

ข้อเสนอจาก

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ต่อรัฐบาล

กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรุด—บ่อนอก
และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย—มาเลเซีย

วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ชุมชนต้องมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนต้องมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ในการดำเนินโครงการ และมีสิทธิในการนำเสนอความคิดเห็นต่อโครงการ

รัฐธรรมนูญยังระบุด้วยว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในทุกระดับ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางชีวภาพ

นอกจากนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี มีหลักการที่สำคัญยิ่งคือ ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิต แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเอง มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และมีสิทธิในการดำรงชีวิต อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

การดำเนินโครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินหินกรูด - บ่อนอก และ โครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงทั้งในระดับบุคคลและชุมชน ด้วยบทบาทหน้าที่และภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ด้วยความห่วงใยต่อสถานการณ์ของโครงการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้ทำการศึกษาและตรวจสอบโครงการดังกล่าว

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล จากชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการโครงการด้านพลังงานทั้ง ๓ โครงการ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ประชาชนในพื้นที่พยายามแสดงให้เห็นถึงศักดิ์ศรี สิทธิ และศักยภาพในการกำหนดวิถีชีวิต และทิศทางการพัฒนาที่สมดุล สอดคล้องกันระหว่าง

วิถีทางวัฒนธรรมที่ผูกพันกันในชุมชน วิธีทางการทำมาหากินด้วยแนวทางการพึ่งตนเอง อย่างพอเพียง
ยั่งยืน และวิถีการใช้ชีวิตที่คำนึงถึงความสมบูรณ์ของธรรมชาติ เพื่อรักษาสีบทิวในการดำรงชีวิต
ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งเพื่อปัจจุบันและเพื่อลูกหลานในอนาคต อันถือเป็นการใช้สิทธิของตนเอง
ตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และ การตัดสินใจ
ในโครงการทั้ง ๓ คณะกรรมการพบว่า ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาภูมิภาค และการ
วางแผนภาคพลังงาน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายของผลกระทบจากการ
ดำเนินโครงการ และเมื่อประชาชนรู้ว่าจะมีการดำเนินโครงการในพื้นที่ของตน ก็ได้พยายามแสดงสิทธิ
การมีส่วนร่วมด้วยความพยายามในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การขอให้เปิดเผยสัญญาโครงการ ขอให้เปิดเผย
ข้อมูลภาพรวมของโครงการ ขอทราบแผนพัฒนาต่อเนื่องของโครงการ ขอให้มีการจัดกระบวนการ
รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขอให้มีการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการ

ความพยายามแสดงสิทธิของประชาชนต่อโครงการทั้ง ๓ มีทั้ง การยื่นหนังสือถึงหน่วยงาน
ราชการที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ คือ ตั้งแต่ในพื้นที่ไปถึงส่วนกลาง รวมทั้งการยื่นหนังสือ
ต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี การชุมนุม การจัดเวทีสาธารณะ รวมทั้งการพยายามศึกษา
ค้นคว้าข้อเท็จจริงทั้งในด้านของ ความจำเป็นในการดำเนินโครงการ ผลกระทบจากการดำเนินโครง
การและทางเลือกในการดำเนินโครงการ

จากความพยายามของประชาชน ในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน
ในการดำเนินชีวิตของตนเอง และการใช้สิทธิของตนตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ที่ได้บัญญัติถึงกลไกต่างๆ ไว้หลายประการ เพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจ
ของรัฐ ซึ่งคำนึงถึงประโยชน์สุขร่วมกันในสังคม และหลักสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อาทิ
การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

ถึงแม้ว่า เจ้าของโครงการ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จะมีการนำกลไกเหล่านี้ มาใช้ใน
การดำเนินการ โดยเฉพาะการจัดให้มีการประชาพิจารณ์ และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
แต่การใช้กลไกดังกล่าว ในโครงการทั้ง ๓ ก็ไม่สามารถบรรลุผลในการระงับ
หรือบรรเทาความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว เป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรมในการ
ดำเนินโครงการ มากกว่าการสร้างความเป็นธรรม และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่าง
แท้จริงในการตัดสินใจ อันเป็นหลักการของสิทธิมนุษยชน และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

การวางแผนพัฒนาภูมิภาค และการวางแผนภาคพลังงาน เป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ เพราะการวางแผนระดับภูมิภาค และการวางแผนรายสาขา เป็นการกำหนดหลักการเหตุผล และความจำเป็นในการดำเนินโครงการต่างๆ ประสพการณ์จากทั้ง ๓ โครงการ แสดงให้เห็นว่า การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จากภาคประชาชนในขั้นตอนการวางแผน การมิได้คำนึงถึงทางเลือกในการพัฒนาที่หลากหลาย การมิได้ทบทวนประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนที่ผ่านมา และการวางแผนโดยคำนึงเฉพาะ มิติใดมิติหนึ่งเป็นหลัก ทำให้จำกัดโอกาสและทางเลือกในการตัดสินใจร่วมกันในระดับโครงการ จนเป็นผลให้ความขัดแย้งในทั้ง ๓ โครงการ ไม่สามารถบรรเทาให้ลดน้อยลงได้

การประชาพิจารณ์นับเป็นกลไกที่สำคัญอีกกลไกหนึ่งในการจัดการความขัดแย้งภายใต้ หลักสิทธิมนุษยชน แต่การประชาพิจารณ์ในทั้ง ๓ กรณีกลับไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะ ในกรณีของโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย กลับกลายเป็นชนวนที่นำไปสู่ ความรุนแรง เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดให้มีการประชาพิจารณ์ ภายหลังจากที่รัฐได้ทำข้อตกลง ที่มีการผูกพันทางกฎหมายกับเจ้าของโครงการ อีกทั้งหน่วยงานที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ ยังจำกัด ขอบเขตและประเด็นของการประชาพิจารณ์ โดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการประชาพิจารณ์ตั้งแต่ขั้นตอน การวางแผนพัฒนาภูมิภาคและการวางแผนภาคพลังงาน และมีได้จัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนด ประเด็นต่างๆ ร่วมกันในการประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกกรรมการประชาพิจารณ์ และผู้เข้าร่วมการประชาพิจารณ์ ยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ และยังขาด ความโปร่งใสในการดำเนินการอีกด้วย

การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการนำมาใช้ในทั้ง ๓ กรณี ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการจัดการความขัดแย้ง ทั้งในแง่ของความบกพร่องของ รายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่พบได้ในทุกกรณี และความไม่สมบูรณ์ของ

กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระบวนการที่มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในการกำหนดขอบเขต ประเด็นและแนวทางในการประเมินผลกระทบ รวมถึงมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชน ได้ร่วมตรวจสอบ ทบทวนร่าง รายงาน รวมถึงมิได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความคิดเห็นก่อนที่จะอนุมัติให้ ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ ธรรมชาติไทย - มาเลเซีย ยังพบการแทรกแซงกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เพื่ออนุมัติให้มีการดำเนินโครงการ สาเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้กระบวนการประเมินผลกระทบ

ทางสิ่งแวดล้อม และรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่เป็นที่ยอมรับจากสาธารณชน จนไม่สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจร่วมกันได้

จากการศึกษา วิเคราะห์ การแสดงสิทธิและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนใน ๓ กระบวนการหลัก คือ การวางแผนพัฒนาภูมิภาคและการวางแผนภาคพลังงานการประชาสัมพันธ์ และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม พบว่า แม้รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะได้ดำเนินการทั้ง ๓ กระบวนการ แต่การดำเนินการมิได้เป็นไปในรูปแบบที่ควรจะเป็นมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเท่าเทียม และมีได้ตอบสนองต่อสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนสิทธิในการเสนอความคิดเห็น การร่วมกำหนดนโยบาย และสิทธิในการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของประชาชน จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรง ที่ส่งผลกระทบด้านต่าง ๆ ทั้งต่อชุมชน และต่อสังคมส่วนรวม

หลังจากได้ดำเนินการศึกษา ตรวจสอบ และวินิจฉัยอย่างรอบคอบแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอมอบข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้รัฐบาลโปรด ทบทวนการดำเนินโครงการทั้ง ๓ ข้างต้น และชี้แจงให้ประชาชนทราบ เพื่อให้เกิดความ มั่นใจว่า การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในอนาคต จะเป็นไปโดยคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นสาระสำคัญของ ข้อเสนอในครั้งนี้

ข้อเสนอจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อรัฐบาล กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรุด-บ่อนอก และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย

๑. เห็นควรให้รัฐบาลทบทวนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรุด- บ่อนอก และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และให้มีมาตรการ ปกป้องและขจัด ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินโครงการ โดยทันที
๒. เห็นควรให้รัฐบาลเร่งรัดการออกกฎหมายให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๙ และกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน และสิทธิในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๖ และ ๕๖ ทั้งนี้การร่างกฎหมายดังกล่าว ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและมีหลักการพื้นฐาน ดังต่อไปนี้
 - ประชาชนต้องมีส่วนร่วมกำหนดทั้งกระบวนการและองค์ประกอบของการพิจารณาพิจารณาองค์การอิสระ ประชาพิจารณ์ต้องเป็นอิสระ และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ การพิจารณาพิจารณาต้องทำขึ้นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ และคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจนได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ผู้มีส่วนได้เสียควรได้รับและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ผลการพิจารณาพิจารณาต้องเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการตัดสินใจของรัฐบาลและต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน
 - กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ต้องมีการจัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ มีสิทธิในการร่วมกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบ และมีสิทธิในการร่วมพิจารณา ทบทวน และให้ข้อคิดเห็นต่อร่างรายงาน โดยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ก่อนที่รัฐบาลและหน่วยงานราชการ จะดำเนินการผูกพันใดๆ ในทางธุรกิจและในทางกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อการตัดสินใจอย่างแท้จริง
๓. เห็นควรให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาคและนโยบายรายสาขาที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงสถานะปัจจุบันของโครงการเหล่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ
๔. รัฐบาลต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่อ้างว่ายังมีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ และรัฐบาลต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ