



รายงานผลการวิจัย  
ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช

๔  
๒๕๖๓

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย  
ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
พุทธศักราช ๒๕๓๕

โดย

ศุภิณี มัลลิกะมาสย์

๒๑๖๖๑๗๙

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช



รายงานผลการวิจัย

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย  
ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
พุทธศักราช ๒๕๓๕



โดย

สถาบันวิทยบริการ

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พฤษภาคม ๒๕๓๘

## กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่อง "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย ในการพิทักษ์  
สิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช  
2535" นี้ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช  
ประจำปี พ.ศ. 2537 ผู้วิจัยขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

การวิจัยครั้งนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความอนุเคราะห์ ช่วยเหลือ  
ร่วมมือ สนับสนุน ในด้านการให้ข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจาก  
ดร.โกศล ศรีแสง คุณไพศาล สงวนวงศ์ อาจารย์ฉลาดชาย รมิตานนท์ คุณประสิทธิ์  
มากวงศ์ คุณสมภพ บุนนาค อาจารย์สุชาติ ศรีสรร คุณนิกร วิสะเพ็ญ คุณทองดี  
วีระศักดิ์ แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาธิลกุล คุณสมพันธ์ เตชะอธิก และกลุ่ม  
องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มองค์กรประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น อุบลราชธานี  
มหาสารคาม ลำปาง ภูเก็ต ตลอดจนข้าราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ข้าราชการประจำจังหวัดดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยขอขอบ  
พระคุณมา ณ ที่นี้

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณคุณสุพร กระจ่างพีช คุณโกเมท ทองภิญโญชัย คุณไกรสร  
เลี้ยงสมบูรณ์ คุณประไพ นวลขลิบ และคุณถัดดา เกียรติทองขจร ที่ให้การสนับสนุน  
ในการวิจัยมาด้วยดี

หากผลงานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะ  
สิ่งแวดล้อมของไทยแล้ว ผู้วิจัยขอมอบความดีนั้นให้แก่ทุกท่านที่กล่าวนาม และไม่ได้กล่าวนาม  
มาเบื้องต้น หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดใดเกิดขึ้น ผู้วิจัยขอรับไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว

ชื่อโครงการวิจัย : บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์  
สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

ชื่อผู้วิจัย : สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

เดือนและปีที่ทำวิจัยเสร็จ : พฤษภาคม 2538



บทคัดย่อ

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐก็ยอมรับด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรตามธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมาตรการในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และกฎหมายได้กำหนดมาตรการในการจูงใจ และส่งเสริมการใช้บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ด้วยการให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเมื่อประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ และให้เงินทุนสนับสนุนการดำเนินการ โดยใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 8 ปัญหาก็คือมีองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่จำนวนมากที่ยังไม่มีศักยภาพความพร้อมตามเงื่อนไขของกฎหมายที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ จึงทำให้จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนมีน้อย

สำหรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น มีการใช้บทบาททั้งโดยตรง อันประกอบด้วยบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม และการใช้บทบาทโดยอ้อมโดย

ผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่  
ด้วย 4 ท่าน จากจำนวนทั้งหมด 23 ท่าน ปัญหาก็คือองค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีโอกาสที่จะเลือก  
หรือสรรหาผู้แทนของพวกเขา เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นกรรมการใน  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมีหลายองค์กรที่ยังไม่ทราบว่าใคร เป็นผู้แทนของพวกเขา  
จึงทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการใช้บทบาทโดยอ้อม

นอกจากนี้แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทในการใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย  
กำหนดคือ สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย  
หรือค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนในโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น  
กับสิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนหน้าที่ตามกฎหมายก็คือหน้าที่ให้  
ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และหน้าที่ต้อง  
ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

การวิจัยนี้ได้เสนอแนะให้ภาครัฐปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติขององค์กร  
พัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพิ่มสัดส่วนจำนวนองค์กร  
พัฒนาเอกชนที่จะแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ  
การออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดและวิธีการในการเลือกหรือสรรหาผู้แทนองค์กรพัฒนา  
เอกชนเพื่อเป็นตัวแทนในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำหรับภาคองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น  
ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะในการดำเนินกิจกรรม และการสร้างเครือข่าย  
ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการชักชวนให้นักวิชาการมหาวิทยาลัยให้ความ  
สนใจที่จะเข้าร่วมดำเนินการกับองค์กรพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการเสริมทางด้านวิชา  
การแก่องค์กรพัฒนาเอกชน

Project Title : The Roles of Non-Government Organization  
(NGO) in Thailand toward the Protection  
of Environment under the Enhancement and  
Conservation of National Environmental  
Quality Act, B.E. 2535

Name of Investigator : Sunee Mallikamarl

Year : May 1995

#### ABSTRACT

The roles of Non-Government Organization (NGOs) in Thailand are significant to environmental protection. The government's acceptance thereof is evidenced by the enactment of Section 7 of the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535, which provides that all NGOs engaging in environmental protection shall be juristic persons under Thai or foreign laws and shall have to be registered as NGOs engaging in the protection and conservation of natural resources and environment with the Ministry of Science, Technology and Environment. Such requirements are measures for the overseeing of the operation of the environmental NGOs. The law also provides incentives and promotion for NGO roles in environmental protection by rendering assistance when they run into problems. Financial support is also given to assist operation from Environmental Fund in accordance with Section 8. Many of the NGOs

do not have sufficient potential required by law to register as environmental NGOs; therefore, only a few are registered NGOs.

Environmental protection activities of the environmental NGOs are carried out directly and indirectly. NGOs play their direct roles in management of environment, dissemination of information, and exercise of environmental rights. Indirectly, their roles are also played through the National Environment Board in which 4 of their representatives are members among the total number of 23 members. However, NGOs are not entitled to nominate their representatives for submission to the Council of Ministers for approval for their appointment as members of the Board. Some NGOs do not know who their representatives are, and this hinders their indirect activities.

In addition, NGOs also play another role in exercising their rights and performing their duty as provided by law. Their rights include the right to obtain information from government agencies, the right to claim damages or compensation from the State, state enterprise, or any individual whose project causes damage, as well as the right to lodge complaints against environment violators. As for their duty, they are required by law to protect the environment and to co-operate with officials in carrying out their environmental protection duty.

This study recommends that the State amend the law concerning the qualifications of the NGO required for the registration as an environmental NGO, and increase the ratio of the expert members from NGOs on the National Environment Board. It is also recommended that a Ministerial Regulation be issued prescribing details and procedures for the nomination of the NGO representatives on the National Environment Board. It is also recommended that the NGOs improve their pattern of activities and create a network of environmental NGOs, as well as invite academicians from universities to join them for more participation in order to step up their activities thus strengthening the NGOs' academic potential.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ.....	i
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ii
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	iv
สารบัญ.....	vii
รายการตารางประกอบ.....	xi
รายการภาพประกอบ.....	xii
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	6
1.3 วัตถุประสงค์.....	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.5 นิยามทั่วไป.....	7
1.5.1 บทบาท.....	8
1.5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	11
1.5.3 การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.....	19
1.5.4 องค์กรประชาชน.....	20
1.5.5 องค์กรพัฒนาเอกชน.....	21

บทที่ 2	วิธีดำเนินการวิจัย .....	25
2.1	กรอบแนวคิด .....	25
2.2	ประเด็นการวิจัย .....	27
2.3	นิยามเชิงปฏิบัติการ .....	28
2.4	เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล .....	30
2.5	การรวบรวมข้อมูล .....	32
2.6	การทดสอบแบบสอบถาม .....	32
2.7	กลุ่มตัวอย่าง .....	33
2.8	การวิเคราะห์ข้อมูล .....	33
บทที่ 3	การกำกับดูแลและส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมาย .....	35
3.1	องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย .....	35
3.1.1	กลุ่มนโยบายและแผน .....	37
3.1.2	กลุ่มปฏิบัติการ .....	38
3.2	การกำกับดูแลบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมาย .....	42
3.2.1	การเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมาย .....	42
3.2.2	การเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อม .....	48
3.2.3	การเปิดโอกาสเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมาย .....	49
3.3	การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมาย .....	50

3.3.1	การให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเมื่อประสบปัญหา หรืออุปสรรคในการดำเนินกิจกรรม.....	51
3.3.2	การจัดสรรเงินทุนอุดหนุนหรือเงินกู้เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม.....	52
3.3.3	การเสนอชื่อผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.....	57
บทที่ 4	บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.....	63
4.1	บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง...	63
4.1.1	บทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	65
4.1.2	บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร.....	71
4.1.3	บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม.....	72
4.2	บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อม...	81
4.2.1	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.....	81
4.2.2	พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35.....	85
4.3	บทบาทตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด.....	88
4.3.1	สิทธิที่จะได้รับตามกฎหมาย.....	88
4.3.2	หน้าที่ตามกฎหมาย.....	95
4.4	การจัดตั้งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม.....	96
บทที่ 5	สรุปและเสนอแนะ.....	102
5.1	สรุป.....	102
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	109

หนังสืออ้างอิง.....	112
บรรณานุกรม.....	119
ภาคผนวก.....	124
ก    รายชื่อองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม //	124
ข    ประเด็นสัมภาษณ์.....	131
ค    แบบสอบถาม.....	132



สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขหมู่	กท
	๗ 15
เลขทะเบียน	008893
วัน, เดือน, ปี	19 ก.ย. 39

## รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1. องค์กรพัฒนาเอกชนนิติบุคคล.....	45
2. NGO ด้านสิ่งแวดล้อม.....	47
3. NGO ที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล.....	48
4. NGO กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.....	61
5. NGO กับตัวแทน NGO ตามกฎหมาย.....	61
6. อาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.....	68
7. NGO กับการทำวิจัย.....	70
8. การร้องขอความช่วยเหลือด้านกฎหมาย.....	80
9. วิธีการเสนอแนะ.....	83
10. เรื่องที่เสนอแนะ.....	84

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการภาพประกอบ

ภาพที่	หน้า
1. ข้อเสนอโครงสร้างและหน้าที่ของสมัชชาองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม.....	99



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การพัฒนาประเทศนับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมาได้ยึดแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับแรกประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2504) ซึ่งในแต่ละแผนพัฒนาฯ จะครอบคลุมเวลาในการใช้นาน 5 ปี ยกเว้นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ใช้เวลา 6 ปี ปัจจุบันอยู่ในระหว่างใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) นับจากเวลาที่ใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันรวมแล้ว 34 ปี (2504-2538) ปรากฏว่าการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ผ่านมามีการระดมใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ดิน ป่าไม้ ประมง และแร่ธาตุต่างๆ อย่างไม่ประหยัด ยังผลให้ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอหมดไป และเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว และเริ่มส่งผลกระทบต่อการทำมาหากินของประชาชนในชนบทที่พึ่งพาอาศัยทรัพยากรเหล่านั้นเป็นหลักในการยังชีพ ทำให้การแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในชนบทยืดเยื้อและลำบากมากขึ้น การบุกรุกทำลายป่าส่งผลให้เกิดการสูญเสียพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่มีค่าของไทย และยังเป็นต้นเหตุของภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยอีกด้วย นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงกับการขยายตัวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ให้อุตสาหกรรมและการบริการเป็นภาคนำ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจากสภาพชนบทมาเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหามลพิษต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง ขยะมูลฝอย กากของเสีย และสารอันตราย ปัญหาเหล่านี้ นับวันแต่จะขยายอาณาบริเวณกว้างไกลออกไปครอบคลุมทั้งบนดิน ใต้ดิน ใต้น้ำ ผิวน้ำ อากาศ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชาติ ซึ่ง ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ : 2536 ได้สรุปไว้ว่า "การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาได้สร้างความเจริญทางวัตถุให้แก่ประเทศไทยในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันคุณภาพชีวิตและคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมก็ได้ถูกทำลายลงไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะ 20 ปี หลังนี้ การพัฒนาเกษตรอุตสาหกรรมและการพัฒนาเมืองได้เกิดขึ้นในอัตราที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว สิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกใช้อย่างหนัก ความเสื่อมโทรมและความตึงเครียดทางสิ่งแวดล้อมปรากฏให้เห็นทั้งในเมืองและชนบทอย่างน่าวิตก" 1

จากสภาพการณ์เองที่รัฐยอมรับว่านโยบายการพัฒนาประเทศไทยโดยมุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจด้านเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะให้ประเทศอยู่รอด แม้ว่าเศรษฐกิจของไทยจะดีขึ้นในอัตราที่เห็นได้ชัด<sup>2</sup> แต่สภาพแวดล้อมกลับเสื่อมโทรมลงอย่างเห็นได้ชัดเช่นกัน ยังผลให้คุณภาพชีวิตของคนไทย เสื่อมถอยลงไปด้วย ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น การพัฒนาประเทศจะเกิดผลขึ้นมาได้ก็ต้องให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (sustainable development) หมายความว่า การพัฒนาประเทศจะไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาจะต้องใช้อย่างประหยัด และไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้หมดไป จะต้องให้ทรัพยากรธรรมชาติ เกิดขึ้นใหม่ทดแทนของเก่า รวมตลอดจนถึงการทำสิ่งใหม่ทดแทนสิ่งเก่าที่เสื่อมสลายหมดไปด้วย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ความรับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐจะเข้าใจว่าเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้เกิดปัญหามากมาย เป็นต้นว่า ข้อจำกัดในด้านเทคโนโลยี จำนวนบุคลากรที่จะดูแลรับผิดชอบ งบประมาณที่มีจำกัด และที่สำคัญก็คือการติดขัดในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จนถึงบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำไปใช้บังคับ ในขณะที่เดียวกันสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มมากขึ้น และทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับจนเกินขีดความสามารถที่ภาครัฐฝ่ายเดียวจะดูแลจัดการได้ทั่วถึง อีกประการหนึ่งเมื่อพิจารณาถึงความเป็นเจ้าของในสิ่งแวดล้อมซึ่งความเป็นจริงแล้ว สิ่งแวดล้อมมิใช่ว่าจะเป็นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เป็นของทุกคนในชาติ เมื่อสิ่งแวดล้อมเสียหายไปคนในชาติทุกคนย่อมจะได้รับผลกระทบทั่วกัน ด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินการเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) ได้กำหนดไว้ในข้อ 5.3 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ข้อ 5.3.3 (4) "ให้มีการผนึกกำลังร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม..." ข้อ 5.3.4 "ปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (1) สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการส่งเสริมองค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการติดตาม ดูแล และการ



ประเมินผลความสำเร็จของโครงการดังกล่าว" และเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ประจำปี 2537 ไว้ในวัตถุประสงค์ว่า "4. เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนและภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมอย่างกว้างขวาง" โดยมีนโยบายหลัก 4 ประการ ซึ่งในข้อ 2 ของนโยบายคือ "ส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและส่วนแบ่งเบาภาระการดำเนินการของภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการร่วมทุนของภาครัฐและเอกชนในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม"

นโยบายดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงย่อมชี้ให้เห็นว่ารัฐได้ประเมินการดำเนินการของภาครัฐที่ผ่านมาแล้วว่าไม่อาจยับยั้งปัญหาสังแวดล้อมได้ จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยเฉพาะพลังประชาชนจะมีส่วนสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากประชาชนเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้นและต้องเผชิญหน้ากับปัญหานั้นในชีวิตประจำวัน เพราะฉะนั้นประชาชนย่อมจะทราบดีว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจากอะไร ความต้องการของประชาชนมีอย่างไร และความประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไข หรือบรรเทาปัญหามีหรือไม่ เพียงใด การที่รัฐยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมนอกจากจะแสดงถึงความจริงใจของภาครัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแล้วยังทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่ามีได้ถูกแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติไปจากรัฐ และรัฐมอบความไว้วางใจในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้รัฐยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็คือผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านกลไกของรัฐมีไม่เพียงพอที่จะดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ทุกด้าน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นกลไกหนึ่งจะช่วยรัฐได้เป็นอย่างดี ประกอบกับในปัจจุบันเทคโนโลยีและการสื่อสารต่าง ๆ ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในความจำเป็นของการพัฒนาประเทศที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นการให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีบทบาทจึงเป็นการเสริมให้ประชาชนเกิดความรู้สึกของการมีส่วนร่วมเข้าไปร่วมพัฒนาประเทศโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมด้วย

แต่อย่างไรก็ตามการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประชาชนนั้น ไม่อาจทำได้ในลักษณะของปัจเจกบุคคลที่ประชาชนทุกคนหรือแต่ละคนจะเข้าไปร่วมดำเนินการ ดังนั้น จึงเกิดการรวมกลุ่มกันขึ้นในรูปของกลุ่มบุคคล หรือคณะบุคคลที่มีแนวความคิด วิธีการ ตลอดจนความรู้สึกที่ไม่อาจทนเห็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และปล่อยให้ผ่านไป เช่นนั้นได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นการรวมตัวของประชาชนในชุมชน หรือท้องถิ่นที่เรียกกันว่าองค์กรประชาชน (People Organization (PO)) เพื่อเข้าไปดำเนินการให้เดินไปสู่การขจัดปัดเป่าปัญหา และเมื่อปัญหาคลี่คลายลงไปได้ การรวมตัวของคณะบุคคลนี้ก็จะมีสลายตัวไป เมื่อใดที่มีปัญหาเกิดขึ้นอีก ก็จะมีการรวมตัวกันอีก อาจจะเป็นคนในชุมชนเดิม หรือขยายเพิ่มขึ้น หรือเป็นกลุ่มใหม่ก็ได้ องค์กรประชาชนในรูปแบบเช่นนี้เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคลที่มีแนวความคิดมีหลักการคล้ายคลึงกัน ที่มาร่วมกันทำงาน การดำเนินการจึงเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่มีระเบียบ ไม่มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด เป็นการรวมตัวกันเฉพาะกิจ เฉพาะกาล

อีกรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ องค์กรพัฒนาเอกชน (NON Government Organization เรียกย่อๆ ว่า (NGO)) ซึ่งเป็นองค์กรประชาชนที่มีการรวมตัวอย่างมีกฎเกณฑ์มีระเบียบที่ชัดเจน มีเป้าหมายของการดำเนินกิจกรรมที่เด่นชัดและต่อเนื่อง

ในช่วงระยะเวลาของการตื่นตัวต่อสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้เข้ามามีบทบาทในด้านการดูแลพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมาก แต่บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นเท่าที่ผ่านมาในอดีต การดำเนินการของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนกลับเป็นไปในลักษณะสวนทางกัน หรือต่างฝ่ายต่างทำ ซ้ำร้ายไปกว่านั้นบางครั้งถึงกับมีการปะทะกันในเชิงความคิดและวิธีการ ความขัดแย้งนั้นส่วนใหญ่จะมาจากปัญหาที่ฝ่ายรัฐต้องการมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศ จึงมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อเป็นแหล่งพลังงานในการผลิตกระแสไฟฟ้า และเป็นแหล่งน้ำในการเกษตร ในขณะที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนกลับเห็นว่าการสร้างเขื่อนเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและที่ทำกินของประชาชน เพราะต้องทำลายป่าไม้ ภูเขา พืช สัตว์บก และสัตว์น้ำจำนวนมาก จึงเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งกันเสมอมา

อย่างไรก็ตามลำพังภาครัฐฝ่ายเดียวจะทำหน้าที่ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมไม่เพียงพอรัฐจึงได้เปลี่ยนความขัดแย้งมาเป็นความร่วมมือด้วยการยอมรับที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นกำลังอีกด้านหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้เกิดประสิทธิผลของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น รัฐได้ใช้วิธีการบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็มีได้หมายความว่า กฎหมายจะห้ามองค์กรพัฒนาเอกชนใดที่จะปฏิบัตินอกเหนือจากกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ และด้วยเหตุที่การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนค่อนข้างจะเป็นอิสระยากต่อการกำกับดูแล กฎหมายจึงต้องวางกฎเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติ รวมถึงการใช้มาตรการในการจูงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชนยอมที่จะอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่กำหนดโดยกฎหมาย

ปัญหาที่คือข้อกำหนดอันเป็นกรอบกติกาที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่จะใช้นั้นมีขอบเขตกว้างขวาง เพียงพอที่จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการใช้บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือไม่เพียงใด และหากพิจารณาถึงระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยกำหนดไว้ 6 ระดับคือ การร่วมกำหนดนโยบายและจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจร่วมกัน การเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือร่วมกัน การให้ข่าวสารข้อมูลและการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม ทั้ง 6 ระดับนี้จะเป็นการชี้ให้เห็นได้ชัดถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จึงเป็นปัญหาว่ากฎหมายฉบับนี้ได้รองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนครอบคลุมทั้ง 6 ระดับนี้หรือไม่เพียงใด และในความเป็นจริงแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนเองมีศักยภาพความพร้อมที่จะใช้บทบาททั้ง 6 ระดับหรือไม่ และมีการใช้บทบาทไปแล้วในระดับใด ปัญหาอุปสรรคและผลของการใช้บทบาทนั้นเป็นอย่างไร รัฐมีวิธีการใดบ้างที่จะกำกับดูแลการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นแนวทางสำหรับผู้วิจัยในการค้นหาคำตอบสำหรับการวิจัยครั้งนี้

## 1.2 สมมติฐาน

การวิจัยได้กำหนดสมมติฐานไว้ว่า "รัฐยอมรับและให้ความสำคัญต่อบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับ แต่ข้อกำหนดตามกฎหมายก็มีข้อจำกัดที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะมีประสิทธิผลได้นั้น ข้อกำหนดของกฎหมายที่จะรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องครอบคลุมถึง 3 ด้านด้วยกัน คือบทบาทในการเป็นตัวแทนของรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม บทบาทในการเป็นสื่อประสานระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมและบทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม บทบาททั้ง 3 ด้านนี้ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบระดับของการมีส่วนร่วม 6 ระดับ คือ การร่วมกำหนดนโยบายและจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจร่วมกัน การเจรจา การปรึกษาหารือร่วมกัน การให้ข่าวสารข้อมูล และการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม"

จากสมมติฐานดังกล่าว ได้แยกประเด็นหลักเพื่อการวิเคราะห์ไว้ ดังนี้  
ประเด็นหลักในการวิเคราะห์ตามที่กำหนดไว้ในสมมติฐาน ประกอบด้วย

- (1) บทบาทภาครัฐ แยกเป็น
  - ก. การยอมรับในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยภาครัฐ
  - ข. การกำกับดูแลบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
  - ค. การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

แยกเป็น

ก. บทบาทโดยตรง ประกอบด้วย บทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม  
บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม

ข. บทบาทโดยอ้อม

- (3) บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการใช้สิทธิและหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดไว้

### 1.3 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อวิจัยถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดไว้
- (2) เพื่อวิจัยถึงศักยภาพความพร้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะใช้บทบาทตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (3) เพื่อวิจัยถึงปัญหาอุปสรรคของการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (4) เพื่อวิจัยถึงบทบาทของรัฐในการส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตามกฎหมาย

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับบทบาทความพร้อมตลอดจนปัญหาอุปสรรคขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บทบาทแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

### 1.5 นิยามทั่วไป

งานวิจัยนี้มีคำหลายคำที่จำเป็นต้องให้คำนิยามเพื่อความชัดเจนในเวลาทีวิเคราะห์หรือเขียนรายงาน ซึ่งความหมายของแต่ละคำนี้ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมของท่านอื่น ๆ ที่ได้สรุปความหมายไว้ค่อนข้างจะชัดเจน ซึ่งแยกได้ดังนี้

## 1.5.1 บทบาท

มีนักวิชาการได้ให้ความหมาย คำว่า "บทบาท" ไว้มากมายหลายประการด้วยกัน ซึ่งพอสรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

พิทยา สายหู (2516 : 68) "บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็น "บุคคล" และเปรียบได้เสมือน "บท" ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบท ก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลย ในความหมายเช่นนี้ "บทบาท" ก็คือ การกระทำต่าง ๆ ที่ "บท" กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใจที่ยังอยู่ใน "บท" นั้น" <sup>3</sup>

อานนท์ อาภาภิรมย์ (2516 : 74) ให้ความหมายของคำว่าบทบาทว่า "โดยปกติวิสัยแล้วสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ดี บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง" <sup>4</sup>

สุชา จันทน์เอม และสุรางค์ จันทน์เอม (2520 : 46) "บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำ" <sup>5</sup>

สุพัตรา สุภาพ (2529 : 29) "บทบาทคือการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง)" <sup>6</sup>

กัญญา สาร (2516 : 283) "บทบาท หมายถึง ความมุ่งหวังที่บุคคลอื่นคาดหวังบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งควรกระทำหรือแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง" <sup>7</sup>

ประเสริฐ แยมกลีนฟูง (อ้างใน อรวรรณ อุทิสวรรณกุล, 2521 : 17)

"บทบาท หมายถึง การที่บุคคลปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของตนในสถานภาพที่ตนมีอยู่" 8

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2522 : 47) "สิทธิก่อให้เกิดหน้าที่ตามมา ฉะนั้น  
มนุษย์ทุกรูปทุกนามที่ต้องการใช้สิทธิในด้านต่าง ๆ สิ่งที่จะตามมาก็คือ หน้าที่โดยจะต้องปฏิบัติ  
หน้าที่ตามนัยของสิทธิที่ได้รับ บรรดาสิทธิและหน้าที่ที่สมาชิกในสังคมจะต้องปฏิบัติ คือบทบาทนั้น  
เอง" 9

Mead G.H. (1950 : 273) "บทบาทเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์  
ระหว่างพฤติกรรมของตนเอง และเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของสถาบันส่วนหนึ่ง" 10

Young Kimbell and Raymond, W.Mack (1959:158) "บทบาท  
คือหน้าที่ของฐานะตำแหน่งเมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่ดีติดตามมากับตำแหน่งนั้นก็คือ  
การที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่มสิ่งที่  
ตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงตำแหน่งนั้นๆ เรียกว่า บทบาท" 11

Levinson Daniel J.(1964:284-285) ให้ความหมายของบทบาท  
ไว้ 3 ประการ คือ 12

"1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ  
และอื่นๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้ บทบาท  
ตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิด และ  
กระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำเคยให้สัมพันธ์  
กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรง  
ตำแหน่งนั้นๆ นั่นเอง"

Paul F. Secord and Carl W. Backman (1964 : 454)

"บทบาทคือ การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างพฤติกรรมที่คาดหวังของบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือ ผู้ดำรงตำแหน่ง อีกฝ่ายหนึ่งคือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตำแหน่งนั้น" 13

Hoult Thomas Ford (1974 : 276-277) "บทบาทจำเป็นต้องมี

องค์ประกอบ 3 ประการ คือ ตำแหน่งทางสังคม (Social Location) พฤติกรรม (Behavior) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งทั้ง 3 องค์ประกอบนี้มีความเกี่ยวข้องกับคำจำกัดความของบทบาทมากที่สุด" 14

Sarbin Theodor R. (1972 : 546) จำแนกลักษณะสำคัญของ

บทบาทออกเป็น 15

1. ความคาดหวัง ((Expectations) เป็นความคาดหวังของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ว่าควรจะแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ อย่างไร
2. การแสดงบทบาท (Enactments) เป็นการแสดงบทบาทของบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทที่ถูกกำหนดไว้"

Parsons Talcott (1951 : 4) ได้ศึกษาบทบาทโดยพิจารณาว่า

วัตถุของโลกประกอบด้วยสังคม คือผู้แสดง เช่นตนเองหรือเพื่อน กายภาพคือสิ่งที่มีอยู่ซึ่งเห็นได้เช่น วิธีและเงื่อนไขของการกระทำ และวัฒนธรรม คือสัญลักษณ์หรือรูปแบบของคุณค่า เช่น อุดมการณ์หรือความเชื่อ 16

Parsons & Shills (1951 : 24) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของบทบาท

คือ การกระทำที่สร้างสะสมขึ้นมา ไม่ใช่กำหนดขึ้นมาได้ทันที และบทบาทจะสมบูรณ์ได้ต้องขึ้นอยู่กับการกระทำของเขาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเขาด้วย 17

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า บทบาท

มีความหมายทั้งในเชิง "การคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือการกระทำตามตำแหน่งหรือ



สถานภาพ" กับในเชิง "การกระทำตามการคาดหวังที่เกี่ยวเนื่องกับตำแหน่งหรือสถานภาพนั้น ๆ" สำหรับการวิจัยครั้งนี้ บทบาท หมายถึง "บทบาทที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพรับรู้ว่าคุณควรจะทำอะไรและอย่างไร หรือคาดหวังว่าคุณเองควรแสดงพฤติกรรมอะไรและอย่างไร และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพนั้น ๆ ได้กระทำจริง

บทบาทโดยตรง หมายถึง การปฏิบัติโดยตรง คือ การดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

บทบาทโดยอ้อม หมายถึง การปฏิบัติโดยมีส่วนร่วม หรือโดยอ้อมโดยการดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมผ่านตัวแทน องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

### 1.5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายแตกต่างกันมากมายตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของแต่ละสังคม แต่ละประเทศ ซึ่งพอจะสรุปได้ พอสังเขปดังนี้

บุญชัย เลิศปัญญาวัฒน์ (2535 : 1) จากรายงานการประชุมของ The Ad Hoc Group of Experts เรื่อง "Popular Participation and a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development" (Department of International Economic and Social Affairs, 1981 : 5) ได้กล่าวว่า "คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่าง ๆ กันไปในแต่ละประเทศหรือแม้แต่ภายในประเทศเดียวกัน ในการจะเข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ต้องดูบริบท (context) ของ

แต่ละประเทศ และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศนั้น" อย่างไรก็ตามที่ประชุมดังกล่าวได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้กว้าง ๆ คือ

"การมีส่วนร่วมของประชาชน จะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนา และในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน อย่างเท่าเทียมกันในประเด็นของ

1. การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
2. การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม
3. การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนนโยบาย การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าแปลตรงตัวจะหมายถึงกิจกรรมที่ต้องอาศัยการร่วมมือของประชาชนในการกระทำ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย 2 ส่วนคือ บุคคลและการกระทำ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์จิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ อาจให้ความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนได้ ดังนี้คือ

ในทางรัฐศาสตร์ การมีส่วนร่วมของประชาชน จะมีการพูดถึงมากในรูปแบบของการปกครองประชาธิปไตย โดยจะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังจะเห็นในสมัยกรีกโบราณ เช่น อริสโตเติล เป็นรูปของการปกครองแบบหนึ่งที่ประชาชนทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ส่วนทฤษฎีการมีส่วนร่วม (a participation theory of democracy ของ Rousseau เขียนไว้ว่า

1. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ในการตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือจะต้องไม่มีใครเป็นนายใคร หรือเป็นนายแห่งชีวิตใคร

2. กระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดการตระหนัก รับรู้ในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเอง

การมีส่วนร่วมจะทำให้ปัจเจกบุคคลเกิดความรู้สึกในการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น ในรูปแบบสมานฉันท์ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (เขาาลักษณ์ เจริญเชาว์, อัคคานา : 1) 18

1. ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรในการให้บรรลุเป้าหมายนั้น

2. ในการปฏิบัติแผนภาพหรือโครงการต่าง ๆ โดยความสมัครใจ

และการมีส่วนร่วมของประชาชน Soetjipto visardjono, 1978:65 เห็นว่าอาจจะหมายถึง การที่ให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนามาเป็นตัวนำของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งประชาชนจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนา คือ

1. การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนา
2. การจัดลำดับความสำคัญ
3. การวางแผน
4. การปฏิบัติตาม
5. การให้ได้ว่าซึ่งความรู้ที่จะไปส่งพลังการพัฒนา

ส่วนในอีกทัศนะหนึ่ง (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2527 : 183) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึงการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ

การให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบของกลุ่มดังกล่าวด้วย

จากนัยความหมายดังกล่าว บุญชัย เจริญประภาวัฒน์, 2535 : 82 สรุปการมีส่วนร่วมว่าประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ

1. การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการข้องเกี่ยวทั้งตัวไม่ใช่เฉพาะเพียงแค่เกี่ยวข้องกับคำร่างกาย หรือทักษะ กล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับจิตไม่เพียงแต่เฉพาะด้านกรงาน
2. การกระทำการให้ เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้บังเกิดความเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์แล้ว ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม โดยเหตุนี้การมีส่วนร่วมจึงเป็นมากกว่าการยินยอมที่จะกระทำตามคำสั่ง ซึ่งเป็นการกระทำโดยปราศจากการยินยอมพร้อมใจ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การมีส่วนร่วมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางอารมณ์และจิตใจแบบ "ยุควิถี" คือ มีการติดต่อสื่อสารทั้งไปและกลับระหว่างบุคคลนั้นและกลุ่ม
3. การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่ม และต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือ ร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

Participation = cooperation + coordination + responsibility

ความร่วมมือร่วมใจ หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

การประสานงาน หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการทำงานและในการทำให้เชื่อถือไว้วางใจ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงอาจ หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยกระทำการงานดังกล่าวในช่วงระยะเวลา และลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะและเหมาะสม กับทั้งกระทำการงานดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่า เชื่อถือไว้วางใจได้

#### แนวความคิดของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นได้ทั้ง "วิธีการ" (Mean) ซึ่งนำไปสู่การพัฒนา และเป็น "เป้าหมาย" (end) ของการพัฒนา กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ขาดไม่ได้ในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ในขณะที่เดียวกันการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่มีความคุ้มค่าในตัวเองอยู่แล้ว และเป็นสิ่งที่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยควรดำเนินการให้เกิดขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมชะตาชีวิตของตนเอง

Mathias Stiefel และ Andrew Pearse 1978 (อ้างในบุญชัย เจริญประภาวัฒน์, 2535 : 83-85)

1. การมีส่วนร่วมเป็นการประจักษ์หน้า โดยถือว่าการมีส่วนร่วมสะท้อนลักษณะการแจกแจงแบ่งสรรอำนาจในการตัดสินใจที่ผดแผกไปจากเดิม จึงอาจมองได้ว่าเป็นการประจักษ์หน้าระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มสังคม และกลุ่มชนชั้นต่าง ๆ เป็นการปะทะกันระหว่างผลประโยชน์ของชาวชนบท กับผลประโยชน์ของคนในเมือง หรือเป็นเผชิญหน้า

ระหว่างสมาชิกองค์การอาสาสมัคร กับหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมั่นคงแล้วและไม่ยอมเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงหน่วยราชการ

การมองการมีส่วนร่วมของมิตินี้ ประจักษ์หน้าเช่นนี้ ซึ่งให้เกิดความสนใจ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงสถาบันซึ่งนำไปสู่การต่อต้านการมีส่วนร่วมโดยองค์กรเก่า แสดงการเปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงสร้างทางอำนาจ รวมทั้งช่วยให้สนใจประเมินผลได้ผลเสียที่เกิดจากการประจักษ์หน้า (ซึ่งขึ้นกับทัศนคติของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง)

2. การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของกลุ่มและขบวนการในการเข้าร่วม มิตินี้ พิจารณาการมีส่วนร่วมจากการวิเคราะห์โครงสร้าง วิธีดำเนินการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของกลุ่ม และขบวนการที่เกี่ยวข้องในการเข้าร่วม โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดพลัง เช่น โครงสร้างและการจัดรูปองค์กรภายในกลุ่มหรือภายในขบวนการ องค์การที่มีประสิทธิภาพจะเปลี่ยนคนแต่ละคนที่ปราศจากอำนาจให้เป็นพลังสังคม และเกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในขั้นตอนการประจักษ์หน้า

อีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญจากมิตินี้ของกลุ่ม คือรูปแบบและลักษณะของภาวะผู้นำ รวมทั้งสัมพันธภาพระหว่าง "ผู้นำ" กับ "ผู้ตาม" ในขบวนการ

มิตินี้เกี่ยวกับกลุ่มและขบวนการนี้ ยังให้ความสนใจขอบข่ายของการร่วมเป็นพันธมิตรระหว่างกลุ่มและขบวนการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลต่อเนื่องถึงการประสานขบวนการต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อปกป้องและเผยแพร่ผลประโยชน์ของกลุ่มและขบวนการที่เข้าร่วม

3. การมีส่วนร่วมเป็นประสบการณ์เฉพาะบุคคล ตามนิยามทั่วไป การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของพฤติกรรมกลุ่ม แต่ขณะเดียวกันการตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มกันเป็นการตัดสินใจเฉพาะบุคคล ซึ่งผู้สนใจอาจศึกษาได้จากประสบการณ์ในชีวิตของแต่ละบุคคล ในแง่นี้ อาจกล่าวถึงการทำความเข้าใจการมีส่วนร่วมจากการศึกษาประวัติส่วนตัว และการทำความเข้าใจแนวคิดสำคัญบางอย่าง เช่น "การตัดสินใจ" "ความสำนึกในชนชั้น" "การสร้างสำนึก"

"การจูงใจ" และ "ความรู้สึกแปลกแยก" ทั้งนี้เพราะแนวคิดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับความร่วมมือของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลด้วย

4. การมีส่วนร่วมเป็นโครงการ ในวงราชการและองค์การระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงไปถึงโครงการซึ่งถูกกำหนดขึ้น เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเฉพาะด้าน และเป็นโครงการที่มุ่งให้ผู้ได้รับประโยชน์มีส่วนร่วมด้วยบางระดับ นักวิจัยที่สนใจเรื่องนี้ อาจศึกษาระบบการจูงใจซึ่งทำให้ข้าราชการ นักปฏิบัติภาคสนาม หรือผู้นำโครงการมีส่วนดำเนินการเผยแพร่โครงการศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับเป้าหมายในโครงการรวมทั้งศึกษาระดับการมีส่วนร่วม ซึ่งมักขึ้นกับลักษณะโครงการ

การพิจารณาการมีส่วนร่วมจากมิติของโครงการนี้ อาศัยข้อสมมติที่ว่า ถึงแม้โครงการจะถูกกำหนดขึ้นจากแหล่งใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดจากเบื้องบน แต่ก็ย่อมเกิดขึ้นได้ถ้าใช้วิธีการเข้าถึงปัญหาที่ถูกต้อง

5. การมีส่วนร่วมเป็นนโยบาย ตามความหมายกว้าง เราอาจมองประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันแทบไม่มีรัฐบาลใดกล้าคัดค้านหลักการประชาธิปไตยอย่างเปิดเผย ดังที่ เซอร์รี อาร์นสไตน์ (Sherry Arnstein, 1973:1) เขียนไว้ว่า "โดยหลักการไม่มีใครคัดค้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ดี ตามทฤษฎีแล้วการมีส่วนร่วมของผู้ได้ปกครองในการปกครองนั้น เป็นหลักหินประชาธิปไตย"

ในแง่นี้การมีส่วนร่วมเป็นแกนกลางของนโยบายรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติผู้นำหรือผู้ปฏิบัติเองอาจมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลจากความกลัวหรือความไม่เชื่อว่าจะเกิดผล แต่มีบางรัฐบาลพยายามระดมความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของมวลชนให้สนับสนุนรัฐบาล จึงเน้นการมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐ

การพิจารณาการมีส่วนร่วมในแง่นโยบาย อาจช่วยให้เข้าใจช่องว่างระหว่างคำแถลงทางการกับทางปฏิบัติของรัฐบาล ตลอดจนช่วยให้เข้าใจปัจจัยหรือองค์ประกอบซึ่งกำหนดหรือสนับสนุนนโยบายซึ่งอธิบายข้อจำกัดในทางปฏิบัติของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน จึงเอื้อให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความต้องการ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและปัญหา รวมทั้งอาจช่วยเสนอแนะสู่ทางที่เป็นไปได้ในการคลี่คลายปัญหา

แบบอย่างของผู้มีส่วนร่วม ผู้มีส่วนร่วมมี 3 แบบ คือ

1. เป็นผู้กระทำการ คือ ผู้ก่อให้เกิดกิจกรรมพัฒนานั้น ๆ
2. เป็นผู้รับผลการกระทำ คือ ได้รับผลจากกิจกรรมโดยตรง
3. เป็นสาธารณชนทั่วไป คือ ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

แต่ว่ามีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรม

ขั้นตอนในการพัฒนา ตามความเห็นของ ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์ (1982)

ประชาชนอาจเข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนา 4 ขั้นตอน คือ

ก) ขั้นตอนการค้นหาปัญหา กำหนดสาเหตุของปัญหา จัดลำดับของ  
ความสำคัญของปัญหา และหาทางแก้ไข

ข) ขั้นตอนการตัดสินใจ เลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไข  
ปัญหา

ค) ขั้นตอนการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน

ง) ขั้นตอนการประเมินผลงานของกิจกรรมการพัฒนา

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับ "บทบาท" และ "การมีส่วนร่วม" ที่กล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า "การมีส่วนร่วม" เป็นส่วนหนึ่งของ "บทบาท" ซึ่งอาจสรุปเป็นองค์ประกอบของคำว่า "บทบาท" สำหรับการวิจัยได้ดังนี้

1. "บุคคล" หรือ "กลุ่มบุคคล" ผู้ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพ
2. การคาดหวังหรือการรับรู้ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง



3. การกระทำการของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพ ทั้งในฐานะผู้กระทำการโดยตรง" และ ในฐานะ "ผู้มีส่วนร่วมกระทำการ"

### 1.5.3 การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ (2530 : 381) ให้ความหมายคำว่า "พิทักษ์" หมายถึง "ดูแลคุ้มครอง" <sup>19</sup>

สมหวัง พริยานุวัสน์ จรรยา กลางณรงค์ (2536 : 37) ได้กล่าวถึงความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2535 ว่าหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่แวดล้อมมนุษย์ สิ่งแวดล้อมจึงหมายรวมถึงทุกสิ่งทางธรรมชาติและทางสังคม <sup>20</sup>

นอกจากนี้นักวิชาการสิ่งแวดล้อมหลายท่านได้พยายามให้คำจำกัดความของคำว่า "สิ่งแวดล้อม" อยู่เนื่อง ๆ แต่โดยเหตุที่สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องกว้างขวาง จึงทำให้คำจำกัดความและความหมายแตกต่างกันไปบ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจเรื่องของสิ่งแวดล้อมทั่วไป จึงขอทำสรุปความหมายอย่างง่าย ๆ ของสิ่งแวดล้อมของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2535 : 8) ว่า

สิ่งแวดล้อม คือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องและมองเห็นได้) และนามธรรม (วัฒนธรรม แบบแผน ประเพณี ความเชื่อ) มีอิทธิพลเกี่ยวโยงถึงกันเป็นปัจจัยในการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่ง จะมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ สิ่งแวดล้อมเป็นวงจรและวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันไปทั้งระบบ <sup>21</sup>

จากความหมายของ "พิทักษ์" และ "สิ่งแวดล้อม" ที่กล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า คำว่า "การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม" หมายถึง การดูแลคุ้มครองสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่แวดล้อมมนุษย์ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม

#### 1.5.4 องค์กรประชาชน (People Organization, PO)

มีผู้ให้ความหมายขององค์กรประชาชนไว้หลายแนวคิดด้วยกัน

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2526 : 26-29) ได้ให้ความหมายขององค์กรประชาชนไว้ว่า องค์กรประชาชนคือ การรวมประชาชนในหมู่บ้าน หรือตำบลในรูปของกลุ่ม ตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเองหรือสนองวัตถุประสงค์ของชุมชนหรือแม้กระทั่งสนอง วัตถุประสงค์ของทางราชการหรือหน่วยงานเอกชน ที่ให้การสนับสนุน กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นนี้ อาจจัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายรองรับ แต่อาจมีระเบียบทางราชการหรือระเบียบที่กลุ่มจัดทำขึ้นเอง เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินกิจกรรมของกลุ่มกับกลุ่มที่เป็นทางการ ซึ่งมีกฎหมายรองรับอาจเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลแล้วแต่กรณี <sup>22</sup>

อคิน ระพีพัฒน์ (2527) เน้นถึงคุณลักษณะสำคัญขององค์กรประชาชน 2 ประการคือ ตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนและความเป็นอิสระจากการควบคุมขององค์กรภายนอก <sup>23</sup>

ดิเรก เต็งจำรูญ ((2525) กล่าวว่าการพัฒนาควรจะหมายถึง การรวมพลังประชาชนแล้วจัดตั้งเป็นองค์กรประชาชนเอง และได้มาซึ่งอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสถานการณ์ของเขาเองด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ร่วมกันคิดปรึกษาหารือ วางแผน และร่วมกันทำ และได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น และมีได้หมายเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือปัญหาเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ต้องครอบคลุมทุกด้านที่เกี่ยวกับชีวิตมนุษย์ <sup>24</sup>

ประสิทธิ์ มากวงศ์ (2535 : 17) สรุปองค์ประกอบขององค์กรชาวบ้าน หรือองค์กรประชาชนไว้ 4 ประการ คือ<sup>25</sup>

1. องค์กรชาวบ้าน จะต้องมียุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน และจัดตั้งโดยประชาชนที่มีสำนึก
2. มีความเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็น ราชการ ธุรกิจเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน
3. มีทรัพยากรเศรษฐกิจที่ช่วยเป็นฐานหนุนองค์กร
4. มีกฎระเบียบในการจัดตั้งและดำเนินงาน

กล่าวโดยสรุป องค์กรประชาชนตามความหมายที่กล่าวข้างต้น หมายถึง การรวมกลุ่มของประชาชน ตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์ของกลุ่ม และมียุทธศาสตร์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว แต่กรณีอาจเป็นนิติบุคคล หรือไม่เป็นนิติบุคคล โดยมีกฎหมายและหรือระเบียบรองรับในการจัดตั้ง และดำเนินงานหรือไม่ก็ได้มีความเป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นราชการ ธุรกิจ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ยิ่งไปกว่านั้นต้องมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจช่วยเป็นฐานหนุน องค์กรให้สามารถตั้งอยู่และดำเนินงานต่อไปได้

#### 1.5.5 องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization, NGO)

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง องค์กรพัฒนาเอกชนในแง่ของที่มาของการรวมตัวเป็นองค์กร รูปแบบการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ ขอบเขต และปรัชญาการดำเนินงาน บุคคลและกลุ่มเป้าหมาย แหล่งทุน อาทิเช่น

ดร.อุทัย ดุลยเกษม (2533 : 3 : 6-15) องค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้น อย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนในช่วงปี พ.ศ. 2522-2523 เนื่องมาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองภายในและภายนอกประเทศได้เปิดโอกาสให้คนหนุ่มสาวที่มีแนวความคิดเรื่อง "เสรีภาพ" และ "การมีส่วนร่วม" ของประชาชนได้กลับคืนเมืองและมีเสรีภาพในการ

แสดงออกในเรื่องเหล่านี้ได้ในระดับหนึ่ง ในช่วงปี 2522 แนวความคิดของคนหนุ่มสาวเหล่านั้นแปรรูปออกมาเป็นการจัดตั้งกลุ่มและองค์กรเล็ก ๆ เพื่อปฏิบัติการเกื้อหนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศขึ้นอย่างกว้างขวาง กลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายในการทำงานคล้าย ๆ กัน คือ มุ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนชาวไทยมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านต่าง ๆ โดยผ่านกิจกรรมที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดของประชาชน ทั้งในชนบทและในเมือง นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่มุ่งเน้นความเจริญด้านรายได้ประชาชาติ และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในลักษณะในทางลบมากกว่าทางบวก เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน คนในเมืองกับคนในชนบท และมีผลกระทบกับโครงสร้างทางสังคมหลายประการเช่น ปัญหาการศึกษาไม่ทั่วถึง เด็กและผู้หญิงถูกดึงเข้าสู่ตลาดแรงงานราคาถูกมาก ผู้หญิงถูกชักนำและบีบบังคับทั้งทางตรงและอ้อมให้เข้าสู่อาชีพค้าบริการทางเพศมากขึ้น การเคลื่อนย้ายอพยพของชาวชนบทสู่เมือง เพราะความแร้นแค้นมากขึ้น เหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันคนหนุ่มสาวและปัญญาชนจำนวนหนึ่งต้องลงมือปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อช่วยแก้ปัญหาให้กับประชาชนกลุ่มที่กล่าว ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของสังคมไทย <sup>26</sup>

สรรพสิทธิ์ คุ่มพ้ประพันธ์ (2535 : 79-80) องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทที่จะไปตอบสนองนโยบายของรัฐโดยส่วนรวม "รัฐ" ไม่ได้หมายถึงรัฐบาล แต่หมายถึงการก่อตัวเป็นประชาคมของโลกแห่งหนึ่งของเราทั้งหมด โดยที่คนที่มีส่วนร่วมจริง ๆ ไม่เพียงพอ รัฐบาล รัฐสภาหรือศาลยุติธรรม แต่ต้องรวมถึงองค์การของประชาชนที่จะเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ซึ่งในขณะที่องค์กรระดับชุมชนเริ่มเปลี่ยนแปลง คือ การมองปัญหาที่กว้างขวางขึ้น โดยมีได้มองระดับชุมชนอย่างเดียว แต่เริ่มมองในระดับชาติด้วย เช่น ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชน การตัดไม้ทำลายป่า และพื้นที่อุดมสมบูรณ์ที่ชาวบ้านจะได้อาหารและทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ เป็นต้น <sup>27</sup>

พลาณี ทองประเสริฐ (2531 : 95) องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หรือไม่จดทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ไม่วางทะเบียนเป็น

นิติบุคคลจะต้องมีการจัดองค์กรเป็นคณะบุคคลขึ้นมา คุณแลรับผิดชอบในการดำเนินกิจการอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปโดยอิสระ มีกิจกรรมต่อเนื่องและไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือค้ากำไร 28

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (2535 : 9-11) กล่าวถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีต่อสังคมไทยในทศวรรษที่ผ่านมา รวมถึงแนวโน้มในทศวรรษหน้าที่สำคัญ ๆ 7 ประการ คือ

1. ที่ผ่านมาสังคมไทยยังไม่เข้าใจ "องค์กรพัฒนาเอกชน" คืออะไร สำคัญอย่างไร เพราะเรากันเคยกัน ระบบราชการซึ่งไม่สามารถทำงานได้เต็มที่และคล่องตัว ทำให้ห้องกรพัฒนาเอกชนได้รับความสนใจมากขึ้น
2. อนาคตงานของ NGO ต้องทำด้วยความรู้สึกที่ลึกซึ้งมากขึ้น ใช้ข้อมูลข่าวสารและค้นคว้าความรู้มากขึ้น จะทำแบบการกุศลหรือเพียงแต่ปลุกระดมแค่นั้นไม่พอ
3. NGO ต้องการความเป็นวิชาชีพ (Professional) มากขึ้นต้องไม่ใช่แบบอาสาสมัครนั่นคือพัฒนาจนเป็นผู้เชี่ยวชาญ สามารถใช้ความรู้และกฎการวิจารณ์ได้ต้องการความต่อเนื่อง และต้องมีการพัฒนาเงินเดือนของคนทำงานให้สูงขึ้นเพื่อให้คนทำงานอยู่ได้นานๆ
4. NGO ต้องมีโครงสร้างของการบริหารและการจัดการให้ชัดเจนกว่าเดิม
5. เมื่อ NGO ต้องพัฒนาให้มีความเป็นอาชีพ ต้องทำงานต่อเนื่องแล้วสิ่งสำคัญอีกประการก็คือ การพัฒนาคน ต้องมีแผนการพัฒนาคอนอย่างต่อเนื่อง
6. ต้องพัฒนารรณะควบคู่ไปกับการทำงานพัฒนา เพื่อลดความขัดแย้งในการทำงาน NGO
7. รัฐและผู้นำในสังคมรวมทั้งภาคธุรกิจต่าง ๆ ควรจะต้องทำความเข้าใจเรื่อง NGO ให้มากขึ้นและให้การสนับสนุนเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว

จากแนวคิดด้าน "องค์กรประชาชน" และ "องค์กรพัฒนาเอกชน" ที่กล่าว  
 นั้น อาจกล่าวได้ว่า องค์กรทั้งสองประเภทไม่แตกต่างกัน ทั้งในด้านที่มาและวัตถุประสงค์ใน  
 การรวมตัวกันของบุคคลเป็นกลุ่มหรือองค์กร ตลอดจนการมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับใน  
 การจัดตั้ง และการดำเนินงานรวมทั้งบทบาท กล่าวคือเป็นการรวมตัวของบุคคลขึ้นจัดตั้งเป็น  
 กลุ่มหรือองค์กร ทั้งในลักษณะเป็นทางการคือ มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งและการดำเนินงาน  
 กับในลักษณะไม่เป็นทางการ คือ ไม่มีกฎหมายรองรับแต่มีระเบียบของกลุ่มหรือของหน่วยงานที่  
 สนับสนุนรองรับในการจัดตั้งและดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการและผลักดันให้  
 ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำงานเพื่อ  
 แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม หากจะมีความแตกต่างกัน  
 บ้างก็ตรงที่ "องค์กรประชาชน" นั้น มักจะเกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน  
 ทั้งในชุมชนเมืองชุมชนชนบท และบางกลุ่มหรือองค์กรอาจจะมีการรวมตัวกัน เพื่อดำเนิน  
 กิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น และเมื่อกิจกรรมนั้น ๆ ได้รับความ  
 การแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงหรือหมดไป กลุ่มหรือองค์กรที่กล่าวนี้ก็จะสลายตัวไป ส่วน  
 "องค์กรพัฒนาเอกชน" นั้น จะมีที่มาของการรวมตัวกันของประชาชนในสังคมที่มีคนกลุ่มหนึ่งที่มี  
 แนวคิดตรงกัน และมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากสภาพการณ์ในด้านการเมือง  
 เศรษฐกิจ และสังคม อันมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน  
 กลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาส และการรวมตัวของกลุ่มหรือองค์กรนี้จะมีความมั่นคงถาวรมากกว่า

สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จะมีลักษณะ  
 เด่นชัดกว่า องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนทั่ว ๆ ไปในเรื่องสถานภาพทางกฎหมาย  
 กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรประชาชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และ  
 ประสงค์จะเป็นที่ยอมรับของรัฐในด้านบทบาทของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแล้วองค์กรประชาชนหรือ  
 องค์กรพัฒนาเอกชนนั้น จะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ จึงมี  
 สิทธิที่จะมาจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะได้รับการช่วยเหลือหรือ  
 สนับสนุนจากรัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

บทที่ 2  
วิธีดำเนินการวิจัย



จากความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ และการทบทวนวรรณกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งนิยามทั่วไปที่กล่าว ในบทนำแล้วนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัย ไว้ดังนี้

2.1 กรอบแนวคิด

2.1.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย ต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

ก. การส่งเสริมและควบคุมการใช้บทบาทของ NGO ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ข. การรับรู้ขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย

- เป็นองค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำกำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว

- มีคุณสมบัติตามที่กล่าวไว้เบื้องต้น จึงมีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

- องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียน อาจได้รับการช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากราชการ ในเรื่องต่อไปนี้

- การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสารเพื่อสร้าง  
จิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากร  
ธรรมชาติ

- ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งริเริ่มโครงการหรือ  
กิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

- การศึกษา วิจัย เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์  
ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

- การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับ  
อันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ  
รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย  
ให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

#### 2.1.2 การกระทำจริงตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

ก. ในฐานะผู้กระทำโดยตรงทุกประการ หรือประการใดประการหนึ่ง  
ตามข้อ 2.1.1

ข. ในฐานะผู้มีส่วนร่วมมิได้กระทำด้วยตนเองโดยตรง แต่เข้าไปมีส่วน  
ร่วมกับบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนตามขั้นตอนของการ  
มีส่วนร่วมต่าง ๆ ดังนี้

- การค้นหาข้อมูล และสาเหตุของปัญหา
- จัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- กำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา
- ตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหา
- ดำเนินการตามแนวทางที่เลือก
- ติดตามและประเมินผลการดำเนินการ

การกระทำในลักษณะนี้บางครั้งอาจเป็นการกระทำโดยผ่านตัวแทนของ  
องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งจัดว่าเป็นการกระทำโดยอ้อมทางหนึ่ง



## 2.2 ประเด็นการวิจัย

จากกรอบคิดที่กล่าวแล้ว ผู้วิจัยจึงได้กำหนดประเด็นการวิจัยไว้ดังนี้

2.2.1 การส่งเสริมและการกำกับดูแลการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ประกอบด้วย

- มาตรการในการกำกับดูแล
- มาตรการในการส่งเสริม

2.2.2 การรับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนตามกฎหมายประกอบด้วย

- เจือใจในการจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครอง

สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

- การใช้บทบาทและการได้สิทธิตามกฎหมาย

2.2.3 การปฏิบัติจริง ประกอบด้วย

- การปฏิบัติโดยตรง ในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้
  - การจัดการสิ่งแวดล้อม
  - การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
  - การใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม

- การปฏิบัติโดยอ้อมในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

- การแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (วิธีคัดเลือกองค์กร

พัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ)

- การดำเนินการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามอำนาจ

หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

- ผลที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับจากการดำเนินการของคณะกรรมการ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

## 2.3 นิยามเชิงปฏิบัติการ

2.3.1 องค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง องค์กรเอกชนที่จดทะเบียน และมีได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

2.3.2 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย หมายถึง องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพื่อเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมาย

2.3.3 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง การรับรู้ขององค์กร (องค์กรตามความหมายใน 2.3.1 และ 2.3.2) ต่อสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และการปฏิบัติจริง ทั้งในฐานะ "ผู้กระทำโดยตรง" และ "ผู้มีส่วนร่วม" ตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

2.3.4 การรับรู้ขององค์กรต่อสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ หมายถึง การรับรู้และการใช้บทบาทและการได้สิทธิขององค์กรพัฒนาเอกชน ต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติในการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย

- เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือต่างประเทศ
- มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

- มีได้มีวัตถุประสงค์ใดทางการเมือง
- มีได้มีวัตถุประสงค์มุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรม
- เป็นมูลนิธิหรือสมาคมที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ หรือเป็นมูลนิธิ หรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศ

- มีสำนักงานสาขาที่ตั้งทำการอยู่ในประเทศไทย ในกรณีที่เป็น

มูลนิธิ หรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศ

ข. การใช้บทบาทและการได้สิทธิ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมโดยได้

รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้

- การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน
- มีการประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสาร
- มีการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง
- มีการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

- มีการวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากร

ธรรมชาติ

- มีการเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- มีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย

หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ

- การเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหม

ทดแทน หรือค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายนั้น

- การขอเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกิจกรรม

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

- การเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนเพื่อให้คณะกรรมการแต่งตั้งเป็น

คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- การขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในกรณี

ประสบปัญหาหรือมีอุปสรรคในการดำเนินการตามสิทธิหน้าที่ข้างต้น

2.3.5 การปฏิบัติจริง หมายถึง บทบาทโดยตรงหรือบทบาทโดยอ้อมที่เกิดจากการปฏิบัติโดยตรงและการมีส่วนร่วมหรือโดยอ้อม

การปฏิบัติโดยตรง หมายถึง การได้เข้าดำเนินการตามสิทธิหน้าที่ที่กฎหมาย

กำหนดข้อใดข้อหนึ่งหรือทุกข้อข้างต้น

การปฏิบัติโดยมีส่วนร่วมหรือโดยอ้อม หมายถึง การดำเนินการพิทักษ์  
สิ่งแวดล้อมโดยผ่านตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิ  
และหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535  
หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.3.6 การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หมายถึง การดูแล คุ้มครองอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งต่างๆ  
ที่อยู่แวดล้อมมนุษย์ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมตามบทบาทที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

## 2.4 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

2.4.1 เอกสาร ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารในด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมและ  
อื่น ๆ รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง  
ซึ่งเป็นกฎหมายระดับรอง นอกจากนี้ยังมีรายงานวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา บทความ  
ฯลฯ

2.4.2 การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงสนทนาตามประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. การร่วมกำหนดนโยบายและจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อม
2. การตัดสินใจร่วมกัน
3. การเจรจาต่อรอง
4. การร่วมปรึกษาหารือ
5. การให้/รับข่าวสารข้อมูล
6. การเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม

ประเด็นทั้ง 6 นี้ นำไปสู่

1. บทบาทในการเป็นตัวแทนของรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม
2. บทบาทในการเป็นสื่อประสานระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม
3. บทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม

2.4.3 แบบสอบถาม ผู้วิจัยกำหนดโครงสร้างของคำถาม ดังนี้

คำถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 "ลักษณะทั่วไป ประกอบด้วย ข้อคำถามทั้งสิ้น 12 ข้อ เป็นลักษณะคำถามปลายเปิด 5 ข้อ และลักษณะคำถามปลายปิด 7 ข้อ ประกอบด้วย ชื่อองค์กร สถานที่ตั้ง สถานภาพขององค์กร ระยะเวลาที่ก่อตั้ง บุคลากร วัตถุประสงค์และงบประมาณ

ส่วนที่ 2 "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน" ประกอบด้วยข้อคำถามทั้งสิ้น 14 ข้อ เป็นคำถามลักษณะปลายเปิดประกอบด้วยปลายปิดในแต่ละข้อ ประกอบด้วย การจัดทำอาสาสมัครร่วมดำเนินการกับรัฐ การประชาสัมพันธ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ขององค์กร การเข้าร่วมดำเนินการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การริเริ่มโครงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม การวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การได้รับการร้องขอความช่วยเหลือจากประชาชนด้านกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม การเป็นผู้แทนในคดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การมีนักกฎหมายในองค์กร การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งโดยตรงและการร่วมดำเนินการ การรู้จักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ส่วนที่ 3 "ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมในด้านสิ่งแวดล้อม"

ประกอบด้วยข้อคำถามทั้งสิ้น 2 ข้อ เป็นคำถามลักษณะปลายเปิด 1 ข้อ และลักษณะคำถามปลายปิด 1 ข้อ ประกอบด้วย การประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม และความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหขององค์กร

ส่วนที่ 4 "ข้อเสนอแนะอื่น" ประกอบด้วยข้อความทั้งสิ้น 5 ข้อ เป็นคำถามลักษณะปลายเปิด 2 ข้อ และคำถามลักษณะปลายปิด 3 ข้อ ประกอบด้วย ความคิดเห็นเกี่ยวกับการช่วยเหลือของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมต่อองค์กรพัฒนาเอกชน การรับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน จะได้รับเมื่อจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ความคิดเห็นเกี่ยวกับเงื่อนไขที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ความคิดเห็นเกี่ยวกับความร่วมมือดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างภาครัฐและเอกชนและความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่รัฐสมควรจะให้สิทธิและบทบาทแก่องค์กรพัฒนาเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.5 การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่กล่าวในข้อ 2.4.2 จากเจ้าหน้าที่ระดับบริหารขององค์กรพัฒนาเอกชน ในพื้นที่และจังหวัดต่าง ๆ ที่กำหนดไว้คือ จังหวัดลำปาง ขอนแก่น มหาสารคาม ภูเก็ตและพัตยา ซึ่งประสบปัญหาคือบางพื้นที่ในระดับท้องถิ่นไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น พัตยา และลำปาง จะมีแต่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไปจากกรุงเทพมหานคร และในบางพื้นที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เคยดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ได้สลายตัวไปแล้ว เช่นจังหวัดมหาสารคาม เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้กำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลเพิ่มขึ้นอีกวิธีหนึ่ง คือการใช้แบบสอบถาม

2.6 การทดสอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ทำแบบสอบถามไปทดสอบกับองค์กรเอกชนที่จังหวัดเชียงใหม่ รวม 5 องค์กร คือ โครงการวิจัยเพื่อการพัฒนา โครงการชุมชนวิจัย โครงการการจัดการและการพัฒนาทรัพยากร ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (ภาคเหนือ) สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส) อุบลราชธานี และคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช) แล้วนำแบบสอบถามมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยใช้เวลาในการทดสอบประมาณ 1 สัปดาห์.

## 2.7 กลุ่มตัวอย่าง

ในการรวบรวมข้อมูลนั้น ได้แยกกลุ่มตัวอย่างไว้เป็น 2 กลุ่ม ตามประเภทของการรวบรวมข้อมูล คือ

(1) กลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับบริหารขององค์กรพัฒนาเอกชน คือ ดร.โกศล ศรีแสง คุณไพศาล สงวนวงศ์ อาจารย์ฉลาดชาย รมิดานนท์ คุณประสิทธิ์ มากวงศ์ คุณสมภพ บุนนาค คุณสุชาติ ศรีสรร คุณนิกร วิเศษเพ็ญ คุณทองดี วีระศักดิ์ แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกุล คุณสมพันธ์ เลชะอริก

(2) กลุ่มตัวอย่างเพื่อการตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย

ก. องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลในรูปของสมาคมและมูลนิธิกับองค์การระหว่างประเทศที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แล้ว ซึ่งในขณะรวบรวมข้อมูลมี 39 องค์กร ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปทั้ง 39 องค์กร และได้รับกลับคืนมา 24 องค์กร

ข. องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลในรูปของสมาคมและมูลนิธิ แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลแต่เป็นรูปของศูนย์ ชมรม ซึ่งในการรวบรวมข้อมูลได้คัดเลือกจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง จำนวน 40 องค์กร และได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาเพียง 19 องค์กร

## 2.8 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยกำหนดวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามด้วยสถิติ

เชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ โดยในการวิเคราะห์นั้นได้นำเอาทั้งข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์จากแบบสอบถามและจากเอกสารมาใช้ประกอบกันตามประเด็น หัวข้อที่กำหนดไว้ในลักษณะของการประสมประสานข้อมูลด้วยกัน โดยไม่แยกการนำเสนอข้อมูลที่รวบรวมมาได้ออกมาเฉพาะ

ประเด็นหลักในการวิเคราะห์ตามที่กำหนดไว้ในสมมติฐาน ประกอบด้วย

(1) บทบาทภาครัฐ แยกเป็น

- ก. การยอมรับในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยภาครัฐ
- ข. การกำกับดูแลบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
- ค. การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

(2) บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

แยกเป็น

ก. บทบาทโดยตรง ประกอบด้วย บทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม  
 บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม

ข. บทบาทโดยอ้อม

(3) บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการใช้สิทธิและหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดไว้

สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### บทที่ 3

#### การกำกับดูแลและส่งเสริมบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

##### 3.1 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในลักษณะของการสะสมความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในชนบท กับปัญหาของมลพิษจากการจราจรและอุตสาหกรรมในเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในกรณีที่เป็นองค์กรที่ไม่ได้มีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ในเรื่องสิ่งแวดล้อมอยู่ก่อน ตลอดจนถึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นมาใหม่ เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง นับตั้งแต่ช่วงของปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา โดยมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งแยกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ที่สำคัญ คือ กิจกรรมด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมการรณรงค์ และเสริมสร้างจิตสำนึกในการรักษาสภาพแวดล้อม กิจกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของชุมชนตนเอง กิจกรรมการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อม และกิจกรรมเพื่อทบทวนโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน<sup>30</sup>

ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความหลากหลาย โดยมีเป้าหมายอยู่ที่กลุ่มคนทั้งในระดับท้องถิ่นและในเมือง จึงทำให้้องค์กรพัฒนาเอกชนมีความใกล้ชิดกับประชาชนและสภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนมีเป้าหมายและอุดมการณ์ที่ชัดเจนที่มุ่งมั่น และอุทิศตนเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ จึงเน้นบทบาทและกิจกรรมที่อยู่ข้างประชาชน อันส่งผลไปถึงวิธีการทำงานที่บางครั้งไม่ได้คำนึงถึงระเบียบกฎเกณฑ์ มีการทำงานที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระเสรี และยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นๆ ลักษณะของการทำงานที่เข้าถึงประชาชนนั้นมีการยึดถือความคิดและความต้องการของประชาชนในชุมชนที่ทำงานอยู่ จึงเป็นการทำงานที่ให้ความสำคัญต่อคนในระดับล่างคือประชาชน และยอมรับภูมิปัญญา และประสบการณ์ชาวบ้านที่จะนำมาเป็นส่วนในการแก้ไขปัญหาค้นสู่ระดับบนคือฝ่ายบริหารของรัฐ (bottom-up) เพราะฉะนั้นการกำหนดนโยบาย และแผนการทำงานจึงมาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักการสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน จึงไม่ชอบการมีระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป เพราะจะเป็นขวากหนามอันเป็นอุปสรรคในการทำงาน รวมไปถึงการไม่อยู่ใต้อาณัติหรือสังกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนอื่น นอกจากองค์กรของตนเอง แต่อาจทำงานประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นได้ อีกประการหนึ่ง การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่ได้คำนึงถึงความดีความชอบที่จะได้รับแต่จะคำนึงถึงผลงานที่จะสามารถจะนำไปใช้ได้ตรงตามเป้าหมายของปัญหา และเพื่อกลุ่มชนที่ในท้องถิ่นที่ทำงาน จากลักษณะของการทำงานนี้เองทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถเข้าถึงประชาชนในระดับล่าง (grassroot) และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากกว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงดูประหนึ่งว่าในขณะที่กลไกของรัฐที่นำมาใช้เพื่อการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร องค์กรพัฒนาเอกชนเองกลับประสบความสำเร็จมากกว่า ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐแล้ว จะพบว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความสำคัญต่อรูปแบบการทำงานโดยมีกฎหมายรองรับการทำงาน เพื่อเป็นเกราะป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกติกาที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย เพราะการทำงานของเจ้าหน้าที่ย่อมเกี่ยวข้องกับคนหมู่มากในสังคมที่มีทั้งการให้ทุนและการให้โทษ มีทั้งการได้ประโยชน์และสูญเสียประโยชน์ ดังนั้นการทำงานของเจ้าหน้าที่จึงค่อนข้างจะต้องเป็นระบบตายตัว ไม่ยืดหยุ่นด้วยเกรงว่าจะผิดหรือขัดต่อระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในขณะเดียวกันการทำงานต้องสอดคล้อง และเป็นไปตามนโยบายและการสั่งการของผู้มีตำแหน่งที่สูงกว่าขึ้นไป (top-down) มากกว่าการทำงานเพื่อให้ตรงกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงหวังผลถึงรางวัลที่จะได้รับ นั่นคือการปูนบำเหน็จความดีความชอบจากผลงานที่ทำ และนี่เป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ความล้มเหลวในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เห็นได้ชัดก็คือ ไม่อาจเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง ไม่อาจสร้างความรักความไว้วางใจจากประชาชน เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีวิธีการทำงานที่ใช้พระเดชมากกว่าพระคุณอยู่ เพราะฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีอาจที่จะแก้ไขไปได้

อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นมาเนื่องจาก การทำงานที่ไม่ได้ผลของภาครัฐ ในการพัฒนาชนบทในอดีต โดยที่องค์กรพัฒนาเอกชนมองว่ารัฐเป็น เจ้าของปัญหาที่ไม่ยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่ปัญหาเกิดขึ้นในชุมชนหรือ

ท้องถิ่นของพวกเขา องค์กรพัฒนาเอกชนจึงเกิดขึ้นมาจากการรวมตัวของผู้ที่มีความรู้ และมองเห็นสภาพปัญหา และคิดว่าพวกเขาน่าจะเข้าไปมีบทบาทช่วยเหลือประชาชนในการแก้ปัญหา มากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นการกระทำของภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะเช่นเดียวกันที่เกิดขึ้นมา โดยมีเป้าหมายของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่เริ่มแรกของการจัดตั้งองค์กร และ หรือเกิดขึ้นมาจากการเพิ่มเติมเป้าหมายในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจากเป้าหมายเดิม

แนวทางการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเช่นเดียวกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านอื่น ๆ คือ มีการลงไปสัมผัสกับปัญหาในพื้นที่โดยตรง โดยมีสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นมาแล้วเป็นตัวตั้ง มีประชาชนที่จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบกับทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไปเป็นผลลัพธ์ ในการวิจัยนี้ได้แยกกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

### 3.1.1 กลุ่มนโยบายและแผน

การกำหนดนโยบายและแผนทางด้านสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำขึ้นมาให้เป็นนโยบายที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งที่แล้วมาการกำหนดนโยบายมักจะเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนด้วยทั้ง ๆ ที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมานั้นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และประชาชนเองก็อยู่ในสถานะที่มีความตื่นตัวในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับค่อนข้างสูง ในปัจจุบันเพราะฉะนั้นการกำหนดนโยบายโดยภาครัฐที่ไม่มีประชาชนเข้าไปเป็นแนวร่วมจึงมีผลให้การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามนโยบายเท่าที่ควร และแม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งจากภาครัฐได้ว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นกรรมการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (จะได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ 4) แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้เป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในเรื่องการกำหนดนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงมีการเรียกร้องให้มีการแสวงหาวิธีการเพื่อเพิ่มบทบาทของประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มหนึ่งที่มีเป้าหมายในการดำเนินการที่ค่อนข้างชัดเจนในด้านการเข้าไปมีบทบาทในด้านนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มนโยบายและแผนนี้มีเป้าหมายการดำเนินงานที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่ที่การมีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้นกลุ่มองค์กรนี้ส่วนใหญ่จึงมีนักวิชาการร่วมดำเนินการอยู่ด้วย และผลงานขององค์กรมักจะเน้นไปในเชิงวิชาการ เช่น การศึกษาวิจัย การจัดอบรม ประชุม และสัมมนา เพื่อนำผลงานนั้น ๆ ไปเป็นส่วนหนึ่งในการเสนอแนะภาครัฐ หรือแม้กระทั่งบางครั้งภาครัฐเองจะมอบหมายให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ทำการศึกษาวิจัย เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายและแผนต่อไป ตัวอย่างขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มนโยบายและแผนนี้ เช่น สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนบางคนได้มีโอกาสเข้าร่วมกับคณะทำงานในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 <sup>32</sup> และต่อมาในปัจจุบันเมื่อมีการจัดร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ภาครัฐโดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมแผนพัฒนาฯ นี้ด้วย

### 3.1.2 กลุ่มปฏิบัติการ

องค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดอยู่ในกลุ่มปฏิบัติการนี้ หมายถึง กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายที่เด่นชัดเน้นไปในด้านการทำงานในระดับพื้นที่ในฐานะที่ประสงค์จะเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ ให้ความรู้ และชี้แนวทางในการจัดการ หรือการป้องกันการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมที่เกิดขึ้น รูปแบบของการทำงานจึงค่อนข้างจะมีความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น มีการทำงานที่ใช้อำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าได้ตลอดเวลาซึ่งจะต่างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มักจะทำงานตามนโยบายของผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มนี้จึงมักปรากฏให้เห็นเป็นข่าวอยู่เสมอมาในบทบาทของการร่วมหรืออยู่เบื้องหลังของการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ในฐานะของผู้เสียหายและหรือในฐานะที่มีส่วนเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ บางครั้งก็ใช้วิธีการต่อต้านนโยบาย หรือการดำเนินการของภาครัฐ ด้วยวิธีการที่สงบหรือประสงค์จะขอเจรจาด้วย แต่บางครั้งก็ใช้วิธีการ

ที่รุนแรง สร้างความขัดแย้งขึ้น โดยวิธีการเดินขบวนบ้าง ชุมนุมกันประท้วงบ้าง ซึ่งแม้แต่ผู้นำขององค์กรพัฒนาเอกชนบางท่านก็ยังกล่าวในการสัมมนาเรื่อง "บทบาทของประชาชนกับการกำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม และทิศทางการดำเนินงานในอนาคต" ว่า "การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่มเป็นไปในรูปของการคัดค้าน การต่อต้าน การประท้วง แต่มักจะไม่มีข้อเสนอทางออกต่อปัญหาต่าง ๆ บ่อยครั้งที่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น แม้ว่าหลายโครงการจะต่อต้านได้สำเร็จแต่ปัญหาก็กังไม่ได้รับการแก้ไข เช่นกรณีของการต่อต้านโครงการทำไม้ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) แต่ป่าไม้ก็ยังถูกทำลายลงไปทุกที บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่ใช่บทบาทของประชาชนและไม่สามารถพูดได้เต็มปากว่าทำเพื่อประชาชน เพราะยังมีช่องว่างระหว่างชาวบ้านกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่มาก เนื่องจากปัญหาสำคัญคือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนมีประชาชนเป็นฐานอยู่น้อย..." 33

จากรูปแบบและลักษณะของการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนี้เอง ที่ภาครัฐมองว่าเป็นกลุ่มที่สร้างความกดดัน (pressure) ที่จะคอยต่อต้านการทำงานของโครงการต่าง ๆ ของรัฐโดยที่บางครั้งก็ได้คำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการนั้นๆ เกิดขึ้นมา เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ เพราะแทนที่จะต่อต้านเพื่อหาทางออกที่ดีกว่าหรือโดยมีข้อเสนอแนะที่น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า และบางครั้งทั้ง ๆ ที่รู้ และเข้าใจดีว่าโครงการที่จะเกิดขึ้นมา นั้น ได้ผ่านขั้นตอนการตัดสินใจ การกำหนดเป็นนโยบายและแผนการปฏิบัติการแล้วถึงอย่างไรก็คงจะต่อต้านเพื่อให้ยุติโครงการนั้น ๆ ไม่ได้ เพราะฉะนั้นแทนที่จะใช้กลยุทธ์ใหม่เพื่อเป็นทางออกที่ดีที่สุดที่จะได้ประโยชน์แก่ทุกฝ่าย กลับคัดค้านแบบหัวชนฝา ซึ่งในบางครั้งกลับกลายมาเป็นภาพลบขององค์กรพัฒนาเอกชนในสายตาของภาครัฐ และกลุ่มประชาชนบางกลุ่ม ยกตัวอย่างโครงการเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี การสร้างเขื่อนปากมูลเกิดขึ้นมาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2532 ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเข้าทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ เพื่อสร้างเขื่อนปากมูล เนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้าและน้ำ ปัญหาการสร้างเขื่อนนั้นส่วนใหญ่มักจะได้รับการต่อต้านจากองค์กรพัฒนาเอกชน ด้วยเหตุที่ว่าผลกระทบจากการสร้างเขื่อนมีทั้งทางบวก คือการได้พลังงานไฟฟ้า และน้ำเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม ผลกระทบทางลบก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติ

ป่าไม้ สัตว์ป่า พื้นที่ทำกิน ที่อยู่อาศัยของประชาชนจะถูกน้ำท่วมหมดเป็นบริเวณกว้าง ความขัดแย้งระหว่างผลกระทบทั้งทางบวก และทางลบนี้ก็ยังไม่มีการศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นได้ชัด หรือพอที่จะให้ประชาชน พิจารณาวิเคราะห์เพื่อเข้าไปมีบทบาทร่วมในการตัดสินใจ แม้แต่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนเองที่มีแนวความคิดในการต่อต้านอยู่เสมอมา ก็ไม่มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่มีน้ำหนักมากพอที่จะมาลบล้างผลกระทบทางบวกได้ ดังเช่นปัญหาเขื่อนปากมูลที่มีกระบวนการต่อต้านการสร้างเขื่อนของประชาชนด้วยการช่วยเหลือ และสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเริ่มต้นจากการชุมนุมประท้วงต่อต้านการสร้างเขื่อน เมื่อไม่สำเร็จก็เปลี่ยนมาเป็นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการต่าง ๆ เช่น การเปิดเผยข้อมูลจากภาครัฐ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การชดเชยค่าเสียหายที่ประชาชนได้รับในเรื่องที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ โรคพยาธิ ฯลฯ ซึ่งการชุมนุมประท้วงนี้เกิดขึ้นเป็นระยะเสมอมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 จนถึงปัจจุบัน บางครั้งก็ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาล บางครั้งก็ไม่ได้รับ และบางครั้งก็ได้รับการสลาย การชุมนุมด้วยวิธีการรุนแรงจากภาครัฐ 34

รูปแบบของการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มปฏิบัติการที่ไม่มีหลักการหรือข้อมูลทางวิชาการสนับสนุนการประท้วงและการต่อต้าน จึงเป็นภาพที่สะท้อนให้เห็นถึงพลังความพร้อมและน้ำหนักในการต่อต้านและเรียกร้องที่จะใช้ได้ผล กรณีตัวอย่างเขื่อนปากมูลนั้น หากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนมีข้อมูล หลักฐาน การศึกษาวิจัย ที่จะนำมาเปิดเผยถึงผลกระทบทางด้านลบที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปแบบและสามารถจะลดความสำคัญและความจำเป็นของการสร้างเขื่อนลงไปได้แล้ว การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับการสนับสนุนหรือเกิดแนวร่วมในการปฏิบัติการจากประชาชนกลุ่มต่างๆ เพิ่มมากขึ้น อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จของเป้าหมายในการทำงานก็ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมภาครัฐเองก็ยอมรับว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมาจากการสะสมของมลพิษต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน จนปัญหาค่อย ๆ ทบอวยปรากฏขึ้นมามากมาย จนเกินกำลังความสามารถที่ภาครัฐจะเข้าไปดูแล ป้องกันแก้ไข ปัญหาได้โดยลำพังฝ่ายเดียว ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย องค์กรพัฒนาเอกชนก็ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มของภาคเอกชนนี้ เพราะถือว่าสิ่งแวดล้อม

เป็นของทุกฝ่าย การได้ร่วมมือกันดูแล รักษา ปกป้อง แก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะทำให้สามารถคลี่คลายความรุนแรงของปัญหาให้ลดน้อยลงไปได้ ในขณะที่เดียวกันจากแนวทางการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งรัฐเห็นว่าเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีศักยภาพสูงในการที่จะมีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีพื้นฐานของการทำงาน เพื่อสังคมโดยไม่มีผลประโยชน์ หรือความคาดหวังที่จะได้กำไรจากงานที่ทำ องค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่จะให้เกิดการถ่วงดุลย์ระหว่างการใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติกับสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์ และการสูญเสียประโยชน์ของประชาชน แม้ว่ารูปแบบและลักษณะการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจะมีความเป็นอิสระและเสรีภาพสูง ซึ่งแตกต่างไปจากภาครัฐที่ต้องทำตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ตาม

ด้วยเหตุนี้เอง เพื่อเป็นการแสดงถึงการยอมรับ การรับรู้และความประสงค์ที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม รัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายรองรับบทบาทในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่เนื่องจากสภาพการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเป็นตัวของตัวเองสูง รัฐไม่อาจจะเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแลการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ เพราะฉะนั้นหากรัฐให้มีกฎหมายรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นกลไกอีกทางหนึ่งที่ช่วยเสริมการทำงานของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรัฐพร้อมที่จะสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการที่จะใช้ในการกำกับดูแล เพื่อให้การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นดำเนินไปอย่างมีระเบียบภายใต้กฎเกณฑ์ชัดเจน ทั้งนี้โดยมีมาตรการส่งเสริมเป็นสิ่งจูงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชนยินยอมสมัครใจเข้ามาอยู่ในกรอบเป้าหมายของการกำกับดูแลโดยภาครัฐ

มาตรการของรัฐ ทั้งในการกำกับดูแลและการส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งจะแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ มาตรการในการกำกับดูแลและมาตรการในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม



### 3.2 การกำกับดูแลบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

มาตรการในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยภาครัฐนั้น หมายความว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ยินยอมและสมัครใจที่จะเข้าไปอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อจะได้เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ซึ่งพระราช บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดวิธีการอันเป็น มาตรการที่จะใช้ในการกำกับดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 7 และ 8 ดังนี้

#### 3.2.1 การเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

3.2.1.1 เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ตาม มาตรา 7

การเป็นนิติบุคคล หมายถึง การเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 ว่าด้วยบุคคล หมวด 2 ว่าด้วยนิติบุคคล บัญญัติว่า นิติบุคคลมี 2 รูปแบบ คือ นิติบุคคลในรูปของสมาคมและนิติบุคคลในรูปของมูลนิธิ เพราะฉะนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย จึงต้องเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่จดทะเบียน แล้ว ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริม และ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดไว้เช่นกันในข้อ 1 (1) สำหรับเหตุผลที่ กฎหมายกำหนดไว้้องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความประสงค์จะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายจะต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเสียก่อนนั้น สืบเนื่องมา จากรัฐต้องการที่จะคัดเลือกองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามาช่วยรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้กลไกของการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเสีย ก่อน ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้นั้นย่อมต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบสถานภาพ คุณสมบัติและประเภทของกิจกรรมมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ กระทรวงศึกษา ธิการเสียก่อน โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่จะควบคุมทะเบียนสมาคมและมูลนิธิเมื่อ ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว ซึ่งเท่ากับได้มีการกลั่นกรองคุณสมบัติโดยหน่วยงานของรัฐมา



แล้วถึง 2 หน่วยงาน ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนตามกฎหมายต่างประเทศนั้น ก็คงจะมีลักษณะ คล้ายคลึงกันกับของไทย คือ มีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรที่จะจดทะเบียนเป็น นิติบุคคลมาแล้ว นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ข้อ 1 (2) ยังกำหนดอีกว่า ในกรณีที่เป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศแล้ว ต้องมีสำนักงานสาขาเป็นที่ตั้งทำ การอยู่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการแสดงถึงศักยภาพความมั่นคงขององค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ประเทศที่สามารถขยายเครือข่ายของงานมายังประเทศไทยได้

3.2.1.2 มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อกำหนดของกฎหมายกรณีนี้เท่ากับเป็นการเจาะจงเป้าหมาย การดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้โดยเฉพาะว่า จะต้องมิบทบาทโดยตรงด้านการ พิทักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนมีจำนวนมากและมีกิจกรรมหลากหลาย ซึ่งอาจจะมีเป้าหมาย หรือไม่มีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้น หาก องค์กรพัฒนาเอกชนใดประสงค์ที่จะได้มีการรับรองว่าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นก็ต้องมีความชัดเจนว่า มีกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อยู่ในวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น จึงจะอยู่ในขอบเขตของคุณสมบัติที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กร พัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้

3.2.1.3 มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง

โดยเหตุที่ลักษณะและรูปแบบของการทำงานขององค์กรพัฒนา เอกชนนั้น จะมีความใกล้ชิดกับประชาชนและในบางครั้งอาจมีความสามารถถึงกับมีอิทธิพลใน การจูงใจ หรือชักจูงประชาชนที่ทำงานด้วยให้คล้อยตามแนวความคิดของพวกเขาได้ ดังนั้น หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดที่แม้จะดำเนินการ โดยไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแสวง หาผลประโยชน์ มุ่งค้าหรือหากำไร แต่ก็อาจจะมีความเป็นไปได้ที่จะแบ่งเจาะเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ในทางการเมือง ดังนั้นกฎหมายจึงต้องบัญญัติกำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เพื่อเป็นการแสดงถึงความบริสุทธิ์ในการดำเนินงานเพื่อการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมโดยแท้จริง

องค์กรพัฒนาเอกชนใดที่มีคุณสมบัติทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้

ย่อมมีสิทธิที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือนัยหนึ่ง เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม หากองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น มีความสมัครใจที่จะจดทะเบียนโดยทำการจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

(1) ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามแบบ กส.1 ซึ่งจะเป็นแบบที่ระบุถึงรายละเอียดต่าง ๆ ขององค์กร อาทิเช่น สถานที่ตั้ง และที่ติดต่อ ผู้เป็นตัวแทนนิติบุคคล พร้อมทั้งแนบเอกสารสำคัญที่แสดงถึงสถานภาพขององค์กรนั้น คือ สำเนาใบสำคัญแสดงการเป็นนิติบุคคลที่มีคำรับรองของมูลนิธิหรือสมาคม สำเนาข้อบังคับขององค์กร หลักฐานการเป็นตัวแทนขององค์กร และหลักฐานแสดงกิจกรรม หรือแผนงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(2) เมื่อผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ก็จะได้รับการยืนยันถึงการเป็นองค์กรนิติบุคคลด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมาย ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2536 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2536 ปรากฏว่ามีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนที่เหลือ 25 องค์กรยังมีได้จดทะเบียน (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 องค์กรพัฒนาเอกชนนิติบุคคล

องค์กรพัฒนาเอกชนนิติบุคคล	มูลนิธิ	สมาคม	องค์การ	รวม
NGO จัดทะเบียนเป็น NGO ด้านสิ่งแวดล้อม	32	15	2	49
NGO ไม่ได้จดทะเบียนเป็น NGO ด้านสิ่งแวดล้อม	15	7	3	25
รวม	47	22	5	74

แหล่ง : กองส่งเสริมและเผยแพร่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวง  
วิทยาศาสตร์ฯ ปี 2538

สำหรับเหตุผลของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ยอมจดทะเบียนกับไม่ยอมจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จากการสำรวจคำตอบด้วยแบบสอบถามถึงเหตุผลขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายพบว่า เป็นเพราะต้องการที่จะให้เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเด่นชัดในบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง และคิดว่าจะได้ประโยชน์ต่อการทำกิจกรรม เช่น การได้รับทุนสนับสนุน การได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ เป็นต้น ส่วนเหตุผลขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่าจะอยู่ในสถานภาพของการเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วก็ตาม คือ ไม่คิดว่าจะได้ประโยชน์อะไรจากการจดทะเบียน และหากจดแล้วจะยุ่งยากเป็นภาระในการต้องทำรายงานเสนอต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือโดยปกติแล้วองค์กรพัฒนาเอกชนก็ทำงานของพวกเขาอยู่แล้ว โดยไม่ได้หวังพึ่งงบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐ และยังมีอีกว่า ถ้าหากไปรับเงินสนับสนุนการทำกิจกรรมก็เท่ากับว่าไปรับจ้างรัฐทำงาน<sup>36</sup> ความเห็นเช่นนี้ น่าจะเป็นผลมาจากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจะมีความเป็นอิสระ และมีเป้าหมายของพวกเขาอยู่แล้ว จึงไม่ต้องการที่จะให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวด้วย แม้ว่าการเข้ามาของรัฐจะเป็นไปในทางบวก คือการให้เงินทุนอุดหนุนการทำงานก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นสิ่งจูงใจที่องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหมดจะตื่นเต้นยินดีไปด้วย อีกประการ

หนึ่งลักษณะการทำงานของรัฐบาลต่างกับการทำงานขององค์กรเอกชน ในกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชน มีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาคด้วยตนเองด้วยวิธีการแตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ของปัญหา ที่เกิดขึ้นขอเพียงให้สามารถบรรลุเป้าหมายก็พอ ในขณะที่การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง ทำตามนโยบายของหน่วยงานและผู้บังคับบัญชา และต้องทำภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมาย เพราะฉะนั้น ในบางครั้งรัฐจะมองการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะ ของกลุ่มมวลชนที่คอยต่อต้านการทำโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ในทำนองเดียวกันองค์กรพัฒนา เอกชนก็มองการทำงานของรัฐบาลว่าด่าช้า มีอะไรบางอย่างเคลือบแฝงอยู่ ความแตกต่างกันนี้ เองจึงนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน แม้ว่าในขณะที่รัฐจะเปิดใจกว้างยอมรับบทบาท ขององค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้นก็ตาม แต่องค์กรพัฒนาเอกชนก็มองว่าเป็นเช่นนี้ก็เพราะกลไก ในการทำงานของรัฐบาลล้มเหลว จึงต้องหันมาให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปช่วยมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การยอมรับในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐนั้นจะมีก็ต่อเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นนิติบุคคลแล้ว และได้จดทะเบียน ต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อสอบถาม ความคิดเห็นในเรื่องนี้ พบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมร้อยละ 54.17 เห็นด้วยกับการเป็นนิติบุคคลก่อนจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม โดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนคำตอบในขณะที่อีกร้อยละ 45.83 ไม่เห็นด้วย โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือมีองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็กมากมาย รวมถึงองค์กรประชาชนระดับ ท้องถิ่นที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่มีความพร้อม เช่น ขาดเงินทุนในการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล<sup>37</sup> และยุ่งยากในการจด ทะเบียนจึงไม่ได้จด องค์กรเหล่านี้สมควรที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้น รวมถึงการให้เงินอุดหนุนการทำงาน ในขณะเดียวกันรัฐก็ถือ โอกาสพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชนเล็ก ๆ เหล่านั้น ให้มีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ และ เข้มแข็งจนเติบโตพร้อมที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อไป สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้ จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ร้อยละ 68.42 ไม่เห็นด้วยกับการต้อง เป็นนิติบุคคลก่อนจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีเหตุผลสนับสนุน คำตอบคือ การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นค่อนข้างเป็นอิสระ หากเป็นนิติบุคคลแล้วจะ

ถูกจำกัดโดยกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ทำให้บางครั้งไม่สามารถจะวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของภาครัฐได้ การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจึงเท่ากับให้รัฐเข้ามาควบคุมการทำงาน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานระดับรากหญ้าที่เข้าถึงประชาชนอยู่ใกล้ชิดประชาชน มักจะเป็นองค์กรขนาดเล็กที่ไม่พร้อมจะเป็นนิติบุคคลได้ ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่ก็ไม่ค่อยจะทำงานระดับท้องถิ่นหรือชุมชนอย่างจริงจัง รัฐน่าจะตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะให้สิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจากผลงานที่ทำมากกว่า และอีกร้อยละ 31.58 เห็นด้วยกับการเป็นนิติบุคคล โดยไม่มีเหตุผลสนับสนุน (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 NGO ด้านสิ่งแวดล้อม

ความคิดเห็นต่อการเป็น NGO นิติบุคคลก่อน	NGO จดทะเบียน	NGO ไม่ได้จดทะเบียน
เห็นด้วย	54.17	31.58
ไม่เห็นด้วย	45.83	68.42
รวม	100.00	100.00

เมื่อพิจารณาจากคำตอบที่ได้มาจะชี้ให้เห็นได้ว่า แม้แต่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้วก็ยังมีความเห็นที่เห็นว่า รัฐไม่ควรที่จะกำหนดกรอบของการให้ความช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วยการตั้งเงื่อนไขให้เป็นนิติบุคคลก่อน เพราะในสภาพความเป็นจริงแล้วมีองค์กรเอกชนอีกมากมายที่ไม่ได้เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่ แต่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนเล็ก ๆ และเป็นองค์กรประชาชน แต่มีผลงานมากมายในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชนในลักษณะเช่นนี้ รัฐน่าจะมีวิธีการสนับสนุนการทำงานในรูปแบบอื่นบ้าง

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มคนหรือคณะบุคคลบางกลุ่มที่มีการทำงานด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่นเดียวกับองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ไม่มีการจัดตั้งเพื่อเป็น

องค์กรพัฒนาเอกชนที่แท้จริง และไม่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย เช่น เป็นชมรม เป็นศูนย์ เป็นโครงการ ฯลฯ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 48 องค์กร นอกจากนี้ยังมีอีกบางกลุ่มองค์กรที่แม้จะไม่มีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ในการทำงานที่บ่งชัดว่าเป็นด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่หากพิจารณาจากรูปแบบและลักษณะของการทำงานจะพบว่า มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น ศูนย์พัฒนาเขาค้อ กลุ่มประสานงานชาวเขา โครงการพัฒนาการศึกษา เป็นต้น ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 12 องค์กร (ดูตาราง 3)

ตารางที่ 3 NGO ที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

ชมรม	16	องค์กร
โครงการ	14	องค์กร
คณะกรรมการ (ประสานงาน)	7	องค์กร
ศูนย์ฯ	6	องค์กร
อื่น ๆ	5	องค์กร
รวม	48	องค์กร

แหล่ง : กองส่งเสริมและเผยแพร่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวง  
วิทยาศาสตร์ฯ ปี 2538

### 3.2.2 การเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ฉบับนี้ กำหนดไว้ในข้อ 3 ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้วมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อันนับว่าเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้เพื่อการควบคุมการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในรายงานที่เสนอนั้นนั้นเท่ากับการเป็นการระบุให้แจ้งให้ทราบว่าในรอบหนึ่งปีนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินกิจกรรมใดบ้างที่

เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร ซึ่งวิธีการนี้หากพิจารณาในแง่มุมมองของรัฐแล้ว นับได้ว่าเป็นวิธีการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะติดตาม ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ๆ ได้ทางหนึ่ง แต่ถ้าหากพิจารณาในแง่มุมมองของฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว วิธีการนี้ก็กลับเป็นการสร้างภาระผูกพันให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะต้องจัดทำรายงานเพื่อนำเสนอต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภาระหน้าที่นี้เองนับว่าได้สร้างความยุ่งยากให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าลักษณะการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่ค่อยมีกฎเกณฑ์และเป็นระเบียบนัก ดังนั้นหากต้องทำรายงานการดำเนินกิจกรรมก็ย่อมหมายความว่า องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องพยายามสร้างระบบหรือระเบียบในการทำงานเพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการทำรายงานต่อไปได้

### 3.2.3 การเพิกถอนการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้วอาจถูกเพิกถอนสถานภาพได้ 2 กรณี คือ

(1) เพิกถอนตามมาตรา 8 คือ หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดได้ดำเนินกิจกรรมโดยก่อความวุ่นวาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่เหมาะสมแล้วกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรนั้นได้ ซึ่งข้อมูลที่จะใช้ประกอบในการพิจารณาเพิกถอนนั้น ส่วนหนึ่งจะได้จากรายงานที่องค์กรพัฒนาเอกชนเสนอมาอีกส่วนหนึ่งก็จะได้จากลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่

(2) เพิกถอนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ข้อ 4 ในกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่หากปรากฏภายหลังว่าขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ข้อ 1 คือไม่ได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ ไม่ได้เป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในกรณีที่เป็้องค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศก็ไม่ได้เป็นมูลนิธิ หรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศ และไม่มีสำนักงานสาขาดังทำกาอยู่ในประเทศไทย และที่สำคัญก็คือไม่ได้มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมุ่งค้าหากำไรจากกิจกรรมนั้น

การเพิกถอนสถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย โดยผลของกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ข้อ 4 ประกอบข้อ 1 นี้ ในทางปฏิบัติทางเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ได้มาภายหลังจากที่ได้จดทะเบียนให้แล้ว ประกอบกับลักษณะของกิจกรรม และพฤติการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าจะขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดตามข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้หรือไม่ อย่างไรก็ดี ก็ยังไม่ปรากฏว่าเมืองการพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายรายใดถูกเพิกถอนสถานภาพการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

### 3.3 การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

วัตถุประสงค์ที่รัฐยอมรับในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ก็คือเพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกำลังอีกด้านหนึ่งที่จะช่วยรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการเป็นนิติบุคคล และจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายดังกล่าวนั้น เป็นเพียงมาตรการหรือกลไกหนึ่งที่รัฐมุ่งที่จะกำกับดูแลการทำกิจกรรมให้มุ่งเน้นเฉพาะด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น โดยที่รัฐเองก็กำหนดมาตรการที่จะเป็นสิ่งจูงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชนพิจารณาที่จะยอมรับเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้นี้ เพื่อที่จะให้สิ่งจูงใจเป็นการส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับความช่วยเหลือ หรือการสนับสนุนที่รัฐจะมอบให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายนั้น มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ซึ่งแยกออกเป็น



### 3.3.1 การให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเมื่อประสบปัญหาหรืออุปสรรค ในการดำเนินกิจกรรม

ในการดำเนินกิจกรรมตามมาตรา 8 ข้อ 1-ข้อ 5 อันได้แก่

- (1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
- (4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาล หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

การดำเนินการตามข้อ 1-ข้อ 5 แห่งมาตรา 8 นี้เป็นประเภทของกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายที่ภาครัฐประสงค์ จะให้แนวทางในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความชัดเจน หากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นประสบกับปัญหาอุปสรรคใด ๆ หรือแม้แต่ไม่ได้รับความสะดวก หรือความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐใด องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายย่อมมีสิทธิตามมาตรา 8 ที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และโดยผลของคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความสะดวกหรือให้ความร่วมมือต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น

จากบทบัญญัติมาตรา 8 นี้เอง ที่จะมีส่วนอย่างมากในการเอื้ออำนวยต่อการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายมาตรา 7 ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษนี้ แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็ตามกฎหมายก็ได้บัญญัติให้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐใดนั้นจะต้องให้ความสะดวกหรือร่วมมือด้วย และหากจะอ้างมาตรา 6 ที่บัญญัติให้สิทธิบุคคลที่จะได้รับจากภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ แต่ก็ เป็นสิทธิที่บุคคลจะได้รับภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่ให้ เป็นดุลพินิจของภาครัฐที่จะทำหน้าที่ตามสิทธินั้นหรือไม่ก็ได้ ตัวอย่างเช่น สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 6 (1) ก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายจะบัญญัติให้ เป็นหน้าที่ที่ภาครัฐจะต้องพึงปฏิบัติตามสิทธินี้ กฎหมายบัญญัติให้เพียงบุคคลอาจมีสิทธิเท่านั้น เพราะฉะนั้น ถึงอย่างไรก็ตามองค์กรพัฒนาเอกชนใดที่แม้จะมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ถ้าหากยังมีได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายก็ย่อมจะไม่ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมาย

### 3.3.2 การจัดสรรเงินทุนอุดหนุนหรือเงินกู้เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม

จากคำกล่าวที่ว่า "บทบาทของเอ็นจีโอ (องค์กรพัฒนาเอกชน) ก็คือต้องทำงานช่วยรัฐ และรัฐก็ต้องหาทางว่าจะช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนงานของเอ็นจีโอได้อย่างไร อาจจะมีการสนับสนุนงบประมาณบางส่วน โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่าความสนับสนุนนั้นจะต้องไม่ครอบงำการทำงานเพราะเอกลักษณ์ในการทำงานทางเอ็นจีโอ คือความเป็นอิสระแน่นอน ว่ารัฐยินยอมมีสิทธิที่จะตรวจสอบทุกท่วงได้แต่ไม่อาจจะกำหนดทิศทางการทำงานได้" <sup>38</sup> ย่อมชี้ให้เห็นถึงภาระความจำเป็นในบางครั้งที่การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมสามารถทำต่อไปได้ด้วยดี ซึ่งในส่วนนี้เองที่ภาครัฐก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดสรรเงินช่วยเหลือแก่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 วรรค 3 ที่บัญญัติว่า "คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจ

พิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร"

จากบทบัญญัตินี้เองย่อมหมายถึง ภาระหน้าที่ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้มีเงินสนับสนุนการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายและเพื่อให้มีความต่อเนื่องสอดคล้องกับมาตรา 8 วรรค 3 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงมีข้อความบัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 22 บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนเรียกว่า "กองทุนสิ่งแวดล้อม" ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ ตามมาตรา 22 คือ

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเงินจำนวนแรกที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมอบให้เพื่อการจัดตั้งกองทุนคือ 5,000 ล้านบาท
- (2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2535 ซึ่งมอบให้ 500 ล้านบาท และในปีต่อ ๆ มา จะเป็นเงินจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อการนี้ ปีละ 500 ล้านบาท
- (3) เงินค่าบริการ และค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนที่ 8 ว่าด้วยเรื่องค่าบริการและค่าปรับ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่หลีกเลี่ยง ไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหรือลักลอบส่งน้ำเสีย หรือของเสียไปบำบัดยังบ่อบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ หรือลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสีย หรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือไม่ยอมชำระค่าใช้บริการแหล่งบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับเป็นสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา 90, 91) นอกจากนี้หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษใดละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์ และเครื่องมือของคนที่มีอยู่จะต้องเสียค่าปรับรายวัน ในอัตราสี่เท่าและจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานและอุปกรณ์ เครื่องมือหรือระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย และตลอดเวลาที่ดำเนินการ เช่นว่านั้น (มาตรา 92)

เงินค่าปรับและค่าบริการนี้จะนำเข้ามาสมทบในกองทุนสิ่งแวดล้อม

- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายใน และภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- (7) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

ปัจจุบันเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมีทั้งสิ้น 6,000 ล้านบาทคือจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง 500 ล้านบาท จากงบประมาณแผ่นดิน ปีละ 500 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2537

เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้เป็นเงินทุนสำหรับสนับสนุนหรือให้กู้โดยไม่มีดอกเบี้ย หรือมีดอกเบี้ยในอัตราร้อยละที่กำหนดไว้สำหรับองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายนั้น มาตรา 23 (4) กำหนดไว้ว่า "เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ซึ่งหมายความว่ากฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุน<sup>39</sup> ทำหน้าที่งานการบริหารและจัดสรรเงินจากกองทุนนี้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว (ตามมาตรา 25)

เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแหล่งเงินที่รัฐจัดให้เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1 - ข้อ 5 แห่งมาตรา 8 และองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่จะขอรับการสนับสนุนในรูปของเงินให้เปล่า หรือเงินกู้ยืมไม่มีดอกเบี้ย หรือดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ

ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2538) ปรากฏจากข้อมูลที่ได้จากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมพบว่า มีองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายได้เสนอโครงการเพื่อขอ

รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินงานโครงการ จำนวน 15 โครงการ (จากโครงการทั้งสิ้น 49 โครงการ) รวม 31 โครงการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 90,294,367 บาท ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย) โดยคณะทำงานพิจารณาถ่วงดุลโครงการและคณะกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ดำเนินการพิจารณาถ่วงดุลโครงการ เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม พิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนต่อไป ซึ่งสรุปผลจากการถ่วงดุลได้ ดังนี้

- (1) โครงการที่ได้รับอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 โครงการ เทียบได้เท่ากับอัตราร้อยละ 6.45 ของโครงการทั้งสิ้น 31 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 6,814,600 บาท คิดเป็นอัตราร้อยละ 0.75 ของจำนวนเงินที่ขอทั้งหมด
- (2) โครงการที่อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม จำนวน 14 โครงการ โครงการในกลุ่มนี้ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และคณะทำงานพิจารณาถ่วงดุลโครงการแล้ว
- (3) โครงการที่อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการความช่วยเหลือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม มีมติให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่ขอทุนสนับสนุนไปจัดทำรายละเอียดของโครงการเพิ่มเติม เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณาต่อไป มีจำนวน 3 โครงการ
- (4) โครงการที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะทำงานพิจารณาถ่วงดุลโครงการ จำนวน 4 โครงการ
- (5) โครงการที่เลื่อนการยื่นเสนอเอกสารโครงการ จำนวน 7 โครงการ

สาเหตุที่มีผลให้โครงการต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายไม่สามารถผ่านการพิจารณาถ่วงดุลของกรรมการกองทุนก็เนื่องมาจากการขาดความรู้ และประสบการณ์ในการเขียนโครงการ ทำให้โครงการที่จัดทำขึ้นนั้นขาดความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ ขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการไม่สอดคล้องกับกิจกรรมและวัตถุประสงค์ จึงต้องนำกลับไปปรับปรุงแก้ไขใหม่ ซึ่งบางองค์กรถึงกับแก้ไข

ปรับปรุงมากกว่า 3 ครั้ง อันเป็นเหตุให้เกิดความเอือมระอาที่จะขออนุมัติดำเนินการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างที่เป็นทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนตามกฎหมายกับที่ยังไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับความช่วยเหลือที่รัฐควรมีต่อองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า

องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนมีความเห็นว่า สิ่งที่รัฐควรให้ความช่วยเหลือน่าจะประกอบด้วย

- (1) ด้านทรัพยากรเพื่อการดำเนินการ ได้แก่ งบประมาณ สถานที่ อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินการ
- (2) ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ เช่น ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นจริง การให้ข้อเสนอแนะหรือเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายแผนงาน โครงการการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหา การจัดระบบโครงสร้างขององค์กร
- (3) ให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การมอบความไว้วางใจในรูปของแบบการให้สัมปทาน เช่น สัมปทานเรื่องการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า พันธุ์พืช การให้มีโอกาสร่วมมือกับชุมชนในการอนุรักษ์ป่า รวมทั้งรัฐบาลควรรับฟังความคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชน

สำหรับความคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียน มีดังนี้

- (1) ด้านทรัพยากรเพื่อการดำเนินการ ได้แก่ งบประมาณ สถานที่ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินการ รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพ
- (2) ด้านวิชาการ เช่น ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน โครงการ การดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหา การจัดระบบโครงสร้างขององค์กร

(3) การเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในชุมชนและในระดับประเทศ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชน ความช่วยเหลือที่รัฐน่าจะมีให้กับองค์กรที่มีกิจการในด้านการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียน เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมหรือไม่ รวมถึงองค์กรประชาชนนั้น คำตอบที่ได้จากการรวบรวมจากแบบสอบถาม เป็นคำตอบใกล้เคียงกันมากคือ รัฐควรให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการทำโครงการ การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวก และความเข้าใจในโครงการที่ ทำ การให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงข้อมูลของกิจกรรมที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินไป แล้ว และกำลังดำเนินการอยู่ การเป็นที่ปรึกษาในการทำโครงการและดำเนินงานตาม โครงการ การเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อมมากกว่าที่เป็นอยู่

จากความคิดเห็นดังกล่าวขอมแสดงว่า สถานภาพของการเป็นองค์กรพัฒนา เอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นปัจจัยหลักที่จะมีผลให้องค์กรที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม มองว่า เป็นสาระสำคัญที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องขวนขวายเพื่อให้ได้คุณสมบัติที่จะขอความช่วยเหลือ จากภาครัฐ แต่กลับมองว่าเมื่อภาครัฐยอมรับที่จะให้ภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมแล้ว ภาครัฐก็ น่าจะเปิดใจกว้างที่จะให้ความช่วยเหลือเท่าที่ภาครัฐจะทำได้ โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาให้ ความช่วยเหลือจากประสิทธิภาพของงานที่ทำมากกว่าการมองกลไกที่จะกำกับดูแลการทำงาน ขององค์กรนั้น ๆ

### 3.3.3 การเสนอชื่อผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นกรรมการใน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในการดำเนินการใดเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้มีองค์กรขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า คณะ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ในระดับของการกำหนดนโยบายและแผนใน แขนงจะทุกด้าน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้

มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งเป็นคณะกรรมการตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น หากพิจารณาว่าการใช้บทบาทอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นการใช้บทบาทเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็มีส่วนในการใช้บทบาทนั้น ๆ ด้วย หากเพียงแต่ไม่ได้เป็นการใช้บทบาทโดยตรง แต่จะเป็นการใช้บทบาทโดยอ้อมโดยผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

#### คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

สัดส่วนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 12 นั้นประกอบด้วยข้าราชการการเมือง 11 คน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานคนหนึ่ง และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ข้าราชการประจำ 4 คน คือ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวน 8 คนนี้ กฎหมายกำหนดไว้เลยว่าจะต้องมีผู้แทนภาคเอกชน ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่าถึงหนึ่งคือไม่น้อยกว่า 4 คน

จากสัดส่วนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีทั้งหมด 23 คน นั้นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีโอกาสได้รับเลือกให้เข้าไปเป็นคณะกรรมการเพียง 4 องค์กรเทียบเท่ากับ ร้อยละ 17.38 ของกรรมการทั้งหมด ซึ่งนับว่าน้อยมาก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพของความไม่ค้ำจุนใจของภาครัฐที่จะให้ความสำคัญต่อการมีบทบาทในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชน ด้วยเหตุที่สภาวะของประเทศในปัจจุบันยังคงต้องมีการพัฒนาและแนวทางการพัฒนานี้คือ การให้มีอุตสาหกรรมเป็นภาคนำทาง เศรษฐกิจซึ่งเป็นที่



ทราบกันอย่างดีแล้วว่า มีอุตสาหกรรมที่ย่อมมีมลพิษ ในขณะที่เดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเอง ก็มีแนวทางการดำเนินการที่เน้นหนักไปในการต่อต้านบ่อเกิดแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นรัฐก็จะต้องให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษต่อการให้บทบาทแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และอีกเหตุผลหนึ่งก็คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสูงสุด (ดังจะได้กล่าวต่อไป)

ในการได้มาซึ่งตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น มาตรา 8 วรรคสี่ ให้สิทธิแก่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายที่อาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในทางปฏิบัติแม้กฎหมายจะบัญญัติให้สิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเพื่อการพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ตาม แต่เป็นการให้สิทธิประเภทที่ไม่ได้ให้โดยเด็ดขาด เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า "อาจเสนอชื่อ" แทนที่จะใช้คำว่า "มีสิทธิเสนอชื่อ" ดังนั้น กระบวนการในการให้ได้มาซึ่งตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จึงมิได้เกิดขึ้นในขณะที่เดียวกันกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเองก็มิได้ให้ความสำคัญเท่าใดนัก อันพิจารณาได้จากบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่มีการเรียกร้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธินี้ทั้งๆ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นคณะบุคคลที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ (จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4)

ด้วยเหตุนี้เอง กรรมการที่เป็นตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจึงมาจากการคัดเลือกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนัยหนึ่ง เจ้าหน้าที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคัดเลือกจากผู้ที่ทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในวงการสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจจะกล่าวได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมด

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายมาตรา 12 ยังได้กำหนดวิธีการที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมด้วยการให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยพิจารณาจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญมีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม วิธีการได้มาซึ่งกรรมการที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนโดยวิธีจึงเท่ากับเป็นกลยุทธ์ในการควบคุมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ทางหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็เป็นการแสดงถึงความใจกว้าง และยอมรับของรัฐที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในระดับประเทศอีกด้วย แม้ว่าวิธีการแต่งตั้งนี้จะไม่อาจกล่าวได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

และเพื่อเป็นการสนับสนุนการวิเคราะห์จึงได้สอบถามองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียน และไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย คำตอบที่ได้มาพบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่จดทะเบียนที่รู้จักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่ามีบทบาทด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างไร มีจำนวนพอ ๆ กับที่ไม่ทราบ และในกรณีที่รู้จักนั้น ก็ไม่ทราบว่าใครเป็นกรรมการบ้างมีมากกว่าที่ทราบ ในขณะที่จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่รู้จัก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีใกล้เคียงกับที่ไม่รู้จัก และในกรณีที่รู้จักก็ไม่ทราบว่าใครเป็นกรรมการบ้างมีมากกว่าที่ทราบ (ดูตารางที่ 4 และตารางที่ 5) ซึ่งจากสัดส่วนคำตอบที่ได้มาย่อมสะท้อนกลับไปถึงวิธีการได้มาซึ่งกรรมการ ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงเท่ากับเป็นการจำกัดบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในบทบาทของการกำหนดนโยบายและแผน โดยผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ตารางที่ 4 NGO กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	NGO จดทะเบียน (%)	NGO ไม่ได้จดทะเบียน (%)
รู้จักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือไม่		
รู้จัก	54.17	47.37
ไม่รู้จัก	45.83	52.63
รวม	100.00	100.00

ตารางที่ 5 NGO กับตัวแทน NGO ตามกฎหมาย

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	NGO จดทะเบียน (%)	NGO ไม่ได้จดทะเบียน (%)
ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน		
ทราบ	37.50	26.32
ไม่ทราบ	62.50	73.68
รวม	100.00	100.00

การวิจัยนี้ให้ความสำคัญต่อการ เป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้าไปเป็นคณะกรรมการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากหากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้มาจากการเลือกตั้งตามรูปแบบประชาธิปไตย โดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงแล้ว เสนอชื่อ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งก็จะเป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ด้วยวิธีการนี้เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนใดประสงค์ที่จะ เสนอแนะไม่ว่า

จะในด้านนโยบาย หรือการจัดการ ในด้านสิ่งแวดล้อมก็ย่อมเสนอผ่านกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่  
เป็นตัวแทนทั้ง 4 คนได้ ซึ่งจัดว่าเป็นกลไกหนึ่งที่ให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมใน  
การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อม แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หลักการดังกล่าวนี้กลับถูกเพิกเฉยด้วยการ  
ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เสนอชื่อองค์กร  
พัฒนาเอกชนที่พวกเขาเห็นว่าเหมาะสมต่อคณะกรรมการเพื่อแต่งตั้ง

อย่างไรก็ดี มาตรา 14 ได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งกรรมการ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในฐานะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ 3 ปี และอาจจะได้รับการแต่งตั้ง  
ใหม่ได้เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกวาระหนึ่ง ดังนั้น หากจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง  
วิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็น่าจะยังทำได้  
โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 13 (9) ที่จะให้  
กำหนดวิธีการแต่งตั้งตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อถึงทุก ๆ คน การร่วมมือกันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการป้องกันและแก้ไข จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกคนจะปฏิเสธไม่ได้ แม้แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ก็ยังบัญญัติไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 58 ว่า "บุคคลมีหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นเอง เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนใดที่ประกาศตัวว่าเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมที่มุ่งเน้นถึงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแล้ว หากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นประสงค์ที่จะให้รัฐยอมรับหรือรับรู้ในบทบาทด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกลไกที่รัฐกำหนดไว้ นั่นคือการจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย เพื่อจะได้สิทธิบางประการจากความช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐ เพื่อการดำเนินกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถจะดำเนินไปได้ด้วยดียิ่งขึ้น

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ อาจแยกการใช้บทบาทออกเป็น 2 ทางคือ

- 4.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง และ
- 4.2 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อม

4.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง

การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรงนี้ เป็นการใช้บทบาทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเหตุที่การที่รัฐให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นนิติบุคคลจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมฯ ตามมาตรา 7 นั้น ก็เนื่องจากรัฐมุ่ง

ประสงค์ที่จะให้การสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานกิจการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ทางหนึ่ง และยังเป็นสิ่งที่แสดงถึงการรับรู้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย แต่ประเภทของกิจกรรมที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจะดำเนินการนั้นอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ข้อ 1 - ข้อ 5 ที่อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
- (4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกrogate ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหา หรืออุปสรรคในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

สำหรับในด้านการสนับสนุนเงินใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม กฎหมายมีการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว อาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดได้จดทะเบียนแล้วดำเนินการโดยก่อความวุ่นวาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสมให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินกิจกรรมตามข้อ 1 - ข้อ 5 แห่งมาตรา 8 นี้ เป็นสิ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการกันอยู่แล้วโดยที่อาจเป็นการดำเนินการครอบคลุมข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อก็ได้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงการจะได้รับการสนับสนุนหรือการช่วยเหลือจากภาครัฐหรือไม่ และก็ไม่มีข้อผูกพันใด ๆ ที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วย ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8

อย่างไรก็ตามเพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์ปัญหาจึงแยกบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตามข้อ 1 - ข้อ 5 แห่งมาตรา 8 นี้ ออกเป็น

#### 4.1.1 บทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในยุคสมัยของความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมให้สัมผัสได้นั้น ความจำเป็นที่ทุกฝ่ายจะต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อช่วยเหลือร่วมมือซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาคเอกชนกับภาคเอกชนด้วยกัน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในบริบทของสังคมไทยที่ยอมรับความสามารถ และประสิทธิภาพของ

ชาวบ้านในท้องถิ่นผู้อยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ ตลอดจนจากคำบอกเล่าของผู้อาวุโสในชุมชนนั้น ๆ เพื่อต่อสู้เอาชนะ และจัดการแก้ไขป้องกันปัญหาที่มารบกวน ในรูปลักษณะของภูมิปัญญาชาวบ้านนี้เอง ในปัจจุบันได้เริ่มหันมาให้ความสนใจและเอาใจใส่ที่จะชี้ชวนให้ชาวบ้านในท้องถิ่นได้นำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ในบางครั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมจะอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านเพียงประการเดียวย่อมไม่เพียงพอ จำต้องอาศัยเทคโนโลยีและความรู้สมัยใหม่เข้าไปช่วยซึ่งในส่วนนี้เอง ที่องค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีบทบาทช่วยเสริมให้ชาวบ้านได้มีความรู้และความเข้าใจมากขึ้น เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งที่มีนักวิชาการเป็นสมาชิกอยู่ด้วย และในบางครั้งการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นรวมตัวกันเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมก็ต้องอาศัยการหนุน และการชักนำขององค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้หากการดำเนินการของกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนก็จะอยู่ในสถานภาพที่จะเป็นผู้ประสานงาน หรือแม้แต่จะเป็นผู้สอนให้ประชาชนได้รู้จักวิธีการ ใช้กลยุทธ์ในการเจรจาคัดรอกับรัฐบาลได้ดีกว่าประชาชนจะดำเนินการกันเอง

จากสภาพของบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะ เช่นนี้เองที่ภาครัฐได้เล็งเห็นแล้วว่า หากได้เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้วผลดีย่อมเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนั้น มาตรา 8 ข้อ 1 จึงบัญญัติให้ความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากทางราชการ หากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมประสงค์จะจัดให้มีอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากข้อกำหนดบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย มาตรา 8(1) นี้เอง ในการวิจัยจึงได้สอบถามองค์กรที่มีกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาชน เพื่อทราบกิจกรรมขององค์กรเหล่านั้นในเรื่องการจัดให้มีอาสาสมัครเข้าช่วยดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมกับฝ่ายรัฐบาล คำตอบที่ได้มาปรากฏว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมร้อยละ 66.66 จัดให้มีในรูปแบบที่แตกต่างกัน เป็นต้นว่า อาสาสมัครระดับหมู่บ้านในรูปของกรรมการ



เครือข่ายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นกรรมการประชาสัมพันธ์ การผลิตสื่อสิ่งแวดล้อม วรรณคดีเรื่องความสะอาด อาสาสมัครรักษาสีสิ่งแวดล้อม วรรณคดีรักษาและฟื้นฟูคลองหลอด การปลูกป่า จัดเขตอนุรักษ์ป่าชุมชน clean up the world บางองค์กรพัฒนาเอกชนก็ไม่ได้ทำ ในรูปของอาสาสมัคร แต่เข้าไปมีส่วนร่วม เช่น ร่วมประชุม ร่วมสัมมนา ร่วมระดมความคิด ร่วมพิจารณาโครงการขอทุนอุดหนุน หรือแม้แต่การวิจัย ฯลฯ สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็น้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่ามีจำนวนร้อยละ 47.37 ที่ไม่มีอาสาสมัครทำกิจกรรมใดร่วมกับภาครัฐเลย โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือรัฐไม่ได้ขอให้เข้าร่วม และไม่เคยได้รับรู้ข่าวสารจากภาครัฐให้เข้าร่วม ไม่มีช่องทางและไม่เห็นว่าจะมีประโยชน์อะไรจากการเข้าร่วมดำเนินการกับภาครัฐ และร้อยละ 52.63 ตอบว่าเคยมีอาสาสมัครคืออาสาสมัครเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จัดระบบป้องกันป่าและไฟป่าร่วมกับหน่วยปลูกป่าเป็น คณะกรรมการร่วมกับสภาตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม ปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ โครงการพัฒนาที่สูงคอยสามหมื่น อบรมอาสาสมัครสิ่งแวดล้อมร่วมกับสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ การปล่อยปลา ฯลฯ จะเห็นว่าอัตราส่วนของกลุ่ม้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็น้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีทั้งที่ (ดูตารางที่ 6) ไม่เคยจัดให้มีอาสาสมัครร่วมงานกับภาครัฐและไม่เคยมีส่วนที่ใกล้ชิดเคียงกันมาก เพราะฉะนั้นหากรัฐเปิดโอกาสหรือช่องทางให้มากกว่านี้ก็คงจะได้อาสาสมัครด้านสิ่งแวดล้อมจากกลุ่ม้องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนเป็น้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6 อาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

อาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ	NGO จดทะเบียน %	NGO ไม่ได้จดทะเบียน %
เคยมีอาสาสมัคร	66.66	52.63
ไม่เคยมีอาสาสมัคร	33.34	47.37
รวม	100.00	100.00

การทำกิจกรรมอาสาสมัครด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกับฝ่ายรัฐบาลนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปร่วมในระดับของการร่วมปรึกษาหารือ การตัดสินใจร่วมกัน และการเข้าไปปฏิบัติการร่วมกัน

สำหรับบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นตาม มาตรา 8 (3) นั้น จากคำตอบตามแบบสอบถามพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งที่จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมกับไม่ได้จดทะเบียนต่างก็มีกิจกรรมตามขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของตนที่จะริเริ่มทำกิจกรรมโดยให้ประชาชนในชุมชน หรือท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ ตามสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นต้นว่า การฟื้นฟูลุ่มน้ำ การฟื้นฟูป่า รมรงค์และประสานงานกับกลุ่มท้องถิ่นจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการเรื่องดิน-น้ำ-ป่าโดยชุมชน สนับสนุนและดำเนินการขยายพันธุ์ไม้พื้นบ้านโดยใช้ชื่อว่ากลุ่มพญาไม้ เกษตรยั่งยืน จัดระบบเกษตรเชิงอนุรักษ์ไม่ใช้สารเคมี จัดค่ายเยาวชนท้องถิ่นเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม การบวชป่า การปลูกป่า การสืบชะตาแม่น้ำ ฯลฯ บางองค์กรก็มีการริเริ่มโครงการด้วยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ชุมชนและเยาวชนเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อ

ให้เป็นแนวร่วมในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่อไป การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตามมาตรา 8 (3) นี้เอง เมื่อพิจารณาจากลักษณะและประเภทของกิจกรรมที่ทำแล้วอาจกล่าวได้ว่า บทบาทที่ใช้นั้นเป็นเพียงการทำกิจกรรมระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยรัฐไม่ได้เข้ามามีส่วนดำเนินการด้วย หากแต่เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมประสงค์จะให้รัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือเช่นด้านงบประมาณ กฎหมายก็เปิดช่องให้ทำได้ด้วยการทำเป็นโครงการ เสนอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาเท่านั้น

อีกบทบาทหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมก็คือการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาล หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 8 (4) บทบาทในด้านนี้จะเป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการเนื่องจากจำเป็นต้องใช้เทคนิค วิธีการวิจัย และต้องมีสมาชิกขององค์กรพัฒนาเอกชนที่สามารถทำวิจัยได้ แต่ในความเป็นจริงตามข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามกลับพบว่า อัตราส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการทำวิจัยกับไม่ได้ทำวิจัยนั้นไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม มีการทำวิจัยร้อยละ 58.30 ส่วนที่ไม่มีการทำวิจัยมีร้อยละ 41.67 ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียน ร้อยละ 42.11 ทำวิจัย และร้อยละ 57.89 ไม่ได้ทำวิจัย (ดูตารางที่ 7) โดยที่ลักษณะของการทำวิจัยนั้นบางครั้งจะเป็นการทำวิจัยร่วมกับสถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย ฯลฯ บางครั้งก็ทำกันเองโดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้ทำวิจัยนั้น มีสาเหตุมาจากขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการวิจัย ขาดเงินทุนสนับสนุนให้ทำวิจัย

## ตารางที่ 7 NGO กับการทำวิจัย

NGO กับการทำวิจัย	NGO จดทะเบียน %	NGO ไม่ได้จดทะเบียน %
มีการทำวิจัย	58.33	57.89
ไม่มีการทำวิจัย	41.67	42.11
รวม	100.00	100.00

ในส่วนของการ เสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาล หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมต่างก็มีการดำเนินการเพื่อการ เสนอแนะความคิดเห็น ทั้งโดยทางตรง ซึ่งได้แก่ การเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร กรมป่าไม้ สภาตำบล และเสนอแนะโดยใช้ช่องทางนิติบัญญัติ เช่น เสนอแนะต่อผู้แทนราษฎร กรรมการสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสมาชิกสภาเขต และผู้แทนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พรรคการเมือง สำหรับทางอ้อมนั้น จะใช้วิธีการเสนอแนะผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ใช้เอกสารเผยแพร่เป็นบทความหรือผ่านทางเวที การสัมมนา หรือผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น

ลักษณะของบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการวิจัย และเสนอแนะความคิดเห็นนี้ จึงเป็นการ ใช้บทบาทในระดับของการร่วมกำหนดนโยบายและจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อม หากรัฐจะได้ออมรับในข้อเสนอแนะนั้น ๆ

#### 4.1.2 บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

โดยเหตุที่องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมาโดยตลอดและประชาชนเองก็รู้สึกว่าการพัฒนาเอกชนเป็นพวกเดียวกับพวกเขา ดังนั้นความเชื่อฟังและไว้วางใจจึงมีมากกว่าที่จะให้กับฝ่ายรัฐบาล เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐตระหนักดีอยู่แล้วว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะมีการริเริ่มและกระทำกันอย่างค่อนเนื่องได้ก็ต้องมาจากจิตสำนึกของคนในพื้นที่นั้น ๆ ด้วยการมีความรู้สึกรักและหวงแหนสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของพวกเขา ซึ่งจะเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้พวกเขาทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ดีที่สุดเพราะประชาชนในพื้นที่จะอยู่ในพื้นที่ตลอดไปมากกว่ากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเหตุนี้เอง มาตรา 8 (2) จึงกำหนดบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ให้เป็นไปตามเป้าหมายด้วยการบัญญัติว่า "การประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ" บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตามมาตรา 8 (2) นี้เป็นการใช้บทบาทในระดับของการให้ข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งจากคำตอบที่ได้มาพบว่า ทุกองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ว่าจะได้จดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมก็ตามต่างก็ดำเนินการในบทบาทนี้อยู่แล้วในรูปแบบที่แตกต่างกันตามสถานภาพความพร้อมของแต่ละองค์กร เป็นต้นว่า การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยการใช้สื่อสารในรูปต่าง ๆ เช่น แผ่นพับ จดหมายข่าว สไลด์ วีดีโอ เผยแพร่ตามหมู่บ้านที่ทำงานอยู่ การเยี่ยมชาวบ้านและพูดคุย เล่าสู่กันฟังในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม และแนวทางในการป้องกัน แก้ไข การออกข่าว เสียงตามสาย ในหมู่บ้านทุกวัน การจัดทำจุลสารในวงสัมพันธ์แม่บ้าน การจัดอบรมกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เช่น กลุ่มแม่บ้าน รวมทั้ง ครู และนักเรียนในห้องถิ่น<sup>40</sup> และหากองค์กรพัฒนาเอกชนใดมีความพร้อมในระดับหนึ่งแล้วก็จะใช้บทบาทนี้โดยผ่านทางสื่อมวลชนด้านต่าง ๆ เพื่อการรณรงค์ให้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมในรูปแบบแตกต่างกัน เช่น ทางโทรทัศน์ ด้วยการจัดรายการพิเศษหรือการขอให้สื่อมวลชนสอดแทรกความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม การร่วมอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็น และให้ความรู้ เป็นต้น บทบาทเหล่านี้ย่อมชี้ได้ชัดว่า แม้ในกฎหมายจะไม่ได้กำหนดไว้ก็ตาม องค์กรพัฒนา

เอกชนก็ดำเนินการเองอยู่แล้ว หากแต่ถ้าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมก็จะได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้การดำเนินการมีความสะดวกมากขึ้นเท่านั้น

#### 4.1.3 บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิของมนุษย์ที่สมควรจะให้มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพดีโดยเสมอกัน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่รัฐพึงจะให้ความคุ้มครอง โดยถือว่าเป็นสวัสดิการของรัฐที่จะให้เป็นหลักประกันขั้นต่ำแก่ประชาชน รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของคนในชาติ ซึ่งในต่างประเทศจะมีการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับสิทธินี้ไว้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเรียกร้องสิทธินี้ตามกฎหมายได้ ส่วนประเทศไทยนั้นรัฐเริ่มตระหนักถึงสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนในระดับหนึ่ง ซึ่งพิจารณาได้จากการตีความตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2517 จนกระทั่งฉบับปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2535 ซึ่งถือว่าเป็นพันธระกรณีตามรัฐธรรมนูญที่รัฐจะต้องดูแลสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชน ด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ แต่ตราบเท่าถึงปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติขึ้นมารองรับแม้แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงก็ยังไม่มียกบัญญัติมาตราใดที่ระบุหรืออาจตีความได้ว่าเป็นการให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ดี รัฐได้ตรากฎหมายกำหนดบทบาทของทุกคนในชาติมิให้กระทำการใดอันจะเป็นผลให้ทำลายสิ่งแวดล้อม และหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายก็จะกำหนดบทลงโทษพร้อมทั้งกำหนดวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้เสียหายซึ่งอาจเป็นประชาชน หรือรัฐได้รับการชดเชยความเสียหาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้หลักความรับผิดชอบทางแพ่ง แม้จะเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่ก็มิได้เป็นไปตามหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง มาตรา 96 ซึ่งมีข้อความว่า

"แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาท เลินเล่อของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีพิพจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาล หรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตราย หรือความ

เสียหายเอง หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น

....."

บทบัญญัติมาตรานี้ เป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อม (โดยต้องปรากฏตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย) ในการเรียกร้องค่าเสียหาย และวิธีการที่จะเรียกร้องได้ก็ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล ซึ่งก็คือการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ปัญหาก็คือ ในสภาพความเป็นจริงของบริบทสังคมไทยนั้น คนไทยไม่นิยมที่จะค่าความกันยังโรงศาลเป็นปัญหาประการที่หนึ่ง ปัญหาประการที่สองคือ การขาดแคลนทุนทรัพย์ในการฟ้องคดี เนื่องจากเท่าที่ปรากฏจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นผู้เสียหายส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ เป็นผู้หาเช้ากินค่ำ เป็นเกษตรกรและคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาประการที่สามคือ ข้อจำกัดด้านความรู้กฎหมาย และที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งคือ ข้อจำกัดของกฎหมายเองที่กำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลร้ายโดยตรงต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินของตนเอง เหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการเรียกร้องค่าเสียหาย

แต่ถึงกระนั้นก็ตามหากเมื่อใดมีปัญหาสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชนแล้วองค์กรพัฒนาเอกชนก็ไม่อาจจะนิ่งดูคายนละเลยบทบาทที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

ประชาชน แต่การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้มีข้อจำกัด  
 ในด้านศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนเอง เนื่องจากการใช้บทบาทในส่วนนี้ย่อมต้องอาศัย  
 สมาชิกขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความรู้กฎหมาย หรือมีเครือข่ายการประสานงานกับองค์กร  
 อื่น ๆ เพื่อให้มาช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย ซึ่งทำให้ผลของการใช้บทบาทในส่วนนี้เกิดขึ้นน้อย  
 ทั้ง ๆ ที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีปรากฏขึ้นมา และส่งผลร้ายต่อประชาชนแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชน 2 องค์กรที่มีเป้าหมาย และ  
 วัตถุประสงค์ของการดำเนินการอยู่ที่การให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมายที่สมควร  
 จะนำมาเป็นกรณีศึกษาถึงการใช้บทบาทในเรื่องนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรแรกคือ มูลนิธิ  
 ศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติ  
 บุคคลด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชนนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและ  
 รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการให้คำปรึกษาและช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่สาธารณชนและ  
 องค์กรพัฒนาเอกชนอื่นกับสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน  
 ที่มีจุดเริ่มต้นที่ไม่ได้มุ่งเน้นถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่มุ่งเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ  
 ประชาชนเป็นหลัก ต่อมาได้พัฒนาโดยการเพิ่มเป้าหมายการดำเนินการให้ครอบคลุมไปถึงการ  
 คุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมด้วย องค์กรพัฒนาเอกชนนี้ได้จดทะเบียนเป็นนิติ  
 บุคคลด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแล้ว

(1) การใช้บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมของมูลนิธิศูนย์กฎหมาย  
 สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย

เนื่องจากเหตุผลของการก่อตั้งมูลนิธิขององค์กรพัฒนาเอกชนนี้มาจากผู้  
 ริเริ่มก่อตั้งได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมกับภาครัฐในหลายระดับ คือ  
 ระดับการกำหนดนโยบาย ระดับการวางแผนดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือ มี  
 บทบาทเข้าร่วมในการร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ด้วย จึงทำให้มีความเข้าใจลึกซึ้งใน  
 เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งก็ยังคงมีข้อบกพร่องบางประการในด้านการคุ้มครองสิทธิใน  
 สิ่งแวดล้อมของประชาชนอยู่ ดังนั้นมูลนิธิฯ ในฐานะที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนจึงได้ใช้บทบาท  
 ในความเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการตรวจสอบสภาพการบังคับใช้กฎหมาย



สิ่งแวดล้อม ด้วยการเป็นตัวแทนในการฟ้องคดีเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หนึ่งคือต้องการให้เป็นคดีตัวอย่าง ซึ่งจัดว่าเป็นบทบาทเด่นขององค์กรพัฒนาเอกชนนี้

การใช้บทบาทของมูลนิธิฯ ในการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วยการฟ้องเป็นคดีหมายเลขที่ 122/2537 โดย ผู้อำนวยการบริหารของมูลนิธิฯ เป็นโจทก์เองในฐานะส่วนตัวและเป็นโจทก์ในฐานะเป็นตัวแทนของโจทก์อีก 6 ราย ฟ้องจำเลยที่ 1 คือนายกรัฐมนตรี (โดย นายชวน หลีกภัย ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ วันฟ้อง) จำเลยที่ 2 คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (โดย นายพิศาล มุตสาตร์สาทร ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ วันฟ้อง) และจำเลยที่ 3 คือ กรมสรรพากร โดยอธิบดีกรมสรรพากร

ข้อหาหรือฐานความผิดคือ ทำให้เสียหายและทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ละเมิด ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ

ข้อเท็จจริงของคดีตามฟ้อง 41

พื้นที่ในบริเวณซอยพหลโยธิน 7 (ซอยอารีย์) หลังกระทรวงการคลังและบริเวณพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดต่อกันเนื่อง ไกล่เคียง ซึ่งเป็นชุมชนที่โจทก์ทั้ง 7 รายและประชาชนตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นที่อยู่อาศัย เป็นพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พื้นที่อีกส่วนหนึ่งกรุงเทพมหานคร ได้กั้นไว้เพื่อรับน้ำมีลักษณะเป็นบึง เรียกว่า บึงพิบูลย์วัฒนา อยู่หลังหมู่บ้านพิบูลย์วัฒนา บริเวณพื้นที่เป็นที่ลุ่มชุ่มชื้น มีลักษณะเป็น wetland น้ำท่วมขังตลอดปี บริเวณนี้จึงค่อนข้างจะมีสภาพธรรมชาติเขียวขจี เป็นที่โล่ง จึงเป็นเสมือนปอดของคนในบริเวณใกล้เคียง ในเขตพญาไททั้งหมด ที่ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และออกกำลังกาย ดังนั้นจึงมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2532 ให้สงวนพื้นที่ลุ่ม บึง สระ และแหล่งน้ำซึ่งมีอยู่ในพื้นที่ตามฟ้อง ไว้สำหรับเป็นพื้นที่รองรับน้ำและเก็บกักน้ำฝนเพื่อป้องกันน้ำท่วม

ต่อมาเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อปี พ.ศ. 2535 ทำให้กรมสรรพากรและกรมประชาสัมพันธ์ที่ตั้งอนุบนถนนราชดำเนินถูกเผาไป จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10

กันยายน 2535 (โดย นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี) อนุมัติให้ก่อสร้างอาคารของสองหน่วยงานนี้ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องพิจารณาว่าการสร้างอาคารสูงกว่าสิบชั้นขึ้นไปนั้นจะทำให้สภาวะอากาศในพื้นที่เสื่อมเสียและด้อยคุณภาพลงเป็นอย่างมาก มติของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการขัดกับมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2532 และด้วยเหตุที่พื้นที่ตามฟ้องอุดมสมบูรณ์ไปด้วยสัตว์นานาชนิด พืชพันธุ์ไม้หลายพันธุ์ มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ค่อนข้างสมบูรณ์ตามหลักการจำแนกพื้นที่คุ้มครอง (protected area) ของกรมป่าไม้ที่มีลักษณะแตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปในกรุงเทพมหานครและเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรและคุณค่าทางธรรมชาติอันควรแก่การอนุรักษ์จึงสมควรได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ก็ได้ไม่มีการประกาศตามที่โจทก์ได้เคยร้องขอ

โจทก์จึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลแพ่ง โดยมีประเด็นการฟ้อง คือ

1. ฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นจำเลย  
ที่ 1
2. ฟ้องกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่ละเลยไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และขอทราบข้อมูลข่าวสารตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เป็นจำเลยที่ 2
3. ฟ้องกรมสรรพากรให้ระงับการก่อสร้างอาคารโดยมือธรรพการ  
สรรพากรเป็นจำเลยที่ 3

ผลของการพิพากษาคดีปรากฏว่าศาลยกฟ้องจำเลยที่ 1 และที่ 3 โดยมีเหตุผลว่าโจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหาย ไม่มีสิทธิฟ้อง เพราะที่ดินเป็นของทรัพย์ส่วนบุคคลของพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่เป็นของโจทก์ ส่วนจำเลยที่ 3 คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นั้นศาลรับฟ้อง

โจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์ แต่ภายหลังกลับถอนฟ้อง เพราะโจทก์ไม่มีเจตนาที่ฟ้องจำเลยที่ 2 เพียงแต่รูปคดีนำไป

อย่างไรก็ตาม ผลของการฟ้องที่ได้ตามมาก็คือ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อการตัดสินใจว่าพื้นที่นี้เข้าในข่ายของการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ ผลของคำตอบก็คือไม่เป็นพื้นที่ที่เข้าข่ายประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

คดีนี้ นับว่าเป็นตัวอย่างของการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรม ซึ่งหากมิใช่เป็นการใช้บทบาทของนักกฎหมายในฐานะที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็คงจะไม่มีใครตระหนัก และรู้สึกรักและหวงแหนสิ่งแวดล้อมที่จะถูกทำลายไป จากการพัฒนา คดีนี้ก็คงจะไม่เกิดขึ้น การใช้บทบาทในการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้แม้จะทราบกันดีในระหว่างนักกฎหมายว่าเป็นการเรียกร้องที่ยากจะได้รับการสนองตอบ เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้ก็ตาม แต่เนื่องจากมูลนิธิฯ นี้มีเป้าหมายด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประกอบกับการจะทดสอบผลการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ จึงได้เป็นตัวแทนในการเรียกร้องสิทธิดังกล่าว ซึ่งนับได้ว่าเป็นการใช้บทบาทที่เป็นตัวอย่างสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอื่นในด้านกฎหมาย

(2) การใช้บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมของสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสท)

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายโดยตรงเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ สิ่งแวดล้อมเป็นอีกด้านหนึ่งของสมาคมฯ องค์กรพัฒนาเอกชนนี้มีนักกฎหมายที่มีอาชีพทนายความเป็นสมาชิกอยู่ด้วย และมีสาขาและเครือข่ายตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีบทบาทมากมาย รวมทั้งด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย

สำหรับบทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น มีการดำเนินการที่เห็นได้ชัด ในลักษณะเป็นรูปธรรมคือ กรณีปัญหาน้ำเป็นพิษที่ลำน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น<sup>42</sup>

ลำน้ำพอง เป็นแหล่งน้ำสำคัญทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสาขาแยกออกไปตามจังหวัดต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ลำน้ำชี และลำน้ำมูล เป็นเสมือนเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงผู้คนในภาคอีสาน ที่ชาวเกษตรกรใช้ในการเพาะปลูก บริโภค ทำการประมง และเลี้ยงสัตว์ และยังใช้น้ำในการทำน้ำประปา

ลำน้ำพองเน่าเสียและส่งผลกระทบต่อประชาชน รวมตลอดถึงระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ สัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตถูกทำลายลง ไปจนเกือบจะสูญพันธุ์ มีสาเหตุมาจาก เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2535 เกิดเพลิงไหม้ขึ้นที่โรงงานผลิตไม้อัดจากขานอ้อยและโรงงานผลิตน้ำตาล จึงมีการดับเพลิงโดยการฉีดน้ำ ประกอบกับฝนตกในคืนวันเกิดเหตุ ทำให้เกิดแรงดันของน้ำพังทลายเขื่อนที่สร้างไว้กั้นสารโมลาสพัง รวมทั้งถังเก็บโมลาสเกิดแตกขึ้นมาด้วย จึงมีผลให้สารโมลาสจำนวนมากไหลทะลักลงสู่ลำน้ำพอง ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายปกครองจังหวัดด้วยความเข้าใจผิด คิดว่าหากปล่อยน้ำในเขื่อนอุบลรัตน์ลงสู่ลำน้ำพองแล้วจะทำให้น้ำจากเขื่อนสามารถเจือจางสารโมลาสในลำน้ำลงได้ และแรงน้ำจะพัดพาเอาสารโมลาสกระจายไปได้ ไกลอันจะช่วยผ่อนคลายนความเข้มข้นของสารโมลาสลงไปได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้สั่งการให้เปิดเขื่อนอุบลรัตน์ปล่อยน้ำออกสู่ลำน้ำพอง แต่ด้วยเหตุที่ปริมาณสารโมลาสในลำน้ำพองมีจำนวนมากมาขมมหาศาล และมีความเข้มข้นมาก ทำให้แรงดันของน้ำจากเขื่อนพัดพาเอาสารโมลาสกระจายไปในวงกว้าง และไหลไปตามลำน้ำพองไปสู่ลำน้ำชีและลำน้ำมูลอย่างรวดเร็ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงแทนที่จะมีเฉพาะในลำน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น กลับกระจายไปยังอีก 5 จังหวัดที่น้ำไหลผ่านคือจังหวัดมหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร และอุบลราชธานี

ผลกระทบที่ได้รับก็คือ การประปาไม่อาจใช้น้ำในลำน้ำพองทำน้ำประปาได้ เครื่องจักรได้รับความเสียหายเนื่องจากน้ำมีสารโมลาสเข้มข้นเจือปนอยู่ สัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ตายลงเป็นจำนวนมาก เพราะขาดอากาศหายใจ ความเสียหายที่ชาวบ้านได้รับก็คือไม่สามารถจับปลาได้ การเพาะปลูกได้รับความเสียหาย สัตว์เลี้ยงตาย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำอันละเมิดของ  
โรงงานอุตสาหกรรมผลิตน้ำตาล จึงสมควรที่ผู้เสียหายซึ่งเป็นชาวบ้านจะได้รับการคุ้มครอง  
ตามกฎหมาย

ดังนั้น สสส. จึงได้มอบหมายให้นายความจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็น  
สมาชิกขององค์กรนี้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายด้วยการหาวิธีการที่จะทำให้  
ชาวบ้านได้รับค่าเสียหาย แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เสียหายตามกฎหมายจะต้องเป็น  
ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เสียหาย จึงจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ และปลาและสัตว์น้ำใน  
ลำน้ำพองเป็นสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีผู้ใดจะกล่าวอ้างเป็นเจ้าของได้ เพราะฉะนั้นชาวบ้าน  
จึงไม่เป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม สสส. เองก็ยังคงต้องการที่จะให้ชาวบ้าน  
เป็นโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหาย แม้จะทราบว่าในที่สุดศาลอาจยกฟ้องก็ได้ แต่ก็น่าจะเป็นวิธี  
การหนึ่งที่จะได้คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีตัวอย่าง ดังนั้น สสส. จึงใช้วิธีการชักจูงใจให้ผู้เสียหาย  
ฟ้องคดีต่อศาลโดยหวังผลว่าศาลอาจใช้ดุลพินิจพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าชดเชยความ  
เสียหายก็ได้หรือมิฉะนั้นก็อาจจะได้คดีตัวอย่าง เพื่อเป็นแนวทางในการใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อม  
อื่น ๆ ในอนาคต ในครั้งแรกผู้เสียหายก็คล้อยตามที่จะเป็นโจทก์ฟ้องคดีโดยจะให้ทุนของ  
สสส. เป็นผู้ดำเนินคดีให้แทน แต่ต่อมาภายหลังกลับเปลี่ยนใจ เนื่องจากสภาพความเสียหาย  
คลี่คลายไป น้ำในลำน้ำพองกลับฟื้นคืนดีขึ้นมาใหม่ จนอยู่ในสภาพเกือบเป็นปกติ ประกอบกับ  
ชาวบ้านเกิดความลังเลใจในการที่จะฟ้องเป็นคดีความยังศาล และไม่อยากเสียเวลาที่ต้อง  
ไปศาลหลายครั้งเพื่อเป็นพยานในคดี<sup>43</sup> การฟ้องคดีนี้จึงมีอันต้องระงับไป

นี่เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มี  
นักกฎหมายเป็นสมาชิกอยู่ที่พยายามจะใช้บทบาทในการช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่ง  
แวดล้อม แม้จะได้ผลหรือไม่ได้ผลก็ตาม แต่ก็ยังคงอยู่ในเป้าหมายการดำเนินการขององค์กร  
พัฒนาเอกชนเท่าที่โอกาสและปัจจัยด้านอื่น ๆ จะเอื้ออำนวยให้

อย่างไรก็ตามก็ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ อีกหลายแห่งที่แม้จะไม่มี  
นักกฎหมายเป็นสมาชิกอยู่ก็ยังมีกรใช้บทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในด้านการ

ใช้สิทธิตามกฎหมายตามการเรียกร้องของประชาชน ในการนี้ในส่วนของประชาชนเองในบางครั้งก็ไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพความพร้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ก็ยังคงเรียกร้องขอให้องค์กรพัฒนาเอกชนช่วยเหลือด้านกฎหมายอยู่ ดังปรากฏจากคำตอบที่ได้มาจากคำถามที่ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับการร้องขอความช่วยเหลือด้านกฎหมาย สิ่งแวดล้อมหรือไม่ ปรากฏว่าร้อยละ 33.34 ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการร้องขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องสิทธิที่ดินของชนกลุ่มน้อย ในเขตอุทยานแห่งชาติ การรุกป่าที่สาธารณะของบริษัทเอกชน การทิ้งขยะ ช้างถูกทารุณเดินตามท้องถนน เป็นต้น ส่วนอีกร้อยละ 66.66 ไม่ได้ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือ สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 68.42 เคยได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือในเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเช่น ป่าไม้ การคัดค้านการสัมปทาน ขุดแร่ ดินดำ การขอให้ผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชน กรณีพิพาทที่ดินในเขตทหาร กรณีอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติ ทับที่ทำกินและที่ตั้งชุมชน การเรียกค่าเสียหายแก่สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินจากการประกอบการของโรงงาน ขอร้องให้จัดการอบรมความรู้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ส่วนอีกร้อยละ 31.58 ไม่เคยได้รับการร้องขอความช่วยเหลือ (ดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 การร้องขอความช่วยเหลือด้านกฎหมาย

NGO ที่รับการร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย	NGO จดทะเบียน %	NGO ไม่ได้จดทะเบียน %
เคยได้รับการร้องขอความช่วยเหลือ	33.34	68.42
ไม่เคยได้รับการร้องขอความช่วยเหลือ	66.66	31.58
รวม	100.00	100.00

อาจกล่าวได้ว่า การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไปเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น มีการดำเนินการแล้วอย่างเป็นรูปธรรมตามสถานภาพความพร้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ๆ ซึ่งการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นการ ใช้บทบาทโดยตรงขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4.2 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อม

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อมนี้ หมายถึง การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมโดยผ่านตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 12 ให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จำนวน 4 ตำแหน่ง

ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในระดับประเทศที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้นหากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของพวกตนให้เข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในฐานะเป็นกรรมการแล้วจะทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นตัวแทนนี้สามารถเป็นสื่อกลางที่จะประสานประโยชน์ของทั้งฝ่ายรัฐ และฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตามการพิจารณาถึงการ ใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมโดยอ้อมด้วยการผ่านบทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 4.2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อมโดยผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่

เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นมาจากการเลือกตั้ง โดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้วขึ้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงสามารถจะกล่าวได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนอาจใช้บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยผ่านบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถึงแม้ว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีสัดส่วนเพียง 4 ท่านก็ตาม แต่ก็จัดว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมได้

ในการวิเคราะห์การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อมนี้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 13 คือ

(1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

โดยเหตุที่องค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่ดูแล รับผิดชอบสิ่งแวดล้อมในประเทศ คือ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แยกหน่วยงานทำหน้าที่โดยตรงออกเป็นหน่วยงานตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม +4 กรมควบคุมมลพิษ +5 และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม +6 หน่วยงานทั้ง 3 นี้ จึงมีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นไปในลักษณะของการกำหนดประเด็นปัญหา เพื่อให้มีการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาที่แน่นอนแล้วถ้าได้คำตอบในด้านบวกก็จะนำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาที่จะกำหนดเป็นนโยบายต่อไป ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งองค์กรน้ำ เกิดขึ้นจากประเด็นปัญหาที่ว่าแม่น้ำเจ้าพระยาดอนล่างน้ำเสียอยู่ในขั้นวิกฤติที่จำเป็นต้องมีองค์กรทำหน้าที่ดูแลจัดการและรับผิดชอบ กรมควบคุมมลพิษจึงได้มอบหมายให้กลุ่มนักวิชาการกลุ่มหนึ่งทำการศึกษาวิจัย หาคำตอบซึ่งผลการศึกษาวิจัยนี้ ได้มีการนำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายและดำเนินการต่อไป



อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการเข้าไปมีบทบาทร่วมในขั้นกำหนดนโยบาย และแผนในระดับประเทศขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น คำตอบที่ได้จากการสำรวจตามแบบสอบถาม พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือหน่วยงานของรัฐ ทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว และโดยอ้อมโดยผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นหรือผ่านสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วารสารวิชาการต่าง ๆ หรือผ่านกรมการสิ่งแวดล้อม รัฐบาล (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 วิธีการเสนอแนะ

วิธีการเสนอแนะ	NGO จดทะเบียน %	NGO ไม่จดทะเบียน %
โดยตรง	8.34	10.41
โดยอ้อม	54.17	68.42
ไม่ได้เสนอแนะ	37.49	21.17
รวม	100.00	100.00

สำหรับเรื่องที่เสนอแนะนั้น มีความหลากหลายแตกต่างกันตามสภาพปัญหาที่ องค์กรพัฒนาเอกชนประสงค์จะให้รัฐดำเนินการ ซึ่งรวบรวมจากคำตอบที่ได้มาแล้ว พบว่า ประกอบด้วย การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า เช่น การจัดตั้งพื้นที่ป่าเขาดินน้ำ ป่า ทะเล การอนุรักษ์ป่าชุมชน ทิศทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วม การจัดตั้งพื้นที่เพื่อการเกษตร การแก้ไขปัญหาน้ำและที่ทำกินของราษฎรภาคอีสาน การแก้ไข ปัญหาแม่น้ำเน่าเสีย และการคุ้มครองสัตว์ป่า เช่น ช้าง เป็นต้น อีกเรื่องหนึ่งที่เสนอก็คือ การจัดการแก้ไขปัญหามลพิษในเมือง/พื้นที่ การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน เช่น การ กำจัดมูลฝอย การนำเอาหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

มาใช้ และการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (คูตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 เรื่องที่เสนอแนะ

เรื่องที่เสนอแนะ	NGO จดทะเบียน %	NGO ไม่จดทะเบียน %
การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า	37.50	52.62
การแก้ไขปัญหามลพิษในเมือง/พื้นที่	29.17	15.79
การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน	20.83	5.21
การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ	-	5.21
ไม่มีการเสนอแนะ	12.50	21.17
รวม	100.00	100.00

เรื่องที่เสนอแนะนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนได้มาจากการทำงานในระดับพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นประกอบการร้องเรียน และการขอความช่วยเหลือที่ได้รับจากประชาชน

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32 ประกอบด้วย

ก. มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง ท้องบึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

ข. มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

ค. มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

- ง. มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป
- จ. มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป
- ฉ. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ปรากฏว่า มีการประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอยู่ 2 เรื่อง คือ กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน 47 กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง 48

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญมากเนื่องจากมาตรฐานนี้จะ เป็นแนวทางสำหรับหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องจะได้ใช้ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

4.2.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรี  
เสนอ ตามมาตรา 35

เนื่องจากมาตรา 35 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยที่แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในมาตรา 35 จึงได้ระบุว่า แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะนำไปใช้โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.2.2.1 พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดตามมาตรา 37

เมื่อมีการประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 35 แล้ว กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม 49 หรือเขตควบคุมมลพิษ 50 ที่จะต้องจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ส่วนพื้นที่อื่น ๆ นอกจากนี้กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องจัดทำแผน แผนจัดการ

คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำขึ้นมานั้น จะนำไปปฏิบัติตามได้ต่อเมื่อได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสียก่อน

4.2.2.2 เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

4.2.2.3 เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

4.2.2.4 พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษ 51 เสนอตามมาตรา 53 (1)

4.2.2.5 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55 ซึ่งคำเสนอของรัฐมนตรีนั้น โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ประกอบด้วย การระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใด จากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม

4.2.2.6 กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

4.2.2.7 เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

4.2.2.8 กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.2.2.9 กำกับจัดการและบริหารเงินกองทุน <sup>52</sup>

4.2.2.10 เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

4.2.2.11 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีบทบาทที่มีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ ฯลฯ

แต่ด้วยเหตุที่การใช้บทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย เนื่องจากการประชุมกันน้อยครั้งมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อม โดยผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น อาจสรุปได้ว่า

หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงแล้ว อาจทำได้ด้วยการนำข้อเสนอผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นกรรมการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

#### 4.3 บทบาทตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการมีส่วนร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยที่กฎหมายใช้คำว่า "บุคคล" ซึ่งย่อมหมายถึงผู้ใดก็ได้ และหมายความรวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย

สำหรับบทบาทตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 6 นั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น

##### 4.3.1 สิทธิที่จะได้รับตามกฎหมาย

4.3.1.1 มาตรา 6 (1) ได้บัญญัติให้สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล หรือสิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

การได้รับทราบข่าวสารหรือข้อมูลจากทางราชการนับเป็นสิ่งที่นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากในบางครั้งกิจกรรมบางประเภทของรัฐ หรือเอกชนมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากไม่มีมาตรการในการป้องกัน หรือแก้ไขให้ชัดเจนแล้ว เมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมาภายหลังจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการเยียวยาอีกด้วย เพราะฉะนั้นเมื่อมาตรา 6 (1) กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ใดก็ตาม รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ จึงเท่ากับว่าภาครัฐเองก็

ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่ง

สิทธิตามกฎหมายข้อนี้ แต่เดิมมิได้มีบทบัญญัติใดระบุไว้ ภายหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้จึง เกิดการตื่นตัวอย่างมากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทางภาคเอกชนนั้นถือว่าภาครัฐเปิดโอกาสให้เอกชนได้รับทราบข่าวสารหรือข้อมูลของโครงการ หรือกิจกรรมใด ๆ อันอาจหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถที่จะแสดงบทบาทได้เต็มที่ในการพิเคราะห์ถึงผลดีผลเสีย หากมีโครงการหรือกิจกรรมประเภทนั้น ๆ เกิดขึ้น และหากผลเสียมีมากกว่าองค์การพัฒนาเอกชนก็สามารถที่จะแสดงบทบาทในการชักท้วงจนกว่าภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะได้แสดงมาตรการป้องกันแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจนเป็นที่พอใจ

แต่ถ้าหากพิจารณาในส่วนของภาครัฐนั้น บางครั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่บุคคลภายนอก หรือองค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมประเภทนั้นๆ มาตั้งแต่ต้น แม้ว่าภาครัฐหรือเจ้าของโครงการจะได้ให้ข้อมูล ข่าวสาร แสดงถึงผลกระทบที่จะได้รับจากโครงการหรือกิจกรรมพร้อมทั้งแนวทางในการป้องกัน แก้ไขปัญหาก็ตาม บางครั้งก็ยังคงจะได้รับการต่อต้านจากพวกนั้นอยู่ดี ซึ่งอาจจะกลายเป็นชนวนที่จะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้นไม่อาจดำเนินต่อไปได้ด้วยดี อันจะเป็นการขัดกับนโยบายของรัฐ เพราะฉะนั้นในกฎหมายจึงต้องบัญญัติในลักษณะของการให้สิทธิแก่ประชาชนหรือองค์การพัฒนาเอกชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร แต่ในขณะที่เดียวกันก็ให้อำนาจภาครัฐที่จะสงวนไม่ดำเนินการตามสิทธินั้น โดยกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า "ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยว ข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย" แล้วภาครัฐหรือเจ้าของโครงการก็ไม่จำเป็นต้องให้ข้อมูลหรือข่าวสารตามสิทธินี้ก็ได้

อย่างไรก็ดี จากแนวความคิดในเรื่องการให้สิทธิแก่บุคคลที่จะได้รับรู้ข่าวสารหรือข้อมูลนี้เอง จึงเกิดกิจกรรมหนึ่งขึ้นคือการจัดทำ "public hearing" ในเรื่อง

สิ่งแวดล้อม<sup>53</sup> คำว่า "public hearing" นี้ โดยความหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดทำหมายถึง "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน" แต่มีนักวิชาการนำมาใช้โดยเรียกเป็นภาษาไทยว่า "การไต่สวนสาธารณะ" ซึ่งเป็นการใช้คำแปลที่ทำให้เกิดความเข้าใจและเข้าใจผิดในสาระสำคัญ กล่าวคือ คำว่า "ไต่สวน" นั้น ในพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2537 หมายถึง สอบสวนซึ่งในกฎหมายนั้นจะมีการไต่สวนเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการฟ้องร้องเป็นคดีชั้นศาลและเป็นการฟ้องที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ศาลจะจัดการสั่งให้มีการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้อง และถ้าจำเป็นให้การรับสารภาพให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา (วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162(1)) เพราะฉะนั้นเมื่อได้คำว่า "ไต่สวนสาธารณะ" จึงเกิดความรู้สึกว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นมาแล้ว เมื่อประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนตั้งข้อสงสัยมาแต่ต้นว่าโครงการหรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นน่าจะมีเงื่อนไขอะไรที่ซ่อนเร้นอยู่ จึงต้องค้นหาความจริงให้ได้หรืออาจตั้งเป้าของการต่อต้านไว้ก่อนแล้ว ก็เป็นไปได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้นก็มีความรู้สึกว่าจะสิ่งที่ทำนั้นไม่ได้ก่อความเสียหายใดๆ ในทางกลับกันยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ แต่เหตุใดจึงต้องตกเป็นจำเลยถูกไต่สวนโดยประชาชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน และด้วยเหตุที่เป็นนโยบายของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือกฎหมายกำหนดไว้ทำให้จำเป็นต้องจัดทำ "public hearing" แล้วเพื่อไม่ให้มีปัญหาต่อต้านเกิดขึ้นมาในการจัดทำจึงได้พยายามที่จะคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นที่มีแนวความคิดที่สอดคล้องกับโครงการหรือกิจกรรมที่จะทำนั้นมากกว่ากลุ่มคนที่ผู้เป็นเจ้าของโครงการ หรือกิจกรรมคิดว่าจะต่อต้านโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ เพราะฉะนั้นผลที่จะได้รับจากการทำ "public hearing" จึงผิดพลาดไปอย่างน่าเสียดาย เพราะหากได้มีการจัดทำ "public hearing" ในความหมายของ "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน" แล้ว ก็เท่ากับว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการและต่อข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ โดยความบริสุทธิ์ใจภายใต้การพิจารณาพิเคราะห์ที่เป็นภาพเพื่อให้เกิดการพัฒนาควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้มากที่สุด ซึ่งด้วยวิธีการนี้ก็จะได้มาซึ่งข้อสรุปจากการทำ "public hearing" ที่มีประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ปัญหาสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 6(1) นั้น เป็นเรื่องที่องค์กรพัฒนาเอกชน



ด้านสิ่งแวดล้อมพึงประสงค์อย่างยิ่งที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่มีโครงการอันจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้รับรู้ และยินยอมที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ฝ่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม แต่เท่าที่ผ่านมาจะไม่มีการสนองตอบในสิทธินี้มากนักที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะภาครัฐเองไม่ด้วยแน่ใจในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมว่าจะมุ่งเฉพาะในการพิจารณาวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและตามสภาพความต้องการของการพัฒนาประเทศ เพราะเท่าที่ผ่านมาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมักจะดำเนินการในลักษณะของการต่อต้านโครงการ นอกจากนี้ข้อความในมาตรา 6 (1) นี้ ก็เป็นเพียงให้สิทธิที่องค์กรพัฒนาเอกชน อาจจะได้รับจากภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันก็สงวนสิทธิของรัฐที่จะให้หรือไม่ให้ข้อมูลข่าวสารก็ได้ จึงเป็นความขัดแย้งเสมอมา

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งในปัญหาการใช้สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐก็คือ โครงการระบบขนส่งมวลชน กทม. (ธนายง) ซึ่งจะเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการเรียกร้องสิทธิตามมาตรา 6(1) องค์กรพัฒนาเอกชนที่ใช้สิทธินี้และเป็นตัวแทนของโจทก์อีก 74 คน คือ คุณหญิงชดช้อย โสภณาพนิช นายกสมาคมสร้างสรรค์ไทย เป็นโจทก์ฟ้องคดีหมายเลขคำที่ ป.ด 87/2538 ฟ้องกรุงเทพมหานครเป็นจำเลยที่ 1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา) เป็นจำเลยที่ 2

ข้อหาหรือฐานความผิดคือ สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากราชการ

ข้อเท็จจริงของคดีตามฟ้อง 54

เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2535 จำเลยที่ 1 ได้ทำสัญญาให้สัมปทานระบบขนส่งมวลชน กทม. (ธนายง) กับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด ซึ่งบริษัทดังกล่าว จะทำการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนเป็นรถไฟฟ้ายกระดับตามเส้นทางต่อไปนี้คือ

สายที่ 1 จากถนนสีลม ถึงสนามกีฬาแห่งชาติ

สายที่ 2 จากซอยอ่อนนุช มาตามถนนสุขุมวิท ผ่านถนนเพลินจิต ถนนพระรามที่ 1 ถนนพญาไทถึงอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ และขยายเส้นทางไปตามถนนพลโยธินจนถึงสถานีขนส่งสายเหนือ (ตลาดหมอชิต)

การก่อสร้างเป็นรถไฟฟ้ายกระดับสูงจากพื้นดินโดยก่อสร้างตรงกลางถนนสายต่าง ๆ ดังกล่าว การก่อสร้างใช้เวลาประมาณ 3 ปี ในระหว่างนั้นจะต้องสูญเสียจราจรไป มีการปิดถนนเปลี่ยนแปลงเส้นทางจราจร เกิดเสียงดัง และฝุ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออาการจราจรคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกิดมลภาวะต่าง ๆ เช่น เสียงจากการก่อสร้าง ฝุ่นจากการขุดดินและควันทันจากจราจรติดขัดและเครื่องจักรจากการทำงาน อันตรายอันอาจจะเกิดจากวัตถุที่ตกลงมา จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การงาน การเดินทาง และคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ ตามปกติสุขและเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของใจทก้อย่างแน่นอน

โดยอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ.2538 มาตรา 48 ทวิ ที่บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของราชการ หรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ประกอบมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังนี้"

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม . . . ."

ใจทกจึงได้ทำเป็นหนังสือลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538 ส่งถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อขอทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง ดังนี้

(1) แผนการจราจรของถนนทุกสายที่รถไฟฟ้าแล่นผ่าน รวมถึงแผนการจราจรในบริเวณถนนใกล้เมือง บริเวณถนนพระรามที่ 9 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ฯลฯ การเข้าออกตามตรอกซอยของประชาชน แผนการรื้อสะพานพระโขนงและแผนการก่อสร้างบริเวณจุดตัดโครงการทางรถไฟยกระดับ และทางด่วนชั้นที่ 1 และผลกระทบต่อระบบการจราจรโดยรวมของกรุงเทพมหานครและแผนการลดปัญหานี้

(2) แผนการก่อสร้าง

(3) โครงสร้างของโครงการ ประกอบด้วยพื้นที่ก่อสร้าง สถานี ความสูง และจุดที่จะก่อสร้างสถานี พื้นที่และสถานที่ก่อสร้างบันไดทางขึ้นลงสถานีที่กำหนดไว้ทุก ๆ 800 เมตร ตลอดเส้นทางสัมปทาน

(4) การเตรียมการรองรับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษ อากาศ ฝุ่นละออง เสียง

(5) ความปลอดภัย ระหว่างการก่อสร้างและเมื่อเปิดใช้งานแล้ว

ปรากฏว่าการร้องขอดังกล่าวได้รับการเพิกเฉยจากกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ในวันที่ 10 มีนาคม 2538 จึงได้ยื่นฟ้องศาล โดยคณะทนายความ 10 ท่าน โดยได้รับมอบหมายจากประชาชน 73 ท่าน

โจทก์จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 ที่บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าพนักงานย่อมได้รับความคุ้มครอง" ฟ้องเป็นคดีดำที่ ป.ค.87/2538 ต่อศาล และได้ระบุคำขอท้ายฟ้อง 2 ประการคือ

ข้อ 1 ให้จำเลยทั้งสองเปิดเผยหรือดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ระบุไว้ในฟ้องแก่โจทก์โดยไม่ชักช้า

ข้อ 2 ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวในข้อ 1 ให้จำเลยทั้งสองนำมาเปิดเผยในศาลโดยให้โจทก์ได้มีโอกาสตรวจและซักถามจำเลยเพื่อให้เกิดความกระจ่าง

และเป็นประโยชน์ต่อโจทก์และประชาชนในอันที่จะบรรเทา หรือหลีกเลี่ยงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่โจทก์และประชาชนต่อไป รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติอีกด้วย

ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2538 ศาลนัดพร้อมและไกล่เกลี่ย ประนีประนอมยอมความระหว่างโจทก์และจำเลย ปรากฏผลคือให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดสร้างรถไฟฟ้าสายางทุกวันพฤหัสบดีของเดือน โดยเริ่มในวันที่ 8 มิถุนายน 2538 รวม 4 ครั้ง พร้อมทั้งมอบข้อมูลข่าวสารตามที่โจทก์ร้องขอ จึงมีผลให้คดียุติลงได้ด้วยการถอนฟ้อง ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2538

ตัวอย่างคดีนี้ย่อมเป็นการยืนยันได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมใดที่มีศักยภาพมีความพร้อม และบางครั้งมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ควรจะพยายามใช้บทบาทเท่าที่ทำได้ เพื่อให้เกิดการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม คดีนี้เท่ากับเป็นการแสดงว่า องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ใช้ความเพียรพยายามที่จะเรียกร้องสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการตามมาตรา 6(1) อย่างเป็นรูปแบบ แต่ผลของคดีนี้จะเป็นอย่างไรรู้ก็คงจะต้องดูกันต่อไป ซึ่งอาจจะจบลงที่ให้มีการประนอมข้อพิพาท มีการเจรจาต่อรองกัน อันจะเป็นการประนีประนอมยอมความในศาล หรืออาจจะต้องถึงกับต้องให้ศาลพิพากษาก็ได้ แต่จะอย่างไรก็ตามผลของคำตบยอมจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับปัญหาการใช้สิทธิตามมาตรา 6 ซึ่งก็ยังคงมีปัญหาถกเถียงกันว่า การบังคับใช้มาตรา 6 นี้จะมีประสิทธิภาพเพียงใดในเมื่อข้อความของมาตรา 6 นี้ก็ยังไม่ชัดเจนถึงกับจะอ้างได้ว่าเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วยเหตุที่กฎหมายใช้คำว่า "อาจ" นั่นเอง

4.3.1.2 สิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการ หรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 6 (2))

สิทธิในการนี้ แม้จะมีได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 6 (2) หากผู้ใดได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการ หรือโครงการไม่ว่าจะโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนได้ ตามกฎหมายลักษณะละเมิด ได้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้นบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 6(2) นี้ จึงไม่ได้คุ้มครองสิทธิใดเกินกว่าที่กฎหมายอื่นมีอยู่แล้ว หากรัฐมีความจริงใจที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาด้วยการชดเชยค่าเสียหายจากรัฐ รัฐก็น่าจะบัญญัติวิธีการที่จะนำไปสู่การชดเชยค่าเสียหาย หรือการเรียกร้องค่าเสียหายโดยไม่จำเป็นต้องใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาล ด้วยการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เป็นต้นว่า กำหนดว่า ให้ผู้เสียหายเรียกร้องโดยตรงต่อหน่วยงานที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือหากผู้เสียหายไม่อยู่ในสถานภาพที่จะทำได้เอง เช่น ไม่มีความรู้ ไม่รู้ช่องทางก็อาจกำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตัวแทนดำเนินการแทนได้ เป็นต้น

4.3.1.3 สิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 6 (3))

บทบัญญัตินี้ เท่ากับเป็นการมอบหมายบทบาทให้แก่บุคคลหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะต้องคอยตรวจตรา สอดส่อง เฝ้าระมัดระวังดูแลพฤติกรรม หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการมีสิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้นั้นได้ ซึ่งบทบาทในส่วนนี้ก็ได้มีการพิสูจน์แล้วว่าองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ใช้บทบาทนี้แล้ว ดังเช่นกรณีการดำเนินคดีของมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ดังได้กล่าวไว้แล้ว

#### 4.3.2 หน้าที่ตามกฎหมาย

4.3.2.1 หน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 6(4))



4.3.2.2 หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่  
เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด (มาตรา 6 (5))

การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด  
ไว้ในมาตรา 6 นี้ องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถที่จะดำเนินการไปได้ด้วยตนเองมีพักต้องผ่าน  
องค์กรอื่นใด แม้แต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หากองค์กรพัฒนาเอกชนหรือประสงค์ที่  
จะเรียกร้องสิทธิที่จะได้ทราบข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จากหน่วยงาน  
ของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและควบคุมโครงการหรือ  
กิจกรรมนั้น ๆ องค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถจะเรียกร้องได้โดยตรงจากหน่วยงานนั้น ๆ  
เพียงแต่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 6 นี้ บัญญัติให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐที่จะไม่ให้ข้อมูล  
หรือข่าวสารได้หากเห็นว่าการให้ข้อมูลข่าวสารนั้น จะมีผลกระทบต่อความมั่นคง  
แห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า  
หรือกิจการที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายมาตรา 6 จึงใช้คำว่า ".....  
บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่...." สำหรับในส่วนของหน้าที่นั้น หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดไม่  
ปฏิบัติตามหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายมาตราใดบัญญัติโทษที่จะใช้ต่อ  
ผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม จึงเท่ากับว่ากฎหมายบัญญัติในส่วนที่เป็นสิทธิและหน้าที่ไว้  
เพียงเพื่อที่จะให้รับรู้ว่ารรัฐได้ยอมรับในบทบาทของประชาชน ซึ่งรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนใน  
การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง แม้รัฐจะมีได้มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธินี้อย่างเด่นชัดก็ตาม

#### 4.4 การจัดตั้งเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

จากอดีตจนถึงปัจจุบันการดำเนินกิจการด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วน  
ใหญ่จะมีลักษณะเป็นอิสระต่อกันโดยยึดถือหลักการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรของตน และต่อ  
ไปตามวัตถุประสงค์ของแหล่งทุนอุดหนุนในการจัดทำกิจกรรมนั้น ๆ เว้นเสียแต่ในบางครั้งที่มี  
กิจกรรมใดจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชน จึงจะเกิดการรวมตัวกันเป็น  
การเฉพาะกิจ เฉพาะกาลเท่านั้น เพราะฉะนั้นในบางครั้งจึงขาดความเป็นเอกภาพ และขาด  
การประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น การจัดสัมมนาสิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนา

เอกชนในแต่ละปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา นับเป็นการร่วมกันจัดทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งกิจกรรมในรูปแบบและวิธีการเช่นนี้เท่ากับเป็นการรวมพลังกันเพื่อแสดงผลงานของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะความรุนแรงและประเภทของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศเพื่อให้รัฐ และสาธารณชนได้รับรู้เพื่อการจัดการป้องกันแก้ไขต่อไปตามบทบาท หน้าที่ของตน ในบางปีหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่สัมมนาด้วยกันนั้นมีประโยชน์ต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมาก เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งน่าจะได้มีการประสานงานหรือมีแกนนำที่จะสานงานต่อไปอย่างต่อเนื่อง แต่กลับปรากฏว่าเมื่อการสัมมนาสิ้นสุดลงกิจกรรมต่าง ๆ จากการสัมมนาก็พลอยสิ้นสุดไปด้วย จึงเท่ากับว่าการจัดสัมมนาในแต่ละปีที่ใช้เงินงบประมาณหลายล้านบาทกับใช้พลังและแรงงานค่อนข้างมากนั้นเป็นเพียงการทำกิจกรรมเพื่อให้เกิดการตระหนักว่าองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีบทบาทในด้านสิ่งแวดล้อมด้วยด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้เอง จึงเกิดแนวความคิดที่จะจัดตั้งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ในปี 2538 นี้เอง แนวความคิดนี้มี 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เป็นแนวความคิดอันเกิดจากการริเริ่มโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งเครือข่ายภายใต้ชื่อว่า "สมัชชาองค์กรเอกชน<sup>55</sup> ด้านสิ่งแวดล้อม"<sup>56</sup> โดยมีเป้าหมาย คือ "เพื่อให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีศูนย์กลางในการติดต่อประสานงาน มีความเป็นเอกภาพ (โดยรวม) ซึ่งจะช่วยให้มีพลังในการผลักดันนโยบาย หรือแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น"

สำหรับหน้าที่ของสมัชชานี้ ประกอบด้วย

(1) เป็นแกนกลางในการประสานงานกับองค์กรเอกชนอื่น ๆ องค์กรประชาชน องค์กรชุมชน รวมทั้งส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) เสนอแนะทิศทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(3) เสริมสร้างพลังและความเข้มแข็งขององค์กร เอกชนในการผลักดันนโยบาย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(4) ติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(5) ผลักดันให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างภาครัฐ ภาค เอกชน ประชาชนและองค์กรเอกชนในท้องถิ่น

#### แนวทางการบริหารสมาชิก

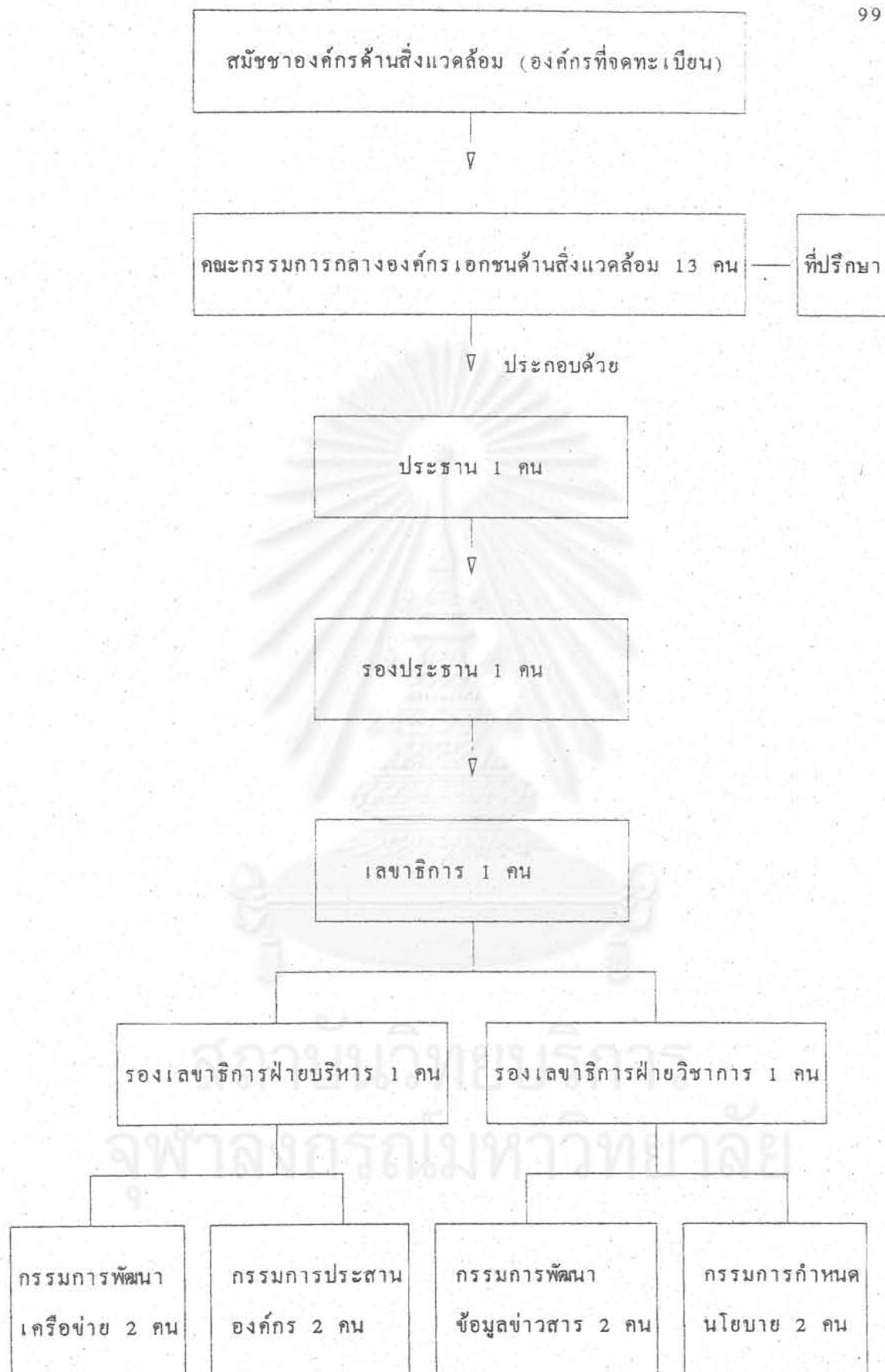
(1) องค์กร เอกชนด้านการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีฐานะเป็นสมาชิกสมัชชาขององค์กร เอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

(2) สมาชิกสมัชชามีการประชุมประจำปี 1 ครั้ง และทุก 2 ปีจะมีการคัดเลือก สมาชิกเพื่อเป็นคณะกรรมการกลางขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 13 คน (ดู แผนภูมิที่ 1) โดยจะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธาน 1 คน รองประธาน 1 คน เลข าริการ 1 คน รองเลขาริการ 2 คน และกรรมการ 4 ฝ่าย ๆ ละ 2 คน

(3) คณะกรรมการและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้ ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐและเอกชน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ภาพที่ 1 ข้อเสนอโครงสร้างและหน้าที่ของสมัชชาองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินการของสมัชชาฯ กำหนดให้มีการจัดทำวารสารเพื่อการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารอยู่ภายใต้กิจกรรมของกรมการพัฒนาข้อมูลข่าวสาร

แนวความคิดในการจัดสร้างเครือข่ายสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของสมัชชาองค์กรด้าน สิ่งแวดล้อม โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ ได้นำเสนอในการสัมมนา "องค์กรพัฒนา เอกชนกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม" ซึ่งผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้าร่วมสัมมนา นั้น ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับหลักการที่สมควรจะได้มีการจัดสร้างเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยังคงมีการอภิปรายในเรื่องรูปแบบของเครือข่ายซึ่งยังไม่ยุติว่าสมควรจะ เป็นไปในรูปแบบใด

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางการคิดอันเกิดจากผลพวงของการจัดสัมมนาสิ่งแวดล้อม ทุกปี ซึ่งขาดการประสานงานและความต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละปีจะมีการคัดเลือกคณะ ทำงานจากสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมให้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการจัดการ สัมมนาสิ่งแวดล้อม และเมื่อการสัมมนาผ่านพ้นไปคณะทำงานชุดนั้นก็จะสลายตัวไปพร้อม ๆ กับ ประเด็นการสัมมนาก็จะสิ้นสุดไปด้วย จึงขาดผู้ที่จะทำให้ประเด็นสำคัญ ๆ มีการดำเนินการต่อ เนื่องไปได้ เมื่อจะมีการจัดสัมมนาสิ่งแวดล้อมใหม่ ก็จะมีการคัดเลือกคณะทำงานชุดใหม่ขึ้นมา อีก ซึ่งจะเป็นคนละชุดกับชุดเดิม ดังเช่นในปี 2538 นี้เอง คณะทำงานชุดใหม่จึงมีแนวความ คิดที่จะจัดตั้งเครือข่ายภายใต้ชื่อว่า "เครือข่ายองค์กรสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาไทย (Thai Environment and Development Net Work : TEDNET)" เพื่อให้มีกิจกรรมประสาน งานกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนทั่วไปตระหนักในคุณค่าขององค์กรพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยที่การ สัมมนาสิ่งแวดล้อมปี 2538 นี้จะมีบรรดาคู่ขอความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ให้เข้าร่วมเป็นเครือข่ายองค์กรสิ่งแวดล้อมนี้ เพื่อที่จะให้เครือข่ายฯ นี้ ทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำ การสัมมนาสิ่งแวดล้อม ปี 2538

จากแนวความคิดในการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนี้ แสดง ให้เห็นว่าแม้การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จะสามารถดำเนินการไปได้ โดยอิสระลำพังขององค์กรเองก็ตาม แต่บางครั้งความเป็นเอกภาพและความจำเป็นที่จะต้องมี

การทำงานที่ต้องประสานกันประกอบกับทางกิจกรรมต้องอาศัยความต่อเนื่องในการดำเนินการ ซึ่งถ้าหากยังคงเป็นไปในรูปลักษณะของการทำงานเหมือนเดิมแล้ว ย่อมขาดองค์การพัฒนาเอกชนที่จะทำหน้าที่ประสานงาน หรือรับผิดชอบในการทำกิจกรรมให้มีความต่อเนื่องไปได้ เพราะฉะนั้นแนวความคิดนี้จึงค่อนข้างจะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นก็คือ รูปแบบและโครงสร้างของเครือข่ายนี้ และการได้มาซึ่งคณะกรรมการเครือข่าย จะต้องเป็นที่ยอมรับและให้โอกาสองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมทุกองค์กรที่จะมีสิทธิเสนอผู้แทนเพื่อให้เข้าไปอยู่ในคณะกรรมการเครือข่ายนี้ด้วย นอกจากนี้ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของเครือข่ายจะต้องมีความชัดเจน แหล่งที่มาของงบประมาณ สนับสนุนการบริหารจัดการของเครือข่าย นโยบายและรูปแบบของการดำเนินการ ฯลฯ เหล่านี้เป็นสาระที่จะต้องมองข้ามไปไม่ได้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปและ เสนอแนะ

5.1 สรุป

การวิจัยนี้ได้กำหนดสมมติฐานได้ว่า "รัฐยอมรับและให้ความสำคัญต่อบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับ แต่ข้อกำหนดของกฎหมายก็มีข้อจำกัดที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะมีประสิทธิผลได้นั้น ข้อกำหนดของกฎหมายที่จะรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องครอบคลุมถึง 3 ด้านด้วยกันคือ บทบาทในการเป็นตัวแทนของรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม บทบาทในการเป็นสื่อประสานระหว่างรัฐกับประชาชน ในเรื่องสิ่งแวดล้อม และบทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม บทบาททั้ง 3 ด้านนี้ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบระดับของการมีส่วนร่วม 6 ระดับ คือ การร่วมกำหนดนโยบายและจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจร่วมกัน การเจรจาปรึกษาหารือร่วมกัน การให้ข่าวสารข้อมูล และการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม"

จากผลการวิจัยพบว่า สมมติฐานที่กำหนดไว้นี้ มีความถูกต้อง กล่าวคือ

5.1.1 บทบาทภาครัฐ

5.1.1.1 การยอมรับในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยภาครัฐ พบว่า มีการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขของการจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 คือ จะต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลคือ เป็นมูลนิธิ หรือสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศนั้น ก็จะต้องมี

สถาน ภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ และมีสาขาที่ทำการในประเทศไทยแล้ว จึงจะมีสิทธิที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย เพื่อจะได้สิทธิในการยอมรับในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย อันจะนำไปสู่การได้รับการส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมจากรัฐต่อไป

ปัญหาก็คือ ในสภาวะการณปัจจุบันที่มีองค์กร เอกชนที่มีกิจกรรมหลักในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบขององค์กร ซึ่งมีทั้งรูปแบบขององค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ซึ่งต่างก็มีศักยภาพความพร้อมที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลไม่เท่ากัน ทั้ง ๆ ที่บางองค์กรดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และมีผลงานปรากฏ แต่ก็ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของกฎหมายที่ต้อง เป็นนิติบุคคลก่อนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายได้ จึงขาดการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐไปอย่างน่าเสียดาย และในที่สุดองค์กรเหล่านั้นก็ต้องยุติหรือสลายตัวไป

#### 5.1.1.2 การกำกับดูแลบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของการกำกับดูแลของภาครัฐตามกฎหมายนั้น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะมีบทบาทเข้าไปกำกับดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ เฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย มาตรา 7 แล้วเท่านั้น และวิธีกำกับดูแลก็คือ องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายจะมีหน้าที่ต้อง เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ปีละอย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นวิธีการที่ดีเนื่องจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะทราบ และรับรู้ในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะของภาพรวมและรายละเอียดของแต่ละองค์กรได้เพื่อเป็นแนวทาง ในการกำกับดูแลได้อย่างถูกต้องต่อไป และเพื่อเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาเพิกถอนสถานภาพการ เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย หากการทำ

โครงการ หรือกิจกรรมและองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ๆ ก่อความวุ่นวาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยไม่เหมาะสม หรือขาดคุณสมบัติการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

5.1.1.3 การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ซึ่งตามกฎหมายรัฐได้ส่งเสริม 2 ทางคือ

(1) ให้ความช่วยเหลือ หรืออำนวยความสะดวกเมื่อประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการ

(2) ให้เงินทุนสนับสนุนการดำเนินกิจการ โดยใช้เงินในกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเสนอโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนการดำเนินกิจการ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 จนถึงปัจจุบัน (2538) จำนวน 15 องค์กร โครงการที่เสนอ 31 โครงการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 90,294,357 บาท จากจำนวนโครงการทั้งหมดนี้มีเพียง 2 โครงการ เป็นเงินที่ขอสนับสนุน 6,814,600 บาท ที่ได้รับการสนับสนุน นอกนั้นจะต้องปรับปรุงแก้ไขโครงการเสียใหม่ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในโครงการ

ปัญหาอุปสรรคในการจัดทำโครงการเพื่อขอทุนสนับสนุนจากภาครัฐนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายหลาย ๆ องค์กรที่ยังไม่มีความรู้ ประสบการณ์ ในการเขียนโครงการ ในขณะที่ผู้พิจารณาโครงการย่อมจะต้องพิจารณาจากเอกสารโครงการที่นำเสนอเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลโครงการ เพราะฉะนั้นเมื่อโครงการที่เสนอมายังขาดความชัดเจน จึงต้องให้กลับไปปรับปรุงแก้ไขใหม่ และนี่เป็นเหตุผลหนึ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายคิดว่าเป็นการยุ่งยากและลำบากที่จะได้รับทุนสนับสนุนจากภาครัฐ

จากผลการวิจัยบทบาทภาครัฐนี้ จึงสรุปได้ว่ารัฐมีการยอมรับในบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรัฐมีการกำกับดูแลโดย

ใช้กลไกการเสนอรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมกับสิทธิในการเทิดทูนสถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย และสิ่งที่จะจูงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมสนใจ และสมัครใจที่จะมาจดทะเบียนก็คือมาตรการส่งเสริมซึ่งประกอบด้วย การให้ความช่วยเหลือสนับสนุน และอำนวยความสะดวกเมื่อประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการกับการให้ทุนสนับสนุนการดำเนินการ

#### 5.1.2 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

การวิจัยได้แยกบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ออกเป็น 2 ทางคือ

5.1.2.1 การใช้บทบาทโดยตรง เป็นการใช้บทบาทตามที่มาตรา 8 กำหนดไว้เป็นกรอบปฏิบัติ เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุน และส่งเสริมโดยภาครัฐ ซึ่งสรุปได้เป็น

##### บทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การทำกิจกรรมต่างๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น สรุปได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ได้จดทะเบียนกับไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างก็มีบทบาทเข้าร่วมกับภาครัฐ ในระดับของการร่วมมือปรึกษาหารือ การตัดสินใจร่วมกัน การเข้าปฏิบัติการณ์ร่วมกัน การเสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น การวิจัย การประชุมสัมมนา การจัดให้มีอาสาสมัครด้านสิ่งแวดล้อม การชักชวนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

##### บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมต่างตระหนักในความสำคัญของการใช้บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชน จึงได้ใช้บทบาทนี้ในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทั้งในระดับประเทศ และระดับชุมชน หมู่บ้าน และกลุ่มบุคคล ซึ่งการใช้บทบาทในกรณีนี้ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนโดยที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

ได้ดำเนินการโดยไม่ได้คำนึงว่าจะ เป็นบทบาทที่กฎหมายมาตรา 8 กำหนดไว้เพื่อผลในการได้ รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากภาครัฐแต่อย่างไร

### บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม

ข้อจำกัดที่ทำให้การใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น มีน้อยเนื่องจาก องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ขาดนักกฎหมายช่วยดำเนินการ จึงเป็นข้อ จำกัดด้านความรู้ทางกฎหมาย แต่ก็มีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่พยายามใช้สิทธิใน สิ่งแวดล้อมโดยดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ คือการเป็นตัวแทนฟ้องเป็นคดีต่อศาล และการจูงใจให้ประชาชนใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมหรือเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีปัญหา อุปสรรคคือ ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการเรียกร้องสิทธิ ขัดต่อบริบทของคนไทยที่ไม่นิยมการ ค่าความกัน ฯลฯ และที่สำคัญคือ ยังไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดบัญญัติรองรับสิทธิในสิ่งแวดล้อม การเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงทำได้ยาก

การใช้บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรงขององค์กรพัฒนา เอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่ามีการดำเนินการอย่างเป็นทางการแล้ว แม้จะมี ปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ถดถอย ทั้งนี้อาจเนื่อง มาจากเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเป็นอุดมการณ์ของพวกเขาอยู่แล้ว

#### 5.1.2.2 การใช้บทบาทโดยอ้อม

การใช้บทบาทโดยอ้อม หมายถึง การใช้บทบาทผ่านคณะกรรมการ การสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ในระดับชาติ ในแทบจะทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ องค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 4 คน มี สิทธิได้รับการคัดเลือกให้เข้าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพียงร้อยละ 17.30 จากคณะกรรมการการทั้งหมด 23 คน ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก และที่สำคัญก็คือองค์กรพัฒนาเอกชนเองไม่ได้คัดเลือก หรือเสนอชื่อผู้แทนของพวกเขา



เขาให้เข้าไปเป็นกรรมการด้วย แม้กฎหมายจะให้สิทธินี้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ก็สามารถใช้บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้บทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับสูง แต่ปัญหาก็คือ องค์กรพัฒนาเอกชนเองบางองค์กรก็ยังไม่ทราบว่าใครและให้องค์กรเอกชนใดเป็นกรรมการใน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงส่งผลให้โอกาสในการใช้บทบาทโดยอ้อมนี้เป็นไปได้ค่อนข้างน้อย

### 5.1.3 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการใช้สิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดทั้งสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิในที่นี้คือสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ แต่กฎหมายก็สงวนสิทธินี้แก่ภาครัฐที่จะไม่ให้ข้อมูลข่าวสารก็ได้ อันเป็นการให้สิทธิแก่ภาครัฐที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ใดหรือไม่ก็ได้

ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่ยังองค์กรพัฒนาเอกชนต้องการที่จะได้รับจากภาครัฐมากที่สุด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการทำกิจกรรมเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น

สิทธิอีกประการหนึ่งคือ สิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ในโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับสิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อม สิทธินี้แม้จะไม่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ผู้เสียหายก็อาจใช้สิทธิโดยอาศัยกฎหมายอื่นได้ เช่นกฎหมายลักษณะละเมิด

สำหรับหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บุคคลมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นการกำหนดบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

ด้านสิ่งแวดล้อมที่มีหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย ซึ่งข้อสรุปจากงานวิจัยก็ไม่ปรากฏว่าองค์กรพัฒนาเอกชนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่

อย่างไรก็ตาม บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น สรุปได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนต่างก็มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมก็คือ

1. วิธีการและรูปแบบของการดำเนินกิจกรรมที่มักจะออกมาในรูปของการต่อต้านภาครัฐในการดำเนินกิจการ หรือโครงการต่าง ๆ ที่ดูประหนึ่งว่าความคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชนจะสวนทางกับภาครัฐอยู่ตลอดเวลา บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงออกมาในลักษณะของการมองภาครัฐในภาพลบ และไม่ไว้วางใจการดำเนินการของภาครัฐ

ที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือ ความไม่ใจกว้างพอที่จะยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อื่น รวมถึงภาครัฐด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้ขาดกระฉกที่จะสะท้อนภาพการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไป

2. การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนบางครั้งจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และวิชาการเป็นข้อมูลสนับสนุนการดำเนินการ แต่องค์กรพัฒนาเอกชนก็ขาดแคลนนักวิชาการที่จะเข้าไปช่วยเหลือ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือนักกฎหมาย นักสิ่งแวดล้อม ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหา ข้อ 1 ที่กล่าวไว้แล้ว

3. การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนยังขาดความต่อเนื่อง และขาดการประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกันเอง โดยเหตุที่มีรูปแบบของการใช้บทบาทที่เป็นอิสระต่อกันนี้เอง จึงทำให้ในบางครั้งขาดพลังสนับสนุนเมื่อจะต้องรวมตัวกันแสดงพลังขององค์กรพัฒนาเอกชน เมื่อต้องการที่จะต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งกับภาครัฐ

4. ปัญหาด้านงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชน พึ่งแหล่งเงินทุนสนับสนุน 2 ทางคือ จากภาครัฐ ซึ่งย่อมจะมีเงื่อนไขและระเบียบวิธีปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบราชการ อันเป็นปัญหาอุปสรรคในการได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ แหล่งเงินสนับสนุนอีกทางหนึ่งก็คือภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งเงินทุนต่างประเทศซึ่งมักจะถูกสงสัยว่า องค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรจำเป็นต้องใช้บทบาทเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของเจ้าของทุนซึ่งบางครั้งอาจจะไม่ค่อนตรงเป้าหมายของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาที่น่าจะได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขโดยภาครัฐและภาคเอกชน (องค์กรพัฒนาเอกชน) เอง เพื่อผลในการพัฒนาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญ และจำเป็นต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอันจะเป็นแรงกำลังเสริมให้กับภาครัฐได้เป็นอย่างดี ซึ่งในการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนี้จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องยอมรับและรับรองบทบาทที่ใช้นั้นกับองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็สมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการ และวิธีการในการใช้บทบาทของตนด้วย ดังนั้นในข้อเสนอแนะนี้จึงแยกออกเป็น

### 5.2.1 ภาครัฐ

(1) ปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2538 มาตรา 7 ในเรื่องคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 7 ดังนี้ " เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

หรือกฎหมายต่างประเทศ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทโดยตรงด้านสิ่งแวดล้อม และมี การดำเนินกิจกรรมมาแล้วอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยมีต้องมิฐานะเป็น นิติบุคคลตามกฎหมาย และมีได้มีวัตถุประสงค์.....”

ซึ่งจะเป็นการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ยังไม่มีศักยภาพความพร้อม ที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แต่มีการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม และ ต่อเนื่อง ในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนนี้จึงน่าจะได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ด้วย ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

(2) การใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมโดยอ้อม โดย ผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ในกฎหมายมาตรา 12 กำหนดสัดส่วนของผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเพียง 4 ท่านจากจำนวน ทั้งสิ้น 23 ท่าน ซึ่งนับว่าน้อยมาก ดังนั้น จึงน่าที่จะมีการพิจารณาเพิ่มสัดส่วนจำนวนกรรม การที่เป็นตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น ส่วนจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้นก็ คงจะต้องทำการวิจัยต่อไปถึงความเหมาะสม

(3) สืบเนื่องมาจากการใช้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยอ้อม โดยผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น โดยเหตุที่วัตถุประสงค์ของการให้มี ผู้แทนขององค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยแต่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดกำหนดวิธ การเลือก หรือแต่งตั้งผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนไว้เลย จึงทำให้เกิดข้อกังขาว่าผู้แทนองค์กร พัฒนาเอกชนที่เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ เป็นผู้แทนขององค์กรพัฒนา เอกชนตามความหมายในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ดังนั้น จึงน่าที่จะได้มีการตราเป็นกฎ กระทรวง กำหนดรายละเอียดและวิธีการ ในการเลือกหรือสรรหาผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น อาจกำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมมีสิทธิที่จะเสนอชื่อผู้แทนของตนเข้าเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ โดยให้มีสิทธิเสนอชื่อได้เพียง 1 ชื่อ และนำรายชื่อผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน

ที่ได้รับบริการเสนอข้อสูงสุดตามลำดับเท่าจำนวนกรรมการตามกฎหมาย เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาต่อไป เป็นต้น

### 5.2.2 องค์กรพัฒนาเอกชน

(1) ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงรูปลักษณะในการดำเนินกิจกรรม ดังนี้

- เปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ และเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากภาครัฐ จากโครงการที่ทำสายสิ่งแวดล้อมมาเป็นโครงการที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาประเทศ เพื่อหากลยุทธ์ที่จะทำให้การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถเดินคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน
- ใช้คุณลักษณะพิเศษที่สามารถเข้าถึงประชาชน ชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น
- เปิดใจกว้างยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาบทบาทต่อไป

(2) สร้างเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อผลในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีดังต่อไปนี้

- การมีตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ดำเนินโครงการบางเรื่องให้มีความต่อเนื่อง
- เป็นที่ปรึกษาทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และด้านวิชาการ แก่องค์กรพัฒนาเอกชนอื่น และประชาชน
- เป็นศูนย์กลางในการหาแหล่งทุนสนับสนุนโครงการขององค์กรพัฒนาเอกชน
- เป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนในการคัดเลือกผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อเสนอแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- เป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเรียกร้องหรือต่อรองในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

(3) ชักชวนให้นักวิชาการตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

1. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, บทวิเคราะห์ทางนิเวศวิทยาการเมือง : การพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับสังคมไทย, นิตยสารทางใหม่ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มค.-กพ.2536) หน้า 8.
2. จากปี 2525-2532 อุตสาหกรรมมีบทบาทเด่นชัดที่มีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย จำนวนอุตสาหกรรมขยายตัวจาก 23.5 % ในปี 2529 เป็น 26.0 % ในปี 2531 และจะสูงขึ้นอีกในปีต่อ ๆ ไป อัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมสูง 13.7% ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ถึง 6.6%
3. พัทธา สายหู. ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2516, หน้า 68.
4. อานนท์ อากาศกรม, สังคมวิทยา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2516, หน้า 74
5. สุชา จันทร์เอม และสุรางค์ จันเอม. จิตวิทยาสังคม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2520, หน้า 46
6. สุพัตรา สุภาพ. สังคมวิทยา, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519, หน้า 29
7. ภิญญู สาร. หลักบริหารการศึกษา, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516, หน้า 283
8. ประเสริฐ แข็งกลิ่นทุ่ง. สถานภาพและบทบาท. กรุงเทพฯ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป (อัดสำเนา), หน้า 17
9. สงวน สุทธิเลิศอรุณ, จิตวิทยาสังคม, กรุงเทพฯ : ชัยศิริการพิมพ์, 2522, หน้า 47
10. Mead, G.H. Mind, Self and Society. Chicago : University of Chicago Press. 1950, p. 273
11. Young, Kimbell and Raymond, W. Mack Sociology and Social life. New York : American Book company, 1965, p. 158
12. Levinson, Daniel J. Role Personality and Social Structures. New York : Mc millan Company, 1964, pp. 284-285

13. Paul, F. Secord, and Carl, W. Backman. "Role Strain". Social Psychology. Mc Graw-Hill Book Company, 1964, p.454
14. Boulton, Thomas Ford. Dictionary of Modern Society. New York : Little Field, Adam & Co., 1974, pp. 276-277
15. Sarbin, Theodor, R. "Role Theory", in Hand Book of Social Psychology, ed. Gardner Lindzey-Massachusetts : Addison Wesley Publishing, p. 546
16. Parsons, Talcott, The Social System. Glencoe : The Free press, 1951, p.4
17. Parsons, Talcott and Shils, Edward A. with the assistance of James Old. Toward a General Theory of Action. Harvard University Press, 1951, p.24
18. บุญชัย เลิศปัญญาวัฒน์. การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2535, หน้า 1.
19. พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2532, หน้า 381.
20. สมหวัง พิริยานุวัฒน์ จรรยา กลางณรงค์. การศึกษาเพื่อพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อม : แนวทางแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. การสัมมนาทางวิชาการร่วมฉลอง 20 ปี วิทยาลัยครูเสย คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ร่วมกับศูนย์ประสานงาน กศ.บป.วิทยาลัยครูเสย (19 เมษายน 2536)
21. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม : พื้นฐานความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม. 2535, หน้า 8.

22. ไพรัตน์ เตชะรินทร์. การจัดองค์กรประชาชน : เฉพาะกรณีของกรมการพัฒนาชุมชน. เอกสารประกอบการอภิปรายในการประชุมเรื่องการพึ่งตนเองในชุมชนชนบท ณ สวนสามพราน จังหวัดนครปฐม (26-29 เมษายน 2526) น.1 อัดสำเนา
23. อคิน รพีพัฒน์และคณะ. รายงานการประเมินผล การปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ.
24. ดิเรก เต็งจำรูญ. ขั้นตอนและแนวทางในการดำเนินการวิจัยเพื่อการพัฒนาประสบการณ์ จากการทำงาน ชุมชนบริเวณท่าเรือคลองเตย. ในสลัม : ปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
25. ประสิทธิ์ มากวงศ์. อ้างในรายงานการวิจัยเรื่ององค์กรชุมชน : 6 กรณีศึกษาในภาคอีสาน. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2535, หน้า 17.
26. ดร.อุทัย คุลยเกษม. วัฒนธรรมสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย : ปาฐกถาพระยาอนุนามราชชนอนุสรณ์ อันดับ 2. ณ หอประชุมพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533, หน้า 3, 6-15.
27. สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์. อ้างในหมายเหตุเวทีไทย : ทศวรรษองค์กรพัฒนาเอกชน. 2535, หน้า 78-80
28. พลาณี ทองประเสริฐ. ความจำเป็นในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชนในไทยในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 95
29. ศ.นพ.ประเวศ วะสี. อ้างในหมายเหตุเวทีไทย : ทศวรรษองค์กรพัฒนาเอกชน. 2535, 9-17.
30. สุวัญ ลิปะพัลลภ. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม บทบาทขององค์กรเอกชนกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ, การสัมมนา "องค์กรเอกชนกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม : ทิศทางในอนาคต, โรงแรมเมธาวลัย อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี, 6 กุมภาพันธ์ 2538, หน้า 3-5



31. ข้อมูลบางส่วนได้จากการเรียบเรียงบทบาท "นโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐชาวบ้านไม่มีส่วนร่วม" คอสมิก ธุรกิจ-สิ่งแวดล้อม, ผู้จัดการรายวัน, วันพฤหัสบดีที่ 2 มิถุนายน 2537 หน้า 7
32. เอนก นากะบุตร, ข้อเสนอเชิงนโยบาย : ทิศทางการพัฒนาชนบทในแผน 7, บทความพิเศษ, สังคมพัฒนา ฉบับที่ 3/2533, หน้า 70
33. ดร.ธีระ พันธุมวณิช, นโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐชาวบ้านไม่มีส่วนร่วม, เรื่องเดิม, หน้าเดิม
34. รายละเอียดของปัญหาเขื่อนปากมูลดูได้จาก Sunee Mallikamarl, Komet Thongpinyochai, "Enforcement of Environment Law in Thailand," Institute of Developing Economies, Japan, 1995, pp.85-96
35. ข้อมูลล่าสุดจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2538
36. จากการสัมมนาเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน กป.อพช.ขอนแก่น 2 ธันวาคม 2536
37. การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่ย่งยากน้อยที่สุดคือการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ แต่ต้องมีทุนทรัพย์ 200,000 บาท
38. บทสัมภาษณ์ นายเดช พุ่มเดชา, รองประธาน กป.อพช.ใน สุภาภรณ์ อัยญมงคล, คุณภาพสังคม, บทบาท 'เอ็นจีโอ' ปีที่ผ่านมา อีกภาพสะท้อนหนึ่งของสังคม, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, วันศุกร์ที่ 6 มกราคม พ.ศ.2538, หน้า 5
39. มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงาน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

40. ข้อมูลส่วนหนึ่งได้มาจากการสังเกตการณ์การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนในระดับพื้นที่และการสัมภาษณ์ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน
41. เรียบเรียงจากการอภิปรายเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม โดย พันธ ทัศนียานนท์ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 จัดโดย ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สำนักงานอัยการสูงสุดและการควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และจากคดีหมายเลขคำที่ ปด 122/1537
42. รายละเอียดของข้อเท็จจริงอ่านได้ใน "Sunee Mallikamari et.al, Environmental Law and Administration in Thailand, research report, The institute of Developing Economies (IDE) Japan, 1992, pp. 82-97.
43. จากการสัมภาษณ์ตัวแทน สสส.กับการสอบถามชาวบ้านผู้เสียหายที่อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น
44. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ กองสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานสิ่งแวดล้อมตะวันออก สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
45. กรมควบคุมมลพิษ ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม กองจัดการคุณภาพน้ำ กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กองจัดการสารอันตรายและกากของเสีย กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์ และกองประสานการจัดการมลพิษ
46. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม กองส่งเสริมและเผยแพร่ กองสารสนเทศสิ่งแวดล้อม ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม
47. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน

48. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง
49. พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น มาตรา 43 กำหนดว่า "ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะ เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบ กระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทาง ธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนด ให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม"
50. เขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 "ในกรณีที่น่าปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้ม ที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิด ผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมี อำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อ ดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้"
51. คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 52 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดี กรมตำรวจ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย อธิบดี กรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เลขาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรม ควบคุมมลพิษพิเศษเป็นกรรมการและเลขานุการ
52. เงินกองทุน หมายถึง กองทุนสิ่งแวดล้อม
53. การจัดทำ Public Hearing หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ความจริง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19

54. เรียบเรียงจากคดีหมายเลขคำที่ ปค 87/2538 ศาลแพ่ง วันที่ 10 เดือนมีนาคม พุทธศักราช 2538
55. เอกสารประกอบการสัมมนา "องค์กรเอกชนกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม : ทิศทางในอนาคต" 16-17 กุมภาพันธ์ 2538 ณ โรงแรมเมธาวลัย จังหวัดเพชรบุรี จัดโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม : พื้นฐานความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม. 2535

ดิเรก เต็งจำรุณ. ขั้นตอนและแนวทางในการดำเนินการวิจัยเพื่อการพัฒนาประสพการณ์  
จากการทำงาน ชุมชนบริเวณท่าเรือคลองเตย. ในสลัม : ปัญหาและแนวทางแก้ไข.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525

ดร.ธีระ พันธุมานิช, นโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐชาวบ้านไม่มีส่วนร่วม, เรื่องเดิม, หน้าเดิม

บุญชัย เลิศปัญญาวัฒน์. การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อ  
กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตร  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม, บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2535

ศ.นพ.ประเวศ วะสี. อ้างในหมายเหตุเวทีไทย : ทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชน.  
2535

ประเสริฐ แอ้งกลิ่นฟุ้ง. สถานภาพและบทบาท. กรุงเทพฯ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป (อัดสำเนา)

ประสิทธิ์ มากวงศ์. อ้างในรายงานการวิจัยเรื่ององค์กรชุมชน : 6 กรณีศึกษาในภาค  
อีสาน. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2535

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, บทวิเคราะห์ทางนิเวศวิทยาการเมือง : การพัฒนาแบบยั่งยืน  
สำหรับสังคมไทย, นิตยสารทางใหม่ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มค.-กพ.2536)

พลาณี ทองประเสริฐ, ความจำเป็นในการฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน  
ในไทยในเขตกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย,  
2536

พัทธา สายหู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนส,  
2526

พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช,  
2532

ไพรัตน์ เตชะรินทร์, การจัดองค์กรประชาชน : เฉพาะกรณีของกรมการพัฒนาชุมชน,  
เอกสารประกอบการอภิปรายในการประชุมเรื่องการพึ่งตนเองในชุมชนชนบท ณ  
สวนสามพราน จังหวัดนครปฐม (26-29 เมษายน 2526) น.1 อัดสำเนา

ภิญโญ สารธ, หลักบริหารการศึกษา, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516

สงวน สุทธิเลิศอรุณ, จิตวิทยาสังคม, กรุงเทพฯ : ชัยศิริการพิมพ์, 2522

สมหวัง พิริยานุวัฒน์ จรรยา กลางณรงค์, การศึกษาเพื่อพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อม  
: แนวทางแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน, การสัมมนาทางวิชาการ  
ร่วมฉลอง 20 ปี วิทยาลัยครูเลย คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ร่วมกับศูนย์  
ประสานงาน กศ.บป.วิทยาลัยครูเลย (19 เมษายน 2536)

สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์. อ้างในหมายเหตุเวทีไทย : ทศวรรษองค์กรพัฒนาเอกชน.  
2535

สุชา จันท์เอม และสุรางค์ จันเอม. จิตวิทยาสังคม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
แพร่พิทยา, 2520

สุพัตรา สุภาพ. สังคมวิทยา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519

สุวัจน์ ลิปตพัลลภ. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม  
บทบาทองค์กรเอกชนกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ,  
การสัมมนา "องค์กรเอกชนกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม : ทิศทางในอนาคต, โรงแรม  
เมธาวลัย อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี. 6 กุมภาพันธ์ 2538

อดิน รพีพัฒน์และคณะ. รายงานการประเมินผล การปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะ  
แห่งชาติ.

เอนก นาคะบุตร. ข้อเสนอเชิงนโยบาย : ทิศทางการพัฒนาชนบทในแผน 7, บทความ  
พิเศษ, สังคมพัฒนา ฉบับที่ 3/2533

อานนท์ อภาภิรม, สังคมวิทยา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพร่พิทยา, 2516

ดร.อุทัย คุลยเกษม. วัฒนธรรมสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนกับความเปลี่ยนแปลงของ  
สังคมไทย : ปาฐกถาพระยาอนุนามราชธนูสรณ์ อันดับ 2. ณ หอประชุมพิพิธภัณฑ  
สถานแห่งชาติ สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533

ภาษาอังกฤษ

Boult, Thomas Ford. Dictionary of Modern Society. New York :  
Little Field, Adam & Co., 1974.

Levinson, Daniel J. Role Personality and Social Structures. New  
York : Mc millan Company, 1964.

Mead, G.H. Mind, Self and Society. Chicago : University of  
Chicago Press, 1950.

Parsons, Talcott. The Social System. Glencoe : The Free press,  
1951.

Parsons, Talcott and Shill, Edward A. with the assistance of  
James Old. Toward a General Theory of Action. Harward  
University Press, 1951.

Paul, F. Secord, and Carl, W. Backman. "Role Strain", Social  
Psychology. Mc Graw-Hill Book Company, 1964.

Sarbin, Theodor, R. "Role Theory", in Hand Book of Social  
Psychology, ed. Gardner Lindzey-Massachuselts : Addison  
Wesley Publishing.



Sunee Mallikamarl, Komet Thongpinyochai, "Enforcement of Environment Law in Thailand," Institute of Developing Economies, Japan, 1995.

Young, Kimbell and Raymond, W. Mack Sociology and Social life.  
New York : American Book company, 1965.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายชื่อองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

### 1. องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

1. มูลนิธิการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม
2. มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า และพรรณพืชแห่งประเทศไทย
3. มูลนิธิโครงการราชพฤกษ์
4. มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
5. มูลนิธิชีวจิต
6. มูลนิธิช่วยชีวิตสัตว์ป่าแห่งประเทศไทย
7. มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม
8. มูลนิธิผู้หญิง
9. มูลนิธิพัฒนาชุมชนในเขตภูเขา
10. มูลนิธิพัฒนาบุคคล อำเภอสุวรรณภูมิ
11. มูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว
12. มูลนิธิเพื่อการศึกษาตลอดชีวิต
13. มูลนิธิเพื่อสิ่งแวดล้อม
14. มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง
15. มูลนิธิโลกสีเขียว
16. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
17. มูลนิธิสมาคมสตรีอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย
18. มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย
19. มูลนิธิสืบนาคะเสถียร
20. มูลนิธิส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์เพื่อพัฒนาชุมชน
21. มูลนิธิส่งเสริมเยาวชนเกษตรกรไทยฯ
22. มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย

23. มูลนิธิศูนย์ข่าวสารสภาวะแวดล้อมแห่งประเทศไทย
24. มูลนิธิหมู่บ้าน
25. สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
26. สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม
27. สมาคมริงค์เอิร์ธ คิดห่วงใยในผืนโลก
28. สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์เพื่อประชาชน
29. สมาคมพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ประเทศไทย)
30. สมาคมพัฒนาชนบทอีสาน
31. สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน
32. สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทยฯ
33. สมาคมวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งประเทศไทย
34. สมาคมวิศวกรสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย
35. สมาคม วาย.เอ็ม.ซี.เอ. กรุงเทพฯ
36. สมาคมสร้างสรรค์ไทย
37. สมาคมสถาบันพัฒนาเพื่อชีวิต
38. สมาคมหยาดฝน
39. สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม
40. องค์การแคร์นานาชาติ-ประเทศไทย
41. องค์การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการสาธารณสุข (PATH)
42. มูลนิธิชุมชนอีสาน
43. มูลนิธิ วาย.เอ็ม.ซี.เอ. เพื่อการพัฒนาภาคเหนือ
44. มูลนิธิวิจัยและพัฒนาอนามัย

## 2. องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

### 2.1 มูลนิธิ

1. มูลนิธิโกมลคีมทอง
2. มูลนิธิโครงการหลวง
3. มูลนิธิดวงประทีป
4. มูลนิธิพัฒนาเกษตรกรรมและชุมชน
5. มูลนิธิเพื่อนช้าง
6. มูลนิธิฟื้นฟูชนบท
7. มูลนิธิเสถียรโกเศศ-นาคะประทีป
8. มูลนิธิสวิตา
9. มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย เขตขอนแก่น
10. มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย เขตนครราชสีมา
11. มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย เขตร้อยเอ็ด
12. มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย
13. มูลนิธิหมอชาวบ้าน
14. มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม
15. มูลนิธิอีสานพัฒนา

### 2.2 สมาคม

1. สมาคมป่าไม้แห่งประเทศไทย
2. สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนนครราชสีมา
3. สมาคมเพื่อร่วมพัฒนาชนบท
4. สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์
5. สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน
6. สมาคมสุขภาพจิตแห่งประเทศไทย
7. สมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย

### 2.3 องค์การระหว่างประเทศ

1. สมาคม วาย.เอ็ม.ซี.เอ. กรุงเทพฯ
2. องค์การแคร์นานาชาติ-ประเทศไทย
3. องค์การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการสาธารณสุข (PATH)
4. สถาบันคณะกรรมการเพื่อการวิจัยและจัดการดินสากล (IBSRAM)
5. WORLD ENVIRONMENT CENTER (WEC)

## 8. องค์การที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

### 8.1 ชมรม

1. ชมรมการเกษตรผสมผสานจังหวัดสุรินทร์
2. ชมรมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนาคต กาญจนบุรี
3. ชมรมนักนิยมธรรมชาติ
4. ชมรมนักพัฒนาภาคเหนือ
5. ชมรมพัฒนาสิ่งแวดล้อมศึกษา
6. ชมรมรักษ์คุ้งกระเบน
7. ชมรมสภาวะแวดล้อมสยาม
8. ชมรมสยามการค้ำน้ำ
9. ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติ ตามสถาบันการศึกษาต่าง ๆ
  - ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
  - ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
  - ชมรมอนุรักษ์สภาพแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  - ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล

- ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อม  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
  - ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร
10. ชมรมอาสาสมัครชนบท
  11. ชมรมอุ้มชูไทยอีสาน

### 3.2 โครงการ

1. โครงการการจัดการและพัฒนารัพยากร
2. โครงการชลประทานแบบยกร่องเพื่อการเกษตร
3. โครงการนิเวศน์ชุมชน
4. โครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบทนครสวรรค์
5. โครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบทพิจิตร
6. โครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบทลำพูน
7. โครงการพัฒนาการเกษตรเพื่อการพึ่งตนเอง
8. โครงการพัฒนาชีวิตชนบท
9. โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ
10. โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (ภาคเหนือ)
11. โครงการสนับสนุนการพึ่งตนเอง จังหวัดพิจิตร
12. โครงการสมุนไพรเพื่อการพึ่งตนเอง
13. โครงการสีชมพู
14. โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าต้นน้ำกว๊านพะเยา

### 3.3 อื่น ๆ

1. กลุ่มพืงกันพัฒนาแห่งอันดามัน
2. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.)
3. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (ภาคอีสาน)
4. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (ภาคเหนือ)
5. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท  
(ภาคเหนือตอนล่าง - ภาคกลาง)

6. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนชนบท  
เพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน (กป.อส.)
7. คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม  
16 สถาบัน (คอทส.)
8. คณะกรรมการอำนวยการโลกสวยด้วยมือเรา
9. สมัชชาชาวนา ชาวไร่อีสาน เพื่อรับรองสิทธิที่ดินทำกิน  
และฟื้นฟูธรรมชาติ
10. สวนสร้างสรรค์นาคกร-บวรรัตน์
11. ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (ELDC)
12. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา
13. ศูนย์พัฒนาหมู่บ้านชนบทผสมผสาน ขอนแก่น
14. ศูนย์พัฒนาหมู่บ้านชนบทผสมผสาน บุรีรัมย์
15. ศูนย์พัฒนาหมู่บ้านชนบทผสมผสาน เวียงป่าเป้า
16. ศูนย์พัฒนาหมู่บ้านชนบทผสมผสาน มหาสารคาม
17. หอการค้าจังหวัดนครราชสีมา
18. องค์กรชาวบ้านเพื่อการพัฒนาภาคอีสาน

#### 4. องค์กรเอกชนที่มีเครือข่าย

1. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.)
2. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชน  
เพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน (กป.อส.)
3. มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย
4. สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ
5. สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์
6. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

## 5. องค์กรพัฒนาชาวเขาในประเทศไทย

1. กลุ่มศึกษาประสานงานชาวเขา
2. กองพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา
3. โครงการพัฒนาการเกษตรและการศึกษาอาช้
4. โครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนที่สูง เชียงพัฒนาคน
5. โครงการพัฒนาการศึกษา
6. โครงการพัฒนาชุมชนชาวเขา
7. โครงการพัฒนาชนบท
8. โครงการวิจัย และพัฒนาระบบเกษตรที่เหมาะสมในชุมชนภูเขา
9. ชมรมพัฒนาเกษตรชนบท
10. สถาบันวิจัยชาวเขา
11. สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน จังหวัดเชียงราย
12. ศูนย์พัฒนาเขาค้อ

สถาบันวิทย์บริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ผนวก ข

### ประเด็นสัมภาษณ์

1. ความคิดเห็นและปัญหาอุปสรรคในเรื่องการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตาม

กฎหมาย

2. ความคิดเห็นในเรื่องการจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

3. ข้อขัดข้องจากการจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

4. สิ่งแวดล้อมหลักที่องค์กรพัฒนาเอกชนดูแล

5. หลักการขององค์กรพัฒนาเอกชนในการใช้บทบาทตามกฎหมาย

6. โอกาสในการใช้บทบาท

7. วิธีการใช้บทบาท

8. การประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน

9. ความขัดแย้งระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับภาครัฐ

10. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้บทบาท

11. แหล่งเงินทุนสนับสนุนการใช้บทบาท

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผนวก ค

แบบสอบถาม

โครงการ "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535"

ส่วนที่ 1

ลักษณะทั่วไป

ชื่อองค์กร (ภาษาไทย).....  
(ภาษาอังกฤษ).....

สถานที่ตั้ง

1. องค์กรของท่านตั้งอยู่เลขที่.....ถนน.....  
หมู่บ้าน.....ตำบล.....อำเภอ.....  
จังหวัด.....โทรศัพท์.....โทรสาร.....

สถานภาพขององค์กร

2. องค์กรของท่านเป็นองค์กรระดับใด  
.....องค์กรภายในประเทศ  
.....องค์กรระหว่างประเทศ

3. องค์กรของท่านได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล  
เป็น  
.....มูลนิธิ  
.....สมาคม  
.....อื่น ๆ (ระบุ)

- .....ตามกฎหมายไทย
- .....ตามกฎหมายต่างประเทศ
- .....ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล
- .....คิดจะจดทะเบียนในอนาคต
4. องค์กรของท่านเป็นองค์กรที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- .....จดทะเบียน เพราะ.....
- .....ไม่จดทะเบียน เพราะ.....
- .....คิดจะจดทะเบียนในอนาคต

ระยะเวลาที่ก่อตั้ง

5. องค์กรของท่านก่อตั้งขึ้นเมื่อใด

บุคลากร

6. องค์กรของท่านมีบุคลากร
- .....ประเภทประจำ.....คน
- .....ประเภทไม่ประจำ.....คน (บุคลากรที่ร่วมปฏิบัติงานกับองค์กรเป็นครั้งคราว)

วัตถุประสงค์

7. องค์กรของท่านก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
- .....ดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง
- .....มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการด้านอื่น ๆ และได้ปรับปรุงเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมภายหลัง เมื่อ พ.ศ.....
8. องค์กรของท่านมุ่งเน้นดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้านใด (ระบุ)...
- .....
9. องค์กรของท่านดำเนินกิจกรรมด้านใดไปบ้างแล้ว (ระบุ).....
- .....

งบประมาณ

10. องค์กรของท่านได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากที่ใด.....  
 (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)  
 .....รัฐบาลไทย  
 .....รัฐบาลต่างประเทศ  
 .....องค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ  
 .....องค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศ  
 .....อื่น ๆ (ระบุ).....
11. องค์กรของท่านขอเงินสนับสนุนการดำเนินงานจากกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือไม่  
 .....ขอความสนับสนุน (ระบุกิจกรรมที่ขอเงิน)  
 .....ไม่ขอความสนับสนุน เพราะ  
 .....คิดจะขอความสนับสนุนในโอกาสต่อไป

ส่วนที่ 2บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนการใช้สิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

12. องค์กรของท่านได้จัดให้มีอาสาสมัครเข้าช่วยการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับฝ่ายรัฐบาลหรือไม่  
 .....เคย (ระบุกิจกรรม).....  
 .....ไม่เคย เพราะ.....
13. องค์กรของท่านมีการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่  
 .....มี (ระบุประเภทการประชาสัมพันธ์).....  
 .....ไม่มี.....

....มีแนวโน้มว่าจะมีในอนาคต

กรณีที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในพื้นที่ความรับผิดชอบของ  
องค์กรของท่าน องค์กรของท่านได้เข้าร่วมดำเนินการหรือไม่ เพียงใด

....เข้าร่วมโดยวิธี.....

....ไม่เข้าร่วม เพราะ.....

กรณีที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรของท่านได้ดำเนินการใด  
เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นได้ (ระบุ)

....ดำเนินการโดยวิธี (ระบุ).....

....ไม่ดำเนินการ เพราะ.....

15. องค์กรของท่านมีการริเริ่มโครงการ เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือไม่

....มีการริเริ่ม (ระบุกิจกรรม).....

....ไม่มีการริเริ่ม เพราะ.....

16. องค์กรของท่านได้มีการวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และ  
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือไม่

....มี (ระบุเรื่องที่วิจัย).....

....ไม่มี เพราะ.....

17. องค์กรของท่านมีการเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาล หรือส่วนราชการ  
ที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่

....มี (ระบุเรื่องที่เสนอแนะ).....

....ไม่มี เพราะ.....

ในกรณีที่มีการเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการ  
ที่เกี่ยวข้องนั้น หน่วยงานของท่านเสนอแนะ

....โดยตรง

....โดยอ้อม โดยผ่าน

.....องค์กรเอกชนอื่น ๆ

.....สื่อมวลชน (ระบุประเภท).....

..... พรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

..... อื่น ๆ (ระบุ).....

18. องค์กรของท่านเคยได้รับการร้องขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายเกี่ยวกับ  
ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือไม่

..... เคย (ระบุเรื่อง).....

..... ไม่เคย

19. องค์กรของท่านเคยเป็นผู้แทนใน "คดี" หรือ "ข้อพิพาท" ในเรื่อง  
เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่

..... เคย (ระบุเรื่อง).....

..... ไม่เคย

20. องค์กรของท่านมีนักกฎหมายร่วมทำงานอยู่ด้วยหรือไม่

..... มี.....คน

..... ไม่มี

21. เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมทำเนียบนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ขอความ  
กรุณาเติมคำตอบให้ครบตามจำนวนนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ร่วมงาน  
กับองค์กรของท่าน ในกรณีที่มีนักกฎหมายมากกว่า 3 ท่าน กรุณา  
เขียนเพิ่มเติมในกระดาษว่างที่แนบมาด้วย นักกฎหมายที่ร่วมงานกับ  
องค์กรของท่าน

(1) ชื่อ.....

สำเร็จการศึกษาระดับ (ตอบได้หลายวิธี)

.....ปริญญาตรี มหาวิทยาลัย.....

.....เนติบัณฑิตไทย.....

.....เนติบัณฑิตต่างประเทศ ประเทศ.....

.....ปริญญาโท สาขา.....มหาวิทยาลัย.....

.....ปริญญาเอก สาขา.....มหาวิทยาลัย.....

..... อื่น ๆ (ระบุ).....

(2) ชื่อ.....

สำเร็จการศึกษาระดับ (ตอบได้หลายวิธี)

.....ปริญญาตรี มหาวิทยาลัย.....

.....เนติบัณฑิตไทย

.....เนติบัณฑิตต่างประเทศ ประเทศ.....

.....ปริญญาโท สาขา.....มหาวิทยาลัย.....

.....ปริญญาเอก สาขา.....มหาวิทยาลัย.....

.....อื่น ๆ (ระบุ).....

(3) ชื่อ.....

สำเร็จการศึกษาระดับ (ตอบได้หลายวิธี)

.....ปริญญาตรี มหาวิทยาลัย.....

.....เนติบัณฑิตไทย

.....เนติบัณฑิตต่างประเทศ ประเทศ.....

.....ปริญญาโท สาขา.....มหาวิทยาลัย.....

.....ปริญญาเอก สาขา.....มหาวิทยาลัย.....

.....อื่น ๆ (ระบุ).....

นักกฎหมายร่วมงานกับองค์กรของท่าน ในลักษณะ

.....ร่วมงานประจำ.....คน

.....ร่วมงานเป็นครั้งคราวตามประเภทของงาน.....คน

โดยมีงานประจำอยู่ที่ (ระบุชื่อหน่วยงาน).....

ตำแหน่ง (หน้าที่การงาน).....

โทรศัพท์.....โทรสาร (FAX).....

22. การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น องค์กรของท่านดำเนินกิจกรรม

.....โดยตรง

.....ร่วมกับบุคคลและหรือองค์กรอื่น (ระบุชื่อองค์กรที่ร่วมดำเนินการ)

.....ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

23. กรณีที่มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกับบุคคลและหรือองค์กรอื่นหรือหน่วยงาน  
ของรัฐนั้น เข้าร่วมในขั้นตอนใดบ้าง (ตอบได้หลายข้อ)
- .... ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
  - .... จัดลำดับความสำคัญของปัญหา
  - .... กำหนดแนวทางหรือทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหา
  - .... เลือกแนวทางการแก้ไขปัญหา
  - .... ดำเนินตามแนวทางที่เลือก
  - .... ประเมินผลการดำเนินการ
24. ท่านรู้จักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือไม่
- .... ไม่รู้จัก
  - .... รู้จัก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่.....
25. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการใน  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- .... ไม่ทราบ
  - .... ทราบ ว่ามี.....คน ใใครบ้าง.....
  - ..... จากองค์กรพัฒนาเอกชนใด.....

### ส่วนที่ 3

#### ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมในด้านสิ่งแวดล้อม

26. ในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมนั้น องค์กรของท่านประสบปัญหา  
อุปสรรคหรือไม่
- .... ไม่มีปัญหา
  - .... มีปัญหา ปัญหานั้น คือ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
  - .....ขาดงบประมาณสนับสนุน
  - .....ขาดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ เพราะ





## ส่วนที่ 4

### ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

28. ท่านคิดว่ารัฐบาลควรช่วยเหลือองค์กรพัฒนาเอกชนในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร
- ....ควร (ระบุสิ่งที่ควรช่วยเหลือ).....
- ....ไม่ควร เพราะ.....
29. ท่านทราบหรือไม่ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนกับสำนักงานโยธาและแผน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุน "การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม"
- ....ทราบ
- ....ไม่ทราบ
30. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐนั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย (เป็นมูลนิธิหรือสมาคม) หรือกฎหมายต่างประเทศ
- ....เห็นด้วย
- ....ไม่เห็นด้วย เพราะ.....
31. การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพนั้น บางครั้งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (องค์กรพัฒนาเอกชน) ดังนั้น ในฐานะที่ท่านเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ท่านคิดว่า
- ภาครัฐควรดำเนินการอย่างไร.....
- .....
- .....