



รายงานการศึกษา

เรื่อง

หลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดย

ไพโรจน์ พลเพชร

เสนอ

คณะกรรมการด้านพลังงานอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

B 5/12

รายงานการศึกษา

เรื่อง

หลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดย

นายไพโรจน์ พลเพชร

เสนอต่อ

คณะกรรมการด้านพลังงานอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สารบัญ

บทนำ	ความเป็นมาสภาพปัญหา	1
บทที่ 1	หลักการสิทธิมนุษยชนกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	3 - 16
บทที่ 2	สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	17 - 36
บทที่ 3	กรณีศึกษาการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	37 — 65
บทที่ 4	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	66 — 72
บรรณานุกรม		

บทนำ

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 มีบทบาทสำคัญต่อความพยายามของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA) ของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ซึ่งเป็นทั้งของรัฐ และเอกชน และต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้รับรองเป็นลายลักษณ์อักษรโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน รวมทั้งการ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนแสดงความเห็นของตนก่อนที่จะหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จะอนุญาตหรือสั่งการให้ดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบัน การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ซึ่งเป็นทั้งของรัฐ และเอกชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังคงประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการด้านพลังงาน อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบกรณีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องพลังงาน อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้พิจารณาเห็นความสำคัญในการให้มีการปรับปรุงกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักการสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสในกระบวนการ และการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการศึกษา และวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดและอุปสรรคของกฎหมาย วิธีปฏิบัติของกระบวนการในปัจจุบัน ในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม จะช่วยให้เข้าใจถึงสถานการณ์ที่เป็นจริง อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมาย เครื่องมือหรือกลไกต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิของภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเสนอการปรับปรุงกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสในกระบวนการ และการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อประเมินความคิดเห็น ทักษะของหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้นต่อการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตการดำเนินงาน

1. ศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ข้อมูล ข้อกฎหมายในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงศึกษากฎวิธีตัวอย่างของโครงการที่ได้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
2. จัดทำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่อสำนักงานฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ควรจะเป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และมีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาข้างต้น

บทที่ 1

หลักการสิทธิมนุษยชนกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิทธิการมีชีวิตและการดำรงชีวิต เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แต่การที่มนุษย์จะสามารถมีชีวิตอยู่รอดและดำเนินชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้นั้น มนุษย์จำเป็นต้องมีสภาวะทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้นมนุษย์จึงต้องมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ตลอดจนสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ในการอยู่รอดและการพัฒนาคุณภาพตนเอง

หลักการสิทธิมนุษยชนสากล

สิทธิกำหนดเจตจำนงตนเอง (Right to self-determination)

สิทธิกำหนดเจตจำนงตนเองของประชาชน เป็นหลักการที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน เพราะเจตจำนงของประชาชน เป็นฐานที่มาแห่งอำนาจของรัฐบาล ทั้งการเข้าสู่อำนาจ และการใช้อำนาจรัฐทั้งปวง ดังนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง¹ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม² ได้รับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตัวเองไว้ในข้อ 1 ของกติกาทั้งสองฉบับ โดยกำหนดว่า “ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง และโดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตน รวมทั้งการดำเนินการในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนได้อย่างเสรี ตลอดจนสิทธิของประชาชนที่จะดำเนินการในการจัดการ

¹ ประกาศรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ มีนาคม 2519 และ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีต้องผูกพันตนตามกติกาฉบับนี้เมื่อเดือนตุลาคม 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ เดือนมกราคม 2540

² ประกาศรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ วันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลบังคับใช้วันที่ 3 มกราคม 2519 และ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542

โคกทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี และประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางแห่งการดำรงชีพของตนไม่ว่ากรณีใด"

สิทธิกำหนดเจตจำนงตนเอง จึงมีส่วนสำคัญอยู่ 3 ด้านที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน อย่างแยกไม่ออกคือ สิทธิของประชาชนในการกำหนดสถานะทางการเมือง สิทธิของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิในการกำหนดสถานะทางการเมือง มีความหมายสองประการ คือ ประการแรก เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ประชาชนของแต่ละประเทศมีสิทธิที่จะต่อต้านการคุกคามจากรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็น การคุกคามทางด้านการเมือง ทางด้านการทหารหรือทางด้านเศรษฐกิจก็ตาม ส่วนประการที่สอง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนภายในประเทศ ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกระบอบการปกครองหรือรัฐบาลของตนเอง

การที่ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดระบอบการปกครองหรือรัฐบาลของตนเอง ทำให้ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐ มีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ 25 ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน ในการออกเสียงเลือกตั้งรัฐบาล หรือได้รับการเลือกตั้ง และในการที่จะเข้าถึงการบริหารสาธารณะในประเทศของตน ดังนั้น นอกจากประชาชนจะแสดงเจตจำนงทางการเมืองโดยการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อให้ ผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตนตามลำพัง ซึ่งเรียกว่า"ประชาธิปไตยแบบตัวแทน" แล้ว ประชาชนยังมีสิทธิแสดงเจตจำนงทางการเมือง โดยการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจหรือการใช้อำนาจของรัฐได้โดยตรง ซึ่งหมายถึง การในอำนาจทางนิติบัญญัติ การบริหาร และการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ซึ่งเรียกว่า"ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม"

แต่อย่างไรก็ตาม โดยแท้จริงแล้ว แหล่งที่มาแห่งอำนาจของรัฐบาลและการใช้อำนาจของรัฐบาลจะต้องมาจากการแสดงเจตจำนงของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงเป็นหัวใจหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สิทธิในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในการกำหนดนโยบาย หรือทิศทาง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม โดยที่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มักจะใช้อำนาจกำหนดนโยบาย และพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม โดยไม่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม จึงทำให้ทิศทาง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมในการที่รัฐบาลจะใช้อำนาจกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สำหรับสิทธิในการพัฒนาวัฒนธรรมนั้น ประชาชนย่อมสามารถสืบทอด เผยแพร่และพัฒนาวัฒนธรรม ภูมิปัญญาของตน รวมทั้งการอนุรักษ์อัตลักษณ์ทางด้าน ภาษา ศาสนา หรือความเชื่อของประชาชนได้ตามเจตจำนงของตน

สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็น แหล่งที่มาของความอยู่รอดของมนุษย์ และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นสมบัติร่วมของมนุษย์ทุกคน ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนประชาชนได้มอบสิทธิหรืออำนาจการถือครองทรัพยากรธรรมชาติ อันหมายถึง ดิน น้ำ ป่า ให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชน หากรัฐบาลจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่สมเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้โดยตรง โดยเฉพาะ สิทธิในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล ในการกำหนดนโยบาย และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิกำหนดเจตจำนงตนเอง เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่เป็นที่มาหรือรากฐานของสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจน เป็นสิทธิที่จะก่อให้เกิดสิทธิอื่นๆของประชาชน

สิทธิในการพัฒนา (Right to development)

สิทธิในการพัฒนา เป็นผลจากการต่อสู้กับแนวความคิดเรื่องการพัฒนาที่มีการขยายแพร่หลายทั่วโลก โดยแนวคิดนี้เชื่อว่า การส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาที่จะนำไปสู่ การเพิ่มมาตรฐานการดำรงชีพที่ดีขึ้น แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมโลกหาเป็นเช่นนั้นไม่ ความยากจนยังคงดำรงอยู่อย่างกว้างขวาง ช่องว่างทางรายได้ โอกาส และคุณภาพในชีวิตของกลุ่มชนต่างๆ มีการขยายตัวมากขึ้น จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดมาเน้นความสำคัญของ “มิติแห่งความเป็นมนุษย์” ในกระบวนการพัฒนา จนกระทั่ง การให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงเรื่องการพัฒนา กับสิทธิมนุษยชน โดยเชื่อว่า “การพัฒนา ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในตัวเอง หากเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อการบรรลุ” ความก้าวหน้าของมนุษย์ที่ได้มีมิติทางด้านวัตถุหรือเศรษฐกิจเท่านั้น¹

การต่อสู้และความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนาระหว่างกลุ่มประเทศโลกที่สาม และประเทศสังคมนิยม กับประเทศอเมริกา และประเทศตะวันตก ได้ดำเนินมาตลอด จนกระทั่ง สมัชชาทั่วไปสหประชาชาติ จึงได้ลงมติรับรอง “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา” ในวันที่ 5 ธันวาคม 2529 โดยมีประเทศต่างๆ 146 ประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) ลงมติรับรอง

หลักการและสาระสำคัญของสิทธิในการพัฒนา

1. การพัฒนาหมายถึง กระบวนการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง เพื่อความผาสุกของประชาชน บนพื้นฐานที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา รวมทั้งการกระจายอย่างเป็นธรรมของผลประโยชน์จากการพัฒนา

2. สิทธิในการพัฒนา เป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งหมายถึง สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วม และได้รับผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง รวมทั้งสิทธิของประชาชน ในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง ตลอดจนสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

¹ ดูรายละเอียดใน จรัล โฆษณานันท์ “สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน” สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545 หน้า 387-388.

3.คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และคนเป็นผู้เข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และเป็นผู้รับประโยชน์จากสิทธิในการพัฒนา

4.รัฐต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการสร้างเงื่อนไขภายในประเทศ ที่เอื้ออำนวยให้สิทธิในการพัฒนาเกิดผลสัมฤทธิ์

5. รัฐทุกรัฐต้องร่วมมือกัน ในการส่งเสริมการพัฒนา ส่งเสริมระเบียบเศรษฐกิจใหม่ ระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความเสมอภาคแห่งอธิปไตย การพึ่งพาซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์ร่วมกัน และการร่วมมือกัน

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิในการพัฒนา ถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง ที่เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเน้นย้ำสิทธิดังกล่าวให้หนักแน่นยิ่งขึ้น ถึงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับผลจากการพัฒนาในทุกด้านดังกล่าว อันถือเป็นหนทางในการบรรลุถึงสิทธิมนุษยชนของประชาชน

สิทธิในสิ่งแวดล้อม

การที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิต และมีสุขภาพที่ดีได้จำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และปลอดภัย แต่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง จึงสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐ ในการจัดการกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้สภาพการดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิต และความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ทุกคน ดังนั้น มนุษย์จึงมีสิทธิที่มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ เพื่อจะประกันให้มนุษย์สามารถอยู่รอด และสามารถพัฒนาตัวเองได้ สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพจึงเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่ง อันเป็นรากฐานทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ หรือ กิจกรรมการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สิทธิที่จะดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือในกรณีได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน รัฐต้องมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะรักษาระบบนิเวศน์ให้สมดุล และกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อปกป้อง คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลักการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นผลผลิตของการต่อสู้ที่ต่อเนื่องยาวนานเพื่อประชาธิปไตยในสังคมไทย อันเป็นการต่อสู้เพื่อยืนยันว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ จึงมีสิทธิ หรือมีอำนาจในการกำหนดการได้มาซึ่งอำนาจ และใช้อำนาจของผู้ถือครองอำนาจรัฐ เพราะผู้ถือครองอำนาจรัฐจะได้อำนาจ ก็ต่อเมื่อการรับอำนาจจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจของผู้ถือครองอำนาจรัฐ จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อจะทำให้การใช้อำนาจของผู้ถือครองอำนาจรัฐมาจากเจตจำนงของประชาชน ดังนั้น เจตนารมณ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ การส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของสิทธิกำหนดเจตจำนงตนเอง และสิทธิในการพัฒนาอันประกอบด้วยสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิการมีส่วนร่วมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิที่จะมีชีวิตในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ

หลักการและสาระสำคัญของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 76 กำหนดให้ รัฐต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง สำหรับการตัดสินใจทางการเมือง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจการสำคัญที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติ และประชาชน โดยการให้ออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ แต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง โดยการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไม่ให้สิทธิหรืออำนาจแก่ประชาชนตัดสินใจได้โดยตรง เพราะผลของการออกเสียงประชามติของประชาชน

กลับเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล อันเป็นการขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่ต้องตั้งอยู่บนฐานของการแสดงเจตจำนงของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ

สิทธิการมีส่วนร่วมในทางนิติบัญญัติ โดยทั่วไปการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภา เป็นอำนาจของตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่รัฐธรรมนูญมาตรา 170 ได้รับรองให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อจำนวนชื่อ 50,000 คน เพื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา โดยสามารถมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปพิจารณากฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาจะต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น เช่นสิทธิชุมชน สิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.สิทธิการมีส่วนร่วมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ก่อนการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดและแสวงหาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของตนเอง โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำโดยรัฐ แต่ภายหลังจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา รัฐเป็นเพียงผู้เดียวที่เป็นผู้ถืออำนาจกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ทำให้แนวทางการพัฒนามุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยละเลยคุณภาพชีวิตของประชาชน ผลจากการพัฒนาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความยากจน และ ความไม่เป็นธรรมในการได้รับผลประโยชน์ของการพัฒนา รวมทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม¹

ดังนั้น โดยแท้จริงแล้ว สิทธิการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิทธิของประชาชน แต่การที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นเพียงการใช้อำนาจแทนประชาชนนั่นเอง แต่เมื่อรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน และกลับสร้างปัญหาต่างๆดังกล่าว ประชาชนย่อมมีความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยตนเอง รัฐธรรมนูญ มาตรา 76 ได้รับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 89 ได้กำหนดให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้อง

¹ ดูรายละเอียดใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)" หน้า 1-2

กับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศใช้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมโดยผ่านสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แต่ประชาชนยังคงมีสิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เพราะสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลมาแล้ว จึงไม่ใช่สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่อย่างใด

ในปัจจุบัน นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติแล้ว ยังมีแผนพัฒนาภูมิภาค แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาตำบล ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาดังกล่าวด้วย

เนื่องจากการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นที่มาของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจชีวิตและการเลือกดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้นสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นสิทธิที่ทรงความสำคัญที่จะทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมอื่นๆ ของประชาชนบังเกิดผลอย่างแท้จริง

3. สิทธิการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ

สิทธิของประชาชนที่จะมีชีวิต และดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีสุขภาพที่ดี และมีสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นหากรัฐจะใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการหรือกิจกรรมใดที่เป็นทั้งของรัฐ หรือเอกชนที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง และ มีผลกระทบต่อชุมชน ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และ คุณภาพชีวิตของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 59 จึงได้รับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม และสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อภาพดำเนินโครงการหรือกิจกรรม โดยรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น รัฐต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลต่อประชาชน รวมทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

TD
19/6.68
+ 15
พ 992
2547
e.1



การที่ประชาชนได้รับทราบข้อมูล จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ที่จะทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็น จะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมก็ตาม

4. สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม มีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก เพราะสิทธิดังกล่าว มีผลกระทบต่อความอยู่รอดของประชาชนเช่นเดียวกันแม้ว่าฐานที่มาของสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีความแตกต่างกันก็ตาม

ประการที่สอง เป็นการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่ม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ให้ความสำคัญเฉพาะแต่ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ดังที่เป็นมาในอดีต กล่าวคือ เป็นการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม ทั้งบุคคลในฐานะปัจเจกบุคคล สิทธิของกลุ่มที่เป็นองค์การอิสระ สิทธิชุมชนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ รัฐ

ประการที่สาม การเชื่อมโยงสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับหลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน เพราะการพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ อันส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

4.1 สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ฐานที่มาของสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือ การที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติ จึงย่อมมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน รัฐธรรมนูญจึงได้รับรองให้บุคคลต่าง ๆ มีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

(1) สิทธิของประชาชนในฐานะบุคคล รัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ได้รับรองให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชน ในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการได้รับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างความมั่นคงให้กับทรัพยากรธรรมชาติ

(2) สิทธิของชุมชนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ได้รับรองให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน เพราะชุมชนท้องถิ่นดำรงชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในอดีตรัฐกลับจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มธุรกิจเอกชน ทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นแหล่งที่มาชีวิต ของ ชุมชน

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 290 ได้รับรองอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ใน 3 ลักษณะด้วยกันคือ

ก. มีอำนาจจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ จะต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการดังกล่าวด้วย

ข. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกพื้นที่ในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ค. การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาโครงการ หรือการดำเนินการ โดยรัฐหรือเอกชนนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่ของคนทั้งนี้จะต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตาม ในการพิจารณาโครงการ หรือกิจกรรมดังกล่าวด้วย

โดยแท้จริงแล้ว การใช้อำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้อำนาจของรัฐท้องถิ่นที่มีกระจาย อำนาจจากรัฐส่วนกลางจึงต้องให้สิทธิของประชาชน และสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย

4.2 สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการดำรงชีวิตของประชาชนนอกจากจะมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมของรัฐหรือเอกชนย่อมก่อให้เกิดภาวะมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งสารพิษ วัตถุอันตราย และของเสียที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่กลายเป็นภัยคุกคามที่รุนแรงต่อสิทธิในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ และสุขภาพของประชาชนทุกคน รัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ได้รับรองหลักการ ประชาชนต้องดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนหรือกล่าวให้ถึงที่สุดย่อมหมายถึง สิทธิของประชาชนที่จะมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั่นเอง และจากสิทธิดังกล่าว ประชาชนจึงสิทธิการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม

1. สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ ดังนั้นไม่ว่ารัฐ และชุมชนจะมีนโยบายหรือมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดทำแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประชาชนจึงย่อมมีสิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการดังกล่าวได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐหรือเอกชน

2. สิทธิขององค์กรการอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม มีสิทธิให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการ หรือ กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. สิทธิของประชาชนในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

4.3 สิทธิในการมีส่วนร่วมในการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการสำคัญในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ และชุมชนจากการดำเนินโครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเป็นมาตรการก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ประชาชนจึงย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี รัฐธรรมนูญ มาตรา 56 จึงได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนมีสิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีมาตรการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการคุ้มครอง ส่งเสริม และ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมก็มีสิทธิที่จะให้ความเห็นต่อการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ การมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะประกันการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนต้องได้ใช้สิทธิเสรีภาพอื่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ หรืออาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ได้ อันประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพดังต่อไปนี้

1. สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

การที่ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนาประเทศ การจัดทำโครงการพัฒนา การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ย่อมเป็นหัวใจสำคัญของการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะหากประชาชนไม่มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมก็ยากที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา 58 จึงได้รับรองสิทธิให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ โดยประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยุ่ในการครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ประชา

ชนยังมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อประชาชน หรือ ชุมชนของตนเอง

2. เสรีภาพในการรวมกัน

เสรีภาพในการรวมกันเป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆของประชาชน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ผลประโยชน์ชุมชน และผลประโยชน์สาธารณะ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในระบบประชาธิปไตย การรวมตัวกันของประชาชน จะเป็นปัจจัยที่สำคัญ ที่จะทำให้ประชาชนมีความสามารถในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ การรวมตัวกันจะก่อให้เกิดการรวบรวมพลังทางข้อมูลข่าวสาร พลังทางความคิด พลังทางปัญญา และพลังทรัพย์ รวมทั้งความเชื่อมั่นในการที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการของรัฐในทุกๆด้าน รัฐธรรมนูญ มาตรา 44 จึงได้รับรองให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือ หมู่คณะอื่น

3. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

การที่ประชาชนจะใช้สิทธิการมีส่วนร่วมได้นั้น ประชาชนต้องสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการหรือความคิดเห็นของตนได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำ หรือแทรกแซงจากรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 44 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประกันให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

4. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เป็นเสรีภาพการแสดงความคิดเห็น แต่เป็นการแสดงความคิดเห็นแบบรวมหมู่ เพื่อแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้ง หรือสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ และโดยทั่วไปแล้ว การชุมนุมโดยสงบมีความต่อเนื่องกับการเดินขบวน จึงถือได้ว่าการเดินขบวนเป็นส่วนประกอบหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 44 จึงได้รับรองให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ เพื่อจะเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมได้สมเจตนารมณ์อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนมาจากรากฐานสิทธิกำหนดเจตจำนงตนเอง เพราะเจตจำนงของประชาชนเป็นที่มาของอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจรัฐ และการที่ประชาชนมีสิทธิกำหนดมีสิทธิกำหนดเจตจำนงตนเองย่อมทำให้ประชาชนมีสิทธิกำหนดระบบการเมือง กำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กำหนดการจัดกาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจใช้อำนาจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในรูปแบบของการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือ การกำหนดมาตรการใดๆตามนโยบาย หรือ แผนพัฒนาทั้งหลาย ประชาชนจึงย่อมมีสิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้อำนาจของรัฐ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะดังกล่าว สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องเป็นการมีส่วนร่วมตั้งแต่การร่วมรับข้อมูลข่าวสาร การร่วมคิดพิจารณาตัดสินใจ การร่วมรับผลประโยชน์ ตลอดจนการร่วมติดตามตรวจสอบ

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีหลักประกันให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีเสรีภาพในการรวมตัว มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

เนื่องจากมาตรการการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงมาตรการหนึ่งของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สิทธิการมีส่วนร่วมในการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงหมายถึงการที่ประชาชนในฐานะ บุคคล กลุ่ม องค์การอิสระหรือชุมชน สามารถร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ และร่วมติดตามตรวจสอบกระบวนการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอน คือ ขั้นการกลั่นกรองโครงการ ขั้นกำหนดขอบเขตการศึกษา ขั้นจัดทำรายงาน ขั้นพิจารณารายงาน และขั้นติดตามตรวจสอบโครงการ

บทที่ 2

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยได้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการหนึ่งเพื่อใช้ป้องกันภัยและความเสี่ยงจากภัย ที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และอาจเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และสภาพแวดล้อม ซึ่งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งต่างๆทั้ง แม่น้ำ ลำคลอง บึง น้ำทะเลชายฝั่ง น้ำบาดาล มาตรฐานคุณภาพอากาศ มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือน และมาตรฐานในเรื่องอื่นๆ รวมทั้งมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษจากแหล่งกำเนิดอื่นๆ

2. การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือลักษณะภูมิประเทศที่มีระบบนิเวศแตกต่างจากพื้นที่อื่น หรือมีระบบนิเวศที่อาจถูกทำลายได้ หรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ แต่พื้นที่ที่ประกาศจะต้องไม่เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับพื้นที่ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนดมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะพื้นที่นั้นๆได้

3. การจัดทำแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 2 ระดับด้วยกัน คือ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติ และ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เป็นมาตรการที่

ใช้เป็นแนวทางในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อม แผนการจัดการคุณภาพสีงแวดล้อมประกอบ ด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในด้านต่างๆ คือ การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสีงแวดล้อมอื่น การควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์สีงแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสีงแวดล้อมศิลปกรรม การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน การตรวจสอบติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสีงแวดล้อม เป็นต้น

4. การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ

การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ เป็นมาตรการเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษในพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษและมีแนวโน้มที่ร้ายแรง เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจเกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสีงแวดล้อม การประกาศเขตควบคุมมลพิษจึงต้องการให้มีการศึกษาและประเมินสภาพปัญหา และสามารถเสนอมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นอย่างเร่งด่วนสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น

มาตรการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสีงแวดล้อมดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสีงแวดล้อม คณะกรรมการสีงแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการกำหนดมาตรการดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสีงแวดล้อม สิทธิของการมีส่วนร่วมของชุมชน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รับรองได้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสีงแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อเพิ่มสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสีงแวดล้อมด้วย แต่ในกรณีนี้จะไม่นำเสนอในรายละเอียด เพราะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทั้งๆที่มีความสำคัญพอกๆกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสีงแวดล้อม

ปัญหากระบวนการประเมินผลกระทบสีงแวดล้อม

ความเป็นมาและหลักการประเมินผลกระทบสีงแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสีงแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA) เป็น มาตรการในการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆที่อาจเกิดผล

กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเสนอมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบ รวมทั้งแผนการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระหว่างการก่อสร้าง และการดำเนินโครงการก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นมาตรการที่สำคัญในการตรวจสอบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม โดยการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดทางเลือกในการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อวิถีดำรงชีวิตของประชาชนและชุมชน

หลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้นำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 และในปัจจุบันได้มีการกำหนดไว้เป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1.การกลั่นกรองโครงการ (Screening process)

การกลั่นกรองโครงการ เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจะพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการใดจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนักน้อยเพียงใด และจะต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือไม่ และในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่าโครงการหรือกิจการดังกล่าวจะไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีมาตรการที่สามารถควบคุมแก้ไขผลกระทบได้จริง ก็อาจจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination-IEA) และอนุมัติให้ดำเนินโครงการหรือกิจการได้ แต่ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ระดับผลกระทบได้ก็จะต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้พิจารณาต่อไป การตัดสินใจกำหนดว่าโครงการหรือกิจการใดต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการตัดสินใจใช้อำนาจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชนอย่างมาก ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตัดสินใจดังกล่าว แต่ปรากฏว่าอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดว่าโครงการหรือกิจการ

การใดบ้าง ไม่ว่าจะเป็นโครงการหรือกิจการของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน และโครงการหรือกิจการของเอกชน กลับเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่จะเป็นผู้ประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการประกาศประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) จำนวน 22 โครงการหรือกิจการ เช่น เชื้อนกักเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ การชลประทาน สนามบินพาณิชย์ โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ระบบทางพิเศษ หรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง การทำเหมือง นิคมอุตสาหกรรม ท่าเรือพาณิชย์ โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเคมีกลั่นน้ำมัน โรงงานปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ เหล็กหรือเหล็กกล้า การผลิตปูนซีเมนต์ การถลุงแร่หรือหลอมโลหะ การถมดินในทะเลอาคราที่ตั้งริมน้ำหรืออยู่ใกล้เขตอุทยานหรืออุทยานประวัติศาสตร์ อาคารชุดพักอาศัย การจัดสรรที่ดิน โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ทางหลวง หรือถนน โรงงานกำจัดของเสีย อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมการผลิตยากำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ อุตสาหกรรมผลิตปิโตรเลียม และระบบขนส่งปิโตรเลียมหรือการขนส่งน้ำมันทางท่อ นอกจากนี้ยังมีโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมติคณะรัฐมนตรี

ปัญหาสำคัญของการกำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการดังกล่าว นอกจากประชาชน จะไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดแล้ว ยังไม่สามารถจะกำหนดให้ครอบคลุมโครงการหรือกิจการที่มีส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่นได้อีก และเกิดการหลีกเลี่ยงการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ง่าย ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและชุมชนในที่สุด

2. การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Scoping process)

เมื่อจะศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการใดๆ จะต้องมีการทำขอบเขตการศึกษา โดยพิจารณาประเด็นที่จะศึกษาให้ครอบคลุมผลกระทบทุกด้านที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัย และวิถีดำรงชีวิตของประชาชนและชุมชน ตลอดจนแนวทางและมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าจะศึกษาครอบคลุมผลกระทบในทุกด้านหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญที่จะทำ

ให้ขอบเขตการศึกษามีความชัดเจนและครอบคลุมทุกด้าน รวมถึงการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมได้อีกด้วย

ในปัจจุบัน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาระบบสิ่งแวดล้อม 4 ด้าน คือ¹

1. ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เป็นการศึกษาถึงผลกระทบในด้านภูมิประเทศ ดิน ทรัพยากรธรณี แร่ธาตุ น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน น้ำทะเล อากาศเสีย ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง จากการดำเนินโครงการหรือกิจการ

2. ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ปะการัง นก ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

3. คุณค่าการใช้ประโยชน์ต่อมนุษย์ เป็นการศึกษาถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งทางกายภาพและชีวภาพของมนุษย์ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำดื่ม น้ำใช้ การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณสุข โภค ไฟฟ้าพลังงาน การสันธนาการ การควบคุมน้ำท่วม และการระบายน้ำ ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลง ส่งผลกระทบอย่างไรจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ

4. คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต เป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชน ชุมชน สภาพเศรษฐกิจและสังคม การประกอบอาชีพ สาธารณสุข อาชีพอนามัย วัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม รวมทั้งสุนทรียภาพ ทัศนียภาพ ความสวยงามตามธรรมชาติ

ปัจจุบันนิติบุคคลที่ได้ใบอนุญาตจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เป็นผู้ทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกกันว่าบริษัทที่ปรึกษาและเจ้าของโครงการจะเป็นผู้นำขอบเขตการศึกษาผลกระทบที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดขึ้นมา เป็นแนวทางสำคัญในการ

¹ ปารีชาติ ศิวะลักษณ์ "อ่างในสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ; ธรรมาภิบาล การมีส่วนรวม ของประชาชนและกระบวนการสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ.สายธาร.2544, หน้า 153

จัดทำขอบเขตการศึกษารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบจึงเป็นบทบาทของเจ้าของโครงการร่วมกับนิติบุคคล หรือบริษัทที่ปรึกษาโดยที่ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

ปัญหาที่สำคัญของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาคือ นิติบุคคลที่จัดทำรายงานมักจะให้ความสำคัญกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ โดยไม่ให้ความสำคัญกับผลกระทบด้านสังคมหรือผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนเท่าที่ควร และมีแนวโน้มที่จะจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการเท่านั้น แต่ไม่ให้ความสำคัญกับทางเลือกการพัฒนาในกรณีที่ไม่มีโครงการน้อยมากหรือไม่มีเลย สาเหตุสำคัญนอกจากที่เจ้าของโครงการหรือกิจการเป็นผู้ว่าจ้างนิติบุคคลที่จัดทำรายงาน ทำให้นิติบุคคลไม่สามารถทำงานโดยอิสระได้แล้ว ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบอีกด้วย จึงไม่ให้ความสำคัญเห็นคุณค่าทางด้านสังคมหรือผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน

3. การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Report preparation)

หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา เพื่อทำการศึกษารายละเอียดต่างๆของโครงการหรือกิจการตามขอบเขตการศึกษาผลกระทบที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งโดยทั่วไปจะทำการศึกษาในประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

(1) รายละเอียดของโครงการ ได้แก่ ประเภทและขนาดโครงการ สถานที่ตั้ง กระบวนการและกิจกรรมภายใน โครงการ เป็นต้น

(2) รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมปัจจุบัน ได้แก่ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทรัพยากรทางชีวภาพ ระบบนิเวศน์ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าคุณภาพชีวิต

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยการศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบให้เห็นผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากสภาพที่ไม่มีโครงการและคาดเดาสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีโครงการ

(4) การเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเสนอทางเลือกในการดำเนินการโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการสูญเสียทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่างๆ ที่มีต่อประชาชนอย่างรุนแรง ตลอดจนการเสนอทางเลือกที่จะไม่ดำเนินโครงการด้วย

เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการจัดทำรายงานดังกล่าวเสร็จแล้วก็จะจัดส่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจต่อไป ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการของเจ้าของโครงการแต่เพียงผู้เดียว อันอาจจะทำให้การจัดทำรายงานไม่สอดคล้องกับขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรืออาจจะไม่ครอบคลุมรอบด้านเพียงพอ จึงต้องเปิดโอกาสให้มีประชาชนได้ตรวจสอบการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

หากพิจารณาในทางปฏิบัติ ผู้ที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่แท้จริงคือ บริษัทที่ปรึกษา ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการทั้งที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนเป็นผู้ว่าจ้าง และเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับบริษัทที่ปรึกษาที่จะสามารถจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งต้องเป็นนิติบุคคลดังต่อไปนี้

1. สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือสถาบันวิจัยที่มีฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายไทย
2. นิติบุคคล ซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทย แต่ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยหรือให้คำปรึกษาทางราชการ
3. นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายต่างประเทศ แต่นิติบุคคลดังกล่าวต้องมีสถาบันอุดมศึกษา สถาบันวิจัย หรือนิติบุคคลไทยซึ่งได้รับใบอนุญาต เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเข้ารอบในการทำรายงานด้วย และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเดียวกับการศึกษาวิจัยและให้คำปรึกษาทางราชการ
4. รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งเฉพาะแต่ในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น

5. สภาการเมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยสภาการเมืองแร่เฉพาะแต่ในกิจการ ของสมาชิก

4. การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดผู้มีอำนาจและขั้นตอนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจำแนกตามลักษณะเจ้าของโครงการดังนี้

1. โครงการที่เป็นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการที่รัฐร่วมงานกับเอกชน ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการได้ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จแล้ว ต้องเสนอรายงานให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาแล้วต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเสร็จแล้วต้องนำเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการนั้น

2. โครงการที่เป็นของเอกชน เมื่อเจ้าของโครงการว่าจ้างให้บริษัทที่ปรึกษาทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จแล้วต้องเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนฯ จะตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงานเพื่อให้เจ้าของโครงการปรับปรุงเพิ่มเติมได้ สำนักงานนโยบายและแผนฯ จะพิจารณารายงานที่ครบถ้วนและถูกต้องแล้วเพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้นให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตต้องนำรายงานเพื่อประกอบการออกใบอนุญาต แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบรายงานและสั่งให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรายงานใหม่ทั้งฉบับ เจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งแล้วนำเสนอรายงานตามขั้นตอนต่อไป

อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่มีอำนาจหรือบทบาทที่สำคัญในการตัดสินใจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ กล่าวคือ คณะกรรมการผู้ชำนาญ

การมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบรายงานสำหรับโครงการของเอกชน และพิจารณาในความเห็นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบสำหรับโครงการของรัฐ ซึ่งถ้าหากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญจะมีองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้องหรือโดยส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการมหาวิทยาลัย ส่วนที่สองคือ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงทำให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการขาดองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่สำคัญกว่านั้นในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ไม่มีเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาอีกด้วย

สำหรับการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการของรัฐ นอกจากประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญแล้ว ประชาชนก็ยังไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การใช้อำนาจพิจารณาตัดสินให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ หรือเอกชน เป็นการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีแต่ฝ่ายเดียว โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด จึงส่งผลให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมาก และก่อให้เกิดความขัดแย้งค่อนข้างสูงอีกด้วย

5. การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Monitoring)

เมื่อหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด โดยต้องนำมาตรการที่มีการเสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตให้เจ้าของโครงการสามารถดำเนินนโยบายหรือกิจกรรมต่อไป และให้ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตต้องติดตามการตรวจสอบปฏิบัติตามมาตรการต่างๆที่ระบุไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องมีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบผลกระทบและมาตรการลดผลกระทบทั้งในระยะเริ่มดำเนินการในระหว่างการดำเนินการและภายหลังจากการดำเนินการ

แล้ว แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่างๆที่เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม วิธีชีวิตของประชาชนและของชุมชน ในขณะเดียวกันก็ไม่เปิดโอกาสหรือไม่มีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการติดตามการตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกด้วย จึงทำให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมทั้งของรัฐและเอกชนยังประโยชน์เฉพาะเจ้าของโครงการ โดยต้องใช้จ่ายด้วยวิธีชีวิตของประชาชน ชุมชน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างประมาณค่ามิได้

จากการพิจารณาถึงกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง และประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือการที่ไม่มีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับกฎหมายและนโยบายของรัฐ แม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักการและแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการหนึ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งธุรกิจเอกชนจึงจำเป็นต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หลักการสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

1 การมีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งประชาชน ชุมชน องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมจึงประกอบด้วยบุคคล ดังนี้

1.ประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคล

- 2.องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล
- 3.องค์กรประชาชนในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล
- 4.ชุมชนท้องถิ่น
- 5.องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม
- 6.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร
- 7.สถาบันการศึกษา
- 8.สื่อมวลชน

2.การมีส่วนร่วมทุกระดับ คือ การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

1. การมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนและกระบวนการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
3. การมีส่วนร่วมต้องมีผลผูกพันต่อการตัดสินใจของรัฐอย่างแท้จริง

จากหลักการดังกล่าว จึงสามารถจำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
2. สิทธิการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากองค์กรหรือหน่วยงานสำคัญที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยแท้จริงมีอยู่ 3 องค์กรหรือหน่วยงานคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะ

กรรมการผู้ชำนาญการ และนิติบุคคลหรือบริษัทที่ปรึกษาที่ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. สิทธิการมีส่วนร่วมกำหนดคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เนื่องจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการของรัฐหรือโครงการของรัฐที่ร่วมกับเอกชน เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ ประชาชนจึงต้องมีสิทธิในการร่วมกำหนดหลักเกณฑ์องค์ประกอบ คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก และถอดถอนจากตำแหน่งกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งต้องมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และมีสิทธิเป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. สิทธิการมีส่วนร่วมกำหนดคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

คณะกรรมการผู้ชำนาญการทั้งระดับชาติ และระดับจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจให้ความเห็นชอบ และเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสำหรับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการของเอกชนหรือโครงการที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการของรัฐ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเพื่อเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประชาชนจึงมีสิทธิในการร่วมกำหนดหลักเกณฑ์องค์ประกอบ คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือกกรรมการผู้ชำนาญการ และการถอดถอนจากตำแหน่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และมีสิทธิรับสมัครเป็นกรรมการผู้ชำนาญการทั้งระดับชาติ และระดับจังหวัด

3. สิทธิการมีส่วนร่วมกำหนดนิติบุคคล หรือบริษัทที่ปรึกษาผู้ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างนิติบุคคลหรือบริษัทที่ปรึกษาเป็นผู้ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ทำรายงานจึงต้องมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปรับปรุงรายงาน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประชาชนจึงย่อม

มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติ และวิธีการถอดถอนเพื่อออกใบอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรรมการผู้ชำนาญการ และนิติบุคคลผู้จัดทำรายงานดังกล่าว ต้องมีหน้าที่เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเมื่อมีการจัดทำหลักเกณฑ์และต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้สนใจ องค์การพัฒนาเอกชน องค์การประชาชน ชุมชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาและสื่อมวลชน เพื่อร่วมตัดสินใจและเมื่อจัดการทำรวมหลักเกณฑ์ที่เสร็จแล้วต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนดังกล่าวแสดงความคิดเห็นต่อร่างหลักเกณฑ์ก่อนที่จะประกาศการใช้ต่อไป ตลอดจนต้องให้ประชาชนดังกล่าวสามารถตรวจสอบและเสนอให้มีการสอบสวน หรือถอดถอนการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรรมการผู้ชำนาญการ และผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่การกลั่นกรองโครงการ การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการติดตามตรวจสอบ

1. สิทธิการมีส่วนร่วมในการกลั่นกรองโครงการ

การกลั่นกรองโครงการ เป็นมาตรการที่กำหนดว่าโครงการใดทั้งของรัฐและเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและจำเป็นต้องทำรายงานรูปแบบไหน เช่น รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ทั้งนี้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) จะเป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองว่าโครงการมีความจำเป็นในระดับที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือไม่ โครงการใดที่ไม่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากอาจจัดทำในระดับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น แต่หากโครงการใดที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากก็ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อำนาจการกำหนดประเภทและโครงการหรือกิจการของรัฐและเอกชน เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการหรือกิจการใดที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นหรือต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังนี้

1. สิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำหนดโครงการหรือกิจการ คือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องมีหน้าที่แจ้งข้อมูลให้บุคคลผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมทราบคือ ประชาชนทั่วไป องค์กรประชาชนต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศึกษา เจ้าของโครงการ และสื่อมวลชน

2. สิทธิการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและการตัดสินใจ

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำหนดโครงการต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้ที่มีสิทธิมีส่วนร่วมดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนร่วมเสนอข้อคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในการกำหนดโครงการที่ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบประเภทและขนาดของโครงการ

เมื่อได้มีการร่างกำหนดโครงการของรัฐหรือเอกชนเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องจัดส่งร่างกำหนดประเภทและขนาดของโครงการเพื่อให้ผู้เข้าร่วมปรึกษาหารือเสนอความคิดเห็น เพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างกำหนดดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดตามความเหมาะสม ก่อนที่จะประกาศใช้ต่อไป

4. สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

เมื่อมีการประกาศใช้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการของรัฐหรือเอกชน ต้องให้บุคคลผู้มีสิทธิการมีส่วนร่วมมีสิทธิเสนอให้มีการทบทวนประเภทและขนาดของโครงการได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนช่วงต้น

2. สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการกำหนดประเด็นที่จะศึกษาให้ครอบคลุมผลกระทบทุกด้านที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการทั้งผลกระทบต่อคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม และผลกระทบทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับวิถีดำรงชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการเสนอแนวทางและมาตรการเพื่อป้องกัน และแก้ไขผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนการเสนอทางเลือกอื่นในการดำเนินโครงการซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ สำนักนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดแนวทางเพื่อให้เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาใช้เป็นกรอบเพื่อจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผู้มีสิทธิมีส่วนร่วม ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังนี้

1.สิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้

หน่วยงานของรัฐ คือสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมทราบ คือ ประชาชน องค์การประชาชน องค์การพัฒนาเอกชนชุมชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน เจ้าของโครงการ ผู้จัดทำรายงาน และคณะกรรมการผู้ชำนาญ

2.สิทธิการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ คือ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมดังกล่าว เพื่อร่วมกันกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อจัดทำร่างขอบเขตการศึกษาเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องจัดส่งร่างขอบเขตการศึกษาให้ผู้เข้าร่วมการปรึกษา และผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการปรึกษาเพื่อให้เสนอความคิดเห็นต่อร่างขอบเขตการศึกษาดังกล่าว

3.สิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนชุมชน ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน ผู้แทนองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนคณะกรรมการผู้ชำนาญ ผู้แทนเจ้าของโครงการ และผู้แทนบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในการปรึกษาหารือควรร่วมกันตัดสินใจร่างขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและประกาศใช้ต่อไป

4.สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมปรึกษาหารือมีสิทธิเสนอให้มีการทบทวนการประกาศขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจต้องดำเนินการให้มีการทบทวนขอบเขตการศึกษาใหม่และให้ดำเนินกระบวนการดังกล่าวหากเห็นว่ามีเหตุผลสมควร

5.สิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้

บริษัทที่ปรึกษาที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เจ้าของโครงการทั้งของ รัฐและเอกชน ต้องประกาศแจ้งผลการคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาให้บุคคลผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมทราบ คือ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน องค์การประชาชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา คณะกรรมการผู้ชำนาญการ และสื่อมวลชน

3.สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เมื่อเจ้าของโครงการทั้งของรัฐและเอกชนว่าจ้างให้บริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1.สิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และการปรึกษาหารือ

ก่อนมีการศึกษาและในระหว่างการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม บริษัทที่ปรึกษาต้องแจ้งให้ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและต้องดำเนินการปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

เมื่อบริษัทที่ปรึกษาจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จแล้วต้องจัดให้ผู้มีสิทธิส่วนร่วมอันประกอบด้วย ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์การประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชนได้ร่วมให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้นำข้อมูลและข้อคิดเห็นเพื่อแก้ไขปรับปรุงรายงานก่อนนำเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

3.สิทธิการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งชุมชนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน หรือสถาบันการศึกษา มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณา

4. สิทธิการมีส่วนร่วมในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เมื่อเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะนำเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณา โดยมีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกันระหว่างโครงการของรัฐหรือโครงการที่รัฐร่วมกับเอกชนและต้องขออนุมัติรัฐมนตรี และโครงการของเอกชนหรือโครงการที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1. โครงการของเอกชนและโครงการที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี

เมื่อมีการเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว คณะกรรมการผู้ชำนาญการสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบ และให้มีการปรับปรุงแก้ไขตามแนวทางหรือประเด็นที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเสนอให้หน่วยงานของรัฐอนุญาตเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจออกใบอนุญาตให้เจ้าของโครงการสามารถดำเนินโครงการได้ทันที ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมสามารถมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

1.1 สิทธิการมีส่วนร่วมรับรู้อย่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องเปิดเผยรายงานให้ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมทราบ คือ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์การประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน

1.2 สิทธิการร่วมปรึกษาหารือ

ในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการจะต้องดำเนินการปรึกษาหารือกับผู้มีสิทธิมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วย ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์การประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน และให้นำข้อมูลและข้อคิดเห็นของผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งฉบับแรกและฉบับที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รวมทั้ง

ให้บันทึกข้อมูลและข้อคิดเห็นของผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย และให้เปิดเผยรายงานต่อผู้มีสิทธิมีส่วนร่วม และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

1.3 สิทธิการเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเข้าร่วมการพิจารณา

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มีสิทธิเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ตัวเองจัดทำขึ้น และมีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติและให้บันทึกข้อคิดเห็นขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรายงานที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบเพื่อเสนอต่อหน่วยงานอนุญาตของรัฐต่อไป และให้เปิดเผยรายงานต่อองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมและเผยแพร่ต่อสาธารณะชน

2. โครงการของรัฐหรือโครงการที่รัฐร่วมกับเอกชน

เมื่อเจ้าของโครงการเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาแล้ว จะนำเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาและนำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีสำหรับโครงการนั้นๆ ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของรัฐ ดังต่อไปนี้

2.1 สิทธิการร่วมรับรู้อย่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการต้องเปิดเผยรายงานต่อผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมได้รับทราบคือ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์การประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน

2.2 สิทธิการร่วมปรึกษาหารือในการพิจารณา

คณะกรรมการผู้ชำนาญการ และคณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต้องดำเนินการให้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมทั้งประชาชน กลุ่ม และองค์การต่างๆ และให้นำข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณาทั้งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งให้บันทึกความคิดเห็นของผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในรายงานตามลำดับ และให้เปิดเผยรายงานต่อผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

2.3 สิทธิการเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเข้าร่วมการพิจารณา

ในกรณีที่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องเปิดโอกาสให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนำเสนอรายงานและสามารถเข้าร่วมการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว โดยไม่มีสิทธิลงมติและให้มีการบันทึกความคิดเห็นขององค์กรอิสระไว้ในรายงานที่จะนำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และให้เปิดเผยรายงานต่อองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วม และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

5.สิทธิการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เมื่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบแล้ว เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะให้ใบอนุญาต ต้องนำมาตรการป้องกันและตรวจสอบผลกระทบต่างๆที่ระบุไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งในการออกใบอนุญาตให้เจ้าของโครงการสามารถดำเนินโครงการได้ หน่วยงานอนุญาตของรัฐ และหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตาม มาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมสามารถมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1.สิทธิการร่วมรับรู้มาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานอนุญาตของรัฐต้องเปิดเผยมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งในใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการ ให้ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมทราบโดยทั่วถึง คือ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์การประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน

2.สิทธิการร่วมพิจารณา

หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยต้องประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนชุมชนท้องถิ่น ตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชน ตัว

แทนองค์การประชาชน ตัวแทนองค์กรส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสถาบันการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนประชาชน องค์กรต่างๆให้มีบทบาทในการติดตามตรวจสอบ

3.สิทธิการร่วมตรวจสอบ

ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมทั้งประชาชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน สามารถเสนอข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการติดตามตรวจสอบดังกล่าวหรือต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของประชาชน และชุมชนท้องถิ่น นอกจากนั้นสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 3

กรณีศึกษาการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เรียนรู้สิทธิของตนเอง โดยเฉพาะสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิของประชาชนในการที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น จากการเรียนรู้สิทธิของตนเองและสิทธิของชุมชนดังกล่าว จึงทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้รวมตัวกันเพื่อปกป้องสิทธิชุมชนจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนเป็นอย่างมาก

กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี

ความเป็นมาของโครงการ

โครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี เป็นโครงการเหมืองใต้ดินขนาดใหญ่ และเป็นกรณีแรกที่ทำในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม โดยเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2527 บริษัท ไทยอะกริกโก โปแตช จำกัด(ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด(APPC)) ได้ลงนามทำสัญญาร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อสำรวจและผลิตแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี ต่อมาในวันที่ 24 มิถุนายน 2541 บริษัทได้ขอสิทธิสำรวจแร่โพแทชในเขตจังหวัดอุดรธานี และได้รับอนุมัติในการสำรวจและทำเหมืองจำนวนเนื้อที่ 4,083 ตารางกิโลเมตร โดยใน 5 ปีแรกจะสำรวจในฐานะผู้รับจ้างโดยไม่คิดค่าตอบแทน และในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ออกอนุญาตพิเศษแก่บริษัท หมายถึงการได้รับสิทธิผูกขาดในการสำรวจเพื่อจะทำการผลิตแร่ต่อไปจำนวน 50 แปลง จำนวนเนื้อที่ 528,750 ไร่ อายุ 3 ปี แต่บริษัทขอปรับลดเหลือจำนวน 12 แปลง จำนวนเนื้อที่ 120,000 ไร่ ครอบคลุมอำเภอเมืองและกิ่งอำเภอประจักษ์ศิลปาคม และบริษัทได้ซื้อที่ดินจำนวน 1,300 ไร่ ที่บ้านหนองตะไก้ ตำบลหนองไผ่ เพื่อใช้สำหรับก่อสร้างอาคารและโรงแยกแร่ โดยมีพื้นที่โดยรอบโครงการเหมืองแร่โพแทชในรัศมี 10 กิโลเมตร มีหมู่บ้านทั้งสิ้น 63 หมู่บ้าน ครอบคลุมพื้นที่ 4 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอ

เมือง อำเภอกุมภวาปี อำเภอหนองหาน อำเภอหนองแสง และกิ่งอำเภอบรรพตพิสัย มีโรงเรียนจำนวน 38 โรงเรียนและมีวัดจำนวน 25 วัด

แต่เนื่องจากการทำเหมืองแร่ได้ดินยังไม่มีกฎหมายรับรอง รัฐบาลจึงได้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการทำเหมืองแร่ได้ดิน การขออาชญาบัตรพิเศษ การขอประทานบัตร และการออกประทานบัตรสำหรับทำเหมืองได้ดินให้มีวิธีการเฉพาะแตกต่างจากการทำเหมืองทั่วไป โดยเฉพาะการให้สิทธิบริษัทสามารถใช้พื้นที่ได้ดินที่มีความลึกเกิน 100 เมตร โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าของที่ดินหรือโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับที่ดิน ซึ่งโครงเหมือนแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานีมีความลึกเกิน 100 เมตร รัฐบาลได้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับนี้ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2545 และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 77 คน ได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2545 ว่า ร่างกฎหมายไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการทำเหมืองแร่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม บริษัท เอเซียแปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) จึงว่าจ้างบริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด ให้เป็นผู้ศึกษาและทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้มีการเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาตามลำดับดังนี้

1. บริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) ได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการเหมืองแร่โปแตช แหล่งสมบูรณ์ Site D พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ซึ่งจัดทำรายงานโดย "บริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด" ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) พิจารณาเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2542 สผ.ตรวจสอบรายงานในขั้นต้นแล้วพบว่า รายงานยังไม่มีคุณภาพพอที่จะเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา จึงส่งรายงานคืน พร้อมขอให้มีการปรับปรุงแก้ไขรายงาน

2. วันที่ 22 ตุลาคม 2542 บริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) ได้เสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ฉบับแก้ไขแล้วให้สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อมพิจารณา ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก็ได้เสนอให้คณะกรรมการผู้

ชำนานุกรการพิจารณาเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบกับรายงาน และให้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมมาตามผลพิจารณา

3. จนกระทั่งวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 บริษัทเอเชีย แปซิฟิค โปแตส คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) ก็ได้เสนอรายงานชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมให้กับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมอีกครั้ง และเข้าสูการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในวันที่ 9 มิถุนายน 2543 โดยที่ประชุมมีมติให้ความเห็นชอบในหลักการ โดยให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องดำเนินการคือ "(1) เสนอขอบเขตของพื้นที่บนผิวดินที่จะทำการโดยกรมทรัพยากรธรณี เพื่อใช้ประโยชน์ในการตั้งโรงแต่งแร่ ที่เก็บกองเศษวัสดุที่เหลือจากการแต่งแร่ หรือขอบเขตของพื้นที่อื่นๆ เพื่อใช้ในกิจกรรมการทำเหมืองแร่ และ (2) ในแผนผังโครงการในส่วนใต้ดินนั้นควรให้มีการรับรองโดยวิศวกรรมของฝ่ายไทยด้วย"

4. ในขณะนั้นบริษัทเอเชีย แปซิฟิค โปแตส คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) ได้ขอผ่อนผันการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เนื่องจากการเสนอขอแก้ไขปรับปรุงตามพระราชบัญญัติแร่ใหม่ที่ครอบคลุมการทำเหมืองแร่ใต้ดินยังไม่แล้วเสร็จ บริษัทฯจึงยังไม่สามารถยื่นคำร้องขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดิน ได้ โดยบริษัทฯ ขอผ่อนผันจำดำเนินการในภายหลังในขั้นตอนที่ได้ยื่นคำขอประทานบัตรแล้ว ผลการประชุมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 มีมติเห็นชอบกับรายงาน EIA โดยให้บริษัทฯดำเนินการใน 2 ประเด็นดังกล่าวในขั้นตอนที่บริษัทได้ยื่นขอประทานบัตรแล้ว

การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่ ตำบลห้วยสามพาด และตำบลนาม่วง กิ่งอำเภอบึงสามพัน จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ตั้งโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยเฉพาะหมู่ที่ 3 บ้านโนนสมบรูณ์ และหมู่ที่ 4 บ้านอีหลุน โดยการสนับสนุนทางด้านข้อมูลและความรู้ขององค์การพัฒนาเอกชน จนสามารถจัดตั้งเป็น "กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์" ได้เป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ประชาชนในหมู่บ้านได้เข้าใจและตระหนักถึงปัญหาของโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิทธิของประชาชน และสิทธิของชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการปกป้อง และดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี ได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการเหมืองแร่โพแทช โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการดำเนินโครงการ และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 รูปแบบและวิธีการสำคัญที่กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี ได้ดำเนินการเพื่อตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีดังต่อไปนี้

1. การใช้สิทธิร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ

1.1 การทำหนังสือถึงเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มกราคม 2542 เพื่อขอให้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ โดยให้เหตุผล 2 ประเด็นหลัก คือ

(1) เรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผิขันธ์ตอน เนื่องจากทำรายงานในขั้นตอนการขออาชญาบัตรพิเศษ รวมทั้งการพิจารณารายงานไม่ได้นำกฎหมายแร่ พ.ศ. 2510 มาพิจารณา เนื่องจากกฎหมายแร่ไม่อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ได้ดิน

(2) รายงานยังให้ความสำคัญต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม วิธีชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนยังไม่เพียงพอ

1.2 กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอุดรธานี ได้ยื่นหนังสือถึงเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2545 เพื่อขอให้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ และพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ให้ความเห็นชอบรายงานของโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี

2. การแสดงความคิดเห็นโดยการชุมนุมยื่นข้อเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ

2.1 กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี ได้เดินทางมาชุมนุมบริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดเมื่อวันที่ 1-2 เมษายน 2545 เพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด 3 ข้อ คือ

(1) เสนอหนังสือคัดค้านโครงการให้นายกรัฐมนตรีผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีข้อเรียกร้อง 3 ข้อ คือ ให้เปิดเผยสัญญาที่รัฐบาลไทยให้สิทธิในการสำรวจและผลิตแร่โพแทช เปิด

เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ และ ให้รัฐบาลทบทวนพระราชบัญญัติแร่ในประเด็นที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

(2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่โพแทชโดยให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วม

(3) จัดให้มีเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย

จากข้อเรียกร้องดังกล่าว จังหวัดอุดรธานีได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จากโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี ซึ่งมีผู้แทนส่วนราชการ นักวิชาการ ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และฝ่ายการเมืองท้องถิ่น โดยมีรองผู้ว่าราชการเป็นประธาน เมื่อเดือน เมษายน 2545 และคณะทำงาน ได้จัดทำข้อเสนอที่สำคัญเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ยกเลิกรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผิดขั้นตอนของกฎหมายแร่ และรายงานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะนำมาใช้ประกอบการขอประทานบัตรได้ โดยเฉพาะประเด็น

1.1 ผลกระทบด้านสุขภาพไม่ได้ประเมินสุขภาพของประชาชน ความพร้อมของทรัพยากรทางการแพทย์ เพื่อรองรับโครงการ และกลไกการติดตามตรวจสอบ เฝ้าระวังป้องกัน แก้ไข และชดเชยสุขภาพ

1.2 ผลกระทบด้านสังคม เช่น ผลกระทบต่ออาชีพ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ปัญหาสังคม ประเพณี และวัฒนธรรม เป็นต้น

1.3 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ประเมินผลกระทบครอบคลุมพื้นที่ทำเหมืองทั้งหมด และข้อมูลไม่สมบูรณ์ ด้านอุทกวิทยา การกำจัดของเสีย การแพร่กระจายของเกลือ และดินเค็ม การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมหลังจากหมดสัมปทาน เป็นต้น

2. แก้ไขปัญหาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูล การตรวจสอบ และพิจารณารายงาน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้คณะกรรมการพิจารณารายงานมีความหลากหลายของสาขาผู้เชี่ยวชาญมากขึ้น และมีตัวแทนของประชาชน องค์การอิสระ องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ

นอกจากนี้กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี ได้มีข้อเสนอให้หน่วยงานต่างๆ ทำข้อเสนอของคณะทำงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดทำหนังสือแจ้งข้อเสนอของคณะทำงานดังกล่าวให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการต่อไป

3. กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี ได้มาชุมนุมอีกครั้งหน้าศาลากลางจังหวัด เพื่อเรียกร้องให้ทบทวนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้มีการเจรจาเพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาตามข้อเสนอของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และผู้แทนกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องจนได้ทำเป็น "บันทึกการเจรจาแก้ไขปัญหาเมืองแร่โพพทาช จังหวัดอุดรธานี ระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงอุตสาหกรรม กับกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี" โดยมีข้อตกลงร่วมกันสองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการเหมืองแร่โพพทาช จังหวัดอุดรธานี ที่ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไปแล้ว เพื่อพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกประเด็นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยให้คณะทำงานฯ มีจำนวน 6 คน ประกอบด้วย ผู้แทนกลุ่มอนุรักษ์และนักวิชาการ ฝ่ายละ 3 คน โดย 1 ใน 6 ขอให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ มีสถาบันราชภัฏอุดรธานี 1 คน

ประการที่สอง ในระหว่างคณะทำงานกำลังพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขอให้ชะลอการอนุญาตออกประทานบัตรไปก่อนจนกว่าจะได้ข้อยุติ

ผลจากการบันทึกข้อตกลงดังกล่าวในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ประสานงานไปยังกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาชะลอการออกอนุญาตใบประทานบัตรของโครงการเหมืองแร่โพพทาชไว้ก่อน เพื่อให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดตั้งคณะทำงานศึกษารายงานการวิเคราะห์ผล

กระทบสิ่งแวดล้อม ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาดังกล่าว จากการศึกษาของคณะทำงานปรากฏว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมามีความไม่สมบูรณ์ครอบคลุมทุกด้าน จึงเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณายกเลิก ในที่สุดรัฐมนตรีพิจารณายกเลิกรายงานตามข้อเสนอของคณะทำงาน

กล่าวโดยสรุปว่า กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี ได้พยายามใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี โดยใช้สิทธิในการร้องเรียน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพื่อให้รัฐบาลและสาธารณชนได้ตระหนักถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา จนกระทั่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถือเป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญกรณีหนึ่งของสังคมไทย

กรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา

ความเป็นมาของโครงการ

โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย เกิดขึ้นจากความต้องการที่จะนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ จากแหล่งพัฒนาร่วมมาเลเซียกับไทย ซึ่งเป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทยและมาเลเซีย และในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลทั้งสองประเทศได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจ ตกลงเห็นชอบจัดตั้งองค์การร่วมไทยมาเลเซีย เพื่อร่วมดูแลการสำรวจ และแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่ ต่อมาปี พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ลงนามในบันทึกแสดงเจตจำนงกับบริษัท เปโตรนาส ในการร่วมซื้อก๊าซธรรมชาติจากแหล่งพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย และแสวงหาโอกาสร่วมทุนในโครงการใช้ประโยชน์จากก๊าซในไทย ทั้งสองบริษัทได้ร่วมลงนามซื้อก๊าซฝ่ายละ 50:50 และร่วมศึกษาความเป็นไปได้ของการร่วมทุนในโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย และโครงการใช้ประโยชน์จากแหล่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งพัฒนาร่วมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และรัฐตอนเหนือของมาเลเซีย

ในปี พ.ศ. 2541 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เริ่มจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจ ปันัง-สงขลา โดยใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติ ใช้เวลาศึกษา

ประมาณ 10 เดือน และในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation-IEE) ได้นำเสนอทางเลือกเส้นทางวางท่อก๊าซส่วนบนบกที่ผ่านประเทศไทยทั้งหมด 7 เส้นทาง ต่อมาเมื่อการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ตัดสินใจเลือกเส้นทางที่ 5 ซึ่งมีจุดวางท่อขึ้นจากทะเลที่ ตำบลดิ่งชัน อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ ปตท. ชื้อก๊าซจากแหล่งพัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย และเห็นชอบในหลักการร่วมทุนกับเปโตรนาส รวมทั้งแนวการวางท่อด้วย และในวันที่ 22 เมษายน 2541 นายกรัฐมนตรีของทั้ง 2 ประเทศจึงร่วมเป็นประธานในพิธีลงนามข้อตกลงเบื้องต้นของสัญญาซื้อขายก๊าซจากแหล่งพัฒนาร่วม (JDA)

ในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนระหว่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กับ เปโตรนาส และให้ความเห็นชอบในร่างสัญญาที่เกี่ยวข้อง 4 ฉบับ ได้แก่ ร่างสัญญาซื้อขายก๊าซกับกลุ่มผู้ขายจากแปลง A-18 ร่างสัญญาการให้ยืมคืนระหว่างปีสัญญาผู้ถือหุ้นบริษัทร่วมทุนและร่างสัญญาแม่บทร่วมทุน รวมทั้งความเห็นชอบให้จัดทำประชาพิจารณ์ และต่อมาได้มีการลงนามในสัญญาทั้ง 4 ฉบับที่มียานายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วมกันในพิธีลงนาม

ในปี พ.ศ. 2543 กระทรวงอุตสาหกรรม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยมี พลเอกจรัล กุลละวณิชย์ เป็นประธาน โดยมีการจัดประชาพิจารณ์ใน เดือนกรกฎาคม แต่ต้องยกเลิก เนื่องจากประชาชนคัดค้าน และมีจัดการประชาพิจารณ์อีกครั้งหนึ่งใน เดือนตุลาคม โดยใช้เวลาในการดำเนินการการประชาพิจารณ์เพียง 25 นาที เพราะมีการคัดค้านจากประชาชน

ในปี พ.ศ. 2545 พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ลงพื้นที่ที่ลานหอยเสียบ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต่อมารัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย แต่ให้เปลี่ยนจุดวางท่อขึ้นฝั่งจากจุดเดิมออกไปในรัศมีที่ไม่เกิน 5 กิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว และให้ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เมื่อมีการจัดตั้งบริษัทร่วมไทย-มาเลเซีย คือบริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 บริษัทจึงได้ว่าจ้างคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาลัยเขตหาดใหญ่ เพื่อให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ผู้จัดทำรายงานได้เสนอรายงานให้สำนัก

งานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวโดยลำดับ ดังนี้

1. คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้มีการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย พร้อมทั้งได้มีการเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุงรายงานหลายครั้ง กล่าวคือ

1.1 การประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการครั้งที่ 9/2544 วันที่ 9 กรกฎาคม 2544 คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงรายงานการประเมินผลกระทบต่อประมงชายฝั่ง และประเด็นคุณภาพชีวิต ซึ่งต้องมีความชัดเจนในการระบุสภาพปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหา รวมทั้งมาตรการลดผลกระทบ ทั้งนี้จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนเป็นต้น

1.2 การประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการครั้งที่ 12/2544 วันที่ 21 กันยายน 2544 คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณารายงานฉบับแก้ไขเพิ่มเติมตามมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เมื่อการประชุมครั้งที่ 9/2544 แล้วมีมติว่า "ควรจะทำให้ความเห็นชอบต่อรายงานต่อเมื่อได้มีการจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมและได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว และมีเงื่อนไขที่บริษัทเจ้าของโครงการต้องดำเนินการหลายประเด็น คือ

(1) ข้อมูลรายละเอียดเพื่อจัดทำรายงานผลกระทบการประเมินอันตรายร้ายแรง ภายหลังการเปิดดำเนินการ

(2) สำหรับแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมาตรการการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการหลายด้านด้วยกัน คือ ต้องนำแผนปฏิบัติการไปกำหนดเป็นเงื่อนไขสัญญาการดำเนินการออกแบบก่อสร้าง ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับควบคุมและติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ต้องใช้แผนปฏิบัติการเป็นทางในการติดตามตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการสร้างความเข้าใจกับชุมชนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ชุมชนเกิดความเข้าใจ และเข้ามามีส่วนร่วมต่อการพัฒนาโครงการ รวมทั้งต้องรายงานการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการตามระยะเวลาที่กำหนด

(3) ปรับปรุงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมตามมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่พิจารณารายงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน และอื่นๆ

(4) เมื่อมีเหตุการณ์ใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีแนวโน้มจะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม บริษัทเจ้าของโครงการต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขปัญหาโดยเร็ว และต้องแจ้งให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทราบ เพื่อการประสานความร่วมมือการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม

(5) หากบริษัทเจ้าของโครงการมีความประสงค์จะมีความเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ และ/หรือ แผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแตกต่างจากที่นำเสนอรายงาน บริษัทจะต้องเสนอรายงานรายละเอียดการขอเปลี่ยนแปลงผลการมีศึกษาและการประเมินผลกระทบที่ขอเปลี่ยนแปลงเปรียบเทียบกับข้อมูลเดิมให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นก่อนการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทุกครั้ง

1.3 การประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ครั้งที่ 13/2544 วันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2544 กรรมการผู้ชำนาญการที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านสังคม ได้เสนอข้อคิดเห็นต่อแผนปฏิบัติการด้านสังคมที่เสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า มาตรการต่างๆ ในแผนปฏิบัติการทางด้านสังคมไม่สอดคล้องกับสภาพและสถานการณ์ที่เป็นจริง และไม่มีการนำข้อมูลและข้อคิดเห็นของชุมชนต่อมาตรการดังกล่าว ตลอดจนยังให้ความสำคัญต่อการศึกษาผลกระทบทางด้านสังคมเป็นเพียงแนวทางหรือข้อมูลประกอบเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนจริงๆ และมีความสำคัญพอๆ กับผลกระทบทางด้านอื่นๆ จึงไม่ให้เห็นชอบกับรายงานในส่วนของแผนปฏิบัติการด้านสังคม และเสนอให้เปลี่ยนแปลงกรอบความคิดและวิธีการศึกษาใหม่โดยใช้การศึกษาหรือการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) เพื่อให้เห็นผลหรือความจริง และการแก้ไขปัญหาที่จะกระทำได้ รวมทั้งคำตอบสำคัญและมาตรการลดผลกระทบ

2. คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการประชุมครั้งที่ 16/2544 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 กรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานด้านผลกระทบทางสังคม ไม่ให้ความเห็นชอบต่อรายงานในประเด็นด้านสังคม เพราะผู้จัดทำรายงานยังศึกษาไม่รอบด้าน ไม่ได้ประสานงานในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา จึงไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะพิจารณาได้ว่าวิธีการที่นำเสนอจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการผู้ชำนาญการจึงมีมติว่า “เห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนานาชาติไทย-มาเลเซียของบริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ในประเด็นด้านเทคนิควิชาการ ยกเว้นประเด็นด้านสังคมให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับการแก้ไขในระดับนโยบาย โดยประเด็นด้านเทคนิควิชาการกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทดำเนินการ

3. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยนายภิชัย ขวเจริญพันธ์ ได้ทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ทั้งๆที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการยังไม่ได้เห็นชอบกับรายงานด้านสังคม

4. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้เสนอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา ในการประชุมครั้งที่ 10/2544 วันที่ 6 ธันวาคม 2544 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาแล้วมีมติให้ถอยถอนจากวาระการประชุม เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการของเอกชน ซึ่งกระบวนการพิจารณารายงานไม่มีขั้นตอนที่เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณา และเนื่องจากผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้รับการร้องเรียนจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการเรื่องการคัดค้านวิธีการให้ผ่านรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงได้เสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณา ในการประชุมครั้งที่ 3/2544 วันที่ 14 มีนาคม 2544 และที่ประชุมคณะกรรมการมีความเห็นว่าจะต้องให้มีความชัดเจนของมติคณะกรรมการผู้ชำนาญการค้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านอื่น ในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบด้านสังคม

5. เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติว่าการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องพิจารณาผลกระทบด้านสังคมด้วย คณะกรรมการผู้ชำนาญการยังคงยืนยันความเห็นตามมติเดิมเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 19/2544 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 ที่ได้มีมติ "เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียของ บริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ในประเด็นด้านเทคนิควิชาการ ยกเว้นประเด็นด้านสังคมให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับการแก้ไขในระดับนโยบาย" และให้รายงานต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อทราบต่อไป

6. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีความเห็นเมื่อคราวการประชุมครั้งที่ 4/2545 วันที่ 2 พฤษภาคม 2545 ว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณาตามเกณฑ์พิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในระดับหนึ่งแล้ว ฉะนั้นประเด็นทางด้านสังคมที่เป็นเรื่องในเชิงนโยบายควรให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมไปดำเนินการ ซึ่งจะตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาโครงการที่เป็นการเฉพาะที่ก็ได้

กล่าวโดยสรุป กระบวนการพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ของบริษัท ทวานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด นอกจากประชาชนในชุมชนไม่มีส่วนร่วมแล้ว การพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการอาจจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ส่วนหนึ่งจากการที่คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จัดรับฟังความคิดเห็นประกอบการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ได้เปิดเผยว่า ได้มีการศึกษาทางเลือกแนวท่อส่งก๊าซขึ้นบก 7 แนวทาง โดยแนวทางที่เหมาะสมที่สุดคือ บ้านโคกสัก ตำบลตะลิ่งชัน อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งจะต้องวางท่อในทะเล 270 กิโลเมตร และท่อนบนบกก่อนถึงประเทศมาเลเซียอีก 88 กิโลเมตร ประกอบกับการพยายามศึกษาค้นคว้าข้อมูลด้วยตนเอง โดยเฉพาะการไปศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ทำให้ประชาชนรับรู้และตระหนักถึงผลกระทบของการที่รัฐจะพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากโครงการ จึงเกิดการรวมตัวกันจนพัฒนาเป็น “กลุ่มคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” และได้มีกิจกรรมให้ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างต่อเนื่องในชุมชน ในขณะเดียวกันได้มีการประสานร่วมมือกับ กลุ่มศึกษาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนสงขลา ซึ่งเป็นนักวิชาการและผู้สนใจกรณีโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย ในจังหวัดสงขลา เครือข่ายพลเมืองสงขลา สหพันธ์นักศึกษาทักษิณ เป็นต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมาจนถึงในปัจจุบัน

กลุ่มคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้พยายามจะใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยเฉพาะเกี่ยวกับจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการ

กลุ่มคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียได้เรียกร้องให้รัฐบาลและกระทรวงอุตสาหกรรม เปิดเผยข้อมูลภาพรวมของโครงการและแผนพัฒนาพื้นที่ที่ต่อเนื่อง รวมทั้งข้อเท็จจริง และรายละเอียดของสัญญาเกี่ยวกับโครงการ โดยในช่วงแรก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เปิดเผยว่าพื้นที่จังหวัดสงขลามีการพัฒนาให้มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย แต่เมื่อเกิดการคัดค้านไม่เห็นด้วยอย่างกว้างขวาง กลับมาปฏิเสธในภายหลังว่าจะไม่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากโครงการแต่อย่างใด ส่วนข้อมูลสัญญาเกี่ยวกับโครงการ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กลับปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยโดยอ้างว่าเป็นความลับทางการค้า อาจจะมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การกระทำของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ได้ปฏิเสธสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้ของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจการดำเนินโครงการของรัฐ

2. สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กลุ่มคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้พยายามจะใช้การสิทธิร่วมพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการเสนอให้กำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแผนแม่บทพัฒนาภาคใต้ทั้งหมด แทนที่จะศึกษาและประเมินผลกระทบเฉพาะโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และต้องทำให้แล้วเสร็จก่อนที่จะทำประชาพิจารณ์โครงการดังกล่าว แต่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมรับข้อเสนอของประชาชน ทำให้ประชาชนปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ และพยายามขัดขวางการจัดทำประชาพิจารณ์ทั้งสองครั้ง คือเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2543 และวันที่ 21 ตุลาคม 2543

กลุ่มคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้ศึกษารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำแล้ว พบข้อผิดพลาดในประเด็นสำคัญ คือ ประเด็นจำนวนเรือประมง ซึ่งในรายงานมีระบุไว้ใน อำเภอจะนะ มีเรือประมงเพียง 200 ลำทั้งที่ข้อเท็จจริงมีมากกว่า 3,000 และประเด็นไม่มีการศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับอาชีพการเลี้ยงนกเขาของประชาชนอย่างจริงจัง ทั้งที่ประเด็นดังกล่าวเป็นการประเมินผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน และประชาชนผู้เลี้ยงนกเขา ซึ่งเป็นประชาชนจำนวนมากใน อำเภอจะนะ และได้เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขราย

งานการประเมินผลกระทบในสองประเด็นดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลได้ประสานงานให้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดวิชาการ และ คณะข้าราชการที่มีความเป็นอิสระ วิเคราะห์ผลกระทบโครงการท่อส่งก๊าซและโครงข่ายก๊าซไทย-มาเลเซีย เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มอบหมายให้สถาบันเอเชียศึกษา เป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์โครงการดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการก็มีความเห็นไปในทำนองเดียวกันกับข้อเสนอของประชาชน สำหรับการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเสนอว่า “ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมและข้อมูลยังขาดความสมบูรณ์ และยังขาดความชัดเจน นอกจากนั้นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเดิม เป็นการศึกษาแบบแยกส่วน จึงควรมีศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการในลักษณะการบูรณาการของโครงการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในพื้นที่ และควรศึกษาถึงการฟื้นฟูระบบนิเวศน์และทรัพยากรประมง ที่สำคัญรัฐต้องให้ประชาชนในพื้นที่โครงการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลและร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับแผนการดำเนินการ และวิธีปฏิบัติต่างๆที่ปรากฏในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย สำหรับผลกระทบด้านสังคม คณะทำงานเห็นว่า ความขัดแย้งในโครงการนี้ มีความรุนแรงมาก จึงเสนอให้ชะลอการตัดสินใจ จนกว่ากระบวนการกฎหมายรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นกฎหมายลูกตามรัฐธรรมนูญจะเสร็จสิ้น” แต่รัฐบาลก็ยังไม่ฟังข้อเสนอแนะของนักวิชาการดังกล่าว

3. สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กลุ่มคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้พยายามใช้สิทธิการตรวจสอบรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการเสนอองค์การอิสระดำเนินการตรวจสอบการจัดทำรายงานดังกล่าว ดังนี้

1. การเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อส่งก๊าซและโครงข่ายก๊าซไทย-มาเลเซียแล้ว ได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาล เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2545 เกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า “กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิในการร่วมกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบ และมีสิทธิ

ในการร่วมพิจารณา ทบทวน และให้ข้อคิดเห็นต่อร่างรายงาน โดยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่รัฐบาล และหน่วยงานราชการจะดำเนินการผูกพันใตทางธุรกิจและในทางกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อตัดสินใจอย่างแท้จริง" แม้ว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นความพยายามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเสนอข้อแก้ไขในการกำหนดนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาของกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่รัฐบาลกลับเพิกเฉย และให้ความสำคัญไม่มากนัก

3. การใช้สิทธิฟ้องร้องศาลปกครอง

ผู้แทนกลุ่มคัดค้านท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จำนวน 17 คนเห็นว่า กระบวนการพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ของบริษัททรานส์ ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2547 ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการผู้ชำนาญการ

เนื่องจากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เป็นโครงการของบริษัทเอกชน คณะกรรมการผู้ชำนาญการ จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ปรากฏว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการกลับพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการดังกล่าว เฉพาะประเด็นด้านเทคนิควิชาการ โดยยกเว้นประเด็นด้านสังคมที่ให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา ทั้งๆที่จะต้องพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านเทคนิควิชาการ ซึ่งหมายถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพ สิ่งแวดล้อม และด้านสังคม ซึ่งหมายถึง ผลกระทบต่อการใช้อยู่อาศัยของมนุษย์ คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ดังนั้นการใช้อำนาจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการจึงอาจเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ และอาจจะขัดต่อสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างต่อเนืองและโดยปกติในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ต้องแจ้งผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ เอกชนให้เจ้าของโครงการทราบภายหลังจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อเจ้าของโครงการจะนำรายงานไปขออนุญาตหน่วยงานรัฐที่ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างได้ แต่ปรากฏว่า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกลับนำผลการพิจารณารายงานของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไปแจ้งให้บริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ไปดำเนินการให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างท่าอสงักซ์ในทะเล การใช้อำนาจของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

เนื่องจากตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสั่งใบอนุญาตให้ก่อสร้างสำหรับโครงการของเอกชนจะต้องนำมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งออกใบอนุญาตให้เจ้าของโครงการได้ แต่ปรากฏว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้ออกใบอนุญาตให้บริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด สามารถก่อสร้างท่าอสงักซ์ในทะเลได้ ทั้งๆที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการยังไม่ให้ความเห็นชอบกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าอสงักซ์และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

กล่าวโดยสรุป กลุ่มคัดค้านท่าอสงักซ์ไทย-มาเลเซีย ซึ่งเป็นการรวมตัวของประชาชนในชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้อนุมัติให้บริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ดำเนินโครงการท่าอสงักซ์และโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย จึงได้พยายามใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การพิจารณาตัดสินใจ และการตรวจสอบ แต่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐและรัฐบาล อาจจะเป็นอุปสรรค และเป็นผู้ละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเสียเองอีกด้วย

กรณีโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ

ความเป็นมาของโครงการ

พื้นที่โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ตั้งอยู่บนเนื้อที่ 1,093 ไร่ 87 ตารางวา ตำบล คลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ สภาพพื้นที่ เป็นพื้นที่ราบชายฝั่งทะเล เป็นที่เพาะ เลี้ยงสัตว์น้ำดั้งเดิมและป่าชายเลน เพื่อใช้รองรับน้ำเสียของพื้นที่ จังหวัดสมุทรปราการ ไปจนถึง 20 ปีข้างหน้า โดยรับน้ำเสียจากพื้นที่ อำเภอเมือง อำเภอพระประแดง อำเภอบางปู และตอนเหนือ ของอำเภอบางพลี ครอบคลุมพื้นที่ทั้งสิ้น 340 ตารางกิโลเมตรของชายฝั่งตะวันออกของแม่น้ำ เจ้าพระยา และจากพื้นที่ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ อำเภอพระประแดง และบริเวณที่เป็นโรงงานหนาแน่นย่าน ถนนสุขสวัสดิ์ ครอบคลุมเนื้อที่ทั้งสิ้น 50 ตารางกิโลเมตรของฝั่งตะวันตกแม่น้ำเจ้าพระยา โดยใช้งบประมาณในการก่อสร้างโครงการทั้งหมดจำนวน 23,701 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) จำนวน 3,780 ล้านบาท เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม จำนวน 2,500 ล้านบาท และเงินงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 1,7451 ล้านบาท

ชุมชนที่ตั้งอยู่ในบริเวณโครงการประกอบด้วย 2 ตำบล คือ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ และตำบลสองคลอง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ประชาชนทั้งสองตำบล มีอาชีพ การทำประมง และการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ไม่ว่าจะเป็น ประมงน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม เป็นส่วนใหญ่ ชุมชนแห่งนี้มีประชากรรวมกันมากกว่า 40,000 คน มีวัด 12 แห่ง และมีโรงเรียนระดับต่างๆถึง 17 โรงเรียน ประชาชนในชุมชนมีทั้งเชื้อสายไทย มอญ มุสลิม และจีน

เมื่อประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ออกประกาศกำหนดให้เขตท้องที่ จังหวัดสมุทรปราการเป็นเขตควบคุมมลพิษ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงได้เสนอ "โครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ" เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2538 ตามมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติข้อเสนอของกรมควบคุมมลพิษ จะมีโครงการก่อสร้างระบบ บำบัดน้ำเสียในพื้นที่ จังหวัดสมุทรปราการ 2 โครงการทั้งสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยฝั่งตะวันตก จะตั้งอยู่ที่ ตำบลบางปลาгод อำเภอพระสมุทรเจดีย์ ส่วนตะวันออกจะตั้งอยู่บริเวณกิโลเมตรที่ 38 ของ ถนนสุขุมวิท ในตำบลบางปูใหม่ อำเภอเมือง โดยใช้งบประมาณการก่อสร้างของฝั่งตะวันตก

ประมาณ 2,722 ล้านบาท ผังตะวันออกประมาณ 12,866 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายอื่นๆอีก 746 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งโครงการประมาณ 13,612 ล้านบาท

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย 2 แห่ง ในพื้นที่สองฝั่งของ จังหวัดสมุทรปราการ กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการประกาศให้มีการประกวดราคา เพื่อว่าจ้างแบบเหมารวม ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2538 จนกระทั่งมีการพิจารณาจัดจ้างกลุ่มบริษัทกิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี ซึ่งประกอบด้วย บริษัทนอร์ทเอสตีอินเตอร์เนชั่นแนล บริษัทริจิตรภัณฑ์คอนกรีตส์จัน จำกัด บริษัทประยูรวิศว์ เอนจิเนียริง จำกัด บริษัทสีแสงการโยธา บริษัทกรุงธนเอ็นจิเนียริ่ง และบริษัทเกตเวย์ซีเวลล๊อบเมนท์ เป็นผู้ดำเนินโครงการออกแบบรวมก่อสร้าง บ่อบำบัดน้ำเสียสองด้าน เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียจากสองฝั่งสองโครงการ เหลือเพียงหนึ่งโครงการฝั่งตะวันออกเพียงแห่งเดียว เปลี่ยนพื้นที่โครงการมาที่คลองด่าน และมีการเพิ่มงบประมาณมากขึ้นอีกด้วย และเป็นการดำเนินการและเป็นการรับผิดชอบต่อกรมควบคุมมลพิษ โดยที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบระดับนโยบาย เป็นเพียงผู้รับทราบเท่านั้น¹

โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน อาจจะถือได้ว่าเป็นโครงการพัฒนาที่มีการดำเนินการที่ไม่ชอบมาพากล และส่อไปในทางทุจริตมากที่สุดโครงการหนึ่ง ทั้งในขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การเลือกพื้นที่โครงการ ตลอดจนการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติโครงการ โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย คือ องค์การระหว่างประเทศ ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และบริษัทธุรกิจเอกชน ล้วนแล้วแต่ทรงอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐทั้งสิ้น

กระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เป็นโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ และเป็นการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่กลับเป็นโครงการที่ละเลยและเพิกเฉยที่สุดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะโดยหลักการดำเนินโครงการใดๆของรัฐที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน ก่อนจะมีการดำเนินโครงการจะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผล

¹ รายละเอียดดูใน กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม “บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โครงการผลาญชาติ”, 2545

กระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อจะเป็นหลักประกันให้ประชาชนหรือชุมชน ที่อาจได้รับผลกระทบได้มีทางเลือกในการตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการของรัฐ แต่โครงการนี้กลับไม่มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าของโครงการ มาอ้างในภายหลัง จากที่บุคคลหลายฝ่ายได้เรียกร้องให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ว่าโครงการนี้เป็นการบ่อน้ำเสีย และน้ำเสียมีสิ่งปนเปื้อน หรือวัสดุที่ใช้แล้วตามประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545) และฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) โครงการจึงไม่จำเป็นต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

เมื่อประชาชนชุมชนคลองด่านได้เห็นป้ายโครงการติดตั้งที่สถานที่ก่อสร้าง นับตั้งแต่วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 ประชาชนจึงได้พยายามที่จะใช้สิทธิการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการบ่อน้ำเสีย โดยเฉพาะในประเด็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สิทธิในการรับรู้ข้อมูล เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในชุมชนคลองด่าน ได้พยายามต่อสู้เรียกร้อง โดยในระยะเริ่มแรกในช่วงปลายปี พ.ศ. 2541 ผู้แทนชุมชนได้สอบถามข้อมูล ความเป็นมาของโครงการจากปลัดอำเภอบางบ่อ และบริษัทกิจการร่วมค้าเอนจีพีเอสเคจี แต่หน่วยงานทั้งสองไม่สามารถให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมาของโครงการได้

ประชาชนตำบลคลองด่าน จึงได้ทำหนังสือถึงกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการบ่อน้ำบำบัดน้ำเสีย ทำให้ผู้อำนวยการโครงการบ่อน้ำบำบัดน้ำเสีย กรมควบคุมมลพิษ ได้จัดประชุมชี้แจงกับผู้นำท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สุขาภิบาลคลองด่าน โดยไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทั่วไปได้รับฟังแต่อย่างใด แต่มีผู้แทนชาวบ้านเข้าร่วมรับฟังด้วย

เมื่อผู้แทนชาวบ้านได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ทำให้ทราบว่าโครงการไม่มีคำตอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และวิธีการทำมาหากิน จึงได้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการภายในชุมชนคลองด่าน ทำให้ประชาชนมีความรับรู้ข้อมูลอย่างกว้าง

ขวาง จนกระทั่งนำไปสู่การรวมตัวกันเพื่อใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน

2. สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

เมื่อประชาชนชาวคลองด่าน ได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดจากหน่วยงานของรัฐ และจากการได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ ได้ค้นพบว่า โครงการนี้อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมระบบนิเวศชายฝั่ง วิถีชีวิตและเศรษฐกิจของชุมชน และโครงการนี้ไม่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และอาจจะมีการทุจริตอีกด้วย ประชาชนชาวคลองด่านจึงได้เรียกร้องให้มีการตรวจสอบโครงการในประเด็นการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. การใช้สิทธิร้องเรียนหน่วยงานอิสระ

1.1 การร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ซึ่งมีนาย ผนัส ทศนิยานน ที่เป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษาโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ต่อที่ประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การดำเนินการโครงการจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศชายฝั่งและชาวบ้านในพื้นที่ โดยเฉพาะที่ทำประมง และกบเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และมีการดำเนินงานที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะจะต้องขออนุญาตการจัดตั้งโรงงาน และต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน รวมทั้งมีข้อเสนอให้ภาครัฐให้ความสำคัญ และเปิดโอกาสให้ประชาชนชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียร่วมรับทราบข้อมูลหาทางเลือกต่างๆ และตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง

1.2 การร้องเรียนเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาการใช้งบประมาณก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน ของคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้เดินทางไปดูงานและตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ ที่ว่าการอำเภอบางบ่อ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 คณะกรรมการ ได้จัดทำรายงานเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2543 กล่าวโดยสรุปว่า การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ถูกขั้นตอน และมีลักษณะไม่โปร่งใส โดยเฉพาะไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ รัฐบาลควรพิจารณาผล

กระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศน์ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง และหาแนวทางยับยั้งโครงการดังกล่าวไว้ก่อน

1.3 การฟ้องร้องศาลปกครอง

ตัวแทนชาวบ้านจำนวน 3 คนได้ร่วมกันฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีนายกรัฐมนตรีนเป็นผู้ถูกฟ้องที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ถูกฟ้องที่ 2 และกรมควบคุมมลพิษ เป็นผู้ถูกฟ้องที่ 3 ฐานละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ติดตามตรวจสอบคำสั่งที่เอื้อประโยชน์ต่อคู่สัญญา อันเป็นการใช้สิทธิตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของหน่วยงานของรัฐ

1.4 การเรียกร้องต่อธนาคารพัฒนาเอเชีย (เอดีบี)

จากการร้องเรียนต่อธนาคารพัฒนาเอเชีย (เอดีบี) จนกระทั่งได้มีการจัดคณะผู้ตรวจสอบเพื่อตรวจสอบโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านที่เอดีบีให้เงินกู้ และรายงานของคณะผู้ตรวจสอบได้ชี้ชัดว่า ธนาคารพัฒนาเอเชีย (เอดีบี) ไม่ได้ปฏิบัติตามนโยบายในการดำเนินโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านหลายประเด็น ได้แก่ นโยบายการให้เงินกู้เพิ่มสำหรับโครงการที่ใช้งบเกิน นโยบายการคำนึงมิติทางด้านสังคม นโยบายธรรมาภิบาล และนโยบายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.5 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

ประชาชนชาวคลองด่าน และสองคลองประมาณ 1,500 คน ได้เดินทางไปชุมนุมกันที่ลานพระบรมรูปทรงม้า รัชกาลที่ 5 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 เพื่อยื่นหนังสือเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ซึ่งในวันนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นผู้มารับหนังสือเรียกร้องแทนนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีข้อเรียกร้อง 3 ประการ คือ

1. เพื่อความโปร่งใสให้คณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับ บบป. ติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณก่อสร้าง
2. เพื่อความเป็นธรรมให้ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

3. เพื่อความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 59 ขอให้ชาวคลองด่านได้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ โดยให้นายกรัฐมนตรีสั่งระงับโครงการไว้ก่อน

ผลจากการเรียกร้อง นายกรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ทบ ทวนและตรวจสอบโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย ตำบลคลองด่านตามที่ราษฎรร้องเรียน

ชาวบ้านคลองด่านและสองคลอง ได้ใช้เสรีภาพในชุมนุมโดยการรวมตัวกันประมาณ 1,000 คน บริเวณ ถนนสุขุมวิท กิโลเมตรที่ 58-59 บริเวณด้านหน้าพื้นที่ก่อสร้างโครงการ และปิดถนนเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2542 โดยมีข้อเรียกร้อง 4 ประการ คือ

1. ขอให้รัฐบาลจัดให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยนักวิชาการหรือองค์กรที่เป็นกลาง
2. ขอให้ชะลอโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย
3. ขอให้รัฐบาลยืนยัน หรือให้หลักประกันว่า ถ้าระบบบำบัดน้ำเสียก่อให้เกิดผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎร รัฐบาลจะชดเชยค่าเสียหายให้แก่ราษฎรทันที
4. ขอให้สอบสวนกรณี อบต.คลองด่าน รายงานเท็จว่าสภาพอบต.คลองด่าน มีมติยินยอมให้ใช้พื้นที่ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียได้

ผลจากการชุมนุมเรียกร้อง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษจะให้ชะลอการก่อสร้างโครงการ 7 วัน เพื่อเจรจากับผู้รับเหมาก่อสร้าง สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำหนังสือถึง กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยจังหวัดเห็นด้วยกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้ชะลอการดำเนินการในระหว่างที่ทำการศึกษา รวมทั้งเสนอให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รับข้อเสนองานของประชาชนไว้พิจารณาโดยด่วนที่สุด

จากการที่ประชาชนคลองด่านได้ใช้สิทธิตรวจสอบโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน และเรียกร้องให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ทำให้กรมควบคุมมลพิษว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อต้นที่ พ.ศ. 2543 แต่รายงานดังกล่าว ถือว่าเป็น “แผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” (Environmental Management Plan-EMP) เพราะเป็นรายงานที่ไม่ได้ทำก่อนก่อสร้างโครงการ ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนคลองด่านและสองคลองได้ใช้สิทธิตรวจสอบเป็นเวลา 4 ปีกว่า ให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนคลองด่านและสองคลอง รวมทั้งปัญหาการทุจริตของโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ได้มีประกาศสั่งการให้หยุดการก่อสร้างโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียที่ ตำบลคลองด่านเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 อันอาจถือได้ว่าการสิทธิของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนชุมชนคลองด่าน และชุมชนสองคลอง ได้ประสบผลสำเร็จสามารถปกป้องสิทธิชุมชนของตนเองไว้ได้

กรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด

ความเป็นมาของโครงการ

รัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ได้กำหนดนโยบายสนับสนุนให้เอกชน เป็นผู้ร่วมผลิตไฟฟ้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 โดยรัฐบาลได้โครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผลิตเอกชน ซึ่งประกอบด้วยโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer-IPP) กับโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer-SPP) สำหรับโครงการการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) มีบริษัทจำนวน 7 รายที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ดำเนินผลิตไฟฟ้าขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวมกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งสิ้นประมาณ 5,800 เมกะวัตต์

บริษัทยูเนี่ยน พาวเวอร์ ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด ซึ่งผู้ถือหุ้นประกอบด้วย บริษัทยูเนี่ยน เอนเนอร์ยี จำกัด (บริษัทในเครือสหยูเนี่ยน) บริษัทโตเมน จากประเทศญี่ปุ่น บริษัทสิงคโปร์เพาเวอร์อินดัสตรี และบริษัทจากประเทศญี่ปุ่น เป็นหนึ่งในเจ็ดบริษัทที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อเดือนธันวาคม 2539

โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีสถานที่ตั้งอยู่ที่บ้านโคกตาหอม หมู่ที่ 99 ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนใช้ถ่านหินชนิดบิทูมินัสเป็นเชื้อเพลิง มีกำลังการผลิตทั้งสิ้น 1,400 เมกะวัตต์ หลังจากทำสัญญากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว บริษัทยูเนี่ยน พาวเวอร์ฯ ได้ซื้อที่ดินต่อจากนายหน้าที่ดิน ซึ่งได้กว้านซื้อที่ดินไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เพื่อจะสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินดังกล่าว และบริษัทยูเนี่ยน ได้เสนอขอความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อตั้งโรงไฟฟ้าหินกรูด โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2540

กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

บริษัทยูเนี่ยน พาวเวอร์ ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด ได้ว่าจ้างบริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแทนส์ จำกัด ให้เป็นผู้ศึกษาจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อเดือนเมษายน 2539 และบริษัทได้เสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาเมื่อเดือน มีนาคม 2540 เนื่องจากโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด เป็นโครงการของเอกชน คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ จะมีกรรมการผู้ชำนาญการจะเป็นผู้รับผิดชอบรายงานผลกระทบในแต่ละด้าน สำหรับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA) โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด กรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบเป็นด้านๆตามลำดับ คือ คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบด้านโครงสร้างพื้นฐานเมื่อเดือน มีนาคม 2541 รายงานผลกระทบด้านโครงสร้างอุตสาหกรรม เมื่อเดือน เมษายน 2541 รายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในทะเล (Off shore) เมื่อเดือนพฤษภาคม 2541 และรายงานผลกระทบด้านชายฝั่ง (On shore) เมื่อเดือน พฤษภาคม เช่นเดียวกัน

เมื่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ บริษัทจึงได้นำผลของรายงาน เพื่อไปขออนุญาตกรมเจ้าท่า เพื่อขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือ ซึ่งกรมเจ้าท่าได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือให้บริษัท เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542 และขออนุญาตกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อขออนุญาตก่อสร้างโรงงานโรงไฟฟ้า ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานให้บริษัท เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2541

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ประชาชนไม่มีส่วนร่วม แม้กระทั่งในการร่วมรับรู้ การร่วมพิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งๆที่โครงการนี้จะส่งผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิถีดำรงชีวิตของประชาชน และชุมชนเป็นอย่างมากต่อไปในอนาคต

การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การรวมตัวของประชาชนเป็น “กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูด” เกิดจากการพัฒนาการจากต่อสู้ เพื่อพิทักษ์สิทธิของตนเองและชุมชนได้เรียนรู้และตระหนักว่าโครงการโรงไฟ

ฟ้าบ้านกรูดเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของเอกชนที่ได้รับความเห็นชอบจากนโยบายการ
พัฒนาพลังงานของรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและชุมชน อันเนื่องจากโครงการดังกล่าวมีผล
กระทบต่อทรัพยากรประมง และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศที่อาจจะ
เกิดขึ้น เนื่องจากการเผาไหม้ถ่านหิน โดยเฉพาะมลภาวะทางอากาศในพื้นที่บริเวณชุมชน พื้นที่
การเกษตรกรรม และย่อมมีผลต่อการทำมาหากินและวิถีชีวิตของชุมชนที่ต้องพึ่งพาการประมงและ
การท่องเที่ยวเป็นหลัก รวมทั้งความเสี่ยงภัยทางสิ่งแวดล้อม จึงทำให้กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้าน
กรูดต้องใช้สิทธิการมีส่วนร่วม เพื่อปกป้องสิทธิของชุมชน ตั้งแต่ปลายปี 2540 จนถึงปัจจุบัน

1. สิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล

สิทธิการร่วมรับรู้ข้อมูล เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมพยายามเรียกร้อง
ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ ไม่ว่าจะเป็น ข้อมูลสัญญา
โครงการระหว่างบริษัทกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งคู่สัญญาไม่ยอมเปิดเผยต่อประชา
ชน จนต้องใช้สิทธิตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ได้รับข้อมูลสัญญาเป็นภาษา
อังกฤษและได้รับเอกสารที่ไม่ครบถ้วนสำหรับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กลุ่ม
อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูดได้รับข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ภายหลังจาก
มีการดำเนินการเรียกร้องหน่วยงานดังกล่าวหลายครั้ง

2. สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ภายหลังจากที่กลุ่มอนุรักษ์บ้านกรูดได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อม จึงได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดทำรายงานดังกล่าว ดังนี้

2.1 การใช้สิทธิเรียกร้องให้ยกเลิกรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูดได้เรียกร้องให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
ยกเลิกรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าบ้านกรูด เนื่องจากไม่มีความ
ถูกต้องเกี่ยวกับผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาทางทะเล ที่จะมีผลกระทบต่อห่วงโซ่อาหาร และ
การดำรงชีวิตของสัตว์น้ำ รวมถึงแนวปะการัง เพราะไม่มีรายงานแนวปะการังที่สมบูรณ์

นอกจากการเรียกร้องให้ตรวจสอบความไม่ถูกต้องของรายงานแล้ว กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
ยังเรียกร้อง ยึดใบอนุญาตบริษัทที่ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จอีกด้วย

ในที่สุด ผลจากการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบรายงานของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาแล้วเห็นว่า ในรายงานที่ระบุว่า “ไม่มีปะการังในบ้านกรูด” เป็นสิ่งที่คลาดเคลื่อน บกพร่อง จึงมีมติให้มีการศึกษาเพิ่มเติม โดยศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการระบายน้ำหล่อเย็น และการกำหนดพื้นที่ทั้งตะกอนการขุดลอก นอกจากนี้ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้สั่งพักใบอนุญาตบริษัทสร้างสรรค์ คอนเซาท์แดนท์ เนื่องจาก การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโรงไฟฟ้าบ้านหินกรูดบกพร่อง โดยระับการจัดทำรายงานเป็นเวลา 8 เดือน

2.2 การใช้สิทธิเรียกร้องยกเลิกใบอนุญาตการก่อสร้างท่าเทียบเรือและโรงไฟฟ้า

กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูด ได้เรียกร้องให้กรมเจ้าท่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานท่าเทียบเรือและกรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะหน่วยงานออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้า เพราะเป็นการออกใบอนุญาตที่ใช้รายงานการประเมินผลกระทบที่ไม่ถูกต้อง จนกระทั่งหน่วยงานทั้งสองได้ชะลอการออกใบอนุญาตการก่อสร้างท่าเทียบเรือและการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไว้ก่อน หลังจากที่เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีความบกพร่อง จนกว่าจะมีการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่

2.3 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงความคิดเห็น เพื่อต้องการสื่อสารต่อสาธารณะและต่อรัฐอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูดได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพื่อแสดงข้อคัดค้านและการเสนอข้อเรียกร้องเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ทั้งต่อชุมชน รัฐบาล และสาธารณะชน มีการใช้เสรีภาพการชุมนุมไม่น้อยกว่า 17 ครั้ง ในพื้นที่ชุมชน พื้นที่สาธารณะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อชุมชน การเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมเจ้าท่า สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนนายกรัฐมนตรี

การชุมนุมทุกครั้งจะมีข้อคัดค้านไม่เห็นด้วยกับโครงการโรงไฟฟ้า โดยในระยะแรกจะมีข้อเสนอให้รัฐบาลจัดประชาพิจารณ์โครงการนี้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจชุมชน วิถีชีวิตของประชาชนและชุมชน รัฐบาลจึงได้จัดประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ 2543 แต่กลุ่ม

อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูดไม่เข้าร่วมการประชาพิจารณ์ เนื่องจากเคยมีข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี กรณีรัฐบาลจะจัดทำประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน และโรงไฟฟ้าบ่อนอก คือ

1. ให้กระบวนการทำประชาพิจารณ์นำไปสู่การเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิในรัฐธรรมนูญ
2. ก่อนทำประชาพิจารณ์ให้รัฐบาลยกเลิกการอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกให้บริษัทยูนิย่น เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ยกเลิกสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างโรงไฟฟ้าทั้งสองกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
3. ให้จัดงบประมาณที่เพียงพอให้ชาวบ้านสามารถหาหน้กวิชาการเพื่อจัดการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้า
4. ให้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ
5. จัดทำประชาพิจารณ์พร้อมกันทั้งสองแห่ง โดยกรรมการต้องเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย

แต่ข้อเสนอของกลุ่มอนุรักษ์บ้านกรูด นอกจากจะไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลแล้ว แม้แต่รายชื่อกรรมการประชาพิจารณ์จำนวนสองคนมีคุณสมบัติที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการที่จะทำประชาพิจารณ์อีกด้วย

สำหรับการใช้เสรีภาพชุมนุม เพื่อมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูดได้ตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและค้นพบข้อมูลในรายงานมีความผิดพลาด กรณีปะการัง จนต้องทำรายงานเพิ่มเติม โดยได้มีการชุมนุมที่คัดค้านรายงานแก้ไขเพิ่มเติมอย่างน้อยสองครั้ง คือ

1. การชุมนุมที่หน้าอาคารสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2543 เพื่อยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ คัดค้านการอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากการที่บริษัทยูนิย่น เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ได้ว่าจ้างบริษัทเทสโก้ ให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม แทนบริษัทเดิมที่ถูกพัก

ใบอนุญาต แต่กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูด กลับค้นพบว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็ยังไม่มีความถูกต้อง และครอบคลุมอีกหลายประการ คือ ความหลากหลายทางชีวภาพทางชายฝั่งทะเลบ้านกรูด เกี่ยวกับจำนวน และชนิดของสิ่งมีชีวิต ที่บริษัทเทสโก้สำรวจพบน้อยกว่าที่สถาบันพิพิธภัณฑสถานธรรมชาติวิทยา และข้อมูลจำนวนครัวเรือนที่ทำประมง จำนวนเรือประมง รวมทั้งอาชีพที่ต่อเนื่องจากการทำประมง ขณะที่บริษัทเทสโก้ระบุว่าที่บ้านกรูด มีชาวประมง 99 ครัวเรือน และมีเรือประมงเพียง 100 ลำ แต่ในข้อเท็จจริงมีครัวเรือนประมงไม่ต่ำกว่า 500 ครัวเรือน และมีเรือประมงกว่า 300 ลำ ตลอดจนผลกระทบจากสารฟลูออไรด์ที่มีต่อสิ่งมีชีวิต เช่น พืช ตลอดจนอายุโครงการโรงไฟฟ้า 25 ปี ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของวิถีชีวิตชุมชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงยังคงเรียกร้องให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการยกเลิกรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่อีกครั้ง

2. การชุมนุมที่บริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2544 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นรายงานที่เป็นเท็จ และต้องเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทที่จัดทำรายงาน รวมทั้งการลงโทษเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการยกเลิกการออกใบอนุญาตของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะรายงานไม่ถูกต้อง และให้รัฐบาลยกเลิกสัญญาโครงการโรงไฟฟ้า เพราะความผิดพลาดดังกล่าว

จนต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม นายสนธยา คุณปลื้ม ได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและชุมชน โครงการโรงไฟฟ้าบ้านกรูดและโรงไฟฟ้าบ่อนอก โดยมีนาย ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์ ผู้ตรวจการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน แต่อย่างไรก็ตามรายงานการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าว ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลโดยอ้างว่า รายงานที่ศึกษาโดยผู้ตรวจราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมไม่มีความแตกต่างจากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และมีเพียงสองประเด็นที่เพิ่มเติม คือ เรื่องปลาวาฬ และผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมสามารถชี้แจงได้ว่า กรณีปลาวาฬ เป็นสัตว์ที่ไม่ใช่สัตว์ที่อยู่ประจำถิ่น ส่วนกรณีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล สามารถหาควรให้มีการชดเชย เพื่อเป็นมาตรการแก้ไขปัญหา

กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบ้านกรูดในฐานะตัวแทนแบบชอบธรรมของชุมชนท้องถิ่นบ้านกรูด ได้แสดงศักยภาพในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด อัน

เป็นนโยบายด้านพลังงานที่สำคัญของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และระยะเวลายาวนาน 6 ปีกว่า โดยพยายามตรวจสอบการใช้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินโครงการ และกระบวนการประเมินผล กระทั่งสิ่งแวดล้อมของรัฐ โดยการใช้สิทธิการรับรู้ข้อมูล การร้องเรียน และการชุมนุมโดยสงบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันและประกาศให้เป็นที่ประจักษ์ถึงการมีอยู่ของสิทธิประชาชน ที่มีส่วนในการ ตัดสินวิถีชีวิต และเลือกการดำรงชีวิตของตนเองและชุมชน ได้ส่งผลอย่างสำคัญให้เกิดการเรียนรู้ และการตระหนักถึงการตัดสินใจของรัฐเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ที่ละเลยและเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน จนในที่สุดได้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยการยุติการสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดในชุมชนบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักการสิทธิมนุษยชนที่สำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ สิทธิการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Right to self-determination) ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะสิทธิการกำหนดเจตจำนงตนเองของประชาชน หมายถึง สิทธิการกำหนดระบบการเมือง สิทธิการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของตนโดยอิสระ ตลอดจนสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอิสระ

สิทธิการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นสิทธิที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมได้รับผลจากการพัฒนาดังกล่าวอย่างเป็นธรรม

สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นแหล่งที่มาของปัจจัยพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชน (ปัจจัย 4) ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นสมบัติร่วมของทุก ประชาชนย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ การดำเนินกิจกรรมใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมย่อมมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเช่นกัน ประชาชนย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการดำเนินการใดๆ ที่มีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนดังกล่าว โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1.1 ประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคล มีสิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ

1.2 ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกพื้นที่ และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการหรือการดำเนินการนอกเขตพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่

2. สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

2.1 ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมและการกำจัดภาวะมลพิษ ดังนั้น การดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่างๆของรัฐและชุมชนเกี่ยวกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกำหนดนโยบายหรือมาตรการดังกล่าว

2.2 องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มีสิทธิให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการที่สำคัญในการคาดการณ์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆที่อาจเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต รวมทั้งการกำหนดมาตรการในการป้องกัน แก้ไขผลกระทบ และการเสนอทางเลือกในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งเป็นมาตรการที่จะประกันสิทธิของประชาชนที่จะมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ประชาชนและองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการ ที่นำมาใช้เพื่อการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นมาตรการที่สำคัญในการตรวจสอบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐและเอกชน โดยการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน หลักการสำคัญของมาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ การกำหนดองค์การ

ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกำหนดขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการ นิติบุคคลหรือบริษัทที่ปรึกษาผู้จัดทำรายงาน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะรัฐมนตรี

ส่วนขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการ ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขั้นตอนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสำคัญที่เป็นข้อจำกัดและอุปสรรคของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ดังกล่าว คือการที่ไม่มีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการตัดสินใจกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรตัดสินใจเกี่ยวกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

สำหรับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง 4 กรณีศึกษา คือ กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี กรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา กรณีโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ และกรณีโรงไฟฟ้าหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า แม้จะไม่มีมีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่ประชาชนใช้สิทธิการมีส่วนร่วมโดยอาศัยความชอบธรรมตามสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือ สิทธิชุมชน

ชนที่จะกำหนดและปกป้องวิถีชีวิตของตนเองและชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 4 กรณี เป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่เคยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ทราบ ซึ่งเงื่อนไขที่จำเป็นในเบื้องต้นในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

ประการแรก ปัจจัยการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง ทุกกรณีมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มเหมือนกัน สำหรับเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการรวมตัวกัน เกิดจากการเรียนรู้ โดยเฉพาะองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและวิธีการใช้สิทธิ รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อตนเองและชุมชน นอกจากนี้จะมีความรู้ดังกล่าวแล้วประชาชนได้เกิดความตระหนัก และความมุ่งมั่นที่จะปกป้องและดูแลชีวิตของตนเองและชุมชน

ประการที่สอง ปัจจัยการใช้สิทธิ การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จ สืบเนื่องจากการที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในเสรีภาพในการแสดงออกทั้งการพูด การเขียน การโฆษณา และการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เพื่อการสื่อสารกับรัฐและสาธารณชน ซึ่ง 4 กรณีได้อย่างต่อเนื่อง

ประการที่สาม ปัจจัยการประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ทั้งนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ข้าราชการ และนักการเมือง รวมทั้งองค์กรชุมชนด้วยตนเอง

ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาถึงหลักการสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งหลักสิทธิมนุษยชนสากลและสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายว่าด้วยกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับหลักการ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และมีมาตรการเสริมความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงสมควรมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. กรอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องศึกษา วิเคราะห์ และชี้ให้ชัดเจนถึงผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ผลกระทบทางสุขภาพ ผลกระทบทางสังคม ตลอดจนวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนและชุมชน และต้องมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนการเสนอมาตรการที่เป็นทางเลือก เพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจของชุมชน

2. ผู้มีสิทธิที่มีส่วนร่วมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยบุคคล ดังนี้

- (1) ประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคล
- (2) องค์การพัฒนาเอกชน ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล
- (3) องค์การประชาชนในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล
- (4) ชุมชนท้องถิ่น
- (5) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม
- (6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อธิ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร
- (7) สถาบันการศึกษา
- (8) สื่อมวลชน

3. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดหลักเกณฑ์ องค์ประกอบ คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก และการถอดถอนกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และมีสิทธิการได้รับเลือกเป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของกรรมการ

4. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมการตัดสินใจในการกำหนดหลักเกณฑ์ องค์ประกอบ คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก และการให้พ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ชำนาญการ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และมีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้ชำนาญการ

5. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีถอดถอน เพื่อก่อประกอบอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

6. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการพิจารณากำหนดโครงการหรือกิจกรรมใด ที่ต้องทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้สิทธิประชาชนที่จะเสนอให้มีการทบทวนโครงการเหล่านั้น และมีสิทธิเสนอโครงการให้มีการพิจารณากลับกรอง เพื่อทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

7. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการพิจารณากำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสามารถเสนอให้มีการพิจารณา ทบทวนขอบเขตการศึกษาใหม่ เมื่อมีเหตุผลอันสมควร

8. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งก่อนที่จะมีการศึกษาและในระหว่างการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการจัดทำรายงานเสร็จแล้ว บริษัทที่ปรึกษาต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงข้อมูล และข้อคิดเห็นต่อรายงานดังกล่าวด้วย

9. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูลหรือข้อคิดเห็นในระหว่างการศึกษาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งให้บันทึกข้อคิดเห็นของประชาชนไว้ในรายงาน และหน่วยงานของรับต้องเผยแพร่รายงานที่ให้ความเห็นชอบแล้วต่อสาธารณชน

10. การรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง



ทั้งให้มีสิทธิในการเสนอข้อมูลและข้อคิดเห็น หากการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

11. ให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีสิทธิเข้าร่วมการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยไม่มีสิทธิออกเสียง ลงมติ และต้องบันทึกข้อมูลและข้อคิดเห็นขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว

มาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชน

สืบเนื่องจากปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรชุมชนสามารถใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การรวมตัวกันที่เข้มแข็ง ซึ่งต้องอาศัยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ โดยเฉพาะการเรียนรู้ถึงสิทธิที่จะมีส่วนในการตัดสินใจกำหนดวิถีชีวิต และการเลือกการดำรงชีวิตของตนเอง และชุมชน รวมทั้งการสร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมทั้งของรัฐและเอกชน นอกจากนี้ ต้องมีมาตรการในการส่งเสริมองค์กรชุมชนให้เรียนรู้วิธีการใช้สิทธิและการใช้เสรีภาพการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ โดยจะต้องไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพเหล่านั้น

1. การเสริมสร้างโอกาสและสนับสนุนการเรียนรู้หลักสิทธิเสรีภาพและหลักสิทธิมนุษยชนแก่ชุมชนอย่างทั่วถึงและเสมอหน้ากัน
2. การกำหนดมาตรการให้ชุมชนสามารถได้รับข้อมูลข่าวสารและสามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการสื่อสารกับสังคมอย่างทั่วถึง
3. เสริมสร้างโอกาสและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถรวมตัวกันและการสร้างความร่วมมือเครือข่ายองค์กรชุมชนให้สามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพด้วยตนเอง
4. ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนให้แก่ชุมชน
5. ดำเนินมาตรการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการรวมตัวของชุมชน

บรรณานุกรม

กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ. ๒๕๔๔

กลุ่มพิทักษ์รักษาท้องถิ่นคลองด่าน กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม ทีมข่าวพิเศษหนังสือพิมพ์ผู้จัดการและTERRA. บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โครงการผลาญชาติ. กรุงเทพฯ. กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม. ๒๕๔๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ข้อเสนอกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินหินกรูด-บ่อนอกและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย กรุงเทพฯ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ๒๕๔๕

จาตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร(บรรณานิการ). วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย วิถีใหม่แห่งการพัฒนา. กรุงเทพฯ. โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย. ๒๕๓๘

จรัล โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. ๒๕๔๕

ชูชัย ศุภวงศ์. การต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิและทรัพยากรของชุมชนกรณีโครงการบ่อนำบัติน้ำเสียคลองด่าน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ๒๕๔๖

ธงชัย พรธนะสวัสดิ์และคณะ. เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเหมืองแร่โปแตชจังหวัดอุดรธานี ปัญหาและแนวทางแก้ไขวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๖. ห้องประชุมนานาชาติชั้น ๒ อาคารสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นริสา วุฒิปัญญาเลิศ. กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๕

ปาริชาติ ศิวะลักษณ์. EIA สํารวจสถานภาพปัญหาและทางออก. กรุงเทพฯ: สํานักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย. ๒๕๔๕

มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ (แปล) . ความเห็นทั่วไปว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
ที่รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สํานักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชา
ชาติ. กรุงเทพฯ: โครงการจัดตั้งสํานักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม บัณฑิต
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล. ๒๕๔๕

วิชัย ศรีรัตน์(บรรณาธิการ) . สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย. กรุงเทพฯ:
โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช. ๒๕๔๓

ศราวดี ประทุมราชและคณะบรรณาธิการ: สิทธิมนุษยชนรวบรวมสนธิสัญญาสิทธิ
มนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ กรุงเทพฯ . มูลนิธิฟรีดริคเฮแบร์ท (FES) และคณะกรรมการ
ประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน. ๒๕๔๔

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. บทสำรวจพบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
พ.ศ.๒๕๓๕. สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข. เอกสารการศึกษาวิจัย กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒
(เอกสารโรเนียว)

สํานักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.). ธรรมนูญการมีส่วนร่วมของประชาชนและ
กระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ. สายธาร. ๒๕๔๔

สถาบันวิจัยสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการ
ศึกษาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๕

สถาบันนโยบายศึกษา. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ. ๒๕๓๙

