

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

สุภาภรณ์ โพธิ์เอี่ยม*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ทั้งประเทศไทยและในต่างประเทศ ตลอดจนเจตนารมณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อีกทั้งเพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนของประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากการที่รัฐนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ในการขอพิจารณาโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วม เพราะกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลเสียต่อประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ในบางกรณีเกิดปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนดังกล่าวที่เกิดจากการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพียงฉบับเดียว ไม่สามารถทำให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง ตลอดจนยังส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไม่รุนแรง เนื่องจาก

* นักศึกษาลัทธิสุตฺตนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

การที่รัฐนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้ในการขอพิจารณาโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง โดยอนุโลม จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมและการคุ้มครองสิทธิ อีกทั้งการนำกฎดังกล่าวมาบังคับใช้ก็ไม่สามารถป้องกันผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อน นั้นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดหรือหลักการตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและหลักการทางกฎหมายของสหภาพยุโรปมาใช้ในประเทศไทยเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง อีกทั้งควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการกำหนดให้ระบุบทบัญญัติของเรื่องการรับฟังความคิดเห็นและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาต่าง ๆ จากโครงการของรัฐ รวมถึงปัญหาที่เกิดจากโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าหรือปัญหาเรื่องพลังงานแบบในประเทศญี่ปุ่นอีกด้วย อีกทั้งประเทศไทยควรมีการกำหนดพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนเป็นการเฉพาะ ตลอดจนเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนการจัดทำรายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน

1. บทนำ

ในปัจจุบันการดำเนินโครงการหรือกิจการของภาครัฐมีมากมายหลายประเภท ซึ่งโครงการหรือกิจการที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะนั้นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของชุมชนโดยรอบโครงการหรือกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ภาครัฐมีความจำเป็นในการจัดทำเพื่อพัฒนาประเทศอย่างเร่งด่วน ซึ่งโครงการในลักษณะดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก รวมถึงการดำเนินงานยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ทั้งมนุษย์และธรรมชาติเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ถือเป็นโครงการของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อการพัฒนาประเทศ แต่ในทางกลับกันโครงการดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน

จากการศึกษา พบว่า โครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในประเทศไทย จะมีกฎหมายกำหนดไว้ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎว่า

จะต้องให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในเรื่องสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนสิทธิการมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสิทธิในการเข้าร่วมในการตัดสินใจโดยตรงต่อโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ก็ยังคงเกิดปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดความไม่ยอมรับ หรือเกิดข้อพิพาทกับประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุ ดังนี้

1. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เนื่องจากนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการดำเนินโครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นได้มีการดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันโครงการที่ดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนที่สุดคือ การดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เพราะเป็นโครงการที่รัฐมีความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องตอบสนองต่อประชาชนมากที่สุดโครงการหนึ่ง โดยโรงไฟฟ้าพลังความร้อนดังกล่าว ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ได้ถูกกำหนดรายละเอียดตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนด ประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ซึ่งจากการกำหนดโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เนื่องจากเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ในกรณีที่การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ผู้ดำเนินโครงการหรือผู้ขอดำเนินงานมีเอกชนเป็นผู้บริหารงาน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการที่ในระหว่างมีกระบวนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมต้องการข้อมูลหรือเอกสารอื่นใดจากโครงการ ตลอดจนหากประชาชนต้องการให้โรงไฟฟ้าหรือโครงการจากโรงไฟฟ้าเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าให้แก่ประชาชน ผู้ขอดำเนินการหรือผู้ดำเนินโครงการจะปฏิเสธประชาชนเกี่ยวกับการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าให้แก่ประชาชน โดยผู้ขอดำเนินโครงการหรือผู้ดำเนินโครงการจะอ้างกับประชาชนว่าเป็นข้อมูลและความลับทางการค้าของบริษัทผู้ขอดำเนินโครงการหรือผู้ดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งการกระทำดังกล่าวของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและดำเนินการเพื่อใช้สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่สามารถใช้สิทธิตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

1.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เนื่องจากรปัจจุบันในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เนื่องจากการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โดยการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประเทศไทย ได้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเพื่อขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบการจัดทำ EIA ในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพราะการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ต้องการให้ผู้ขออนุญาตจัดทำโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบการจัดทำ EIA ในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน แต่ถูกผู้ขออนุญาตจัดทำโครงการดังกล่าวปฏิเสธโดยอ้างเหตุผลในทางการค้า ทำให้ประชาชนที่ถูกผลกระทบจากโครงการ หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ เพราะข้อมูลดังกล่าวที่ประชาชนต้องการถูกกฎหมายทางแพ่งคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูล ทำให้ประชาชนจึงต้องอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อร้องขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนต้องการ และปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลปฏิเสธสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ขอโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ซึ่งในบางกรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่ได้อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลที่ประชาชนร้องขอ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง เนื่องจากในประเทศไทยการแบ่งโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมว่าโครงการใดเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงหรือไม่รุนแรง เกิดจากการที่รัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โดยกฎดังกล่าวจะกำหนดว่าโครงการใดเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จะต้องมีการบังคับใช้ประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ EIA แต่หากโครงการใดไม่อยู่ในข้อกำหนดของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่มีลักษณะเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่าง

รุนแรง ก็ไม่ต้องจัดทำ EIA โดยก่อนที่เอกชนจะขออนุญาตจัดทำโครงการ รัฐจะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้ในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมและการคุ้มครองสิทธิ เนื่องจากกฎดังกล่าวยังไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

2. หลักการพื้นฐาน ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

สิทธิและเสรีภาพ คือ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้จะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้อีกด้วย

ดังนั้น “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลต่อรัฐและสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ

ส่วน “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล หรือเสรีภาพย่อมก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิบัติแก่ผู้อื่นไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจในการกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคลนั้น

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หมายถึง การรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นองค์กรของรัฐจึงต้องเคารพเช่นเดียวกัน ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้นมีสามระดับด้วยกัน คือ

1. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐ องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพเด็ดขาด เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา ดังนั้นถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าวก็ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง เช่น มีกำลังทหารและกำลังตำรวจอยู่ในอำนาจ ดังนั้นจึงต้องกำหนดการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่า การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาไม่ใช่ตราออกมาจากองค์กรอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวแทนของประชาชน เช่น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาถือว่าเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชนแต่ก็สามารถทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากรัฐสภา หรือการเวนคืนที่ดินของประชาชนก็ถือว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์ของประชาชน แต่ก็ทำได้เพราะมีกฎหมายเวนคืนที่ดินตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพขัดรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพก็ต้องให้มีองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่งโดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กล่าวโดยสรุปหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายของการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ

จากคำกล่าวข้างต้น อาจสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

3. กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม โดยสามารถแบ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามลักษณะและวิธีเข้าถึงสิทธิเป็น 4 รูปแบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยนั้น มีทั้งที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เป็นระดับกฎต่าง ๆ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

สำหรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ตามที่ปรากฏในมาตรา 130 r (2) ของ TREC นั้น เป็นเพียงการรวมหลักทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกัน ต่อมาเมื่อประชาคมยุโรป (EC) ถูกผนวกขึ้นเป็นสถาบันเสาหลักสถาบันหนึ่งใน Three pillars of EU

ตามที่ปรากฏในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (TEU 1992) จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป (EC) เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปด้วย โดยยึดโยงจุดมุ่งหมายในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนผนวกเข้ากับความจำเป็นในการสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากนโยบายร่วมด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักจะเกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกเสมอ จึงมีการผนวกมาตรการในทางสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อให้สามารถตอบสนองความจำเป็นด้านเศรษฐกิจมากขึ้น จากเหตุผลนี้เอง สหภาพยุโรปจึงลงนามใน The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (The Aarhus Convention) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1988 จากนั้น The European Parliament และ The European Council ของสหภาพยุโรป จึงอนุมัติการทบทบัญญัติของประชาคมให้สอดคล้องกับทบทบัญญัติในสนธิสัญญาดังกล่าว โดยการออก Directive 2003/4/EC ลงวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นการเพิ่มเติมระดับความคุ้มครองสิทธินี้จากที่เคยมีอยู่เดิม ก่อนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว และเป็นการยกเลิก Council Directive 90/131/EEC ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1990 ที่บัญญัติมาตรการเข้าถึงสิทธิข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนี้ขึ้นก่อน การทำสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปเพื่อบูรณาการนโยบายด้านต่าง ๆ ของสถาบันเสาหลักอื่น ๆ ให้เข้ากับเรื่องเศรษฐกิจ

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

ประเทศญี่ปุ่น ในกระบวนการด้านต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ การดำเนินการของฝ่ายบริหารในการจัดการกิจการของรัฐภายในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ออกมา ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวค่อนข้างน้อย แม้ในความเป็นจริงกระบวนการนิติบัญญัติจะมีตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย แต่เมื่อผ่านการเลือกตั้งแล้วบทบาทของประชาชนที่จะโน้มนำการพิจารณาและตัดสินใจของตัวแทนเหล่านี้มีน้อยมาก การดำเนินการให้มีการบัญญัติกฎหมายใด ๆ ออกมาขึ้นอยู่กับความคิดของตัวแทนเหล่านี้เป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเชื่อมโยงหรืออาจจะปราศจากความสัมพันธ์ใด ๆ กับสิ่งที่ประชาชนได้รับผลกระทบก็ได้ ในส่วนของฝ่ายบริหาร ความเชื่อมโยงกับประชาชนยังมีความห่างไกลออกไปอีก เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่เลือกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกชั้นหนึ่ง การกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นการคิดและตัดสินใจของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในช่วงเวลานั้น ๆ สำหรับในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ บทบาทของประชาชนแทบจะไม่มีปรากฏแต่อย่างใด ดังนั้น บทบาทของสาธารณชนที่ขาดหายไปในกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ อาจชดเชยได้ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากในกระบวนการมีส่วนร่วมนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการให้ข้อมูลและ

มุมมองต่อวิธีการแก้ไขปัญห และมีส่วนในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ทำให้มาตรการหรือวิธีการใด ๆ ก็ตามที่จะนำมาบังคับใช้ผ่านการกลั่นกรองและร่วมเสนอแนะโดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบด้วย

ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี มีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เช่น ตามมาตรา 73 ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นบทบัญญัติพิเศษในเรื่องกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้สำหรับกระบวนการพิจารณาโครงการ กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นเป็นขั้นตอนที่สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการสามารถที่จะค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการที่อาจจะเกิดขึ้นหรือที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นขั้นตอนที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวได้ และยังเป็นขั้นตอนที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถที่จะทราบถึงทัศนะที่ ๆ ไป เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว และยังสามารที่ซึ่งนำหนักจากความเห็นฝ่ายต่าง ๆ ที่มีต่อโครงการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายเพื่อรับฟังความจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบเป็นการคุ้มครองสิทธิและเป็นการป้องกันสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม และเพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเพื่อทำให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าวและท้ายที่สุดมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการยอมรับโครงการดังกล่าว หากโครงการดังกล่าวได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นโครงการที่มีความเหมาะสม

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

1. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

1.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากในกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายกำหนดให้ในการที่รัฐจะอนุญาตเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ก็ต่อเมื่อ มีการศึกษาและประเมินผลกระทบที่มีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน แต่เมื่อศึกษาและพิจารณาจากขั้นตอนที่

กฎหมายกำหนดขั้นตอนในการใช้สิทธิของรัฐต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย เพราะรัฐจะอาศัยอำนาจตามประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เพื่อบังคับใช้กฎกับเอกชนผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยส่วนที่สำคัญที่สุด คือการบังคับใช้กฎที่กำหนดให้รัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนจะต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA ซึ่งหน่วยงานที่จะดำเนินโครงการดังกล่าว จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนมีการขอใบอนุญาตจากรัฐในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่สำคัญของการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากการที่รัฐไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าการดำเนินโครงการของรัฐนั้นจะมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อมของชุมชนในด้านใดบ้าง เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนด รัฐก็ไม่ได้สนใจต่อประชาชนและรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบของรัฐก็ไม่ได้สนใจในสิทธิของประชาชนตามกฎหมาย การกระทำของรัฐเพียงแต่ต้องการให้มีขั้นตอน หรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เสร็จลุล่วง เพื่อจะได้ดำเนินโครงการต่อไปได้เท่านั้น ส่งผลทำให้เกิดข้อผิดพลาด เนื่องจากประชาชนขาดความมั่นใจในการดำเนินการของรัฐ เพราะสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชน คือความต้องการในการใช้สิทธิตามที่บัญญัติเรื่องสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องกำหนดว่าการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือมีผลกระทบต่อประชาชนจากโครงการของรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนการที่จะทำให้อัตถุประสงค์ของกฎหมายสามารถที่จะคุ้มครองประชาชนและทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง รัฐจะต้องเป็นตัวกลางในการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อกระบวนการในการดำเนินการก่อนที่รัฐจะมีการอนุญาตให้ดำเนินกิจการในโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นเอง

1.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เนื่องจากการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โดยการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของประเทศไทย ได้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเพื่อขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบการ

จัดทำ EIA ในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพราะในการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ต้องการให้ผู้ขออนุญาตจัดทำโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบการจัดทำ EIA ในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน แต่ถูกผู้ขออนุญาตจัดทำโครงการดังกล่าวปฏิเสธ โดยอ้างเหตุผลในทางการค้า ทำให้ประชาชนที่ถูกผลกระทบจากโครงการ หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ เพราะข้อมูลดังกล่าวที่ประชาชนต้องการถูกกฎหมายทางแพ่งคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูล ทำให้ประชาชนจึงต้องอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อร้องขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนต้องการ และปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลปฏิเสธสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ขอโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ซึ่งในบางกรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่ได้อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลที่ประชาชนร้องขอ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยยังมีได้ยึดหลักการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โดยรัฐจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่ออ้างความชอบตามกฎหมายที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ หรือกระบวนการที่ออกโดยรัฐมาบังคับกับประชาชน เพื่อให้สามารถจัดทำโครงการได้ต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าประชาชนที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจากการดำเนินโครงการดังกล่าวจะมีข้อมูลเพียงพอเพื่อมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแสดงความต้องการของชุมชนว่าจะอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในพื้นที่ของตนหรือไม่ อีกทั้งการกระทำดังกล่าวจึงส่งผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบในการที่ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง รวมถึงประชาชนดังกล่าวยังต้องได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม และไม่สามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไม่รุนแรง

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เอกชนที่จะขออนุญาตในการจัดทำโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีได้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจะต้องจัดทำประชาพิจารณ์และนำผลของการทำประชาพิจารณ์ไปประกอบในการขออนุญาตจัดตั้ง

โรงไฟฟ้าและดำเนินกิจการตามโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ซึ่งพบว่า ในกรณีที่โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง รัฐจะนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎที่กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในทุกเรื่องมาบังคับใช้กับการดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจึงไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้รัฐจึงต้องนำกฎหมายอื่นมาบังคับใช้เพื่อให้ขั้นตอนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง สามารถดำเนินกระบวนการหรือขั้นตอนได้ตามที่รัฐกำหนด ซึ่งจากการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นี้เอง ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เนื่องจากเนื้อหาของกฎดังกล่าวเป็นเพียงเนื้อหาที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ และรายละเอียดเพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในเรื่องทั่ว ๆ ไป ไม่เป็นการเฉพาะเจาะจง ทำให้เอกชนหรือผู้ขออนุญาตในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรงจึงไม่ต้องแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งหมด หรือเอกชนดังกล่าวไม่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ EIA เพื่อแสดงต่อประชาชนว่าโครงการที่เอกชนจะจัดทำโครงการขึ้นมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่

จากที่กล่าวมาข้างต้น การนำเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้กับการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการขออนุญาตดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนอย่างชัดเจน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นบทเรียนที่สำคัญว่าการที่รัฐไม่ได้กำหนดให้ทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่งผลทำให้มีเพียงการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับที่เป็นเพียงการสร้างความสะดวกตามกฎหมายเท่านั้น ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เพราะการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาบังคับใช้เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นั่นเอง

5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอเสนอทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมใน มาตรา 7 วรรคสอง ว่า “การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รวมไปถึงการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการกำหนดให้ระบุบทบัญญัติของเรื่องการรับฟังความคิดเห็นและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาต่าง ๆ จากโครงการของรัฐ รวมถึงปัญหาที่เกิดจากโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน หรือปัญหาเรื่องพลังงานในประเทศไทย จากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่า ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยยังมีปัญหาต่าง ๆ มาก ในกรณีการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นและกฎหมายสำหรับกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ที่ได้มีการนำแนวคิดและการใช้กฎหมายบังคับให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและสิทธิการมีส่วนร่วมในกรณีดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นและสหภาพยุโรปสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนได้อย่างแท้จริง

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไม่รุนแรง

ผู้เขียนเห็นควรว่าประเทศไทยจึงควรตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เนื่องจากการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้แทน กับการดำเนินโครงการที่มีได้เป็นโครงการอันถูกกำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 เป็นการเฉพาะ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2549). หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้ง ด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความ

- ณัฐพร อรุณทอง. (2556, เมษายน – มิถุนายน). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 13 (2).

วิทยานิพนธ์

- ขจรชัย ชัยพัฒนานันท์. (2553). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยพร ชมกุล. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.