to be taken of developments such as the association agreements which some of the countries concerned have signed with the European Union, and the special needs of the newly independent States. In particular, we urge that due account is given to environmental cooperation and welcome the intention of the parties concerned to set up subcommittees on the environment within existing and new association agreements of central and east European Governments with the European Union.

ENVIRONMENTS FINANCING IN CEE COUNTRIES

11. We recognize that, in general, the financing of environmental expenditures should be based on the "polluter pays principle". Domestic financing by CEE countries is decisive. During the transition period it is insufficient, however, to tackle all of the serious environmental problems of the region and external financial resources will continue to be important as a catalyst. We welcome, therefore, the approaches

outlined in the "Integrated Report on Environmental Financing" to overcome the barriers to environmental investment, both domestic and external.

12. All countries should pay particular attention to removing macro-economic imbalances, establishing effective environmental standards and regulations, strengthening compliance and enforcement, addressing liability issues, reforming prices for energy and natural resources, reducing subsidies harmful to the environment, and introducing cost-recovery mechanisms. Donors and IFIs should continue to support the efforts of CEE countries to establish these and other necessary preconditions for environmental investment.
13. While recognizing and welcoming the increase of financial assistance for the environment, we stress the importance of external financial assistance, as a catalyst, for environmental investment projects in CEECs. In the same context we call on individual donors and IFIs to further improve the efficiency of their assistance, to make the environment a high priority area in their assistance programmes, to consider devoting an increased proportion of the total assistance to the environment and to promote environmental investment in CEECs including through innovative financial mechanisms. We underline that IFIs, the external private sector and bilateral donors will continue to play an essential role, especially during the transition period. We will focus our cooperation efforts on the priority needs established by the CEECs, including priorities which have been set in subregional cooperation, and will promote the involvement of local consultants and procurement, promote and financially support twinning arrangements, and consider other steps and mechanisms to improve our assistance. We also encourage the further commitment of donors to co-finance with IFIs, under the PPC or other framework, environmental projects in the CEECs.
14. We encourage CEE countries to enhance domestic financing for environmental investments. In particular, noting with appreciation the results already achieved, we support the establishment and strengthening of environmental funds by CEE countries following the recently prepared guidelines. We call upon external donors and IFIs to support and work together with environmental funds to achieve these goals.
15. We acknowledge the results achieved and support the further development and wider application of environmental or "green" equity schemes, as well as guarantee schemes adapted to environmental projects, taking into account the diversity of situations. We call on public and private investors, IFIs and countries to develop concrete programmes for implementing such schemes on a pilot basis, based on sound banking principles. We welcome specific commitments by interested parties to such initiatives.
16. We call on bilateral donors to consider, in keeping with their domestic legislation, mutually untying traditionally tied financing, including grant assistance and soft financing, with appropriate modifications to procurement and bidding procedures. We welcome the continuation of ongoing multilateral discussions regarding the increased use of untied financing by donors within the OECD.
17. We note the recent initiatives to establish pilot projects for activities implemented jointly as a cost-effective means for private investments to reduce greenhouse gas emissions on a bilateral basis. We call for the further development of pilot projects and reporting on national experiences within the United Nations Framework

Convention on Climate Change. We encourage, *inter alia*, the PPC to play a role in identifying such potential pilot projects, and note the efforts by UNEP to facilitate the exchange of information on the subject.

18. Recognizing the importance of supporting environmental projects and of including environmental considerations in others, we call upon the IFIs to provide their most favourable terms and conditions for qualified environmental investments in both public and private sectors. Such terms might include provision of longer maturities, longer grace periods, increasing the IFI financing share of loan projects and lower limits on minimum IFI loan sizes. We also call upon the IFIs to direct more internal resources to preparing and managing environmental projects and to make better use of their ability to mitigate political risk and to continue and improve their practice of blending loans and donor grants in well-designed financial packages.
19. We recognize that for some countries debt-for-environment swaps are a useful and valuable option offering benefits to the creditor and debtor countries and the environment. We note with appreciation initiatives in this area.

BUSINESS, INDUSTRY AND ENVIRONMENT

20. We affirm the crucial importance of the business and industrial sectors in securing environmentally sustainable economic development in Europe and in reducing current levels of pollution and the risk of environmental degradation.
21. We acknowledge the significant progress made in a number of countries as a result both of policy and price reform and of energy saving, waste minimization and cleaner production measures applied in individual plants; but we note that some beneficial effects result from lower levels of production, particularly in central and eastern Europe, rather than from environmentally friendly investment.
22. We commit ourselves to a close and continuous consultation with the business sector, including small and medium-sized enterprises, and other stakeholders in the process of:
 - (i) developing, phasing in compliance with, and equitably enforcing environmental regulations with a view to ensuring a sound and healthy environment, least-cost and equitable solutions for environmental problems, and resolution of liability issues; and
 - (ii) encouraging the private sector to take stronger responsibility for protecting the environment and human health through sound environmental management and other voluntary mechanisms taking into account, where possible, the positive economic effects of such mechanisms.
23. We welcome and endorse collaborative business and industry programmes, particularly to develop capacity building for environmental management in CEE countries. We call for the implementation of product stewardship from cradle to grave and the introduction of a corresponding responsibility on the part of Industry and business. We support new programmes and investments to improve the environmental performance of large polluting plants in central and eastern Europe which are likely to remain in the

public sector for some considerable time. We invite the EAP Task Force to draw up a work programme to promote the implementation of cleaner production programmes in all GEE countries by 1998 and to foster cooperation and networking among all the stakeholders involved in cleaner production.

24. We call upon the industry and business sectors to strengthen their environmental commitment and performance. Business should fully recognize the increasing potential of the environmental goods and services industry, the access to markets to be obtained through high environmental standards and the importance of environmental management and audit. We believe that high environmental achievement is good for business as well as for the wider community.
25. Taking into account the United Nations Commission on Sustainable Development's decisions on sustainable consumption and production patterns, we invite interested Governments, industry, environment and consumer organizations, in cooperation with relevant international organizations, to establish a trial programme for more environmentally benign procurement.

BIOLOGICAL AND LANDSCAPE DIVERSITY

26. Recognizing the uniqueness of landscapes, ecosystems and species, which include, *inter alia*, economic, cultural and inherent values, we call for a pan-European approach to the conservation and sustainable use of shared natural resources. We endorse the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, as transmitted by the Committee of Ministers of the Council of Europe for adoption at this Conference, as a framework for the conservation of biological and landscape diversity. We welcome the readiness of the Council of Europe and UNEP, in cooperation with OECD and IUCN, to establish a Task Force or other appropriate mechanism in order to guide and coordinate the implementation and the further development of the Strategy. In this respect we request the widest possible consultation and collaboration in order to achieve its objectives with a view to reporting on progress at the next Conference.
27. We welcome the IUCN report "Biological and Landscape Diversity in Central and Eastern Europe: Best Practices for Conservation Planning in Rural Areas", carried out under the auspices of the EAP Task Force, and encourage its application especially in mountain areas.
28. We urge that all Parties effectively implement the Convention on Biological Diversity and other relevant conventions in the region. We urge all Parties to elaborate, and other countries to consider the elaboration of national strategies, plans and programmes on biological diversity by 1998, and call upon all countries to cooperate in taking concrete measures.
29. We call for the promotion of nature protection, both inside and outside protected areas, by implementing the European Ecological Network, a physical network of core areas linked by corridors and supported by buffer zones or other appropriate measures, thus facilitating the dispersal and migration of species.

30. We call for an adequate contribution from national, bilateral and multilateral funds and for increased contributions from the private sector for actively promoting conservation of biological and landscape diversity, and for the development and application of innovative financing mechanisms for this purpose. Relevant efforts should involve local communities, informal sectors and government authorities at all levels.
31. We call for the effects of agriculture on the environment to be recognized, and for agricultural practices to be conducive to the conservation and enhancement of biological and landscape diversity.

ENVIRONMENTAL AND NUCLEAR ISSUES

32. In view of the continuing grave concern about unsafe nuclear installations, almost ten years after the Chernobyl accident, we reaffirm our commitment to phase out, as soon as possible, unsafe nuclear installations, in particular unsafe nuclear reactors². Such action should be accomplished through international co-operation. In this context we welcome the adoption of the International Convention on Nuclear Safety and we invite all countries with nuclear installations to become a party to the Convention as appropriate. In implementing these policies, particular emphasis will be placed on the development of new and renewable sources of energy and enhancement of energy efficiency, taking into account the socio-economic and environmental conditions in the countries concerned. Moreover, we are committed to solve the problems connected to the management of nuclear wastes and enhance prompt and effective response to environmental emergencies.
33. We recognize the need for improving existing regimes on international liability for nuclear damage and establishing such effective regimes in all countries in order to ensure the channelling of liability to operators of nuclear installations to ensure adequate compensation to reimburse victims for damage to health and property. Damage to the environment should be considered for inclusion in such liability.
34. We note the concerns expressed by many States about the risks of environmental and health damage involved in nuclear arms testing and recall the precautionary principle enshrined in principle 15 of the UN declaration on environment and development of June 1992 (the Rio Declaration).
35. We share the expectation expressed by the 39th General Conference of the International Atomic Energy Agency that the negotiations for a Comprehensive Test Ban Treaty will be completed and a Treaty signed in 1996 and urge all participants in the negotiations to further intensify their efforts to this end.

² Austria, Iceland, Ireland, Luxembourg, Norway and Sweden reaffirm their position that the use of nuclear energy in general should be phased out in the long term. This position is shared by Denmark and Latvia.

ENVIRONMENTAL PROGRAMME FOR EUROPE

36. We are concerned by the findings of the "Europe's Environment: The Dobris Assessment" report, which was called for at Dobris and which assesses for the first time Europe's environment as a whole, since it demonstrates the need for far-reaching action in a number of environmental sectors. We suggest that the European Environment Agency should build on the assessment, using the pan-European network for data collection, processing and dissemination, by reporting progress in respect of the main issues covered by the assessment, provided that the necessary resources are made available.
37. We call on all European countries to take steps with a view to participating in the work of the European Environment Agency in order to make comparable, harmonize and coordinate existing data collection systems, and call for assistance to be provided for that purpose where appropriate.
38. We endorse the Environmental Programme for Europe (EPE), which addresses some of the findings of the Dobris Assessment and highlights a number of long-term environmental priorities at a pan-European level.
39. The Environment Ministers of Europe endorse, in particular, the key recommendations for action in Europe in the EPE as annexed to this Declaration, and call for their implementation while recognizing the need for a differentiated approach.
40. We invite the ECE to assess and report on progress in the implementation of the Programme to our next Conference.

PUBLIC PARTICIPATION

41. We believe it is essential that, in accordance with Principle 10 of the Rio Declaration, States should give the public the opportunity to participate at all levels in decision-making processes relating to the environment, and we recognize that much remains to be done in this respect. We call upon all countries in the region to ensure that they have a legal framework and effective and appropriate mechanisms to secure public access to environmental information, to facilitate and encourage public participation, *inter alia* through environmental impact assessment procedures, and to provide effective public access to judicial and administrative remedies for environmental harm. We invite countries to ensure that in relevant legislation effective public participation as a foundation for successful environmental policies is being introduced.
42. We endorse the ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making and invite the ECE to review their implementation in 1997 and to report to the next Conference.
43. We will ensure that the results of this Conference will be broadly disseminated. We request international organizations in the Environment for Europe process to do the same.

REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTRES

44. We reconfirm the Lucerne call for training and education schemes in environment management for NGOs and the media; we commend the efforts of the Regional Environmental Center in this area and call for greater support for this Center. We welcome the initiatives to establish additional regional environmental centres for the NIS and encourage interested donors as well as governments of beneficiary countries to assist in creating a network of such independent centres.

ENVIRONMENTAL CONVENTIONS

45. We call on all countries in the region and the European Community to ratify, or accede to, as appropriate, environmental conventions of relevance to the ECE region, in particular the recent ECE environmental conventions and protocols, and consider it essential that all necessary steps should be taken to ensure implementation and compliance with these instruments, and support the proposed development of new protocols on further reductions in the emissions of nitrogen compounds as well as of persistent organic pollutants and heavy metals under the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

THE FUTURE

46. We will contribute through the European Environment and Health Committee to the preparations for the third European Environment and Health Conference to be held in London in 1999.
47. We believe that the "Environment for Europe" process remains essential as a political framework for cooperation in the field of environmental protection in Europe. Its structure must enable all countries of the European region to play a full and equal part in the further development of that cooperation and take account of related activities at the pan-European level, notably on environment and health, environment and transport, and sustainable management of forests, in order to create synergies and avoid duplication of efforts. The structure of the process must also be efficient and cost-effective. The emphasis should be on concrete actions.

In this context:

- The ECE Committee on Environmental Policy (ECE/CEP) should screen the EPE in order to make proposals for concrete priority actions.
- The development of a regional Convention on Public Participation should be considered with appropriate involvement of NGOs.
- The Task Force of the EAP and the PPC should continue their work. The financial aspects regarding this work should be further developed in these frameworks. The present secretariat arrangements should be continued.
- The PPC should keep the Task Force informed of its activities.

- The follow-up of the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, as referred to in point 26 above, should be pursued within the agreed mechanisms, open to all countries of the region.
 - The Task Force of this Strategy should keep the ECE/CEP informed of its activities.
 - The European Environment Agency, referred to in point 36, should carry out further work on the pan-European state of the environment assessment by reporting progress in respect of the main issues covered *in due course*, before the next conference.
 - We call upon the NGO community to continue their involvement in the "Environment for Europe" process.
48. We acknowledge the large extent of work done to date in the framework of this process and the important role of the ECE in overseeing the process in close cooperation with relevant agencies. We consider that this complex process now needs to be simplified and streamlined.

As a first step, we agree on the following regarding the next Ministerial Conference:

- At the next meeting of the ECE/CEP, a preparatory Ad Hoc Working Group of senior officials should be established, ensuring the full and equal participation of all UN ECE member countries as well as the participation of the European Commission, relevant international organizations and bodies, and NGOs. It should be chaired by the host country of the next conference.
 - This Ad Hoc Working Group should not convene until 12 months before the next conference.
 - The work of the above Group should be prepared by an Executive Committee composed of three senior officials from the CEECs and three senior officials from the western European countries. It should be chaired by the host country, the Vice-Chairman being a senior official from the CEECs. The Executive Committee should be established at the next meeting of the ECE/CEP;
 - The practical preparations for the next conference will be the responsibility of the host country.
49. We gratefully acknowledge the offer of the Government of Denmark to host the next Ministerial Conference in May 1998.
50. We express our deep gratitude to the Government of the Republic of Bulgaria for having hosted the Conference and we wish to thank it and its people for the hospitality received.

ANNEX

KEY RECOMMENDATIONS OF THE ENVIRONMENTAL PROGRAMME FOR EUROPE

PROMOTE the participation of all European countries in the work of the European Environment Agency in order to make comparable, harmonize and coordinate existing data collection systems and to provide the necessary information for the next pan-European state-of-the-environment reports.

APPLY the ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making, respecting any limitations to their application which may arise if subnational approval is required in federal States, and invite the ECE to review the implementation of these Guidelines in 1997.

ENSURE the integration of environmental considerations into decision-making, including the consideration of environmental costs and benefits and the assessment of risks involved and the application of the precautionary and polluter-pays principles in all key sectors, and take further steps to promote partnerships between ministries, parliaments, business and industry, non-governmental organizations (NGOs) and other major groups.

RECOGNIZE the United Nations Environment Programme (UNEP) Meeting on Military Activities and the Environment convened in Linköping (Sweden) in cooperation with the ECE in 1995 as an important contribution to the dialogue between the military and environmental sectors; recognize and encourage the efforts made by the military sector in many countries in addressing environmental problems as well as those conducted or planned under the auspices of the North Atlantic Treaty Organization's Committee on the Challenges of Modern Society, in which all countries are invited to participate; and invite other appropriate international organizations to consider promoting, at an appropriate time, a dialogue between the military sector, environmental ministries and organizations on the development of national environmental policies for the military sector.

ENCOURAGE the ratification of, and ensure compliance with, international legal instruments in the field of the environment of relevance to the ECE region, in particular the recent ECE environmental conventions and protocols.

TAKE measures which will ensure that all European countries have reached a high level in energy efficiency by the year 2010.

FULLY IMPLEMENT existing national commitments under the Framework Convention on Climate Change and pursue the process of strengthening those commitments as agreed in the Decisions of the 1995 Berlin Conference of the Parties, using all appropriate means for that purpose such as:

- (a) economic instruments, including fiscal measures such as CO₂/ energy taxation and the elimination of disincentives to the efficient use of energy;
- (b) the provision of more efficient thermal insulation for buildings;
- (c) the promotion of the use of new and renewable sources of energy;
- (d) the reduction in CO₂ emissions from energy-intensive industrial sectors:

- (e) *the reduction in greenhouse gas emissions from the transport sector;*
- (f) *the enhancement of carbon sinks In agriculture and forestry sectors;*
- (g) *the reduction of methane emissions through, for example, improved management of municipal landfills.*

INVITE *interested Governments, in cooperation with the ECE and other relevant intergovernmental organizations/institutions, business and industry, environmental and consumer organizations, to identify ways and means of carrying out life-cycle assessments and environmentally benign procurement and of facilitating market access for environmental goods and services in the ECE region.*

ENCOURAGE *the implementation of product stewardship from cradle to grave, the introduction of a corresponding producer's responsibility and the internalization of external costs.*

TAKE FORWARD *existing efforts to improve the resource efficiency and reduce the environmental and health impacts of all forms of transportation by introducing policies that take into account the mode of transport and the possibilities for reducing the volume of transport; to these ends, promote a variety of actions, including better land-use planning, strengthening water, rail and public transport systems, lightening technical standards and applying environmental impact assessment and economic instruments, such as measures to encourage the further use of unleaded petrol, to reduce the lead content of petrol with the aim of phasing out lead in petrol, to reduce vehicle fuel consumption and the introduction of air-fuel taxation at an international level.*

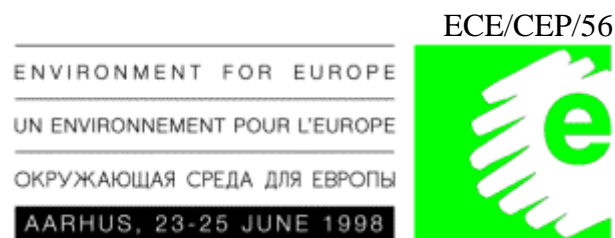
DEVELOP AND IMPLEMENT *codes of good agricultural practice on local national and pan-European scales, to protect waters, soils and the environment in general, and invite the ECE, in that regard, to develop appropriate best practice guidance.*

STRENGTHEN *measures to protect soil and draw up appropriate remediation strategies to control water shortages and desertification, in particular in eastern and southern Europe.*

MJNTMZZE *to a harmless level discharges into transboundary waters from point and non-point sources likely to cause adverse transboundary impacts, and implement, in a transboundary context and by way of agreements between riparian parties, sustainable water management schemes established by joint bodies in consultation with water users within the framework of the agreements mentioned above.*

SUPPORT *the efforts made for the integration of the conservation of biological and landscape diversity in all sectoral policies in the region.*

PROMOTE *the sustainable management and conservation of all kinds of forests, especially by supporting the ongoing international processes, such as the work of the Intergovernmental Panel on Forests established by the United Nations Commission on Sustainable Development.*



FOURTH MINISTERIAL CONFERENCE

ENVIRONMENT FOR EUROPE

Århus, Denmark
23 - 25 June 1998

DECLARATION

**by the Ministers of Environment of the region of the
United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE)**

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



UNITED NATIONS
ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

DECLARATION

by the Environment Ministers of the region of the United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE)

A. PREAMBLE

1. We, the Environment Ministers and Heads of delegations from 52 countries in the UN/ECE region and the representative of the European Commission, met at Århus, Denmark, from 23 to 25 June 1998, in the fourth of a series of Ministerial Conferences held as part of the "Environment for Europe" process.
2. We reaffirm our strong commitment, developed at the three previous Ministerial Conferences in Dobris (1991), Lucerne (1993) and Sofia (1995), to cooperate on environmental protection in the ECE region. We promise to satisfy the obligations arising from the Declarations made at those three Conferences. In particular, we declare that further integration of environmental considerations into policies in all sectors is of critical importance to the improvement of the environment. We welcome the active participation of the NGO community as well as the business community and the trade unions at the Conference. We also recognize the political importance of the "Environment for Europe" process as the major long-term pan-European political framework for the promotion of environmentally sound and sustainable development.
3. We welcome the recovery of peace in areas formerly affected by armed conflicts, which opens the way to environmental improvement in those areas. We call upon States where such conflicts continue to re-establish and strengthen peace.
4. Bearing in mind that the EU enlargement will create new challenges both for the economy and for the environment, the enlargement can provide a powerful stimulus for environmental improvement in the applicant countries. There is no similar development in other CEE countries or in the Newly Independent States (NIS). Many of these countries still face severe environmental problems. The "Environment for Europe" process should therefore focus more of its resources on these countries in order to promote a convergence in environmental policies and conditions within the European region, as a step towards sustainable development.
5. We recognize the importance of regional, subregional and bilateral environmental cooperation in the UN/ECE region. In this connection we welcome the Joint Statement of the Ministers of Environment of the Central Asian Region (Almaty, 22 April 1998) and their commitment to mutual cooperation and support their decision to prepare and

implement the Regional Environmental Action Plan within the "Environment for Europe" process. We also welcome and support the adoption of the Baltic Agenda 21 on 3 June 1998 in Nyborg (Denmark), which will play a major role in the Baltic Sea region.

B. THE ECE REGION AND THE GLOBAL ENVIRONMENT

6. We recognize that many of the environmental problems of the world have their origin in the UN/ECE region and we reaffirm the special responsibilities of the UN/ECE countries in contributing to solving these problems and our aspiration towards a global leadership role for the UN/ECE countries in pursuing sustainable development. We welcome and are grateful for the support of international organizations.
7. We commit ourselves to complying with the obligations arising from those environmental conventions to which we are Parties. Furthermore, we note with great concern that some UN/ECE States are not Parties to a number of relevant environmental conventions and other legal instruments, and we urge these States to take all appropriate steps to become Parties to those instruments as soon as possible.
8. In order further to contribute to the global pursuit of sustainable development, we continue to support the work of the United Nations Environment Programme (UNEP) and other relevant global organizations and conventions.
9. We need strong, efficient and effective compliance regimes backing the legally binding commitments arising from multilateral environmental agreements (MEAs). It is important that procedures and mechanisms, entailing binding consequences, where appropriate, for Parties in non-compliance are further elaborated. We will provide full support for broader participation in and effective implementation of the existing MEAs and their mechanisms for exchanging information and achieving compliance.
10. We stress the importance of international cooperation in a non-confrontational and supportive fashion to strengthen the enforcement of national environmental law. In this respect we welcome the establishment of informal, cooperative networks of environmental inspectors in the UN/ECE region, such as the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law - Accession Countries (IMPEL-AC) and a network for environmental inspectors in the region of central and eastern Europe and Central Asia.
11. We emphasize that the objectives and obligations of MEAs should not be hampered by other international agreements, and the need to ensure that the WTO rules, provisions and procedures take full account of the need to promote a high level of environmental protection. In particular, the multilateral trading system should, under clear and predictable rules, accommodate the use of trade measures taken in the framework of

MEAs.¹ We will promote efforts to ensure that environmental concerns are effectively integrated into the international investment agreements such as the proposed multilateral agreement on investment in a way that supports sustainable development, and so as not to limit the capacity to make and implement national and international environmental policies.

12. Climate change remains the greatest global environmental threat to the world's sustainable development, public health and future prosperity. The Kyoto Protocol was a historic turning point and it is essential that we now translate the promise of Kyoto into reality. In this context we are aware of our responsibility to take the lead in combating climate change. Domestically, our nations undertake to pursue immediately significant reductions in greenhouse gas emissions. We firmly believe that these reductions can be achieved cost-effectively and deliver present and future improvements in the quality of life. Internationally we must maintain the momentum by making progress at the fourth Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at Buenos Aires on the outstanding issues left by Kyoto. Flexible mechanisms such as international emissions trading, joint implementation and clean development mechanism shall be supplemental to domestic actions. They can play an essential role in achieving our commitments cost-effectively. Defining the relevant principles, modalities, rules and guidelines to ensure that these mechanisms provide real environmental benefit is a priority. It is important that these flexibilities, in particular trading, should help us to achieve greater overall abatement of greenhouse gases than would otherwise occur. The rules must ensure an enforceable, accountable, verifiable, open and transparent trading system. Work on the treatment of carbon sinks should be continued. We welcome the recent signature of the Kyoto Protocol by some of us and confirm the intention of the rest of us to sign it within the next year. We need a strong, efficient and effective compliance regime backing the legally binding commitments under the Protocol.²
13. In view of the continuing grave concern about unsafe nuclear installations, we reaffirm our pledge to phase them out as soon as possible.³ We acknowledge the need to solve the problems connected to the decommissioning of nuclear reactors and power plants, the management of nuclear waste and operational safety. In this regard

¹ The United States of America cannot agree to the first two sentences in paragraph 11.

² General reservation by Turkey.

³ Austria, Denmark, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Luxembourg, Norway and Sweden reaffirm their position that the use of nuclear energy in general should be phased out in the long term. This position is shared by Cyprus.

we take note of the adoption of the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, and we urge all States that have not already done so to take all appropriate steps to become parties to that Convention and to the Convention on Nuclear Safety. We also reaffirm the need for an appropriate international liability regime for the compensation of damage caused by nuclear installations, noting the recent efforts of the international community to improve liability regimes.

14. We recall the concerns expressed by many States about the risks of environmental and health damage involved in nuclear arms testing and urge all States that have not yet done so to sign and ratify the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty.
15. We note the increasing transboundary movement of living modified organisms. Accordingly, there is a growing need to address safety issues and we are firmly committed to finalizing the negotiation of a biosafety protocol, based on scientific risk assessment and the precautionary principle, to the Convention on Biological Diversity, by February 1999.

THE STATE OF THE EUROPEAN ENVIRONMENT

16. We welcome the report *Europe's Environment: The Second Assessment* requested at our last meeting in Sofia in September 1995 and published recently by the European Environment Agency (EEA). Although some pressures have been reduced, this has not generally led to an improvement in the state or quality of the environment of Europe. We are therefore required to take further action, in particular in the following fields:
 - Transport, where governmental policies are failing to keep pace with the growth in traffic, which is adding to the problems of air pollution, climate change, noise, congestion and biodiversity/habitat loss. We are determined to secure a sustainable and environmentally sound pattern of transport and to promote the use of public transport, transport by sea, rail, and non-motorized transport. Economic instruments should be used as a way of reducing transport volumes while reflecting environmental costs in transport prices, especially for freight transport;
 - Agriculture, where much more needs to be done better to reconcile environmental concerns with agricultural practices, e.g. by further developing the rules of good agricultural practice, by encouraging environmentally friendly agricultural production techniques, by making agricultural support payments reflect environmental protection, and by implementing policies designed to neutralize the environmental impact of intensive animal production systems;

- Energy, where new efforts are needed to ensure that the available international instruments are implemented fully at the national level, particularly in the fields of energy conservation and the promotion and sustainable use of renewable energy resources;
 - Chemicals, where further evaluation of hazards and exposures and their impacts on human health and the environment is needed. Such evaluations should be based on scientific evaluation, including risk assessment, and decisions should respect the precautionary principle;
 - Surface, subterranean, coastal and marine waters, where threats to these waters remain in spite of the fact that many efforts have been made. Improved action therefore needs to be taken towards the progressive reduction of pollutants (incl. heavy metals and anthropogenic chemicals) and by reducing inputs from nutrient sources;
 - Soil degradation, where serious problems continue and too little progress has been made in soil conservation and remediation of contaminated sites. Further work is needed on prevention strategies for desertification;
 - Biodiversity, where the overall pressures continue to increase and the need for the actions mentioned under the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy section is particular urgent.
17. We recognize that *Europe's Environment: The Second Assessment* does not cover Central Asia. In this connection we welcome the report "Central Asia: Environment Assessment" prepared by the countries in this region.
18. We recognize that mechanisms for coordinated monitoring, data collection, processing and management in the European region are still inadequate. In the future we should give high priority to improving these mechanisms as well as the state of environmental information to support decision-making and to improve the availability of reliable environmental information to the public. With this in mind, we call for closer cooperation between all governments, organizations and existing information and observation networks. We welcome the initiative of the Russian Federation to convene a special meeting during the first half of 1999 in Moscow with a view to strengthening the cooperation in this field. Future work in this area should take fully into account the work of existing networks and fora, in particular the European Environment Agency.

ECE/CEP/56

page 6

C. IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL PROGRAMME FOR EUROPE

19. Environmental impact assessment (EIA) procedures are important means for integrating environmental concerns into development projects and for providing access to information and public participation. We welcome the recent entry into force of the Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. We urge the countries of the UN/ECE region to take all appropriate steps to become Parties to the Convention and implement it. We also note the progress made in the introduction of EIA in CEE countries and welcome the Sofia Initiative on EIA led by Croatia.
20. We recognize that strategic environmental assessment facilitates the systematic analyses of the environmental impacts of proposed policies, plans and programmes and invite countries and international finance institutions to introduce and/or carry out strategic environmental assessments with the appropriate participation of NGOs and citizens. We emphasize that – with a view to the integration of environmental considerations in the decision-making process in other policies – assessments of international sectoral policies, plans and programmes in the UN/ECE region in areas such as transport, energy and agriculture should be undertaken as a matter of priority.
21. We recognize that changes in consumption and production patterns must lie at the heart of the transition towards a sustainable UN/ECE region; with concern we note that developments in the countries with economies in transition may have the effect of duplicating unsustainable consumption patterns in other parts of the region.

AIR POLLUTION PREVENTION

22. We welcome the adoption and signature of the Protocols on Persistent Organic Pollutants (POPs) and on Heavy Metals within the framework of the UN/ECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution and we urge all Parties to the Convention expeditiously to take all appropriate steps to become Parties to the two Protocols, and voluntarily to take swift steps to implement and comply with the Protocols even before they formally enter into force.
23. We pledge to work constructively in the forthcoming negotiations on a global convention on POPs.

24. We intend to reduce our countries' emissions of lead, cadmium and mercury from a combination of industrial sources, transport, combustion processes and waste disposal and incineration and to be bound by all other obligations arising from the Protocol on Heavy Metals. We note that 32 countries have expressed their readiness in a separate declaration to meet an earlier date for the final phase-out of added lead in petrol for general use by road vehicles than stipulated in the Protocol (a copy of the Declaration is attached).
25. We strongly support the expeditious completion of a new protocol on nitrogen oxides and related substances to the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, and we resolve to take the necessary steps to secure the scientific foundation for the effective implementation and the further development of existing cost-effective legal instruments to reduce transboundary air pollution in the UN/ECE region.
26. We welcome the Declaration of the Executive Body on Long-range Transboundary Air Pollution, recognizing the important role of the Convention in promoting a better environment and improved human health in Europe and North America (a copy of the Declaration as adopted is attached).
27. We note with satisfaction that the 1991 Protocol on the Emissions of VOC entered into force in September 1997 and that the 1994 Protocol on Further Reduction of Sulphur Emissions will enter into force in early August 1998. We urge the Signatories to the two Protocols that have not yet become Parties to them to do so as soon as possible.

STRATEGY TO PHASE OUT LEADED PETROL

28. We endorse the proposed strategy to phase out leaded petrol for general use by road vehicles as early as possible and no later than 1 January 2005, acknowledging, however, that four countries have reserved their position on the target date.⁴ We oblige ourselves to work towards the intermediate targets of the strategy and to evaluate their fulfilment at our next Ministerial Conference.
29. We will continue to endeavour to prevent possible increases in the overall emissions of harmful substances as a result of the lead phase-out.
30. We welcome and recognize the results of the cooperation among the CEE countries in phasing out lead from petrol and reducing local air pollution in the framework of the

⁴ During the Conference, one more country reserved its position on the target date.

ECE/CEP/56

page 8

Sofia Initiative on Local Air Quality led by Bulgaria. We call on the Project Preparation Committee (PPC) to make lead phase-out part of its future work in both the CEE and NIS regions.

ENERGY EFFICIENCY^{5,6}

31. We endorse the Policy Statement on Energy Efficiency (see Conference document ECE/CEP/47) and welcome the Guidelines on Energy Conservation in Europe (see Conference document ECE/CEP/47/Add.1) submitted by the ECE Committee on Environmental Policy, and we remain convinced that increased energy efficiency will be a major tool for fulfilling our commitments in the Kyoto Protocol.
32. In particular, we will promote action to reform energy markets and pricing to ensure there are cost-based prices and economic incentives that increasingly internalize the environmental costs of energy production and use. In this context we support all international activities to develop measures to reduce aircraft noise and air emissions. We furthermore support work towards the introduction of regulatory or fiscal measures in high-growth transport sectors such as aviation. We will promote action to progressively reduce and where possible remove energy price subsidies which counteract an efficient use of energy and/or have harmful effects on the environment by 2005.
33. We acknowledge the complex, cross-sectoral nature of energy efficiency policies and the need for the integration of those policies into other sectors, for instance in the field of housing, transport and industry. For energy efficiency policies to be effective, all relevant levels of government should ensure a strong and efficient coordination of policy measures.
34. We acknowledge the importance of international financing for effective energy conservation, and the development of renewable energy sources particularly in central and eastern Europe including the NIS countries, for example through the World Bank, the Global Environmental Facility (GEF), United Nations Development Programme (UNDP), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the

⁵ Canada and the United States of America strongly support energy efficiency as a major tool for reducing greenhouse gas emissions. They are firmly committed to continuing to increase energy efficiency. The endorsement of the Policy Statement on Energy Efficiency and the Guidelines on Energy Conservation in Europe would be inconsistent with a fundamental tenet of the Kyoto Protocol, to permit countries to meet environmental goals in accordance with national circumstances. Therefore, Canada and the United States of America cannot support paragraphs 31, 32 and 35.

⁶ Even though Turkey is not a signatory to the Kyoto Protocol, it has similar concerns to those of the United States and Canada. Therefore, it cannot support paragraphs 31, 32 and 35 either.

European Investment Bank (EIB), and the EU PHARE and TACIS programmes. We urge the international bodies concerned to make energy conservation and efficiency a priority in their operational policies and project implementation guidelines.

35. We will promote action to strengthen international cooperation in monitoring the implementation of energy efficiency policies. Progress will be reported to the next «Environment for Europe» Conference.

PAN-EUROPEAN BIOLOGICAL AND LANDSCAPE DIVERSITY STRATEGY

36. We acknowledge the Progress Report on the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, welcome the links which have been established with the implementation of the Convention on Biological Diversity and acknowledge the work undertaken under the Sofia Initiative led by Slovenia. We endorse the Resolution on Biological and Landscape Diversity (See Conference document ECE/CEP/54).⁷
37. We are aware that biological and landscape diversity, particularly in CEE and NIS, represents an important asset for Europe as a whole and express our concern about the increased pressure that risks to further deteriorate the situation. We resolve to strengthen and implement instruments for a better integration of biodiversity and landscape conservation objectives into sectoral policies at national and international levels, inter alia by developing appropriate economic and financial incentives.
38. In particular, we note that land use has a strong impact on biological and landscape diversity and that there are currently wide opportunities for progress as well as potential risks in this area. To take advantage of opportunities and to avoid negative impacts, we will take initiatives to integrate biodiversity considerations into the agricultural sector within the EU enlargement and transition processes.
39. We call on all participating States, international organizations, NGOs and the private sector to increase their support, as appropriate, for the implementation of the Convention on Biological Diversity, inter alia through the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, by exploring new and innovative financing means.

⁷ The United States of America welcomes and supports most elements of the Resolution on Biological and Landscape Diversity but cannot endorse it.

PUBLIC PARTICIPATION AND THE ROLE OF NGOs

40. We regard the Aarhus Convention, which provides recognition for citizens' rights in relation to the environment, as a significant step forward both for the environment and for democracy. We encourage all non-signatory States to take appropriate steps to become Parties to the Convention.
41. We note the Resolution of the Signatories to the Convention (See Conference document ECE/CEP/43/Add.1/Rev).
42. We recognize and support the crucial role played in society by environmental NGOs as an important channel for articulating the opinions of the environmentally concerned public. An engaged, critically aware public is essential to a healthy democracy. By helping to empower individual citizens and environmental NGOs to play an active role in environmental policy-making and awareness raising, the Aarhus Convention will promote responsible environmental citizenship and better enable all members of society to fulfil their duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations.⁸
43. The decision to hold a special dialogue with environmental NGOs during this Conference marks our recognition of their essential role, and our engagement to strengthen lines of communication between governments and NGOs, including in international fora. We recognize the new role played by NGOs in this Conference and we greatly appreciate their leadership in organizing and taking responsibility for the NGO session and in actively participating in Conference preparations.
44. We encourage countries to provide, as appropriate, practical and financial support for environmental NGOs, noting at the same time that part of the role of such groups can be to question government policies.

D. ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMME FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE (EAP)

REFOCUSING ON THE NIS

45. We recognize the effective role that the EAP Task Force has played in promoting environmental policy reform and capacity building in CEE countries and NIS.

⁸ Germany is not able to sign the Convention at this Conference. The decision on the signature will be taken within the time provided in article 17 of the Convention. Therefore, Germany is not in the position to support paragraphs 40, 41 and 42. Azerbaijan, Turkey and Uzbekistan are in a similar situation.

Participation in the Task Force has helped applicant countries, and their EU partners, to launch a dialogue on the environment during the enlargement process. We also welcome and encourage the more active participation in, and greater ownership of the process by the NIS. Taking into account the dynamism of the EU enlargement process and the large resources that the European Commission, the Member States and the Applicant States will be devoting to it, we agree that the main focus of future EAP work should shift towards the CEE countries and the NIS that are not part of the pre-accession process. In these countries, the need for external support for project preparation and implementation capacities, as well as for strengthening the operations of national environmental funds, is the greatest.

46. National Environmental Action Programmes (NEAPs), environmental financing and environmental management in enterprises should continue to provide the framework for the activities of the EAP Task Force, but the work should be designed and implemented better to respond to the differentiated needs of CEE and the NIS groups of countries. We acknowledge with appreciation the secretariat support that the OECD has provided to the Task Force. The Regional Environmental Center (REC) in Szentendre, Hungary, should play an increasing role in supporting the Task Force work in central and eastern Europe involving the applicant and non-applicant countries.

ENVIRONMENTAL FINANCING AND ECONOMIC INSTRUMENTS

47. We welcome the approaches outlined in the report «Environmental Financing in CEE/NIS: Conclusions and Recommendations (See Conference document ECE/CEP/50) and note that it presents a very varied picture. Some CEE countries have mobilized resources for environmental investments which are equal to, or greater than, OECD averages as a share of GDP. In the NIS, however, sources of environmental finance are weak or non-existent. These countries should develop appropriate financing strategies. To this end, we endorse the recommendations of the Report on Environmental Financing. In particular, we call for the development of more effective approaches to link the policies and instruments required to create demand and raise domestic finance with the mechanisms which supply financial resources for projects.
48. Environmental financing must come primarily from domestic sources. Economic instruments should play a more important role in terms of motivating the polluters to reduce pollution at their own costs (the polluter-pays principle), as well as promoting sustainable development and integration of environmental concerns into sectoral policies and raising revenues for national environmental funds and other forms of public and private financing. In this connection we welcome the exchange of experience among the countries in the framework of the Sofia Initiatives on Economic Instruments led by the Czech Republic and the UN/ECE-OECD workshop on economic instruments held in 1997 in the Czech Republic.

ECE/CEP/56
page 12

49. External finance will provide important assistance for applicant countries to meet EU environmental requirements. The main challenges will be to establish the policy and institutional frameworks, and the project preparation capacities, to ensure that these resources address priorities cost-effectively. External financing will remain very important in those countries that have limited domestic funding sources, particularly the NIS. Donor countries and international financial institutions (IFIs) should take a more proactive approach and expand their support to these countries, especially in contributing to financing pilot and demonstration projects in response to the increasing demand. External financing will also be important to help CEE countries and NIS to achieve global transboundary environmental objectives.
50. We welcome the recent review of the PHARE Guidelines in which the environmental sector is now made a main priority. We are however concerned that the TACIS programme still lacks a corresponding environmental profile. We therefore call for a similar recognition to that of the PHARE programme in the coming revision of the TACIS Regulation, including the need for close cooperation with other donors and IFIs, as well as enhanced procedures for project handling. In this respect, greater transparency in all phases of the project cycle is vital. We also call for an improved dialogue between TACIS and the beneficiary countries in order to make better use of existing TACIS assistance for environmental purposes.
51. We note the environmental projects financed and supported by the United Nations Development Programme (UNDP) at national and regional level in CEE countries and NIS.
52. We acknowledge the role IFIs have played in supporting CEE countries and NIS in addressing their environmental problems. We strongly urge IFIs to improve substantially their profiles as catalysts in pursuing environmental investment projects in the economies in transition. We will be more proactive, *inter alia*, through IFIs' Executive Directors, in promoting more and better environmental projects in the CEE countries and NIS as well as mainstreaming environmental concerns into IFI project portfolios.
53. All partners - CEE countries and NIS, IFIs, donors and increasingly the private sector - should strengthen their efforts to mobilize and channel financial resources to resolve priority environmental problems in particular by cofinanced projects. The EAP Task Force and PPC should work to catalyse and facilitate these efforts, and to prepare a report assessing progress for the next "Environment for Europe" ministerial meeting.

NATIONAL ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMMES (NEAPs)

54. We welcome the report «Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEEC/NIS» (See Conference document (ECE/CEP/49)) prepared by the EAP Task Force, noting that the principles

of the EAP remain valid. However as economic growth resumes, and needs and priorities within the CEE and the NIS region become differentiated, these principles will have to be applied even more rigorously. In the EU applicant countries, substantial changes in legislation and institutions as well as massive investments will be required. Cost-effective strategies to develop and implement them will be of crucial importance to the process. As the other CEE countries and the NIS move from development to implementation of NEAPs, a focused, pragmatic, result-oriented approach is urgently needed to overcome the scarcity of resources available. In this regard we encourage the coordination of NEAPs with the National Environmental Health Action Plans (NEHAPs).

PROJECT PREPARATION COMMITTEE

55. We welcome the achievements of the PPC in the CEE countries. The PPC should respond to the particular need for external financing and for proactive coordination among clients, host governments, donors and IFIs in the NIS and the CEE countries which are not involved in the EU enlargement process. Its main activities should focus on these countries, whilst it continues its activities in the 10 CEE EU applicant countries. Within the NIS and in those CEE countries which are not involved in the EU enlargement process, the PPC should continue to work in close cooperation with the countries concerned as well as with the EAP Task Force and strengthen its work by locating PPC officers in the region.

BUSINESS AND ENVIRONMENT

56. We undertake to catalyse, facilitate and strongly support the implementation of effective environmental management in enterprises including cleaner production in CEE countries and NIS based on the recommendations in the Policy Statement on Environmental Management in Enterprises in CEE/NIS (See Conference document ECE/CEP/51). We will give increased priority to environmental management in enterprises within bilateral and multilateral cooperation. We urge business and industry, trade unions, environmental citizens' organizations, educational institutions, and other stakeholders to work with us to these ends. We invite IFIs and international organizations to provide practical support for strengthening environmental management in enterprises in CEE countries and NIS. We urge donors, IFIs, CEE countries and NIS to create a business climate that will encourage the establishment of local private sector environmental goods and services companies in CEE countries and the NIS.
57. We welcome the opportunity within this Conference to extend a dialogue with prominent representatives of the business sector as well as the improved dialogue between industry and the environment set out at this year's CSD session. We confirm our willingness to establish this dialogue on a more continuous basis and invite the

business community to join us in this effort with the aim of promoting public private partnerships designed to achieve our common environmental objectives and more generally to promote sustainable development. We welcome the Message from the European Round Table of Industrialists on company investment in CEE countries, which identifies activities of good environmental practice that are also good business practice. We note with satisfaction that twinning arrangements between enterprises in west European countries and enterprises in CEE countries and NIS are being established to promote the transfer of environmental knowledge and experience in a most direct and practical way.

58. We invite the EAP Task Force to facilitate and support this process and to prepare, on the basis of the evaluation of progress made, a report for the next "Environment for Europe" Ministerial Conference.

REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTRES (RECs)

59. We recognize the development of the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe in Szentendre, Hungary, into an independent body of an international character. It provides a significant capacity to assist in solving environmental problems of the CEE region through cooperation among governments, NGOs and business, promotion of free access to information and public participation in environmental decision-making. We welcome initiatives of beneficiary countries to actively support the work of the Center.
60. In view of the importance of the civil society and public participation for improving the environmental situation, we welcome and endorse the establishment of regional environmental centres in Chisinau, Kyiv, Moscow and Tbilisi. They are being established and operated as independent bodies that will promote cooperation among interested parties in addressing regional, transboundary and local environmental issues in an open and transparent way. We welcome the initiatives for increased environmental cooperation among the countries of Central Asia and their intention to establish a regional environmental centre. We encourage the founders and other interested parties to provide the necessary resources for the activities of the centres and to establish an international coordination committee to coordinate with the work of these new RECs. We also take note of the first steps to establish a new REC as an independent body of an international character in Istanbul and encourage further steps in consultation with other parties, including those within the region, concerning the establishment of this centre.^{9,10}

⁹ General reservation by Armenia.

¹⁰ Reservation on the last sentence by Cyprus and Greece.

E. FUTURE OF THE ENVIRONMENT FOR EUROPE PROCESS

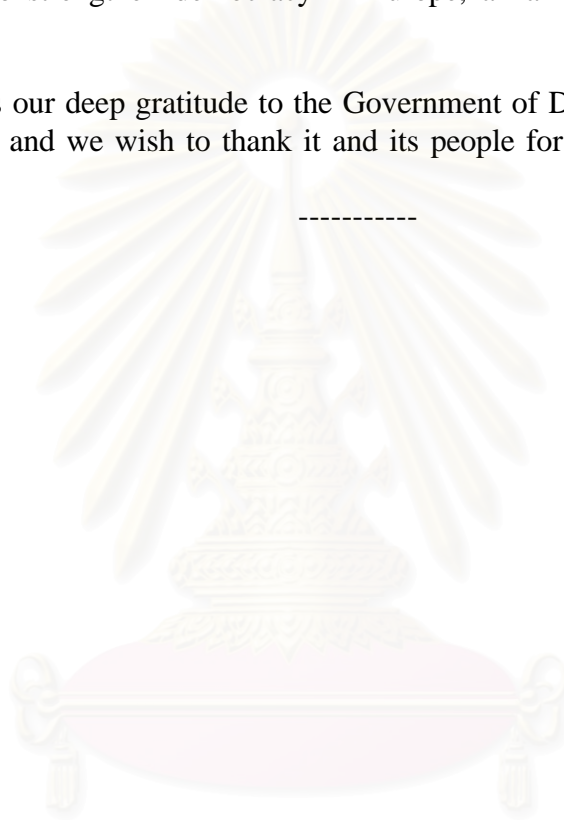
61. We are convinced that the "Environment for Europe" process has played an essential role in strengthening dialogue and cooperation in the environment field in Europe and in promoting sustainable development within the UN/ECE region. It has put the environment high on the agenda even in countries where the social and economic situation is unfavourable. The process has brought together a wide range of international organizations with an effective division of labour and channels of communications and collaboration between them. Environment is often seen as a model example of policy cooperation in Europe and we will strive to make it a model for the other continents of the world. The «Environment for Europe» process should build on the work done so far and, in particular, move forward from policy commitments to practical implementation.
62. We appreciate other ministerial processes concerned with the environment in Europe. We will take an active role within the follow-up to the ECE Conference on Transport and Environment, held in Vienna in November 1997, in particular by undertaking those actions which are foreseen in the Vienna Declaration and the Programme of Joint Action. We welcome the Joint Work Programme on the Conservation and Enhancement of Biological and Landscape Diversity in Forest Ecosystems 1997-2000 adopted by the Third Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Lisbon, 2-4 June 1998. We look forward to the Third Ministerial Conference on Environment and Health to be held in London in June 1999 and to achieving closer cooperation with the Environment and Health process, noting with satisfaction that a protocol to the UN/ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes is being prepared for this Conference with the aim of preventing, controlling and reducing water-related diseases by meaningful obligations. We welcome further processes of close cooperation like the ministerial conference on agriculture and environment which is under consideration in follow-up to the Integration of Biological and Landscape Diversity Objectives into Sectoral Policies (See Conference document ECE/CEP/53) and are committed to maximizing the benefit of these for the sake of the environment in Europe.
63. We consider that the broad institutional arrangements of Environment for Europe shall continue with the following adjustments:
- Taking into account the importance and the comprehensive character of the «Europe's Environment: The Second Assessment», we call on the EEA together with existing national and international networks to update this information regularly and present the findings based on indicators to our future ministerial conferences in order to support decision-making.

ECE/CEP/56

page 16

- The ECE Committee on Environmental Policy should continue to screen the Environmental Programme for Europe, taking into account in particular the report «Europe's Environment: The Second Assessment», in order to implement priority actions on a pan-European level within the context of its long-term programme of work and to report on progress of this work at the next Ministerial Conference.
- The EAP Task Force and PPC shall reorient their work and focus more on the NIS and those CEE countries not included in the pre-accession process. The Regional Environmental Center in Szentendre shall overall assume a greater role in the Environment for Europe process and specifically work on the activities of the EAP Task Force in CEE countries. The EAP Task Force shall also cooperate with new RECs in the NIS region.
- The progress since Sofia in reducing the number of preparatory meetings shall be maintained.
- The frequency of ministerial conferences shall be reduced to an interval of four years. The next Conference shall take place in the year 2002 on the tenth anniversary of the Rio Conference.
- A special meeting of senior officials shall convene before the end of this year and shall at that meeting, chaired by the present host country, decide on the next host country, preferably in a NIS country, and the exact date of the next Conference. In this connection, we take note of the offers by Kazakhstan, the Republic of Moldova and Ukraine to host the next conference.
- An ad hoc working group of senior officials shall convene two years before the next conference. This ad hoc working group shall serve as the coordinating body for the preparation of the substance for the next conference. The ad hoc working group shall be chaired by the host country of the next conference with the UN/ECE serving as secretariat.
- The work of this ad hoc working group of senior officials shall be prepared by an Executive Committee (EXECOM) composed of two senior officials from the CEE countries, two from the NIS and four from the western European countries. The Chairpersons of the UN/ECE Committee on Environmental Policy, the EAP Task Force, the PPC and the Council for the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, will participate as observers. It shall be chaired by the host country. The EXECOM shall also be established at the meeting of the ad hoc working group two years before the next conference. The practical preparations for the next conference shall be the responsibility of the host country.

64. We are committed to changing the negative trend in the state of the environment in the UN/ECE region and to monitoring progress at our next Conference in four years' time. In this connection it is essential to stop the continuous degradation of the environment in the whole of the UN/ECE region, with particular emphasis on the NIS and to maximize the environmental benefits of the EU enlargement process. We are convinced that increasing public participation in environmental decision-making is important to strengthen democracy in Europe, an aim which we are committed to pursuing.
65. We express our deep gratitude to the Government of Denmark for having hosted this Conference and we wish to thank it and its people for the warm hospitality we have received.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ECE/CEP/56
page 18

DECLARATION
On the Phase-out of Added Lead in Petrol

The Ministers/Heads of Delegations of Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, the Republic of Moldova, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Ukraine, the United Kingdom and the United States of America.

Who will sign the Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution concerning Heavy Metals, *

Concerned that the emissions of lead from the use of leaded petrol are causing severe damage to the environment and to human health;

Aware that techniques are available to reduce air pollution by almost eliminating lead emissions from on-road vehicles;

Aware that many countries have already phased out the use of added lead in petrol or are well underway in the process of doing so and have prepared plans for completely phasing out leaded petrol;

Considering that, beyond the measures provided for in the Protocol, timely and more effective reductions of lead emissions from petrol are feasible;

Declare as follows:

1. The Signatories to this Declaration have already phased out or will phase out the use of added lead in petrol for general use by road vehicles as early as possible and not later than 1 January, 2005.
2. The Signatories call upon the other Parties to the Convention who will sign the Protocol to join them in making every effort to control and reduce substantially their national lead emissions by phasing out the use of added lead in petrol for general use by road vehicles as soon as possible.

In witness whereof the undersigned have signed this Declaration.

.....

* Adopted by the Executive Body for the Convention at its special session at the Aarhus Conference on 24 June 1998.

Ministerial Declaration on Long-range Transboundary Air Pollution

We, the Ministers and Senior Officials for the Environment from UN/ECE countries and the European Community, attending the Aarhus meeting as Parties to the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution,

- * **NOTE** with serious concern that air pollutants, including hazardous chemical substances, continue to be transported in substantial amounts across national boundaries and over long distances, causing harm to human health and damage to ecosystems and natural resources of major environmental and economic importance;
- * **ARE RESOLVED** to continue and intensify our efforts to protect human health and the environment notwithstanding the pressure from other competing priorities. In so doing we take into account the positive effects that environmental policy may have on long-term economic activity and employment;
- * **RECOGNIZE** twenty years of successful cooperation between the Parties to the Convention, which sets an example for global action in environmental protection;
- * **CONSIDER** that the Convention is a key instrument for protecting our common environment by creating a scientifically based framework for gradually reducing the damage caused by air pollution to human health, the environment and the economy in the UN/ECE region;
- * **UNDERLINE** that the controls contained in the 1998 Protocols on Heavy Metals and Persistent Organic Pollutants constitute a significant step towards reducing emissions of substances that may cause adverse effects on human health or the environment;
- * **STRESS** the importance of all the requirements in the two Protocols and welcome the recent establishment of an Implementation Committee under the Executive Body for the Convention to assist in the review of compliance with the requirements of all Protocols to the Convention;
- * **ARE DETERMINED** to continue our efforts to further reduce the emissions of heavy metals and persistent organic pollutants by strengthening the measures on substances already included in the two Protocols as well as by adding new substances to the Protocols pursuant to Executive Body decisions 1998/1 and 1998/2;

ECE/CECP/56
page 20

- * **URGE** the Signatories to the Protocol on Persistent Organic Pollutants to strengthen their efforts, in cooperation with the World Health Organization (WHO) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), to review the availability and feasibility of alternatives to DDT, and to promote the commercialization of safer alternatives;
- * **ENCOURAGE** countries to strengthen their efforts to identify and solve the environmental problems caused by the use of polychlorinated biphenyls (PCBs), and work together to assist countries with economies in transition in dealing with these problems;
- * **ARE ALSO DETERMINED** to cooperate closely under the auspices of the United Nations Environment Programme to develop, preferably by the end of the year 2000, a global legally binding instrument on the elimination or control of certain persistent organic pollutants, including appropriate support to meet the special needs of developing countries and countries with economies in transition, taking into account measures to control the transfrontier movement of such substances;
- * **CALL UPON** all Parties to the Convention, as well as international financial institutions, to support the implementation process of the new Protocols through bilateral and multilateral assistance to Parties with economies in transition, mindful that their implementation will require substantial efforts;
- * **ENCOURAGE** Parties to the Convention to sign and ratify the new Protocols without undue delay and to do their utmost to implement them, if possible, even before their entry into force;
- * **NOTE** the progress made in developing a multi-pollutant/multi-effects approach including the technical basis for a draft protocol on nitrogen oxides and related substances, including ammonia and volatile organic compounds, covering all relevant sectors, based on scientific information and cost-effective solutions, and support acceleration of the negotiation of an ambitious and realistic protocol, with a view to finalizing it by mid-1999;
- * **WELCOME** the proposal to designate the North Sea Area as an SO_x Emission Control Area under the MARPOL 73/78 Convention;
- * **SUPPORT** the future priorities of work under the Convention, as outlined by the Executive Body, with a focus on implementation and compliance as well as review and extension of existing protocols;
- * **ARE KEENLY AWARE** of the need to sustain the networks and capacities of the scientists and experts who have provided the scientific foundation for these protocols and for the obligations they lay down on national strategies, policies, programmes, measures and information, research, development and monitoring, and review by the Parties;

- * **DECIDE TO APPLY** the same high scientific requirements to the revision of existing protocols and the development of any new ones;
- * **RECOGNIZE** that effective implementation of protocols and further development of cost-optimal abatement measures require our full commitment and equitable cost-sharing between all stakeholders, for research into and monitoring of the effects of air pollutants on ecosystems and human health, for refining the science on which EMEP is based and for developing further integrated assessment modelling for those pollutants for which it is appropriate.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายพรสรร กุณทลสุรگانต์ เกิดวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2516 ที่จังหวัดเชียงราย

ประวัติการศึกษา

- สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาจาก โรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ปี พ.ศ. 2535
- สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ ปี พ.ศ. 2540
- สำเร็จปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ ปี พ.ศ. 2547

ประวัติการทำงาน

- พนักงานฝ่ายบุคคล บริษัทสยามวอลล์ ลิสซิ่ง จำกัด ปี พ.ศ. 2540 -2541
- พนักงานการตลาด บริษัท ไดรเคเซลส์เทรดดิ้ง จำกัด ปี พ.ศ. 2541-2542
- วิทยากรบรรยายกฎหมายเบื้องต้น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดเชียงราย กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม ปี พ.ศ. 2542-2543
- นิติกร กรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2543 -
- ในระหว่างการศึกษา ระดับชั้น นิติศาสตรมหาบัณฑิต เป็นผู้ช่วยอาจารย์ ศูนย์กฎหมาย และการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2544-2546

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย