

**สรุปประเด็นสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีเขื่อนไชยะบุรี
ในการทำสัญญาซื้อไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
จัดทำโดย
เครือข่ายกฎหมายแม่น้ำโขง และ ศูนย์ข้อมูลชุมชน
กุมภาพันธ์ 2555 แก้วไข เมษายน 2555**

**ข้อมูลความเป็นมาโดยสรุปสำหรับชุมชนไทยที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ
ไชยะบุรี ในตอนเหนือของประเทศลาว**

เมื่อเดือนตุลาคม 2554 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ลงนามในสัญญาซื้อพลังงานไฟฟ้าจากบริษัท
ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด ในประเทศลาว การลงนามนี้ดำเนินไปอย่างเงียบๆ ในช่วงเวลาที่หลายพื้นที่ในประเทศไทย
กำลังเผชิญกับภาวะน้ำท่วมหนัก ไม่มีการเปิดเผยเรื่องการลงนามต่อสาธารณะ และเมื่อมีประชาชนที่ห่วงใยเรื่อง
โครงการนี้ร้องขอสำเนาสัญญาโครงการ พวกเขาก็ไม่ได้รับคำตอบใดๆ

กฟผ. และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน้าที่ทำการตัดสินใจเกี่ยวกับพลังงาน ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
กระทรวงพลังงาน และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปล่อยให้กฟผ. ทำสัญญาสำคัญ โดยไม่ได้ทำ
ตามหน้าที่ของตนในการ แจงข้อมูล และปรึกษาหารือกับสาธารณะ และไม่มีดำเนินการทำการประเมินผลกระทบทาง
สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ การที่กฟผ. และหน่วยงานเหล่านี้ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ถือเป็นการละเมิดสิทธิตามที่
ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย และกฎหมายอื่นๆ การกระทำเช่นนี้ยังเป็นการละเมิดข้อกำหนดบางประการ
ของการซื้อพลังงานขนาดใหญ่เช่นนี้ ที่รัฐบาลเองเป็นผู้กำหนดไว้ด้วย

เป็นที่คาดได้ว่า โครงการเขื่อนไชยะบุรีในลาว จะก่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง กว้างขวาง และไม่อาจ
แก้ไขกลับคืนได้ ความเสียหายเหล่านี้มีผลสืบเนื่องร้ายแรงต่อชีวิต วิถีชีวิต และสุขภาพของมนุษย์ เขื่อนนี้จะเป็นเขื่อน
แรกในชุดเขื่อน 11 เขื่อน บนแม่น้ำโขงตอนล่าง ซึ่งมีการทำข้อมูลเรื่องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากเขื่อนที่มีแผนการ
สร้างทั้งชุด 11 เขื่อน บริเวณตอนล่างของประเทศจีนที่มีต่อประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากประเทศลาว (นั่นคือรวมถึง
ประเทศไทยด้วย) ivooyangดี และรัฐบาลอื่นๆ ในประเทศตามลำน้ำโขง และผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ ก็เห็นว่า
จำเป็นต้องมีการศึกษาเรื่องผลกระทบข้ามพรมแดนมากขึ้น ก่อนที่โครงการจะดำเนินต่อไปได้

การที่ประเทศไทยซื้อพลังงานร้อยละ 95 ของไฟฟ้าที่จะผลิตโดยเขื่อนไชยะบุรีจากประเทศลาว จะทำให้เกิดผลกระทบ
ทางสังคม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม ในดินแดนไทย และในบริเวณตอนล่างของแม่น้ำโขงในประเทศกัมพูชาและ
ประเทศเวียดนาม ชุมชนในประเทศไทยที่จะได้รับผลกระทบ ก็คือ ชุมชนในช่วงตอนบนของลำน้ำโขงที่จังหวัด
เชียงราย และในจังหวัดตอนล่างของลำน้ำโขงอย่าง จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร
จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี ตลอดทั้งจังหวัดหนองบัวลำภู การที่กฟผ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐลงนาม
หรือหน่วยงานอื่นที่ปล่อยให้กฟผ. ลงนามในสัญญาซื้อขายพลังงาน (Power Purchase Agreement - PPA) โดยไม่
ปฏิบัติตามหน้าที่ทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายภายใน ตลอดจนทั้งกระบวนการทางปกครอง ไม่ได้เป็นเพียงการละเมิด
กฎหมายภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นการปล่อยให้โครงการที่มีผลกระทบรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขคืนมาได้ ได้

ดำเนินการไปโดยขาดการศึกษา และการปรึกษาหารือ ตามที่ควร ซึ่งได้มีกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ และที่มีแนวปฏิบัติระดับสากลเป็นแนวทางกำกับอยู่อีกด้วย

โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิแก่พลเมืองไทยเรียกร้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกฎหมายดังกล่าว ด้วยการขอให้มีการเยียวยาต่อศาลปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ทางรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และปกครอง ได้ โดยกระบวนการขอให้ระงับ ยกเลิก เพิกถอน โครงการ หรือแม้แต่การขอให้เยียวยาความเสียหาย(หากมี) การหันไปพึ่งศาลเป็นสิทธิของพลเมืองในการหาความยุติธรรมในกรณีที่รัฐล้มเหลวอย่างยิ่ง เช่นในกรณีนี้คือ การไม่เคารพสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในการได้รับการปรึกษาหารือในโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อตน การไม่ดูแลสวัสดิภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมด้วยการทำการประเมินผลกระทบตามที่เหมาะสม จึงถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ละเมิดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ได้บัญญัติคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายภายในประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และแนวปฏิบัติตามหลักสากล

ประเด็นในการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนการเซ็นสัญญาซื้อไฟฟ้า

ก. ข้อมูลตามเนื้อหาข้อกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการซื้อไฟฟ้าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติแต่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย

1. หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ 2550

หน้าที่ในการให้ข้อมูล

มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ประชาชนมีสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และคุณภาพชีวิตของบุคคลหรือชุมชน

การลงนามใน PPA นั้น ถือว่าเป็นการดำเนินโครงการในรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น การทำลงไปโดยที่ไม่ได้มีการแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การที่ชุมชนที่จะได้รับผลกระทบไม่ได้รับข้อมูลทั้งปวง ที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพวกเขา และไม่ได้รับโอกาสศึกษาเอกสารที่มีอยู่ในภาษาของตนเองในช่วงเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังขาดการวิเคราะห์เรื่องผลกระทบข้ามพรมแดน นั้นหมายถึงการขาดข้อมูลสำคัญๆ ที่จำเป็นต่อการให้การยินยอมโดยรับทราบข้อมูลพร้อม

การกำหนดหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการดำเนินโครงการใดๆของรัฐ มาตรา 57 นั้น เพื่อให้ชุมชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอในการทำการตัดสินใจแบบที่มีข้อมูลพร้อมได้ ซึ่งจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ความเสี่ยง ผลประโยชน์ และลักษณะการดำเนินโครงการ โดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะ เป้าหมาย ผลกระทบที่คาด ความเสี่ยง และผลประโยชน์ ของโครงการพัฒนาที่กำลังเสนอนั้นนั้น จะต้องทำอย่างเต็มที่และเที่ยงตรง ในรูปแบบที่เข้าถึงได้และเข้าใจได้

หน้าที่ในการดูแลให้มีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

มาตรา 58 รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

สำหรับโครงการที่จะเกิดผลกระทบร้ายแรงอย่างโครงการไซยะบุรี กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เป็นไปตามเกณฑ์ของทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ การประชุมที่จัดขึ้นเพื่อการนี้ก็เป็นเพียงในระดับเบื้องต้น และไม่ถือเป็นการปรึกษาหารือที่เพียงพอตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวของอย่างสมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นโครงการได้

หน้าที่ในการทำการประเมินผลกระทบ

มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ (ก) จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และ (ข) จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ในฝ่ายประเทศไทย ชุมชนต่างๆ ไม่ได้รับทราบว่ามีกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของการซื้อพลังงานนี้ โดยรัฐบาลไทย อันเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ โดยกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของไทยในคณะกรรมการแม่น้ำโขงในระดับประเทศ

การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพียงการศึกษาเดียวที่มีการทำขึ้น ก็คือ ของผู้เสนอโครงการในลาว ซึ่งการประเมินไม่ได้ถูกจัดทำขึ้นในเวลาที่เหมาะสม ไม่มีการประเมินผลกระทบทางสังคมและสุขภาพ และถูกผู้เชี่ยวชาญวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน อีกทั้ง ไม่ได้มีการเผยแพร่เอกสารหลักๆ ของโครงการจนกระทั่งกลางเดือนมีนาคม 2554 ซึ่งเป็นเวลานานหลายสัปดาห์หลังจากมีการจัดการประชุมปรึกษาหารือในระดับภูมิภาคขึ้น

2. หน้าที่ตามกฎหมาย กฎกระทรวง และมติคณะรัฐมนตรี

การไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายกำกับกิจการพลังงาน

จากการที่ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2553 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติในฐานะผู้กำกับดูแลการประกบกิจการพลังงาน ได้มีมติอนุญาตให้กฟผ.ลงนามใน PPA โดยกำหนดเงื่อนไขว่า จะลงนามได้หลังจากที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไปนี้เท่านั้น:

1. โครงการไซยะบุรีจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในกลุ่มน้ำโขง พ.ศ. 2538 (ข้อตกลงแม่น้ำโขง)
2. ร่าง PPA ผ่านความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด หากจำเป็นต้องมีการแก้ไขร่างสัญญาฯ ดังกล่าวที่ไม่ใช่สาระสำคัญของสัญญาฯ ไม่จำเป็นต้องนำกลับมาเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ อีก
3. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานและกฟผ. ต้องเปิดเผยข้อมูลโครงการนี้ต่อสาธารณชน

4. ให้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการไฮดรอปาวเวอร์ใช้เงื่อนไขการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ และดำเนินการที่กรุงเทพฯ โดยใช้ภาษาไทย และเมื่อคณะกรรมการฯ เห็นชอบแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป

เงื่อนไขข้อแรกและข้อที่สาม สะท้อนข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญไทยว่าด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วม และยังเป็นไปตามข้อตกลงแม่น้ำโขงที่กำหนดว่า จะต้องมีความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่นๆ ในด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของแม่น้ำโขง **“ในลักษณะที่ได้ประโยชน์สูงสุดจากการใช้น้ำโดยหลายผู้ฝ่าย และจากผลประโยชน์ร่วมของประเทศตามลำน้ำทั้งหมด และในลักษณะที่ลดผลกระทบที่เป็นอันตรายที่อาจจะเกิดจากทั้งฤดูกาลตามธรรมชาติและกิจกรรมของมนุษย์”** นอกจากนี้ข้อตกลงฯ ก็ได้ระบุถึง ความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบวิธีปฏิบัติเรื่อง การแจ้งให้ทราบ การปรึกษาหารือก่อนดำเนินการ และการทำข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement - NPCA) ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติที่เกิดจากข้อตกลงแม่น้ำโขง เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ทบทวนโครงการพัฒนาใดๆ ที่เสนอขึ้นมาในบริเวณแม่น้ำโขงสายหลักร่วมกัน เพื่อให้บรรลุความเห็นพ้องว่า ควรจะดำเนินโครงการนั้น หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขเช่นใด (หากเห็นพ้องกันว่าควรดำเนินการต่อไป) รัฐบาลเวียดนามและรัฐบาลกัมพูชาคัดค้านโครงการนี้ และสภาคณะกรรมการแม่น้ำโขงก็ตกลงกัน เมื่อเดือนธันวาคม 2554 ว่า จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการพัฒนา และการจัดการที่ยั่งยืนของแม่น้ำโขง รวมถึงผลกระทบจากโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขง ดังนั้น จึงถือว่ายังไม่มีความเห็นพ้องกันว่า จะให้ดำเนินโครงการเขื่อนไฮดรอปาวเวอร์แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ปรากฏว่า ทั้งกฟผ.และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ก็ยังไม่มีปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อที่สาม ที่กำหนดไว้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานและกฟผ. ต้องเปิดเผยข้อมูลโครงการนี้ต่อสาธารณชน ก่อนที่จะมีการลงนามใน PPA ประชาชนผู้ฟ้องคดีนี้บางส่วนเพิ่งจะได้รับทราบเกี่ยวกับการลงนาม เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2555 แต่บางส่วนไม่เคยรับทราบมาก่อนเลย ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวคือ สามเดือนหลังจากการลงนามไปแล้ว โดยรับทราบจากเวทีสาธารณะในจังหวัดนครพนมและมุกดาหาร ซึ่งกฟผ.ยืนยันว่า ได้มีการลงนามใน PPA ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 ก่อนหน้านั้น กลุ่มต่างๆ ได้พยายามหาสำเนา PPA และพยายามหาข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของสัญญา ได้มีการส่งจดหมายไปยังกฟผ.เพื่อขอสำเนา PPA แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบหรือการเผยแพร่ข้อมูลแต่อย่างใด

การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐ ตามระเบียบวิธีปฏิบัติเรื่องการแจ้งให้ทราบ การปรึกษาหารือก่อนดำเนินการ และการทำข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement - PNPCA) ของข้อตกลงแม่น้ำโขง

หนึ่งในข้อกำหนดของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติก่อนที่จะมีการลงนามใน PPA ได้ก็คือเรื่อง การปฏิบัติตามข้อตกลงแม่น้ำโขง ข้อตกลงแม่น้ำโขงได้กำหนดไว้ว่าต้องมีกระบวนการ **“ปรึกษาหารือก่อนดำเนินโครงการ”** ที่ **“ให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ตามลำน้ำได้อภิปรายแลกเปลี่ยนและประเมินผลกระทบของโครงการที่เสนอ”** กระบวนการปรึกษาหารือที่เรียกว่า ระเบียบวิธีปฏิบัติเรื่องการแจ้งให้ทราบ การปรึกษาหารือก่อนดำเนินการ และการทำข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement - NPCA) นี้ มีเป้าหมายเพื่อป้องกันผลกระทบร้ายแรงต่อชุมชนริมน้ำและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ตอนล่างของแม่น้ำ

เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2554 เครือข่ายประชาชนไทยเพื่อแม่น้ำโขงได้ส่งจดหมายถึงเจอร์มี เบิร์ด ประธานบริหารคณะกรรมการแม่น้ำโขง เพื่อ “แสดงความกังวลอย่างที่สุดต่อกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของโครงการเขื่อนไซยะบุรี เนื่องจากกระบวนการนั้นดำเนินไปอย่างรีบเร่ง เอกสารสำคัญ ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปรึกษาหารือก็ไม่ได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ และกฟผ. บริษัทฯ. การช่าง และธนาคารไทยอีกสี่แห่ง ที่วางแผนจะลงทุนในโครงการก็ไม่รับผิดชอบ”

ความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติสากลที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเรื่องการยินยอมล่วงหน้าอย่างเสรีและมีข้อมูลพร้อม

กระบวนการปรึกษาหารือกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการไซยะบุรีในบริเวณพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนและชุมชนตอนล่างของแม่น้ำ รวมถึงประเทศไทย ไม่ได้เป็นไปตามแนวปฏิบัติเรื่องการยินยอมล่วงหน้าอย่างเสรีและมีข้อมูลพร้อม ที่เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 1) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการไม่ได้รับการปรึกษาหารือก่อนการเริ่มการก่อสร้างและการเตรียมการก่อสร้าง 2) ชุมชนไม่ได้รับข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมอย่างมีข้อมูลพร้อม นั่นคือชุมชนไม่มีโอกาสเพียงพอในการทบทวนเอกสารที่มีอยู่ที่เป็นภาษาของตนเอง และที่สำคัญก็คือไม่มีการวิเคราะห์เรื่องผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการ ทำให้ไม่มีข้อมูลที่จำเป็นต่อการทำการยินยอมอย่างมีข้อมูลพร้อม และ 3) ประการสุดท้าย มีการปฏิเสธโอกาสในการยินยอมอย่างมีข้อมูล โดย ก) การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและการศึกษาทบทวนโครงการโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และ ข) การตัดสินใจฝ่ายเดียวโดยประเทศลาวเพื่อยุติกระบวนการแจ้งให้ทราบ การปรึกษาหารือก่อนดำเนินการ และการทำข้อตกลง ทั้ง ๆ ที่ผู้แทนระดับชาติอื่นๆ ในคณะกรรมการแม่น้ำโขง ได้ถอนความยินยอมแล้ว และโดยปราศจากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของชุมชน และ ค) การที่หน่วยงานไทยไม่ได้ให้ชุมชนในประเทศไทยที่อยู่ตอนล่างของลำน้ำและจะได้รับผลกระทบ ได้มีการยินยอมล่วงหน้าอย่างเสรีและมีข้อมูลพร้อม

ความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดนประเทศ

ประเทศไทยมีหน้าที่พื้นฐานของรัฐตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายกับรัฐอื่นๆ การที่ไทยเป็นผู้ซื้อพลังงานไฟฟ้าจากเขื่อนเกือบจะรายเดียวถึงร้อยละ 95 และจึงเป็นการสนับสนุนการก่อสร้างเขื่อนเขื่อนแรกบนแม่น้ำโขงตอนล่าง นั้นเป็นการกระทำของรัฐไทย อันไม่เป็นไปตามหน้าที่ที่จะต้องไม่ก่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมแก่รัฐอื่นๆ ความรับผิดชอบนี้ทำให้เกิดหน้าที่ตามมาที่ประเทศไทยจะต้องทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดน มีข้อกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปว่าต้องทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในกรณีที่เกิดกิจกรรมทางอุตสาหกรรมที่เสนอขึ้นนั้นอาจจะมีผลกระทบรุนแรงข้ามพรมแดน โดยเฉพาะต่อทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน หากประเทศไทยไม่ทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่รวมเอาการวิเคราะห์ผลกระทบข้ามพรมแดนไว้ด้วยก่อนการก่อสร้างเขื่อน ประเทศไทยก็จะละเมิดพันธกรณีในการทำการตรวจสอบเพื่อป้องกันความเสียหายต่อประเทศอื่น

3. หน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังที่กล่าวแล้วว่า การดำเนินโครงการได้ปฏิบัติตามหลักการตามข้อตกลงแม่น้ำโขง ซึ่งรัฐบาลไทยได้ลงนามไว้ รัฐบาลไทยจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามและส่งเสริมกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า ประเทศไทยจะปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเข้าเป็นภาคี และ

ตามพันธกรณีที่มีต่อประเทศอื่น ๆ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการนี้ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆในประเทศแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังที่ได้อ้างถึงข้างต้นแล้วด้วย

ข. ข้อมูลเนื้อหาทางสิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคม สุขภาพ และนโยบายพลังงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า โครงการซื้อไฟฟ้าไม่เหมาะที่จะเกิดขึ้น

1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโครงการ

โครงการเขื่อนไซยะบุรีจะสร้างขึ้นในแขวงไซยะบุรีทางตอนเหนือของประเทศลาว เขื่อนนี้จะเป็นเขื่อนแรกของเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ 11 เขื่อนที่วางแผนว่าจะสร้างบนแม่น้ำโขงตอนล่าง เป็นที่คาดว่าโครงการขนาด 3.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ 114,000 ล้านบาท) นี้จะผลิตไฟฟ้า 1,285 เมกกะวัตต์ โดยร้อยละ 95 ของพลังงานที่ผลิตได้จะถูกขายให้แก่ประเทศไทยตามที่ลงนามซื้อขายกันไว้ใน PPA

แม่น้ำโขงเป็นแหล่งประมงน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเป็นแม่น้ำที่มีความหลากหลายทางชีวภาพมากเป็นอันดับสองรองจากแม่น้ำอเมซอน เขื่อนไซยะบุรีจะสร้างความเสียหายอย่างสำคัญและไม่อาจแก้ไขได้ต่อระบบนิเวศของแม่น้ำ และต่อผู้คนหลายล้านคนในภูมิภาคนี้ที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรอันสมบูรณ์ของแม่น้ำในวิถีชีวิตและความมั่นคงทางอาหารของตน ความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างกว้างขวางที่จะเกิดจากชุดเขื่อน 11 เขื่อน และความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม นั้นเป็นเรื่องที่รับรู้กันทั่วไปและได้รับการบันทึกไว้ในงานศึกษาทางวิทยาศาสตร์จำนวนมากที่ทำโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขงและผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ รายงานเหล่านี้ได้เตือนว่ารัฐบาลในภูมิภาคนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะทำการตัดสินใจอย่างมีข้อมูลพร้อมเกี่ยวกับเขื่อนในเวลาอันใกล้ ข้อกังวลเหล่านี้ปรากฏอยู่ในรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment - SEA) ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งเสนอแนะว่าให้ชะลอการตัดสินใจทั้งหมดเกี่ยวกับเขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนอื่นๆ บนลำน้ำโขงไว้ก่อนเป็นเวลาสิบปี ณ ปัจจุบันนี้ เราไม่อาจสร้างเขื่อนไซยะบุรีโดยไม่ก่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมระยะยาวที่รุนแรงได้เลย

แม้จะมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดนของเขื่อนไซยะบุรี และมีการคัดค้านโครงการโดยประชาชนในภูมิภาค แต่โครงการเขื่อนก็ยังคงดำเนินหน้าต่อไปโดยไม่มีข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจแบบมีข้อมูลพร้อม ในขณะที่รัฐบาลสี่ประเทศยังไม่มีความเห็นพ้องกันว่าจะดำเนินโครงการหรือไม่ รัฐบาลของประเทศลาวก็พยายามที่จะทำโครงการต่อไปฝ่ายเดียว แม้ว่าจะมีข้อผูกมัดเรื่องความร่วมมือระดับภูมิภาคก็ตาม ส่วนประเทศไทยก็ดำเนินการซื้อพลังงานร้อยละ 95 ของเขื่อนไซยะบุรี แม้ว่าหน่วยงานหลักๆ จะไม่ได้ทำการแจ้งประชาชน ปรีกษาหารือ และประเมินผลกระทบโครงการ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติต่างๆ ของรัฐบาลก็ตาม

การที่มีประเทศไทยเป็นผู้ซื้อพลังงานจากเขื่อนไซยะบุรี เป็นการปูทางให้โครงการดำเนินต่อไป การที่รัฐจะซื้อพลังงานจากโครงการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอย่างรุนแรง นั้นทำให้ต้องมีการปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายระดับชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ บรรษัทของไทยยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการนี้อีกด้วย ดังต่อไปนี้

- บริษัท ช. การช่าง จำกัด (มหาชน) ซึ่งถือหุ้นร้อยละ 50 ของบริษัทไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด (Xayaburi Power Company Limited) ซึ่งเป็นผู้พัฒนาโครงการหลัก
- บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ในฐานะเป็นบริษัทแม่ของบริษัทที่ซินเนอร์ยี จำกัด (Natee Synergy Company Limited) ถือหุ้นร้อยละ 25 ของบริษัทไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด
- บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) (Electricity Generating Public Company Limited: EGCO) ซึ่งถือหุ้นร้อยละ 12.5 ของบริษัทไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด
- บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งถือหุ้นร้อยละ 7.5 ของบริษัทไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด
- ธนาคารในประเทศไทย ได้แก่ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารกรุงเทพฯ (ในที่นี้เรียกรวมๆ ว่า “กลุ่มธนาคาร”) ในฐานะที่เป็นผู้ให้เงินกู้แก่โครงการ

2. ผลกระทบจากเขื่อน

2.1 ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

การศึกษาเชิงลึกได้สรุปว่า แผนการสร้างเขื่อนจะก่อผลกระทบรุนแรงมหาศาลต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และผลกระทบเหล่านี้ไม่สามารถบรรเทาได้ เช่น:

- มีโอกาสจะเกิดการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่ใกล้สูญพันธุ์ 41 ชนิด รวมถึงปลาบึกด้วย
- มีโอกาสในการลดปริมาณปลาแม่น้ำโขงลงอย่างมาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางอุทกวิทยาและปลาหลายพันธุ์ที่ต้องอพยพไม่สามารถข้ามเขื่อนไปได้
- การกักตัวของตะกอนที่ไม่อาจผ่านเขื่อนมาได้ ทำให้เกิดการลดธาตุอาหารสำหรับพื้นที่ทำการเกษตรและการประมงตอนล่างของแม่น้ำ และทำให้น้ำมีคุณภาพแย่ลง
- ฯลฯ

2.2 การคาดการณ์ผลกระทบต่อมนุษย์และสังคม

จากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่คาดการณ์กันทั่วไปของเขื่อนไชยะบุรีและเขื่อนอื่นๆ ในแผนอีก 10 เขื่อน ก็ไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยว่าเป็นที่คาดการณ์ว่าผลกระทบต่อมนุษย์และสังคมของเขื่อนนี้จะรุนแรงยิ่ง ตัวอย่างเช่น:

- จะเกิดการสูญเสียการประกอบอาชีพประมงในลำน้ำโขง และการสูญเสียการผลิตทางการเกษตรในชายฝั่งลำน้ำโขง
- จะเกิดความไม่เท่าเทียม และความยากแค้น เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มครอบครัวยากจนในชนบท และในเมืองของประเทศตามลำน้ำ ทำให้บั่นทอนความมั่นคงทางอาหาร
- จะเกิดการบังคับให้ชุมชนต้องย้ายถิ่นฐานเนื่องจากไม่อาจจะประกอบอาชีพที่ต้องพึ่งพิงลำน้ำโขงได้

3. นโยบายพลังงานของไทยที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

หนึ่งในนโยบายพลังงานของไทย ก็คือ การจัดซื้อพลังงานที่เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ที่มีคุณภาพดีและมีความมั่นคง และที่มีราคาสมเหตุสมผลและเป็นธรรม มีการเน้นเรื่องการใช้และการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างเต็มที่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้าด้วย

การศึกษาเกี่ยวกับความยั่งยืนทางพลังงานในประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า แผนการพัฒนาพลังงานที่กฟผ.ตีพิมพ์เมื่อปี 2553 นั้นอิงอยู่กับการพยากรณ์ความต้องการที่สูงกว่าความต้องการจริง พลังไทยซึ่งเป็นองค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไรได้ทำการวิเคราะห์นโยบายพลังงานที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของสาธารณะ ชี้ว่า พลังงานสำรองถูกกำหนดไว้สูงกว่าความจำเป็นจริง งานศึกษาของพลังไทยพบว่า ประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตพลังงานสำรองเพียงพอ และไม่จำเป็นต้องมีแหล่งพลังงานเพิ่มเติม โดยเฉพาะจากโครงการที่จะก่อผลเสียหายอย่างเชื่อนไชยะบุรี การพยากรณ์ปริมาณความต้องการไฟฟ้าสูงเกินเช่นนี้ ขัดกับนโยบายพลังงานที่ได้ถูกเขียนเอาไว้ในกฎหมายไทย ซึ่งตัวกฎหมายได้เน้นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้าด้วย

นโยบายอีกประการหนึ่ง ก็คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและสาธารณชนทั่วไปในการจัดการและติดตามปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อดูแลให้การจัดการเป็นไปอย่างโปร่งใส หากมีการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและสาธารณชนทั่วไปแล้ว ก็จะเป็นเครื่องมือหลักในการยกประเด็นทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสัญญาซื้อพลังงาน อย่างที่เกิดขึ้นระหว่างกฟผ.และช.การช่าง กับบริษัทไชยะบุรี พาวเวอร์ ชั่นมาได้

4. ผลกระทบต่อเขตแดนประเทศ

เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำโขงอาจจะทำให้สันดอนทรายในลำน้ำโขงเปลี่ยนทิศทางได้ ซึ่งจะส่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักดินแดนของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยและประเทศลาวมีข้อตกลงตามสนธิสัญญาฝรั่งเศสไว้เกี่ยวกับเขตแดนในลำน้ำโขง ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาจากการสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำโขงตอนบนในประเทศจีน ก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสันดอนทรายในลำน้ำที่มีลักษณะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียดินแดนอันเกิดจากการเปลี่ยนสภาพของสันดอนทราย ดังนั้น โครงการเขื่อนไชยะบุรีก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหานี้เช่นกัน แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาถึงผลกระทบนี้ การที่กฟผ.ทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจึงเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้มีการเกิดการสูญเสียดินแดนดังกล่าวที่กล่าวมาแล้วด้วย

5. ผลกระทบต่อการสูญเสียงบประมาณในการซื้อไฟฟ้าที่ไม่เหมาะสม

ดังที่กล่าวไว้แล้วเกี่ยวกับนโยบายพลังงานที่ไม่เหมาะสม การที่กฟผ.เป็นหน่วยงานของรัฐที่แม้จะมีรายได้จากการขายไฟฟ้า แต่ก็ยังเป็นเงินของรัฐที่ประชาชนผู้เสียภาษี ผู้ซื้อไฟฟ้า และผู้ที่จะมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากรัฐ ดังนั้น การที่หน่วยงานรัฐจะดำเนินการใดๆโดยใช้เงินของรัฐในการลงทุน การที่กฟผ.ดำเนินการโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย และไม่เป็นไปตามความเหมาะสมในการบริหารจัดการ ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อประชาชนในประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวเหล่านี้ จึงเห็นว่า โครงการทำสัญญาซื้อไฟฟ้าของกฟผ. เป็นโครงการที่ไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ไม่เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีความเห็นว่า ควรฟ้องกฟผ.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการยกเลิกโครงการ หรือชะลอโครงการไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องสมบูรณ์

สรุปประเด็นที่จะดำเนินการฟ้องโครงการซื้อไฟฟ้าของกฟผ.ต่อศาลปกครอง

ด้วยข้อเท็จจริงเหล่านี้ ผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงมีสิทธิที่จะหันไปพึ่งพากระบวนการทางตุลาการ และขอฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดย

ผู้ฟ้องคดี:

- ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำโขงในประเทศไทย
- ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำโขงในประเทศลาว, เวียดนาม กัมพูชา
- ประชาชนผู้เสียภาษี เนื่องจากกฟผ. เอาเงินของรัฐไปซื้อไฟฟ้า ซึ่งเงินดังกล่าวเป็นเงินภาษีของประชาชน

ผู้ถูกฟ้องคดี:

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะ คณะกรรมการลุ่มน้ำโขง
- กระทรวงพลังงาน ในฐานะกำกับกฟผ.
- คณะรัฐมนตรี

ข้อกล่าวหา:

- ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ว่าด้วย การปฏิบัติตามข้อตกลงแม่โขง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย มาตรา 57 และมาตรา 58 ว่าด้วยเรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาตรา 66 เรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 67 การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการรับฟังความคิดเห็น มาตรา 82 ความผูกพันของรัฐต่อกติการะหว่างประเทศ
- ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของคณะกรรมการแม่โขง ว่าด้วยกระบวนการ การแจ้งให้ทราบ การปรึกษาหารือก่อนดำเนินการ และการทำข้อตกลง
- โครงการซื้อไฟฟ้าเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และความมั่นคงของชาติว่าด้วยเรื่องดินแดน

คำขอท้ายฟ้อง:

- ขอให้ยกเลิกโครงการซื้อไฟฟ้า ระหว่าง กฟผ.และลาว จากโครงการเขื่อนไซยะบุรี เนื่องจากได้มีการลงนามไปโดยไม่ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติต่างๆ ของรัฐบาล
- ขอให้กำหนดว่า ทั้งกฟผ.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจะดำเนินโครงการต่อ จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติต่างๆ ของรัฐบาล ก่อนที่จะกระทำการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อพลังงานจากโครงการเขื่อนไซยะบุรี รวมถึงการแจ้งเตือน และการเผยแพร่ข้อมูล การปรึกษาหารืออย่างเพียงพอและมีสาระสำคัญ และมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการทั้งต่อภายในประเทศไทยและในประเทศอื่นๆ ที่จะได้รับผลกระทบข้ามพรมแดน

คำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา:

- ในระหว่างการพิจารณาคดี ขอให้ฟ.ย.ยุติการดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดความเสียหายไปมากกว่าที่เป็นอยู่
