

สิทธิและหน้าที่ขององค์การพัฒนามอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการยึดอำนาจการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน พ.ศ. 2475 มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการปกครองประเทศมีปัญหาอุปสรรคมากมายมีการรัฐประหารสลับกับการเลือกตั้งมาเป็นเวลาถึง 60 ปี จนในที่สุดประชาชนได้ลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยในเดือน พฤษภาคม 2535 จึงนำมาซึ่งการปกครองตนเองในแนวทางประชาธิปไตยในปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาระบบราชการเป็นกลไกของรัฐในการปกครองประเทศโดยมีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติกรตามนโยบายของรัฐบาล แต่เนื่องจากระบบราชการจะต้องพึ่งพิงกับกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจทางการเมือง จึงเป็นเหตุให้เกิดการถ่วงทรรคถ่วงทวนก่อนข้างสูงและต้องปฏิบัติตามนักการเมืองผู้มีอำนาจ เกิดการจัดสรรประโยชน์ในตำแหน่งระดับสูงและมีการทุจริตในวงราชการมากขึ้นจนเป็นเหตุให้ระบบเสื่อมโทรมลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะประชาชนในชนบทที่ไม่ได้รับการใส่ใจจากรัฐอย่างจริงจัง จากปัญหาดังกล่าวทำให้นักคิด นักวิชาการ และบุคคลที่เห็นว่าการเข้าไปอยู่ในระบบราชการไม่เอื้ออำนวยให้คนสามารถทำงานได้ตามที่คิดและอุดมการณ์ การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว จำเป็นต้องดั่งองค์กรใหม่ขึ้นมาทำงาน แม้้องค์กรใหม่จะไม่มีฐานรองรับตามกฎหมายก็ตาม

โฉมหน้าองค์การประชาชนเริ่มปรากฏเด่นชัดด้วยรูปแบบการจัดตั้งองค์การ โครงการ วัตถุประสงค์ ลักษณะการปฏิบัติงาน การหาแหล่งเงินทุนและมีผลงานให้สาธารณชนได้รับรู้ทั่วไปเป็นเวลากว่าทศวรรษมาแล้ว

ต้นกำเนิดขององค์การพัฒนาเอกชนไทยในช่วงก่อนสองทศวรรษนี้อาจกล่าวได้ว่ามาจากการพัฒนาแนวคิดและปฏิบัติ 5 สายได้แก่

1. จากชมรมค้ายอาสาสมัครในมหาวิทยาลัยต่างๆก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516
2. มาจากผลงานของ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อดีต

อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ตั้งโครงการบัณฑิตอาสาพัฒนา ซึ่งเป็นที่มาขององค์การพัฒนาเอกชนและนักพัฒนาอาชีพทั้งเป็นผู้ริเริ่มขอทุนจากต่างประเทศมาสนับสนุนโครงการพัฒนากลุ่มน้ำแม่กลอง

3. จากองค์การคริสต์ศาสนาที่เข้าไปช่วยเหลืออนุเคราะห์และพัฒนาชาวบ้านพร้อมกับเผยแพร่ศาสนา
4. จากบรรดานักวิชาการหรือนักเคลื่อนไหวที่ต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพประชาธิปไตยและความเป็นธรรมในสังคม
5. กระแสการตั้งองค์การพัฒนาเอกชนในต่างประเทศ

บรรดาบุคคลเหล่านี้ได้รวบตัวกันครั้งสำคัญภายหลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ไม่นานนักเพื่อจัดตั้งองค์การประชาชนขึ้นมาโดยร่างโครงการแล้วเสนอไปยังแหล่งเงินทุนในต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นมูลนิธิหรือองค์การในคริสต์ศาสนาหรือจากองค์การพัฒนาเอกชนในต่างประเทศซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลหรือประชาชนของเขา แล้วจัดสรรให้องค์การเอกชนในโลกที่ 3 หรือประเทศกำลังพัฒนาอีกทีหนึ่ง¹

เมื่อองค์การพัฒนาเอกชนได้แสดงบทบาทของตนเองในการดำเนินงานในด้านต่างๆเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม รัฐจึงได้มองเห็นความสำคัญขององค์การพัฒนาเอกชนในการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้ตรา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิประชาชนและกำหนดให้บุคคลซึ่งหมายถึงบุคคลใดๆก็ได้ รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน มีสิทธิและหน้าที่เข้ามาแสดงบทบาทในการร่วมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 6 ซึ่งแยกบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนได้ดังต่อไปนี้

¹มูลนิธิโลกสีเขียว, "องค์กรพัฒนาเอกชนพลังแห่งการอนุรักษ์และแนวคิดเพื่ออนาคต" สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537, (2537): 242.

3.1 บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน

ในอดีตองค์การพัฒนาเอกชนได้ดำเนินกิจกรรมในลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ต่อมาเมื่อสถานการณ์สิ่งแวดล้อมทวีความร้ายแรงยิ่งขึ้น องค์การพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงได้มุ่งกิจกรรมในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวรัฐจึงได้รับรองสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนดังต่อไปนี้

3.1.1 สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ

สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการนั้น นับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ที่จะใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลและข้าราชการประจำ ตลอดจนเป็นการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น การที่รัฐรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลและข่าวสารของทางราชการย่อมทำให้ประชาชนสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคนได้

การใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลและข่าวสารนั้น เมื่อมีการร้องขอเพื่อให้ได้รับข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการต่างๆจากทางราชการมักจะถูกปฏิเสธเสมอโดยอ้างว่าเป็นความลับของทางราชการทั้งๆที่โครงการนั้น หรือกิจกรรมประเภทนั้นอาจจะหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากได้มีการเปิดเผยข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆให้ประชาชนทราบแล้วย่อมจะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐและประชาชน(รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน)อันจะเป็นผลให้กิจกรรมหรือโครงการนั้นๆสำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์โดยไม่ถูกโต้แย้งคัดค้านจากประชาชนและยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเตรียมตัวตั้งรับสถานการณ์ที่อาจจะกระทบต่อคนได้

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน(รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน)ในการรับรู้ข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6(1) ซึ่งมีข้อความว่า

“เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน(รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน) เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะที่เดียวกันกฎหมายยังคงให้อำนาจภาครัฐที่จะไม่สนองตอบต่อสิทธินั้นก็ได้ หากการเปิดเผยข้อมูลนั้นๆจะมีผลกระทบต่อโครงการหรือนโยบายของรัฐ โดยกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า “ ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาครัฐหรือเจ้าของโครงการจะปฏิเสธการให้ข้อมูลหรือข่าวสารตามสิทธินี้ก็ได้ นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรานี้ยังใช้คำว่า “อาจมีสิทธิและหน้าที่” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทางราชการอาจจะให้บุคคลได้รับทราบข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

การปกครองในรูปแบบของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นมีแนวความคิดที่ว่าการที่จะให้ประชาชนยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายและยอมรับอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายจะต้องให้ประชาชนยอมรับและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายด้วย เพราะการใช้อำนาจรัฐหรือผู้บริหารปกครองประเทศจะต้องมีพื้นฐานมาจากความยินยอมของประชาชน ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของความรู้ที่นักคิดและความต้องการของประชาชนมากขึ้นดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับหลายฉบับ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 19 ที่ได้กำหนดให้การวางผังหรือจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด สำนักผังเมืองจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ทราบและแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมือง อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นโดยอ้อมโดยผ่านทางผู้แทนที่เขาเหล่านั้นเลือกมา นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนด

ให้สำนักงานเมืองจะต้องจัดให้มีการประชุมขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย² ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารได้ตั้งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดงความคิดเห็นของประชาชนประกอบกับกระแสเรียกร้องของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมดังกล่าวมากขึ้นรัฐจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อได้เถียงหลายฝ่ายในปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใดๆตามนโยบายหรือโครงการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐหรือโครงการที่จะต้องได้รับการอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2538 ได้มีมติอนุมัติหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. และได้ประกาศราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539³

ในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. องค์กรในการจัดทำประชานิยาม

1.1 คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชานิยาม ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

²โกเมท ทองกัญญาชัย, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม- Environmental Impact Assessment:EIA, "วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มกราคม 2538): 43-44 .

³"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ.2539" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ฉบับประกาศทั่วไป ตอนพิเศษ 2 ง (6 กุมภาพันธ์ 2539):

เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขานุการคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสองคน และผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองอีกสองคน

1.2 คณะกรรมการประชามติ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง และหมายความร่วมมือถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรีและของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีเห็นสมควรจัดให้มีประชามติในโครงการของรัฐเรื่องใด ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชามติโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จัดทำประชามติ

2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชามติ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชามติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำประชามติ ตลอดจนวินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบ รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการทำประชามติตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชามติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชามติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดสถานที่และเวลาในการทำประชามติ

- การประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความคิดเห็น และผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชามติภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการประชามติแต่งตั้งที่ปรึกษาได้
- นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ที่ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ
- ในวันประชุมครั้งแรกให้กำหนดประเด็นที่จะมีประชามติ และเปิดเผย

ประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวันเวลาที่ประชุมครั้งต่อไปให้ประชาชนทราบ ณ.สถานที่ที่จัดให้มี ประชาพิจารณ์

- ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐ ก่อนแล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิด โอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้

- ทำรายงานประชาพิจารณ์เสนอต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ที่ให้มีประชาพิจารณ์ และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย รายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย รายชื่อคณะกรรมการ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้ ชำนาญการที่ปรึกษา, ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับ วัน เวลา สถานที่ และการประชุม, ความเป็นมาและ รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐ, ข้อได้เสียของทุกฝ่ายและประเด็นที่กำหนดให้มีประชา พิจารณ์, ข้อสรุปหรือผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ในด้านความเหมาะสม ผลกระทบ ทางเลือกอื่น ถ้าหากมี และข้อสังเกตในการดำเนินการตามโครงการของรัฐ

3 การประกาศผลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ให้ประกาศผล การตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐนั้นๆ ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เว้นแต่ เป็น กรณีที่ต้องเสนอเรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของนาอก รัฐมนตรี ก็ให้ชี้แจงเหตุผล เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว

4 ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ มีผลใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของ รัฐในการดำเนินงานตาม โครงการของรัฐแต่ไม่ใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น แต่ทั้งนี้ "ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อ สรุป และข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

การที่จะจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรฝ่าย บริหารที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้างเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมการ ก่อนดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหาร ถ้าเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับประชาชนไม่มีราย หรือเกี่ยวข้องกับ

ประชาชนบางกลุ่มก็จะใช้วิธีเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องรับทราบและโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการนั้นหรือใช้วิธีปรึกษาหารือตัวแทนของประชาชนกลุ่มนั้น

องค์การพัฒนาเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการขอให้ทำประชาพิจารณ์ได้โดยอาศัยบทบัญญัติ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำจำกัดความ ข้อ. 3 ซึ่งให้คำจำกัดความของ “ ผู้มีส่วนได้เสีย ” หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ จากคำจำกัดความดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ของระเบียบดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือที่มีผลกระทบอื่นๆ แต่ในความเป็นจริงแล้ว วัตถุประสงค์ดังกล่าวมักจะไม่บรรลุผลทั้งนี้เป็นเพราะเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น ความผูกพันตามสัญญาจ้างซึ่งมีกำหนดเวลาดำเนินงานไว้แน่นอนหรือมีนิติสัมพันธ์กับต่างประเทศซึ่งจะต้องรีบดำเนินงานตามสัญญาที่ทำไว้หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของชาติซึ่งได้แก่นโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและนโยบายเศรษฐกิจ ตัวอย่างความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาความขัดแย้งกรณีท่อก๊าซไทย-พม่า ซึ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการวางท่อส่งก๊าซผ่านพื้นที่ป่าสมบูรณ์ในเขตอำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี อันจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ป่าไม้ สัตว์ป่า และชุมชนเป็นเหตุให้กลุ่มอนุรักษ์ และชาวกาญจนบุรีทำการปิดป่าเพื่อขัดขวางการวางท่อดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกรณีท่อก๊าซไทย-พม่า เพื่อแก้ไขปัญหากรณีโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งชานาดา จากผลการรับฟังข้อมูลและแสดงความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆเป็นเวลา 5 วัน คณะกรรมการฯ ได้สรุปความเห็นเห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นปัญหาที่สำคัญรวมห้าประการคือ⁴

1. กระบวนการพิจารณาและตัดสินใจดำเนินโครงการนี้มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องเนื่อง

⁴ กลุฑิศา สามะพุทธิ, “ เปิดรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกรณีท่อก๊าซไทย-พม่า, ” นิตยสารสารคดี : 32-34

จากขาดความไม่โปร่งใสและไม่ได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเห็นและความรู้สึกของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวโดยตรง

2. ประชาชนและคนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะรับรู้และเข้าถึงข้อมูลของโครงการที่ถูกต้องตามความเป็นจริง ดังนั้น เมื่อไม่สามารถได้รับรู้ถึงข้อมูลตามสิทธิดังกล่าว ก็มีสิทธิอันชอบธรรมที่จะท้วงติงคัดค้านรวมทั้งรณรงค์ต่อต้านโดยสันติวิธี

3. ผู้รับผิดชอบโครงการนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อสภาพปัญหาและผลกระทบของโครงการอย่างรอบด้านเพียงพอ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิมนุษยชน ความเสียหายต่อราษฎร และผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การทำงานยังยึดติดกับระบบเก่าซึ่งถือว่าผู้มีอำนาจย่อมอยู่เหนือกว่าสิทธิและเสรีภาพอันชอบธรรมของประชาชน

4. ข้อขัดแย้งและข้อพิพาทต่างๆ ในกรณีนี้ส่วนหนึ่งมีสาเหตุอยู่ที่การไม่ตระหนักและไม่ยอมรับในปรัชญาความคิดที่แตกต่างกัน

5. สังคมไทยยังขาดกลไกและไม่ได้คิดถึงกระบวนการจัดการปัญหาความขัดแย้งในอันที่จะนำไปสู่ข้อยุติที่ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆยอมรับได้

จากการสรุปความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหากมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการตลอดจนแจ้งให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลของโครงการที่ถูกต้องตามความเป็นจริงและมีเหตุผลแล้วย่อมจะไม่เกิดปัญหาข้อขัดข้องและบรรลุดตามวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย และสอดคล้องต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะคำชี้แจงและเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 56 ได้บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

3.1.1.1 สิทธิตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

การได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นการที่จะรับรองสิทธิดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นจึงต้อง

มีบทบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ในหมวด 3 ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนี้

“ มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

บทบัญญัติมาตรา 58 เป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนให้มีสิทธิในการที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในอดีตสิทธิของสาธารณะชนในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยให้สาธารณะชนได้รับทราบจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งมักจะใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่สมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่ ประกอบกับระบบราชการไทยยังเป็นระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด

สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารจะต้องเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะหรือเอกสารมหาชนหรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามส่วนราชการจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ ถ้าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วและกฎหมายที่จะบัญญัติต่อไป

“ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ”

บทบัญญัติมาตรา 59 นี้ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เสียก่อนที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จะอนุญาตหรือดำเนิน โครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือ ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น โดยให้ประชาชน รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ตลอดจนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว

3.1.1.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ปัจจุบันได้มีกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ และการ ดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเผยแพร่ข่าวสารที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม กฎหมายดังกล่าวนี้คือ พระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

กฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในต่างประเทศ^๑

1. การให้ประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารในประเทศสหรัฐอเมริกา

บทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The First Amendment) ได้บัญญัติให้คุ้มครองเสรีภาพในการพิมพ์ แต่ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ จนกระทั่งในปี ค.ศ 1966 รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act 1966) สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการจึงได้เกิดขึ้นและได้รับการรับรอง ความกฎหมายดังกล่าว

ในระดับมลรัฐ มีหลายมลรัฐที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ก่อนที่จะได้มีกฎหมาย ของสหรัฐเสียอีก กล่าวคือมีการออกกฎหมายในรูปแบบต่างๆ ที่มีผลทำให้สถาบันทางการปกครองของ

^๑ บัญชา เขียวคำย . กฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในต่าง ประเทศ. จดหมายข่าวสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 :พฤศจิกายน 2451: 2

คนเป็นที่เปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าควบคุมตรวจสอบ มลรัฐทฤษฎีเซียนาซึ่งมีระบบกฎหมายแบบซิวิลลอว์เป็นมลรัฐแรกที่ได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับเอกสารของทางราชการ (Public record law) ในปี ค.ศ. 1912

ต่อมาในปี ค.ศ. 1953 นาย Harold Cross ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลทำให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตน และจากการศึกษาพบว่านอกจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการแล้ว คำพิพากษาของศาลในระบบคอมมอนลอว์ก็ยังได้รับสิทธิดังกล่าวไว้เช่นกัน อย่างไรก็ตามสิทธิตามระบบคอมมอนลอว์มีขอบเขตจำกัด เพราะขึ้นอยู่กับสภาพของเอกสารและส่วนได้เสียของเอกชนผู้ขอตรวจสอบ การตรวจสอบจะอนุญาตให้เฉพาะเมื่อผู้ขอตรวจสอบมีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับเอกสารนั้นและเฉพาะเมื่อการตรวจสอบนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกาเห็นกันว่าสิทธิที่จะขอตรวจสอบเอกสารของทางราชการตามกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่นนี้ยังไม่เพียงพอ จึงได้มีการพยายามขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นโดยบัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act : APA) ค.ศ. 1946 (P.L.79-404;30 Stat.237) ตามกฎหมายฉบับนี้ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จะต้องพิมพ์บรรดากฎ ข้อบังคับ และเอกสารการทำงานและการบริหารงานเพื่อเผยแพร่และจะต้องมีการจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบบรรดาความเห็นของทางราชการและคำสั่งต่างๆได้ ด้วย แต่เอกสารของทางราชการอาจไม่เปิดเผยได้ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความลับอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นความลับด้วยเหตุอันใดอันหนึ่งที่สมควร แต่อำนาจในการไม่ยอมเปิดเผยนี้จะกว้างขวางเกินไปจนทำให้รู้สึกว่าเป็นกฎหมายเพื่อการ ไม่ยอมเปิดเผยเอกสารมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายเพื่อการเปิดเผย นอกจากนั้นบรรดากฎ ความเห็นหรือคำสั่งก็ให้เปิดเผยได้แต่เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงและสมควรเท่านั้น เนื่องจากผลอันไม่เป็นที่พึงปรารถนาจึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายเสมอมา จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1966 จึงได้ประกาศใช้กฎหมาย Public Law 89-487 โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 ของAPA (1946) กฎหมายฉบับนี้เรียกกันทั่วไปว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act : F.O.I.) และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้

F.O.I. (1966) ได้เปลี่ยนหลักการพื้นฐานจาก ประชาชนควรจะรู้ (need to know) มาเป็นหลัก การที่ว่า ประชาชนมีสิทธิจะรู้ (right to know) และขยายสิทธินี้ไปสู่ประชาชนทั่วไป กล่าวคือ เอกสารของทางราชการจะต้องเปิดเผย เว้นแต่ ทางราชการมีเหตุผลที่ดีที่จะไม่ยอมเปิดเผย กฎหมายฉบับนี้ได้เป็นผลมาจากแรงกดดันในเรื่องอื้อฉาวใดๆ และมีได้เกิดจากการรณรงค์กันอย่างกว้างขวางในหมู่

ประชาชน แต่เป็นผลมาจากการทำงานของบุคคลเพียง 2 คน คือ Carl Moss ผู้แทนราษฎรจากมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นกรรมาธิการการปกครองของสภาผู้แทน (House committee on Government Operation) และ Jacop Sher ผู้ซึ่งเป็นทั้งศาสตราจารย์ทางวารสารศาสตร์และที่ปรึกษาแห่งคณะกรรมการ กฎหมายนี้ได้ผ่านสภาทั้งสองของ Congress โดยไม่มีการออกเสียงคัดค้าน

F.O.I. (1966) ได้ถูกแก้ไขหลายครั้งในปี ค.ศ. 1976 และ ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน การพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายในระหว่างที่มีผลใช้บังคับนั้นจะทำให้เข้าใจได้ว่าทำไมถึงต้องมีการแก้ไขอย่างยาวนานใหญ่ในปี ค.ศ. 1974 กล่าวคือ F.O.I. นี้ก็เหมือนกับกฎหมายหลายๆฉบับของสหรัฐที่ได้วางหลักการต่างๆไปไว้ แล้วปล่อยให้มีการตีความในรายละเอียดปลีกย่อยโดยศาลแห่งสหรัฐ ผู้ที่ต้องการสภาพบังคับแห่งกฎหมายจะต้องนำคดีไปสู่ศาลและเนื่องจากในสหรัฐอเมริกาโดยปกติผู้ความเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของตนเองไม่ว่าคู่ความฝ่ายใดจะชนะคดี ดังนั้นประเด็นหนึ่งในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1974 ก็เพื่อที่จะอนุญาตในรัฐบาลออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแก่ผู้ชนะคดีในเนื้อหาสาระของคดีได้

ระหว่างปี ค.ศ. 1967 ที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปี ค.ศ. 1974 คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภาในครองเกรสได้ติดตามผลการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างใกล้ชิด และในที่สุดก็เสนอแก้ไขกฎหมายในการแก้กฎหมายครั้งนี้ประธานาธิบดีฟอร์ดได้ใช้สิทธิคัดค้าน (Veto) การแก้กฎหมายดังกล่าว แต่สภาก็ยืนยันในการแก้ไขกฎหมายนั้นด้วยเสียงข้างมากจำนวน 2 ใน 3 ของทั้งสองสภาเพื่อลบสิ่งการใช้สิทธิคัดค้านของประธานาธิบดี ด้วยสำนักในข้อขณะครั้งนี้เองที่นำไปสู่การตรารัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Act 1974) , รัฐบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Federal Committee Act 1972) , Government in the Sunshine Act 1976 , Whistleblowers Act 1978 ซึ่งกฎหมายทั้งหมดนี้ได้ออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การปกครองเป็นแบบระบบเปิด และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตามในสมัยของประธานาธิบดีเรแกนได้มีคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12356 ลงวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1982 ซึ่งมีผลทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจำแนกและเก็บรักษาไว้ให้พ้นจากการตรวจสอบของประชาชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น คำสั่งนี้ได้เพิ่มอำนาจดุลพินิจให้แก่ส่วนราชการเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่กำหนดไว้ประเภทใดควรจะเก็บรักษาไว้เป็นความลับและให้มีอำนาจจัดประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ได้จัดไปแล้วก่อนหน้านี้จะได้มีคำสั่งนี้เสียใหม่และด้วยเหตุนี้ให้อำนาจเพิ่มระยะเวลาของ

ความลับทางราชการ คำสั่งนี้จึงทำให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการตามที่กำหนดไว้ใน F.O.I. ลดน้อยลง

2. การให้ประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศที่มีการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพอย่างฝรั่งเศสดูเหมือนว่าสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการน่าจะได้รับการรับรองไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนที่พบได้ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองและกฎหมายฝรั่งเศส แต่ความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่สิทธิดังกล่าวของประชาชนทั่วไปได้ก่อตัวขึ้นเป็นครั้งแรกโดยเริ่มจากความคิดของนักนิติศาสตร์และบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบบราชการ จวบจนกระทั่งนักการเมืองได้มาพบแนวคิดนี้เข้า เรื่องนี้จึงกลายเป็นสิทธิของประชาชนและเป็นระบบตรวจสอบฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายรองรับ โดยแนวความคิดดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1974 เมื่อคณะกรรมการซึ่งทำงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบของเอกสารทางราชการ (Commission on Coordination of Documentation) ได้เสนอรายงานที่มีสาระไปในทางดำเนินการดำเนินงานฝ่ายปกครองที่เต็มไปด้วยความลับและสนับสนุนมาตรการที่ให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ คณะกรรมการนี้เห็นว่า ไม่น่าจะต้องด้วยเหตุผลทางกฎหมาย ทางจิตวิทยาหรือทางการเมืองก็ตาม สิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ควรจะได้รับการรับรองไว้โดยบทกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ. 1975 เมดิอาเตอร์ (Mediateur คือ เจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ในฝรั่งเศสซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาแนวความคิดมาจากออมบุคสแมน ของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย แต่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และเมดิอาเตอร์ไม่อาจเข้าไปดำเนินการกับการกระทำทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วยตนเอง ต้องมีเรื่องเข้ามาสู่ตนจึงจะดำเนินการได้) ได้เสนอรายงานประจำปีของตนซึ่งมีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกันกับรายงานของคณะกรรมการในปี ค.ศ. 1974 กระทั่งในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1976 พรรคสังคมนิยม (Socialist) และพรรคเรลลิฟอว์รีปบลิก หรือพรรคเกอโกลนิซึม (Gaullist) จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา (National Assembly) เกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารและข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาล

ต่อมาในปี ค.ศ. 1978 ประเทศฝรั่งเศสได้ตราบัญญัติ เลขที่ 78-753 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1978 ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะขอดูเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้ โดยที่รัฐบัญญัติดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความของคำว่า " เอกสารทางราชการ" ไว้ว่าหมายถึง บรรดาเพิ่มรายงานการศึกษา บันทึกรายงานการประชุม สถิติ คำสั่ง คำวินิจฉัย หนังสือเวียน ข้อสังเกต และการตอบข้อซักถาม

ของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการตีความกฎหมายเพื่อการบังคับใช้หรือเพื่ออธิบายถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงข้อความเห็น ดังนั้น จึงพอจะมองเห็นได้ว่าเป็นการอธิบายความหมายที่กว้างขวางมาก ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยเอกสารของราชการจึงต้องมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในการเข้าตรวจเอกสารดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นที่ส่วนราชการจะไม่เปิดเผยเอกสารบางประเภทแก่ประชาชนก็ได้ ซึ่งได้แก่

1. เอกสารที่เป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
2. เอกสารที่เป็นความลับเกี่ยวกับนโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันอาชญากรรม
3. เอกสารที่เป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น⁶

3. การให้ประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษสามารถอ้างสิทธิไม่ยอมเปิดเผยหรือส่งเอกสารให้แก่ประชาชนได้ทราบ ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของทางราชการ (Crown Privilege) แต่อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายราชการจะอ้างเอกสิทธิ์ที่จะไม่เปิดเผยเอกสารที่ถือว่าเป็นความลับของทางราชการก็ตาม แต่ศาลได้เข้ามามีบทบาทที่จะพิจารณาว่าเอกสารที่ฝ่ายราชการอ้างนั้น เป็นเอกสารลับของทางราชการหรือไม่ หากไม่เช่นนั้นแล้ว ราชการหรือฝ่ายปกครองก็มักจะอ้างเอกสิทธิ์เรื่องความลับของทางราชการเรื่อยไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ เช่นในคดี *Duncan V. Commell Laire E.Co., Ltd.* ซึ่งเกี่ยวกับการที่อังกฤษได้สูญเสียเรือดำน้ำ ชื่อ *Thetis* ในอ่าวเมือง *Liverpool* ในช่วงก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 โจทก์ได้ฟ้องศาลขอให้ศาลบังคับจำเลยยอมให้โจทก์ได้ตรวจสอบเอกสาร ซึ่งรวมทั้งเอกสารสีน้ำเงิน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับเรือดำน้ำ *Thetis* แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการได้อ้างเอกสิทธิ์ไม่ส่งมอบ

⁶ "จิตติ เกษมศิริวัฒน์, " สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข่าวสารทางราชการ," รัฐสภาสาร 42

เอกสาร ซึ่งศาลสูงได้กล่าวว่า ศาลไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตให้โจทก์เข้าตรวจสอบเอกสารนั้นได้ เนื่องจากโจทก์ไม่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเอกสารแต่อย่างใด⁷

ในปี ค.ศ. 1911 ได้มีการตรากฎหมายความลับของทางราชการ ค.ศ. 1911 (Official Secrets Act. 1911) ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐสภาอังกฤษได้ตราออกมาอย่างรีบเร่ง ซึ่งกฎหมายนี้ได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเพียง 1 วัน โดยปราศจากการโต้แย้ง เพราะในช่วงระยะนั้นได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง ในเนื้อหาของของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ปลูกฝังความคิดที่ว่า การเปิดเผยข่าวสารของราชการและการให้ข่าวสารโดยปราศจากอำนาจแล้วถือว่าเป็นความคิดอาชญาและมีได้ยอมรับสิทธิที่จะรู้ของประชาชน (Right to Know) แต่อย่างใด เป็นเหตุให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอย่างมาก

ต่อมาได้มีการเสนอร่างกฎหมาย Protection of Official Information Bill ขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องใน Official Secrets Act. 1911 แต่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมาก ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ถอนร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวออกไปและตั้งแต่นั้นมาก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

ความเป็นมาของการเสนอให้มีการกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อ 10 ปี ที่ผ่านมานี้ ประชาชนชาวไทยมีความต้องการความโปร่งใสในการบริหารบ้านเมืองตามระบอบ ประชาธิปไตย รัฐบาลจึงได้หาแนวทางที่จะเปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้โดยไม่ต้องรอนั้นคอนตามกฎหมาย โดยเริ่มจากในตุลาคมของ นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการโทรศัพท์สองล้านเลขหมายแก่บุคคลใดที่สนใจ สามารถขอสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเอกสารลักษณะประมุขโครงการและรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ได้บังคับใช้

⁷ ไผทชิต เอกจริยกร, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 66, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, สารเน่ารู้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด, 2540), หน้า 17-18

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลและข่าวสารของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม(มาตรา 6) ต่อมาได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชน รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สิทธิในการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ ความจริงแล้วมีมาตั้งแต่เริ่มแรกของความเป็นมนุษย์ กล่าวคือเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคนมาแต่เริ่มแรก และได้มีการรับรองสิทธินี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19 “ บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก ; สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหา , รับ ตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน.”

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยไม่เคยนำเรื่องสิทธิที่จะให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะไม่แน่ใจว่าการรับทราบข้อมูลข่าวสารคืออะไร มีหลักเกณฑ์อย่างไร จนกระทั่งปัจจุบันจึงได้นำสิทธิดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การดำเนินการเสนอให้มิกกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเริ่มเป็นรูปร่างในยุค นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 โดยมี การแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ขึ้นมาเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่รัฐบาลหมดวาระเสียก่อน เมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ได้มีการเริ่มร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ใหม่ แต่มีการอุปสรรคเสียก่อนนี้จึงตกไป แต่อย่างไรก็ตามในรัฐบาลชุดนี้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าในการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งให้ยกถกชั้นความลับ และให้เปิดเผยรายงานการประชุมได้ทุกครั้ง ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้สานต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ขณะเดียวกันเริ่มมีกระแสการจัดตั้งศาลปกครอง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ขึ้น และคณะกรรมการดังกล่าวได้ตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองโดยให้มีอำนาจหน้าที่ยกร่างกฎหมาย กำหนดให้เอกชนมีสิทธิได้รับรู้ข่าวสารต่างๆในหน่วยงานของรัฐ ในระหว่างการดำเนินงานของ

คณะอนุกรรมการดังกล่าว นายสุทิน นพเกตุ และนายอาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังธรรม เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา แต่เนื่องจากมีการยุบสภาเสียก่อน ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป ในสมัยรัฐบาลที่นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการสานต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ แต่มีการดุษฎีกาเสียก่อนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป ในสมัยรัฐบาลที่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก โดยรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อได้ลงพระปรมาภิไธย และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประกาศพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และให้มีผลบังคับเมื่อพ้น 90 วันไปแล้ว ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงไม่ใช่ผลพวงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพราะมีการร่างก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ หลักในทางกฎหมายหลักในทางราชการ ได้ยึดมาตลอดว่าข้อมูลข่าวสารของราชการคือข้อมูลข่าวสารที่ปิดกับการเปิดเผย เป็นข้อยกเว้น เมื่อมีกฎหมายฉบับนี้ผสมกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น หลักการดังกล่าวเปลี่ยนไปสู่ระบบที่ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นหลักการปิดกับเป็นข้อยกเว้น กลับหลักที่ผ่านมทั้งหมดเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ก็ปูพื้นว่าให้ข้อมูลข่าวสารเกือบทุกอย่างเป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้ ข้อมูลข่าวสารส่วนที่ปิดนั้นจะมีน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีเลย ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้แยกได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 คือ ต้องเปิดเผย กลุ่มที่ 2 คือ ไม่ต้องเปิดเผย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีขึ้นเพื่อรองรับ " สิทธิได้รู้" (right to know) ของประชาชน ซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย โดยพิจารณาได้จากบทบาท 2 ด้าน ดังนี้⁸

1. ในทางการเมือง ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งปรัชญานี้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (participatory democracy) พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะใช้บทบาทของตนให้ถูกต้องได้นั้นคือประชาชนต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครองว่าในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบและใช้สิทธิใช้เสียง ในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การประท้วงแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

James Madison ประธานาธิบดีคนที่ 4 ของสหรัฐอเมริกาผู้เป็นกำลังในการร่างรัฐธรรมนูญภายใต้ลักษณะอักษรฉบับสมบูรณ์ฉบับแรกของโลก ได้กล่าวเตือนไว้ว่า การปกครองของประชาชนที่ไม่ให้ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้นั้นก็เสมือนเป็นเพียงละครฉากหนึ่งซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความหลอกลวงจอมปลอม ในอดีตที่ผ่านมาการปกครองของไทยได้โน้มเอียงไปในทางไม่เปิดเผยเป็นส่วนใหญ่ การขอข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐมักได้รับการปฏิเสธ ทั้งเรื่องที่ขอไม่มีความลับ จนในที่สุดก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการปกครองและการทุจริตคอร์รัปชันตามมามากมาย บางครั้งเมื่อทราบข้อเท็จจริงในภายหลังก็สายเกินแก้เสียแล้ว

2. ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ องค์การของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ต่างๆถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐบาลและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย องค์การของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบให้มีความอำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (กรุงเทพฯ: หจก.สยามรัตนฟิล์ม) หน้า 3-4.

โดยมีการออก "กฎระเบียบ" ต่างๆขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก "คำสั่งทางปกครอง" เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมาย ดังนั้น กฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่างๆจึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรได้รู้เพื่อได้ทราบถึงเนื้อหาสาระและแนวทางการดำเนินการที่เป็นมา ทำให้ประชาชนมีพื้นฐานความรู้ที่จะพิจารณาได้ว่ากรณีของคนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และจะได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน

โดยสรุปสิทธิได้รู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย 4 ประการ คือ

1. การปกครองที่โปร่งใส ประชาชนได้รู้สภาพความเป็นจริงของการปกครอง ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ต้องแสดงความเห็นบนข้อมูลเท็จจริงที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การให้ความเห็นต่างๆจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ผลของข้อขัดแย้งต่างๆนำไปสู่ข้อยุติที่สมเหตุสมผล ท้ายที่สุดจะทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการปกครองโดยประสงค์จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมอย่างจริงใจ อันเป็นพื้นฐานให้เกิดความรักความสามัคคีในสังคม

2. การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม การมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปกครองของรัฐได้ ไม่ว่าจะในระดับท้องถิ่นหรือส่วนกลาง ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิใช้เสียงและมีส่วนร่วมในการปกครองได้มากขึ้นอันจะทำให้การปกครองต้องโปร่งใสและสะท้อนความต้องการของประชาชน

3. การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้ ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละเรื่อง ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่ากรณีต่างๆได้ดำเนินมาโดยถูกต้องหรือไม่ซึ่งความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐจะทำให้เกิดการตรวจสอบยับยั้งเพื่อให้อำนาจรัฐเป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะการกลั่นแกล้งหรือเอื้อประโยชน์แก่บางคนจะถูกเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป ทำให้อาจถูกตรวจสอบพบได้ง่าย

4. การปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ การได้รู้ถึงการใช้อำนาจของรัฐในกรณีต่างๆที่เป็นมาทำให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาได้ว่ากรณีของคนจะเกิดผลเช่นใด ทำให้สามารถพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของคนได้โดยถูกต้องในการสัมพันธ์กับรัฐ

ความสัมพันธ์กับกฎหมายมหาชนอื่น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกฎหมายอื่น 3 ฉบับทางด้านกฎหมายมหาชน คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยทั่วไปเป็นการเสริมตัวในแง่ของเนื้อหาสาระ (substantive) แต่เมื่อใดประชาชนเข้ามามีความสัมพันธ์เป็นรายกรณีกับทางภาครัฐแล้ว เช่น ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาต ความสัมพันธ์ส่วนนี้จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีการคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนในแต่ละขั้นตอนในแง่ของกระบวนการพิจารณา (Procedural) กฎหมาย 2 ฉบับนี้แตกต่างกัน แต่เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและรับช่วงกัน ส่วนหลักในการปกครองจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อจากนั้นถ้าพ้นขั้นตอนการพิจารณาให้ความเป็นธรรมในฝ่ายปกครองแล้ว การทบทวนเพื่อเยียวยาโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ตามหลักกฎหมายปกครองนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายและการเยียวยา 3 ลักษณะ

1. เจ้าหน้าที่ทำล่าช้า กฎหมายปกครองจะมีวิธีการเร่งรัดโดยให้สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องศาลบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำงานภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) และมีการให้วางระเบียบกำหนดกรอบเวลาของการปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องไว้ด้วย (มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

2. เจ้าหน้าที่ออกกฎหมายหรือคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายปกครองก็จะมีวิธีการให้มีการเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งนั้นแล้วดำเนินการใหม่ให้ถูกต้อง (มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และมาตรา 44 ถึงมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)
3. เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การกระทำที่ถ่วงมาไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือการกระทำทางกายภาพหรือการใดๆ หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน เอกชนก็สามารถได้รับบริการแก้ไขเยียวยาไม่ว่าตามหลักกฎหมายเรื่องละเมิดหรือสัญญา ซึ่งกรณีละเมิดจะอยู่ในบังคับโดยตรงของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

ดังนั้น กฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้จึงมีส่วนเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดโครงสร้างทางกฎหมายตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การพิทักษ์สิทธิแต่ละเรื่อง กระบวนการพิจารณาทางปกครอง การเยียวยาทางกฎหมาย และการทบทวนทางกฎหมายโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏตามคำอธิบายเหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติ มีด้วยกัน 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆของรัฐเพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องตามความเป็นจริง และส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อกำหนดข้อกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจน และจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด
3. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

ลักษณะของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองฉะนั้นจึงเป็นการกำหนด ภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ความหมายของข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งบันทึกไว้ปรากฏได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่นการศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่นลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึก ลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประการ คือ ให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผย ประการหนึ่ง และคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการ ประการหนึ่ง

สิทธิของประชาชนหรือเอกชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

1. สิทธิในการขอคำปรึกษาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 6)
2. สิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 9 ได้ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ได้เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถใช้สิทธิในการขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เพราะกฎหมายใช้คำว่า "บุคคล" ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายย่อมสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ สำหรับคนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง
3. สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการนอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว โคค้ำของนั้นได้ระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร (มาตรา 11)
4. สิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับงานซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องให้กับบุคคลนั้นหรือผู้กระทำแทนได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น (มาตรา 25 วรรค 1)
5. สิทธิในการดำเนินการแทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลถึงแก่กรรม ตามมาตรา 23 เกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือการแจ้งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดของบุคคลดังกล่าว มาตรา 24 เกี่ยวกับการให้ความยินยอมให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น และมาตรา 25 เกี่ยวกับการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับคน การขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ไม่ถูกต้องตามที่เป็นอย่างจริง รวมทั้งมีสิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่เขาหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนั้น (มาตรา 25 วรรค 5)

6. สิทธิในการร้องเรียนผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 (มาตรา 13)
7. สิทธิในการอุทธรณ์ ในกรณีเข้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ (มาตรา 18) แต่ถ้าอุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการและไม่ว่ากรณีใดๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้ (มาตรา 25 วรรค 3)

วิธีเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพและความสำคัญ กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ 3 วิธี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลข่าวสาร คือ

1. การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามีวัตถุประสงค์ให้มีการแพร่หลายไปมากที่สุดเพื่อต้องการส่งเสริมโฆษณาให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารนั้น โดยเฉพาะการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็เพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานถาวรใช้ในการอ้างอิงเพื่อประโยชน์ต่างๆ ในทางกฎหมายต่อไปได้ด้วย

1.1 ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- ก. การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่อย่างไรเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้เพราะเป็นสิ่งที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อบริการประชาชน และจะเป็นประโยชน์เบื้องต้นที่ประชาชนอาจค้นหาหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่ประชาชนเกี่ยวข้องได้ มาตรา 7(1) และ(2) จึงบังคับให้มีการจัดพิมพ์โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานตลอดจนอำนาจหน้าที่สำคัญและวิธีดำเนินงานโดยสรุป
- ข. สถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร เมื่อประชาชนทราบถึงหน่วยงานที่ควรติดต่อแล้ว สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำเปรียบเสมือนประตูแรกที่ประชาชนจะเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารได้โดยถูกต้อง มาตรา 7(3) จึงบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์ สถานที่ติดต่อ ในราชกิจจานุเบกษาดังนั้นหน่วยงานของรัฐต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการประจำเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐไว้ด้วย
- ค. กฎ กฏเป็นมาตรการที่นำมาใช้กันมากมาในการปกครอง โดยสภาพของกฎนั้นคือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยยังไม่เกิดผลกับข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่งโดยตรง ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตรงกับที่กำหนดในกฎนั้นแล้วจึงจะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยทันที โดยที่กลไกการทำงานของกฎเป็นเช่นนี้และอาจเกิดผลกับผู้ใดก็ได้ จึงมีหลักว่ากฎนั้นจะต้องพิมพ์แพร่หลายให้บุคคลได้ทราบก่อนเป็นการล่วงหน้า (fair warning) เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตามกฎได้
- ง. ข้อมูลข่าวสารอื่น มาตรา 7(5) ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำข้อมูลข่าวสารอย่างอื่นลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาไว้ด้วย
- 1.2 วิธีการนำลงพิมพ์ หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งข้อมูลข่าวสารที่จะลงพิมพ์ไปยังสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา
- 1.3 จัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 วรรค 3 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีไว้เผยแพร่จะโดยวิธีขายหรือจำหน่ายจ่ายแจก ณ ที่ทำการหน่วยงานของรัฐตามที่เห็นสมควร

2. การจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู ข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญรองลงมาจากประเภทที่ต้องจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่เป็นประเภทที่ประชาชนควรได้รู้จึงมีการวางระบบให้อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้โดยสะดวกโดยจะมีการรวบรวมที่สมบูรณ์และประชาชนจะเข้าตรวจดูเมื่อใดก็ได้ (public inspection)

2.1 ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู

- ก. ผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน ผลการพิจารณา (คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง) เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายได้ถูกนำมาใช้อย่างไร จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนควรรู้เพื่อจะได้ทราบว่าการกระทำของตนจะมีผลเช่นเดียวกับการพิจารณาที่เคยมีมาแล้วหรือไม่ เพราะผลการพิจารณาในอดีตอาจเป็นบรรทัดฐานที่จะนำมาใช้อีกได้ มาตรา 9(1) จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้ประชาชนได้ตรวจดู โดยให้รวมความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อให้รู้ว่าผลการพิจารณานั้นมีผลหนักแน่นเพียงใดและในที่สุดถือปฏิบัติกันเช่นไร
- ข. นโยบายและการตีความ นโยบายที่กำหนดไว้หรือการตีความการใช้กฎหมายใดๆแม้ไม่เข้าข่ายเป็น "กฎ" ที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7(4) แต่เมื่ออาจมีผลต่อเอกชนในปัจจุบันก็ต้องนำมาจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้
- ค. แผนงาน โครงการ และงบประมาณ เอกสารงบประมาณเกี่ยวกับแผนงานและโครงการ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานในปีนั้นๆ มาตรา 9(3) จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดแผนงานโครงการและงบประมาณของปีที่กำลังดำเนินการอยู่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้
- ง. คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ เป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้เป็นแนวปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันและจะใช้ต่อไปในอนาคต ดังนั้นมาตรา 9(4) จึงบังคับให้จัดคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานให้ประชาชนได้ตรวจดู แต่ทั้งนี้เฉพาะที่เป็นคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนเท่านั้น ส่วนคู่มือหรือคำสั่งใดหากเปิดเผยออกไปจะกระทบถึงผลสำเร็จในการใช้บังคับกฎหมาย หน่วยงานของรัฐอาจไม่เปิดเผยตามมาตรา 15 (2) ก็ได้

- จ. สิ่งพิมพ์ที่มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา มาตรา 7 วรรค2 ข้อมูลข่าวสารที่แพร่หลายเป็นสิ่งพิมพ์แล้วไม่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีก เพื่อลดความซ้ำซ้อนสิ้นเปลือง แต่ถึงกระนั้นมาตรา 9(5) ก็บังคับให้ต้องจัดให้มีสิ่งพิมพ์นั้นไว้ให้ประชาชนตรวจสอบดูได้เพื่อป้องกันปัญหาในกรณีจัดหาซื้อภายหลังไม่สะดวก
- ฉ. สัญญาสำคัญของรัฐ สัญญาในการดำเนินงานต่างๆของรัฐโดยปกติทั่วไปย่อมไม่เป็นความลับ แต่ที่ผ่านมามีไม่เปิดเผยเท่าที่ควรทำให้ประชาชนขาดข้อมูลในการศึกษาติดตามงานของรัฐ จนบางครั้งปรากฏว่ามีสัญญาบางกรณีทำให้รัฐเสียหายหรือไม่สำเร็จตามความมุ่งหมาย มาตรา 9(6) จึงกำหนดให้จัดสัญญาต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนตรวจสอบดูเพื่อความสะดวกในการศึกษาข้อมูล
- สัญญาสัมปทาน ได้แก่สัญญาที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเดินรถประจำทาง หรือสัญญาให้เอกชนจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่นการทำป่าไม้ หรือทำเหมืองแร่
 - สัญญาผูกขาดตัดตอน คือสัญญาให้สิทธิเอกชนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้แต่เพียงผู้เดียว เช่นสัญญาให้ผลิตสุรา
 - สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ คือกิจการที่เป็นของรัฐแต่มีการร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำ เช่นสัญญาให้บริการโทรศัพท์
- ช. มติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี มาตรา 9(7) กำหนดให้จัดมติคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการเหล่านี้ให้ประชาชนได้ตรวจสอบดูและจะต้องระบุชื่อรายงานและข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณา
- ซ. ข้อมูลข่าวสารอื่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารใดๆให้ประชาชนตรวจสอบดูเพิ่มเติมได้ตามมาตรา 9(8)

2.2 วิธีการจัดให้ตรวจสอบดู การจัดให้ประชาชนได้ตรวจสอบดู (public inspection) มาตรา 9 กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาตรฐานตามความมุ่งหมายของกฎหมายและสอดคล้องกับภาวะทางการเงินและความจำเป็นในการบริหารประเทศในแต่ละสมัย ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- ก. ต้องมีสถานที่เฉพาะสำหรับประชาชนสามารถใช้ในการตรวจดูและศึกษาได้โดยสะดวกตามสมควรตามกำลังบุคลากรและงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นส่วนตัวในการตรวจดูและศึกษา
- ข. ต้องจัดให้มีดัชนีที่มีรายละเอียดเพียงพอให้ประชาชนสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก กล่าวคือ มิใช่ต้องคอยสอบถามหรือขอให้เจ้าหน้าที่ต้องช่วยเหลือมากเกินไป ควรอันจะทำให้การตรวจดูชะงักและขาดความเป็นส่วนตัวในการศึกษา ส่วนการค้นหาจะใช้ดัชนีเป็นบัตรรายการอย่างห้องสมุดหรือระบบบริการของคอมพิวเตอร์ก็ได้
- ค. ข้อมูลข่าวสารที่จัดไว้ให้ตรวจดู ประชาชนต้องสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก
- ง. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องมีระเบียบเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการเข้าใช้บริการหรือความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร การกำหนดระเบียบจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในการตรวจดูของประชาชนด้วย
- จ. การจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดู อาจจัดไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือสถานที่ของเอกชนที่อยู่ใกล้เคียงที่ตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นก็ได้

ในการจัดให้ประชาชนตรวจดูนี้ มาตรา 9 วรรค 3 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอสำเนา (right to copy) หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องด้วย ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐอาจวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมได้ แต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหน่วยงานของรัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน และต้องคำนึงถึงความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ประกาศคณะกรรมการดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการจัดการให้ประชาชนได้ตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ไม่มีมาตรการใดๆ บังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนรวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชนไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

- 2.3 ผู้มีสิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสาร บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 นี้ อย่างไรก็ตาม สิทธิได้รู้นี้เป็นพื้นฐานของการจัดการปกครองในรัฐ สิทธินี้จึงเป็นของคนไทยโดยเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าว

หากจะมีก็อยู่ในเรื่องการป้องกันสิทธิของคนเท่านั้น มาตรา 9 วรรค 4 จึงวางหลักว่า คนต่างด้าวจะมีสิทธิเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 ได้หรือไม่เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่นถ้าต่อมามีการตกลงร่วมมือกันระหว่างประเทศ "คนต่างด้าว" ในที่นี้รวมถึงนิติบุคคลที่ทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว แต่คนต่างด้าวนี้ไม่รวมถึงผู้ไม่มีสัญชาติไทยแต่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศเพราะกรณีนั้นผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยแล้วสมควรมีสิทธิอย่างคนไทยในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการได้

- 2.4 ความลับ ข้อมูลข่าวสารที่จะให้เปิดเผยตามมาตรา 9 นี้ บางกรณีอาจเป็นความลับที่เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยได้ตามมาตรา 14 และมาตรา 15 (มาตรา 9) ในกรณีข้อมูลข่าวสารใดมีความลับรวมอยู่ด้วย การจัดให้ประชาชนตรวจสอบอาจมีการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ (มาตรา 9 วรรค 2)

3. การจัดหาให้เอกชนเฉพาะราย

3.1 ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่จัดหาให้เอกชนเป็นการเฉพาะราย ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 เป็นข้อมูลข่าวสารสำคัญที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อโฆษณาให้ประชาชนได้รู้ ส่วนข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 เป็นข้อมูลข่าวสารสำคัญที่ประชาชนผู้สนใจควรได้รู้จึงมีการจัดระบบให้ตรวจสอบได้ง่าย สำหรับข้อมูลข่าวสารอื่นที่เหลือทั้งหมดนั้นไม่ได้มีระบบจัดเก็บเพื่อการเผยแพร่ แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองที่โปร่งใสข้อมูลข่าวสารทุกชนิดก็พร้อมที่จะเปิดเผยให้เอกชนที่สนใจได้เมื่อมีคำขอขึ้นมาเป็นการเฉพาะราย เว้นแต่กรณีที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยเพื่อเก็บไว้เป็นความลับเท่านั้น

3.2 วิธีการจัดหาให้ ผู้ประสงค์ได้ข้อมูลข่าวสารจะต้องมีคำขอขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ควบคุมหรือครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นโดยระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่สามารถเข้าใจได้ตามความ มาตรา 11 วรรค 1 ถ้าระบุไว้ไม่เข้าใจเจ้าหน้าที่ก็อาจปฏิเสธว่าไม่อาจจัดหาให้ แต่ฝ่ายผู้ที่มีคำขอก็อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ทบทวนได้ว่าการระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่สามารถเข้าใจได้จริงหรือไม่ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดหาให้

อาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ แต่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอ แต่ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและมีการระบุห้ามเปิดเผยไว้ หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอจะต้องส่งคำขอไปให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปว่าจะเปิดเผยให้ได้หรือไม่ (มาตรา 12 วรรค 2)

ในกรณีบุคคลมีคำขอขึ้นมาโดยถูกต้องหน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่ยาวนานเกินไปนัก อย่างไรก็ตาม โดยที่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นบริการของรัฐตามหลักการปกครองที่โปร่งใสแต่มีใช้จัดหาให้เพื่อให้ประชาชนแสวงหาประโยชน์เป็นกำไรแก่ตน ดังนั้น ถ้าผู้ใดขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากเกินไปหรือขอบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามความต้องการของผู้นั้นได้ (มาตรา 11 วรรค 1)

การให้ข้อมูลข่าวสารแก่เอกชนมิใช่เป็นการจัดหาให้โดยเพิ่มการทำงานของรัฐเพื่อประโยชน์เฉพาะของเอกชนบางคน การที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนจึงต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพพร้อมจะให้ได้ มิใช่ว่าเมื่อประชาชนคนใดต้องการรู้เรื่องใดแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่แต่อย่างใด (มาตรา 11 วรรค 3)

3.3 ผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสาร บุคคลไม่ว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ย่อมมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นการขัดหรือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่น ส่วนคนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใดเป็นไปตามกฎกระทรวงอีกชั้นหนึ่ง (มาตรา 11 วรรค 5)

3.4 ข้อมูลข่าวสารที่กระทบประโยชน์ได้เสียของผู้อื่น ข้อมูลข่าวสารที่ขออาจเป็นเรื่องส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือเป็นความเห็นส่วนตัวหรือมีกฎหมายคุ้มครองมิให้ผู้อื่นได้รู้หรือนำไปใช้ประโยชน์ เช่น สิทธิบัตร สิทธิบัตร หรือประโยชน์ทางการค้าอย่างอื่น ในกรณีที่เห็นว่าอาจกระทบประโยชน์ได้เสียของผู้ใด เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบเพื่อว่าผู้นั้นอาจคัดค้านไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผย จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอ การคัดค้านจะต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (มาตรา 17) ไม่ว่ากรณีใดๆ หากผู้ใดรับทราบว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดอันกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของคนก็อาจยื่นคำคัดค้านเข้ามาได้ ไม่จำเป็นต้องได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่เสียก่อน ในการนี้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอและคำคัดค้านประกอบกัน

ถ้าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับคำคัดค้าน ผู้คัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (มาตรา 18) ในกรณี เจ้าหน้าที่ที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นยังมีใจจนกว่าจะท้วงพินระยะเวลาอุทธรณ์ 15 วันดังกล่าวเพื่อจะได้ทราบว่าผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์หรือไม่ และหากมีการยื่นอุทธรณ์ก็จะยังเปิดเผยไม่ได้จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 17 วรรค3)

ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารที่อาจเป็นความลับ(ไม่ต้องเปิดเผย) แยกไว้เป็น 2 ประเภท คือ

1. สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ กฎหมายกำหนดว่าจะเปิดเผยมิได้ ซึ่งเป็นไปโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือต้องพิจารณาขังน้ำหนักเป็นอย่างอื่น (มาตรา 14)
2. ข้อมูลข่าวสารทั่วไป ข้อมูลข่าวสารแต่ละชั้นมักมีคุณค่าหลายด้านและแต่ละด้านก็อาจจะส่งผลที่ขัดกันเอง ในการจะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดกฎหมายจึงให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (มาตรา 15) โดยปกติประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมีความสำคัญที่ต้องมาก่อนประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล ตามพระราชบัญญัตินี้สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นเป็นหลัก ส่วนการไม่เปิดเผยจะเป็นเพียงข้อยกเว้น (เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติฯ) การไม่เปิดเผยจึงต้องใช้เท่าที่จำเป็นโดยจำกัดในเรื่อง 6 ประการดังที่กำหนดในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง นั้นเท่านั้น เว้นแต่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดราชการข้อมูลข่าวสารอื่นเพิ่มเติมตามมาตรา 15 (7)

ข้อยกเว้นที่ 1 ความมั่นคงของประเทศ เป้าหมายหลักของการรวมตัวเป็นรัฐคือความมั่นคงของประเทศเพราะเป็นหลักประกันพื้นฐานในการอำนวยให้ชีวิตประชาชนดำเนินไปในสังคมได้อย่างสงบสุข มาตรา 15 (1) ได้กล่าวถึง "ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ" แต่ยังคงเป็นการยกตัวอย่างของความมั่นคงเท่านั้น เพราะ "ความมั่นคง" หากพิจารณาโดยองค์รวมแล้วจะมีความหมายกว้าง รวมไปถึงความมั่นคงทุกๆด้าน เช่น การปกครองภายในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทหาร การเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิชาการสิ่งแวดล้อม ฯลฯ แม้ความ

หมายของความมั่นคงจะกว้าง แต่ความสำคัญอยู่ที่น้ำหนักของเรื่องว่าสำคัญถึงระดับกระทบถึงความเป็นอยู่ของประเทศจริงหรือไม่

ข้อยกเว้นที่ 2 การบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายเป็นมาตรการที่รัฐจัดให้มีเพื่อบังคับให้เกิดผลตามความต้องการของสังคมและกฎหมายต่างๆ จะบังคับให้เกิดผล กฎหมายส่วนใหญ่จะมีกลไกบังคับโดยเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารใด หากทำให้ "การใช้บังคับกฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้" แล้ว กฎหมายก็ให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เพราะเป็นการขัดต่อความมุ่งหมายของสังคม สำหรับแง่มุมที่ทำให้การใช้บังคับกฎหมายไม่เกิดผลนั้นกฎหมายมิได้จำกัดว่าต้องเป็นเรื่องใด อาจเกี่ยวกับการฟ้องคดี การปราบปราม การทดลอง การตรวจสอบ หรือแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร ก็ได้

ข้อยกเว้นที่ 3 ความเห็นภายใน ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐมักมีเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นกันหลายชั้น ในระหว่างนั้นก็ยังไม่เกิดข้อยุติ เรื่องที่ค้างค้ำเนินการอาจมีข้อเสนออย่างหนึ่งแต่ในชั้นที่สุดอาจจบลงเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเสนอความเห็นได้เต็มที่โดยไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ กฎหมายจึงให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานได้ (เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เช่น ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการจัดทำประชาพิจารณา) และแม้จะล่วงพ้นจนเกิดข้อยุติและจะยังสั่งมิให้เปิดเผยต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตามถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามิใช่เรื่องสำคัญที่จะกระทบอิสระและผลสำเร็จในการทำงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะสั่งให้เปิดเผยก็ได้ หรือให้เปิดเผยเมื่อเกิดผลยุติแล้วก็ได้ อนึ่ง กรณีที่จะเปิดเผยนี้ต้องเป็นส่วนของความเห็นเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆที่ใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณา

ข้อยกเว้นที่ 4 ความปลอดภัยของบุคคล รัฐมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของสมาชิกในสังคม ข้อมูลข่าวสารใดหากจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แต่ในหลายกรณีอาจต้องมีการชั่งน้ำหนักของประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ข้อยกเว้นที่ 5 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารของราชการอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกชนคนใดคนหนึ่งก็ได้ มาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติก็ได้วางหลักไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใดถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นการรุกถ้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้

ข้อยกเว้นที่ 6 กรณีกฎหมายหรือนุคคนเจ้าของข้อมูลข่าวสารกำหนดมิให้เปิดเผย ถ้ากฎหมายใดห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด ก็ย่อมต้องบังคับตามกฎหมายนั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารที่เอกชนผู้ให้มา ไม่ประสงค์ให้เปิดเผยย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงขณะที่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารว่าได้แสดงความประสงค์ไว้เช่นใด ซึ่งอาจเป็นกรณีโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายก็ได้ การที่กฎหมายให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงความประสงค์ของเอกชนผู้ให้ข้อมูลข่าวสารก็เพื่อให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปโดยได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หากหน่วยงานของรัฐไม่รักษาความไว้วางใจที่ได้ข้อมูลข่าวสารมา และกลับนำไปเปิดเผยเสีย ต่อไปเอกชนจะไม่เชื่อถือให้ข้อมูลข่าวสารใดๆแก่หน่วยงานของรัฐอีก

เหตุผลของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีหลักว่าการใช้สิทธิใดๆของบุคคลจะต้องไม่ให้รบกวนหรือละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ดังนั้น ถ้าการใช้สิทธิในการขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นการใช้สิทธิที่รบกวนสิทธิของบุคคลอื่นแล้วย่อมเข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นๆได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 15 บัญญัติว่า "อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้" ซึ่งหมายความว่าข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งให้เปิดเผยก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วิธีการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มาตรา 15 วรรค 2 กำหนดว่าจะต้องระบุในคำสั่งด้วยว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และที่เปิดเผยไม่ได้นั้นเป็นเพราะเหตุใด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง (ผู้มีคำขอ) พอมิข้อมูลบางประเภทเพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารและเป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเข้าใจถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสารลักษณะนั้น โดยกระอาจว่าหากมีการเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดผลใดตามมาบ้าง มาตรา 15

วรรค 2 จึงวางหลักให้ถือว่าคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยนี้เป็น "ดุลพินิจโดยเฉพาะ" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสายบังคับบัญชา ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครอง จะถือว่าในชั้นพิจารณาบททวนทางกฎหมายโดยองค์รวินิจฉัยคดีปกครอง(ศาลปกครอง) จะต้องให้น้ำหนักแก่การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ให้มาก เว้นแต่จะมีเหตุผลขัดแย้งอย่างมากเป็นอย่างอื่น มิใช่ไปตั้งกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยง่าย แต่จะให้เปิดเผยหรือไม่นี้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็้องค์กรพิจารณาอุทธรณ์โดยตรงสามารถพิจารณาบททวนได้เต็มที่

ข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้นจะมีสภาพเป็น "ความลับ" นั้นเอง โดยอาจมีชั้นความลับตั้งแต่ "ปกปิด" ไปจนถึง "ลับที่สุด" การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารว่าข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขใด กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับการรักษาความลับของราชการ (มาตรา 16) และในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดระเบียบขึ้นใหม่กฎหมายให้ถือว่าระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการยังใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบของคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ตามนัยมาตรา 16 (มาตรา 43)

ความคุ้มครองสำหรับเจ้าหน้าที่

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนโดยผิดพลาดย่อมนำมาซึ่งความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งอาญา และวินัย ซึ่งบทบังคับเหล่านี้เองทำให้เจ้าหน้าที่พยายามหาความปลอดภัยไว้ก่อนโดยหลีกเลี่ยงที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพราะการไม่เปิดเผยไม่มีโทษทางอาญา คงมีแต่ทางแพ่งและทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงนัก แต่การเปิดเผยอาจมีโทษอาญาเพิ่มขึ้นได้ กฎหมายจึงกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติโดยสมควรแล้วเพื่อลดแรงกดดันดังกล่าวซึ่งมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่มี 2 กรณีคือ

1. การปฏิบัติโดยถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับ บทบัญญัติมาตรา 16 ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ ซึ่งระเบียบดังกล่าวจะกำหนดชั้นความลับ วิธีรักษาความลับ เครื่องหมายชั้นความลับ เจ้าหน้าที่ที่จะเข้าถึงความลับ และเงื่อนไขในการเปิดเผยความลับ ระเบียบนี้จะเป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับล่างลงมาปฏิบัติ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐวางระเบียบไว้เช่นใดและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบนั้นแล้ว หากระเบียบไม่รอบคอบทำให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดที่ไม่ควร

เปิดเผยก็ไม่สมควรจะให้เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เพราะได้ปฏิบัติตามระเบียบโดยสุจริตแล้ว

2. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการแต่ละชั้นย่อมมีคุณค่าในหลายด้าน ซึ่งประโยชน์ในแต่ละด้านอาจขัดกันได้มิใช่ว่าด้านเข้าข้ออ้างเป็นความลับแล้วจะต้องกับและเปิดเผยมิได้เสมอไป มาตรา 20(2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง(ระดับสูงเพียงพอจะรับผิดชอบได้) อาจวินิจฉัยได้ว่าข้อมูลข่าวสารใดควรเปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะแก่บุคคลใด หากมีประโยชน์ที่สำคัญยิ่งกว่าเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล หากการให้เปิดเผยได้ดำเนินการไป โดยสมควรแก่เหตุ (proportionality) ซึ่งในการตัดสินใจเปิดเผยดังกล่าว อาจมีการรอนสิทธิประโยชน์ของเอกชนบางประการก็ได้ แต่เพื่อรักษาประโยชน์ที่สำคัญกว่า สมควรให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลโดยอ้อมต้องมีการเยียวยา ดังนั้น มาตรา 20 วรรค 2 ยังคงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐคงต้องรับผิดชอบตามปกติ แม้เจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว แต่องค์กรคือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องทางแพ่งเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ ส่วนในแง่โทษทางอาญาหากมีก็เป็นแต่บังคับตามโทษปรับเพราะจะใช้โทษจำคุกแก่นิติบุคคลไม่ได้โดยสภาพอยู่แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์

ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ โดยที่คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่สอดคล้องคุณลักษณะโดยทั่วไป ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ องค์ประกอบจึงขยายให้รวมผู้มีความรู้ในข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทต่างๆ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลและผลักดันให้หน่วยงานต่างๆของภาครัฐปฏิบัติให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

1. สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อำนาจหน้าที่จึงครอบคลุมทั้งการสอดส่องความผิดพลาดและการแนะนำให้ปฏิบัติสิ่งที่ถูกต้อง
2. ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพนักงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายก็จะมีโอกาสขอคำปรึกษาได้เสมอ
3. เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ต้องการทั้งความรับผิดชอบทางการเมืองที่จะให้เป็นรัฐบาลที่โปร่งใส
4. พิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องที่มีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การไม่จัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การไม่จัดให้ตรวจค้น การไม่จัดทำให้ การดำเนินการโดยล่าช้าหรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอาจมีความเห็นให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการอยู่ในมาตรฐานที่กฎหมายต้องการ
5. จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง การจัดทำรายงานเสนอรัฐบาลจะเป็นการแก้ไขปัญหาในระดับชาติ แต่ที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานละเลยโอกาสอันนี้ แต่พระราชบัญญัตินี้กระตุ้นให้ดำเนินการโดยเข้มงวดตามแต่สถานการณ์ หากปัญหานั้นจะทำปีละครั้งก็ได้ หากปัญหามากจะทำปีละหลายครั้งก็ได้
6. อาจมีหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่โดยตรงต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆของราชการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้อาจมิได้หลีกตามสาขาความชำนาญและปริมาณของคดี โดยกฎหมายให้ความยืดหยุ่นไว้แล้วว่า คณะหนึ่งจะต้องมีไม่น้อยกว่า 3 คน จึงเปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สอดคล้องกับปริมาณและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

3.1.1.3 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517⁹

ในการปฏิบัติราชการนั้นย่อมมีความเกี่ยวข้องกับเอกสาร บุคคล และสถานที่ต่างๆ และในกรดำเนินงานของรัฐ ย่อมจะมีสิ่งที่เป็นความลับของราชการซึ่งไม่สมควรจะเปิดเผยให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องได้ทราบ เพราะถ้าความลับรั่วไหลไปยังบุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของราชการและกระทบกระเทือนเสถียรภาพของรัฐบาลตลอดจนเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีมติให้วางระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ส่วนราชการทั้งปวงให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้

ความมุ่งหมายของระเบียบนี้ เพื่อกำหนดหลักการขั้นพื้นฐานและมาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่ราชการ โดยให้ถือปฏิบัติตามความเหมาะสมและเป็นหลักประกันในด้านการรักษาความปลอดภัยเพื่อพิทักษ์รักษาและป้องกันสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการมิให้รั่วไหลหรือรู้ไปถึง หรือตกไปอยู่กับบุคคลผู้ที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่จะต้องทราบ เพื่อป้องกันการจารกรรม ทั้งจากบุคคลภายในและภายนอกวงราชการ เพื่อพิทักษ์รักษาและป้องกันการก่อวินาศกรรมแก่บุคคล สิ่งของ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ เพื่อป้องกันการบ่อนทำลายอันจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อความสามัคคี หรือความมั่นคงแห่งชาติ โดยยึดหลักว่า "การปกปิดข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก ส่วนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นข้อยกเว้น"

⁹ "ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 37 (16 กุมภาพันธ์ 2518)

การรักษาความปลอดภัยตามระเบียบนี้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับบุคคล
2. การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับเอกสาร
3. การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับสถานที่

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของบุคคล เอกสาร และสถานที่ ในระเบียบนี้ได้กำหนดชั้นความลับไว้ 4 ชั้น คือ

1. ชั้นที่สูงสุด (TOP SECRET) ได้แก่ความลับที่มีความสำคัญที่สุดเกี่ยวกับข่าวสาร วัตถุ หรือบุคคล ซึ่งถ้าหากความลับดังกล่าวทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบ จะทำให้เกิดความเสียหายหรือเป็นกัณฑ์อันตรายต่อความมั่นคง ความปลอดภัย หรือความสงบเรียบร้อยของประเทศไทย หรือพันธมิตรอย่างร้ายแรงที่สุด
2. ชั้นมาก (SECRET) ได้แก่ความลับที่มีความสำคัญมาก เกี่ยวแก่ข่าวสาร วัตถุ หรือบุคคล ซึ่งหากความลับดังกล่าวทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลที่ไม่มีหน้าที่ได้ทราบ จะทำให้เกิดความเสียหายหรือเป็นกัณฑ์อันตรายต่อความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศไทยหรือพันธมิตร หรือความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรอย่างร้ายแรง
3. ชั้น (CONFIDENTIAL) ได้แก่ความลับที่มีความสำคัญเกี่ยวแก่ข่าวสาร วัตถุ หรือบุคคล ซึ่งถ้าหากความลับดังกล่าวทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบ จะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางการ หรือต่อเกียรติภูมิของประเทศไทยหรือพันธมิตรได้
4. ชั้นปิด (RESTRICTED) ได้แก่ ความลับซึ่งไม่พึงเปิดเผยให้ผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบ โดยสงวนไว้ให้ทราบเฉพาะบุคคลที่มีหน้าที่ต้องทราบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการเท่านั้น

การกำหนดชั้นความลับของเอกสารให้พิจารณาจากความสำคัญในเนื้อหาของเอกสารนั้นเป็นหลัก โดยแยกพิจารณาผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับดังต่อไปนี้

1. ผู้มีอำนาจกำหนดชั้น “ลับที่สุด” ได้แก่ ข้าราชการตั้งแต่ ตำแหน่ง หรือเทียบเท่าตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ ขึ้นไป

- อธิบดี
- หัวหน้าคณะชุด
- ผู้ช่วยชุดทหาร
- ผู้บัญชาการตำรวจ
- หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นต่อปลัดกระทรวง ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ

2. ผู้มีอำนาจกำหนดชั้น “ลับมาก” ได้แก่ ข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหรือเทียบเท่าตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ ขึ้นไป

- หัวหน้ากอง
- ผู้บังคับการกรม
- ผู้บังคับหมวดเรือ
- ผู้บังคับหมวดการกองบิน
- หัวหน้าหน่วยราชการอิสระซึ่งมีตำแหน่งชั้นหัวหน้าแผนก ผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับการเรือชั้นสาม และผู้บังคับหมวดบิน

3. ผู้มีอำนาจกำหนดชั้น “ลับ” และ “ปกปิด” ได้แก่

- หัวหน้าแผนก
- ผู้บังคับกองร้อย
- ผู้บังคับการเรือชั้นสาม
- ผู้บังคับหมวดบิน

จะเห็นได้ว่าการกำหนดว่าเอกสารใดเป็นความลับหรือไม่และมีชั้นความลับอยู่ในชั้นไหน ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจกำหนดชั้น ความเจือใจที่ระบุไว้ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย แห่งชาติ พ.ศ. 2517 โดยพิจารณาจากความสำคัญในเนื้อหาของเอกสารนั้น นอกจากนี้ ในทางปฏิบัตินั้น การกำหนดชั้นความลับมักจะกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในหน่วยงานนั้นๆนั้นเอง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ ทิมพีดีเอกสารนั้นๆนั้นเอง และในการกำหนดชั้นความลับก็ไม่มีมาตรฐานใดๆกำหนดไว้โดยชัดเจน และไม่มีองค์กรใดที่จะมาควบคุมการกำหนดชั้นความลับ ทั้งนี้เพราะการกำหนดชั้นความลับนั้นถือว่าเป็น ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และเมื่อมีการกำหนดชั้นความลับแล้ว ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับมักจะ ไม่ยอมลดชั้นความลับ จึงเป็นอุปสรรคแก่ประชาชนในการที่จะเข้าตรวจสอบข้อมูลหรือเอกสารนั้นๆ และ เมื่อมีการกำหนดชั้นความลับแล้วก็ไม่มีการทักเฝ้าที่กำหนดไว้ว่าเอกสารนั้นๆจะสิ้นสุดการเป็นเอกสาร ลับเมื่อใด ส่วนปัญหาที่เกิดจากการขอตรวจสอบเอกสารของประชาชนนั้น มักเกิดจากการปฏิเสธของ เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับเอกสารนั้น โดยมักจะอ้างว่าเอกสารของราชการเป็นเอกสารลับไม่อาจเปิดเผย ให้แก่บุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะแนวความคิดที่ว่าเอกสารราชการย่อมจะเป็นความลับ ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะขอตรวจสอบหรือล่วงรู้ถึงเนื้อหาในเอกสารราชการทั้งๆที่เอกสารนั้นไม่ใช่ เอกสารลับตามความหมายในระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนแนวความคิดดังกล่าวเสียโดยให้ประชาชนสามารถเข้าทำการตรวจสอบเอกสารนั้นๆ ได้ ถ้าเอกสารนั้นๆไม่เป็นเอกสารลับ ดังที่ระเบียบฯกำหนดไว้ อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีโอกาสเข้าไปรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในส่วนที่ประชาชนเห็นว่ากิจการหรือโครงการ ของรัฐจะมีผลกระทบต่อคน โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อเป็นการ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้อย่างแท้จริง

3.1.1.4 วิเคราะห์สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ

สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ สิทธิได้รับคำชี้แจง และเหตุผลจาก หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 58 และ 59 ซึ่งในบทบัญญัติทั้งสองมาตราได้ใช้ถ้อยคำว่า "บุคคล ย่อมมีสิทธิ....." หมายความว่า หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นจะ ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้แก่ประชาชน องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองดังกล่าว จะปฏิเสธการ

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งต่างๆ โดยแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้
2. อำนาจดุลพินิจ คือสิ่งที่ตรงข้ามกับอำนาจผูกพัน

เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้นบทบัญญัติกฎหมายใดๆที่ได้บัญญัติขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติว่า “มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

รัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal-Democratic State) หรืออีกนัยหนึ่งรัฐที่จัดองค์การทางการเมืองการปกครองของตนเองโดยยึดมั่นในหลักนิติรัฐ (Legal State-Principle) และหลักประชาธิปไตย (Democratic Principle) ¹⁰ นั้น มีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่หลักหนึ่งซึ่งเรียกกันว่า “ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” หลักกฎหมายปกครองดังกล่าวนี้มีความหมายว่า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆที่อาจมีผลกระทบต่อ สิทธิ เสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย¹¹ โดยนัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ

¹⁰ Michel Fromont et Alfred Rieg (sous la direction de). “ Introduction au Droit allemand (Republique federale).” Tome 11. Paris. Cujas. 1984 .p 13-36

¹¹ R. Carre de Malberg. “ Contribution a la theorie generale del’ Etat ” , Paris. SNRS . 1962. Tome 1. P 489

“ ข้อจำกัด ” (Limitation)¹² และการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น¹³

เมื่อพิจารณาเรื่องการใช้สิทธิของบุคคล(รวมถึงองค์การพัฒนาเอกชน) ในการได้รับทราบข้อมูล และข่าวสารจากทางราชการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 จะเห็นได้ว่าใช้คำว่า “.....บุคคลอาจมีสิทธิ.....” ซึ่งถ้อยคำในบทบัญญัตินี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและข่าวสารราชการอาจจะให้ หรือไม่ให้ข้อมูลและข่าวสารดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ถือว่าเป็นเรื่องดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่จะทราบว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจนั้นจะต้องพิจารณาว่ากฎหมายใช้ถ้อยคำกำหนดผลทางกฎหมายเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นไว้อย่างไร เช่น “ จะต้อง ” หรือ “ มีอำนาจ ” หรือ “ สามารถ ” หรือ “ อาจ....ก็ได้ ”¹⁴ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “ อาจ ” จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะให้หรือไม่ให้ข้อมูลข่าวสารก็ได้ เมื่อกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการที่จะให้ข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชน

การขอทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มักเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเสมอ เพราะเมื่อมีการร้องขอเพื่อทราบข้อมูลข่าวสาร มักจะได้รับการปฏิเสธจากทางราชการโดยอ้างว่าเป็นเรื่องลับ หรือเป็นเอกสารลับไม่สามารถเปิดเผยให้แก่บุคคลอื่นล่วงรู้ได้ทั้งๆที่เรื่องนั้นๆหรือเอกสารนั้นๆไม่ใช่เอกสารลับตามความหมายที่ระบุไว้ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 หรือเป็นความลับตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติว่าไม่ต้องเปิดเผย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึง

¹² Michel Stassinopoulos. “ Traite des actes administratifs ”, Paris, L.G.D.J. 1973 , p 18-19

¹³ Ibid. p 22.

¹⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร.ปริทัศน์กฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ:พิ.เค.พรินติ้งเฮ้าส์), หน้า 201.

การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของราชการที่
เกี่ยวข้องประกอบกัน¹⁵

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. 2540 มีลำดับชั้นทางกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติส่วนระเบียบว่าด้วยการรักษาความ
ปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 มีฐานะเป็นกฎหมายกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นเนื้อหาสาระของระเบียบว่า
ด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 จะต้องสอดคล้องกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
นั้นมีหลักการว่าจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนการปกปิดเป็นข้อยกเว้น แต่ระเบียบว่า
ด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 มีหลักการว่าจะต้องปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการ
ส่วนการเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น ซึ่งจะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. 2540 ก็ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 มีความขัดแย้งกัน ทั้งนี้อาจมี
เหตุผลจากการที่ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ได้ถูกกำหนดขึ้นในขณะที่
ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ซึ่งจำเป็นจะต้องปกปิดข้อมูลต่างๆเพื่อไม่ให้รั่วไหลไปสู่ศัตรู อันจะมีผล
กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตร ปัจจุบันทั้งพระราช
บัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.
2517 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ดังนั้นหากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการขอรับทราบข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นผู้ถูกโต้
แย้งย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ได้โดยถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการเยียวยาข้อขัดข้องในการขอรับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ
นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติบทเฉพาะกาดตามมาตรา
43 ว่า "ให้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ ยังคงบังคับใช้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ระเบียบที่คณะรัฐ
มนตรีกำหนดตามมาตรา 16 จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น" ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระเบียบว่าด้วยการรักษา

¹⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสาร
ของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิ
ให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ
และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน.....

ความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนของการขอทราบข้อมูลข่าวสารของราชการขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น การจะได้รับ การตอบรับหรือการปฏิเสธการขอทราบข้อมูลข่าวสารอยู่ที่ตัวผู้บริหารองค์การพัฒนาเอกชนเป็นหลัก ถ้ามีอิทธิพลก็ของ่าย ในการสัมมนากลุ่มขององค์การพัฒนาเอกชนมีการสรุปว่าประเทศไทยขาดข้อมูล ทั้งระบบราชการไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างดีเพราะฉะนั้นถ้าหากจะรู้ข้อมูลต่างๆ แม้จะมีกฎหมายเขียนให้อำนาจองค์การพัฒนาเอกชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร แต่ความจริงแล้วไม่เป็นไปตามนั้นเพราะการบริหารข้อมูลไม่เป็นไปตามนั้น¹⁶

3.1.1.5 กรณีตัวอย่างปัญหาการใช้สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ

กรณีโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (ธนาถ) องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้แสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของประชาชนเพื่อเรียกร้องสิทธิตามมาตรา 6(1) โดย องค์การพัฒนาเอกชนใช้สิทธินี้และเป็นตัวแทนโจทก์อีก 74 คน คือคุณหญิง ชดช้อย โสภณพานิช นายกสมาคมสร้างสรรค์ไทย เป็นโจทก์ฟ้องคดีหมายเลขคำที่ ป.ค. 87 / 2538 ฟ้องกรุงเทพมหานครเป็นจำเลยที่ 1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ร.อ.กฤษณา อรุณวัฒน์ ณ อุชฺชา) จำเลยที่ 2

ข้อหาหรือฐานความผิด สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ

ข้อเท็จจริงของคดีตามฟ้อง

¹⁶ สัมภาษณ์ อรสา ศาสตรระวี เลขานุการมูลนิธิเพื่อการศึกษาตลอดชีวิต เมื่อ 19 มิถุนายน

เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2535 ข้อที่ 1 ได้ทำสัญญาให้สัมปทานระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร (ชานง) กับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด ซึ่งบริษัทดังกล่าวจะทำการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนเป็นรางไฟฟ้าขระดับตามเส้นทางต่อไปนี้คือ

1. เส้นทางสุขุมวิท ระยะทาง 16.9 กิโลเมตร รวมสถานีรับส่งระหว่างเส้นทาง 18 สถานี เริ่มจากสุขุมวิท 77 ข้ามสะพานพระโขนง ไปเพลินจิต เข้าพระรามที่ 1 เข้าพหลโยธิน ไปหมอชิต (สถานีขนส่งสายเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ)

2. เส้นทางสีลม ระยะทาง 6.8 กิโลเมตร รวมสถานีรับส่งระหว่างเส้นทาง 8 สถานี (รวมสถานีร่วม 1 สถานี) เริ่มจากเชิงสะพานตากสิน มุ่งกรุงเทพฯ ผ่านสาทร ผ่านช่องนนทรี เข้า ถนนสีลม ผ่านราชดำริ เข้าสู่ ถนนพระรามที่ 1 ปลายทางที่ สนามกีฬาแห่งชาติ

การก่อสร้างเป็นรถไฟฟ้าขระดับสูงจากพื้นดินโดยก่อสร้างตรงกลางถนนสายต่างๆ ดังกล่าว การก่อสร้างใช้เวลาประมาณ 3 ปี ในระหว่างนั้นจะต้องสูญเสียจราจรไป มีการปิดกั้นเปลี่ยนแปลงเส้นทางจราจร เกิดเสียงดัง และฝุ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อจราจร คุณภาพสิ่งแวดล้อม กว้างๆ เช่น เสียงจากการก่อสร้าง ฝุ่นจากการขุดดินและควันทิ้งจากการจราจรติดขัดและเครื่องจักรจากการทำงาน อันตรายอันอาจจะเกิดจากวัตถุที่ตกหล่น จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การงาน การเดินทาง และคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ ตามปกติสุขและเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของโงทก็อย่างแน่นอน

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

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม....”

โจทก์จึงได้ทำหนังสือลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ส่งถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อขอทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง

1. แผนการจราจรของถนนทุกสายที่รถไฟแท่นผ่าน รวมถึงแผนการจราจรในบริเวณถนนโกกี้เมือง บริเวณถนนพระรามที่ 9 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ฯลฯ บริเวณจุดตัดโครงการทางรถไฟยกระดับและทางด่วนชั้นที่ 1 และผลกระทบต่อระบบการจราจรโดยรวมของกรุงเทพมหานครและแผนการลดปัญหานี้
2. แผนการก่อสร้าง
3. โครงสร้างของโครงการ ประกอบด้วยพื้นที่ก่อสร้าง สถานี ความสูง และจุดที่จะก่อสร้างสถานี พื้นที่และสถานที่ก่อสร้างบนโคทางขึ้นลงสถานีที่กำหนดไว้ทุกๆ 800 เมตร ตลอดเส้นทางสัมปทาน
4. การเตรียมการรองรับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษ อากาศ ฝุ่นละออง เสียง
5. ความปลอดภัยระหว่างการก่อสร้างและเปิดใช้งานแล้ว

ปรากฏว่าการร้องขอดังกล่าวได้รับการเพิกเฉยจากกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ในวันที่ 10 มีนาคม 2538 จึงได้ยื่นฟ้องศาลโดยคณะทนายความโครงการสภานายความพิทักษ์สิ่งแวดล้อม 10 ท่าน โดยได้รับมอบหมายจากประชาชน 73 ท่าน

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

ข้อ 1 ให้จำเลยทั้งสองเปิดเผยหรือดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ระบุไว้ในฟ้องแก่โจทก์โดยไม่ชักช้า

ข้อ 2 ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวในข้อ 1 ให้จำเลยทั้งสองนำมาเปิดเผยในศาลโดยให้โจทก์ได้มีโอกาสตรวจและซักถามจำเลยเพื่อให้เกิดความกระจ่างและเป็นประโยชน์ต่อโจทก์และประชาชนในอันที่จะบรรเทา หรือหลีกเลี่ยงผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่โจทก์และประชาชนต่อไป รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติอีกด้วย

ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2538 ศาลนัดพร้อมและไต่ถามถึงประนีประนอมยอมความระหว่างโจทก์และจำเลย ปรากฏผลคือให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดสร้างรถไฟฟ้าธนาของทุกวันพฤหัสบดีของเดือน โดยเริ่มในวันที่ 8 มิถุนายน 2538 รวม 4 ครั้ง พร้อมทั้งมอบข้อมูลข่าวสารตามที่โจทก์ร้องขอ จึงมีผลให้คดียุติลงได้ด้วยการถอนฟ้อง ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2538

3.1.2 สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทน

เมื่อมีการกระทำใดๆเกิดขึ้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและมีผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ประชาชนแต่ละคนย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนเพื่อชดใช้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นในฐานะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายแห่งที่ว่าด้วย สิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ซึ่งผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนได้จะต้องเป็นไปตามเจองใจซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด

ผู้ได้รับเสียหายจากอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษจะสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนตามหลักกฎหมายเรื่องละเมิดหรือไม่เพียงใด จะต้องพิจารณาว่ามีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายเกิดขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามเจองใจแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้ ” ดังนั้น การที่ผู้ใดจะยื่นฟ้องต่อศาล จะต้องมิประโยชน์เกี่ยวข้องกับการยื่นฟ้อง คือต้องเป็นเรื่องที่ผู้นั้นสมควรจะขอความคุ้มครองสิทธิต่อศาล หรือเป็นเรื่องซึ่งผู้นั้นจะต้องใช้สิทธิทางศาล¹⁷

ฉะนั้น การที่จะเป็นคู่ความในคดีนั้นมีหลักเกณฑ์ ดังนี้¹⁸

¹⁷ พิพัฒน์ จักรางกูร , คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2529), หน้า 3.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4

1. ต้องเป็นบุคคล หมายถึง บุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล
2. ต้องเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในคดีนั้น โดยเอกพินิจพิจารณาเป็น 2 กรณี
 - 2.1 มีข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ในทางแพ่ง หมายความว่า มีการกระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างบุคคล เช่น แดงขับรถชนดำบาดเจ็บ ดำอาจฟ้องแดงเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะดำมีสิทธิที่จะไม่ให้ใครมาทำร้ายร่างกายของตน เมื่อแดงมาทำถือว่าละเมิดสิทธิดำ อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของดำตามกฎหมายแพ่ง
 - 2.2 มีเรื่องที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล หมายความว่า เป็นเรื่องที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยกฎหมายรับรองต่อเมื่อบุคคลนั้นได้ขอสิทธิจากศาลเสียก่อน ได้แก่การเป็นผู้พิทักษ์ของผู้เสมือนไร้ความสามารถ หรือเป็นผู้อนุบาลของคนไร้ความสามารถ เป็นต้น
3. ผู้ที่จะเป็นคู่ความต้องมีความสามารถ หมายความว่า บุคคลที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทน เพื่อชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 เช่น ผู้เยาว์จะต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมแสดงต่อศาลก่อนจึงจะดำเนินคดีในศาลได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนไว้ในมาตรา 6 (2) ซึ่งบัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) การได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ”

บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะให้บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ เฉพาะกรณีที่การแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของคำว่า ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนตามมาตรา 6 (2) คือค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคสองซึ่งบัญญัติว่า “อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะการละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกของจำเลยอันได้ก่อนนั้นด้วย”

จากบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสองดังกล่าวได้อธิบายความหมายของคำว่า ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายได้เสียไปเนื่องจากมีบุคคลอื่นเอาทรัพย์สินนั้นไปโดยไม่มีอำนาจ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีสิทธิที่จะเอาทรัพย์สินนั้นกลับคืน ถ้าคืนไม่ได้จึงให้ใช้ราคาทรัพย์สิน การให้คืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา เป็นค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้หากมีความเสียหายเกิดขึ้นด้วย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิบังคับให้ใช้ค่าเสียหายได้ และให้ถือว่าค่าเสียหายอยู่ในความหมายของคำว่าค่าสินไหมทดแทนด้วย

ค่าเสียหายอันพึงบังคับให้ใช้ หมายถึง การบังคับให้ค่าใช้จ่ายเป็นเงินเพื่อให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นหมดสิ้นไป และความเสียหายที่ไม่เป็นเงินเป็นทองตราค่าไม่ได้

ดังนั้นคำว่าค่าสินไหมทดแทนจึงรวมถึงการคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาและค่าเสียหาย ส่วนคำว่า ค่าเสียหายไม่รวมถึงการคืนทรัพย์สินและใช้ราคาทรัพย์สิน เหตุผลที่ใช้คำที่แตกต่างกันนี้มีผลต่างกันในเรื่องอายุความฟ้องร้องคดีตามมาตรา 448 เพราะมาตรานี้ใช้คำว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย” ซึ่งมีอายุความเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ส่วนการฟ้องให้อำนาจคืนทรัพย์สิน หรือใช้ราคาทรัพย์สิน ที่อรรถเอาทรัพย์สินของโจทก์ไปโดยละเมิด ซึ่งมีใช้การฟ้องเรียกค่าเสียหาย ต้องใช้อายุความตามมาตรา 164 มีอายุความ 10 ปี ซึ่งเป็นอายุความทั่วไป

อย่างไรก็ตาม สิทธิในกรณีดังกล่าวหากพิจารณาในเชิงกฎหมาย แม้จะมีได้มีข้อความใดๆ บัญญัติไว้ ใน มาตรา 6 (2) ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ตามกฎหมายโดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะเป็นเอกชนหรือรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ¹⁹ โดยเฉพาะเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งมาตรา 96 บัญญัติว่า

¹⁹ สุณีย์ มัทธิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายถึงแวกซ์คอม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม),

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตามเว้นแต่ในกรณีพิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
 - (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
 - (3) การกระทำหรือละเว้นในการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง หรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น
- ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบบรรเทาหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าทั้งรัฐและประชาชนแต่ละคนย่อมเป็นผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งได้หากได้รับความเสียหายจากมลพิษ ถ้าได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สิน โดยถือว่าถูกได้แย้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สิน

ลักษณะความรับผิดตามมาตรา 96 นี้ เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (STRICT LIABILITY) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายและเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้น มิได้มีการระงับในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการเสียหายที่ตนได้รับนั้น เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลยก็เพียงพอแล้ว เพราะกฎหมายต้นนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะต้องรับผิด เว้นแต่จำเลยจะพิสูจน์ได้ว่ามีข้อยกเว้นความรับผิดข้างต้นประการใดประการหนึ่งในสามประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายเกิดจากมลพิษ หากโจทก์ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากจำเลยโดยอาศัยมาตรา 96 นี้ โจทก์จะอยู่ในฐานะดีกว่าการฟ้องโดยอาศัยมาตรา 420 หรือ 437 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการฟ้องตามมาตรา 420 โจทก์ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจาก “การจงใจหรือประมาทเลินเล่อ” ของจำเลย ในการฟ้องตาม มาตรา 437 เป็นความรับผิดที่ใช้เฉพาะ

กับกรณีความเสียหายเกิดจากยานพาหนะ อันเนื่องด้วยกำลังเครื่องจักรกล หรือเกิดจากทรัพย์สินอันตรายเท่านั้น

มีข้อนำตั้งเกดว่า กฎหมายใช้คำว่า ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหาย ซึ่งหมายถึงค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับชดเชยคืนเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ แม้กฎหมายจะกำหนดสิทธิให้บุคคลรวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน เรียกร้องตามสิทธิดังกล่าวได้แต่ยังคงมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับอำนาจฟ้องขององค์การพัฒนาเอกชน บางประการซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

3.1.2.1 ข้อจำกัดการใช้สิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ในทางแพ่งเกิดขึ้น บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและ องค์การพัฒนาเอกชน อาจมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิเรียกร้องในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ข้อจำกัดในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่ง

คำจำกัดความของคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายถึง องค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งจดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม²⁰

²⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากประกอบกิจกรรมดังกล่าวมีสิทธิของจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

องค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ ไปซึ่งไม่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
ภาคธุรกิจเอกชน องค์การชาวบ้าน และประชาชนแต่ละคน

เนื่องจากเมื่อมีข้อโต้แย้งสิทธิอันเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นบุคคลที่จะมีสิทธิเป็น
คู่ความในคดีจะต้องเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน กล่าวคือ เป็น บุคคล
ธรรมดาหรือนิติบุคคล

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความของคำว่า บุคคล ตาม มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นว่า สิทธิในการเป็นคู่ความของ
องค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ ไปซึ่งไม่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
โดยเฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โครงการ ศูนย์ คณะกรรมการ องค์การ ชมรม
กลุ่ม เป็นต้น จะไม่สามารถเป็นคู่ความในคดีได้เพราะไม่มีสภาพบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์

ข้อจำกัดในการเป็นคู่ความในคดีมีผลทำให้องค์การพัฒนาเอกชนซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการ
พิทักษ์สิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้มีสภาพบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่สามารถเป็นโจทก์
ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือทดแทนจากรัฐ

2. ข้อจำกัดในความเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในคดี

การที่บุคคลใดจะเสนอกคดีต่อศาล คดีนั้นจะต้องเป็นคดีของคนคือสิทธินั้นจะต้องเป็นของคน
และสิทธิของคนได้ถูกโต้แย้งแล้วจึงจะเสนอกคดีนั้นต่อศาลได้ตามหลักกฎหมายแพ่ง บุคคลที่มีอำนาจ
ฟ้องคดีละเมิดคือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ
ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด²¹ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามกฎหมาย เมื่อจำเลยทำให้เสียหาย
แก่สิทธิของโจทก์แล้วก็จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน โจทก์จึงมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้จำเลยชำระหนี้ค่า

²¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำ
ต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน
หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

สินไหมทดแทนซึ่งจำเลยจำต้องชดใช้ตาม มาตรา 420 นั้น เมื่อจำเลยไม่ชื้อยอมเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจเสนอคดีของคนต่อศาลได้

ในกรณีทำให้เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินของคนนั้นเห็นได้ง่าย เพราะร่างกายและทรัพย์สินเป็นของคน คนก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะไม่ให้ผู้อื่นมาทำให้เสียหาย แต่บางกรณีทรัพย์สินไม่ใช่ของคนเพียงแต่มีสิทธิที่จะใช้หรือเป็นของส่วนรวมที่คนมีสิทธิที่จะใช้ มีผู้ทำให้ทรัพย์สินนั้นต้องเสียหายหรือเสียดสิทธิที่จะใช้นั้นไป จะมีอำนาจฟ้องคดีละเมิดได้เพียงใด

ตัวอย่างในเรื่องนี้คือ กรณีการปล่อยกากน้ำตาลและน้ำทิ้งจากโรงงานน้ำตาลขอนแก่น เป็นเหตุให้สารโมลาสรั่วไหลลงไปในลำน้ำพองเป็นเหตุให้ลำน้ำพองเน่า และน้ำเสียได้ไหลเข้าสู่ลำน้ำชี ที่จังหวัดมหาสารคาม ผ่านจังหวัดร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ แล้วไหลเข้ามาพร้อมกับแม่น้ำมูลที่จังหวัดอุบลราชธานี ตลอดระยะทางที่น้ำเน่าไหลผ่านได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมา โดยเฉพาะทำให้ปลาตายเป็นจำนวนมากและระบบการผลิตน้ำประปาเสียหายไม่สามารถผลิตน้ำประปาได้ กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ปรึกษาหารือมายังสำนักงานอัยการสูงสุด เกี่ยวกับอำนาจฟ้องของกระทรวงสาธารณสุขว่ามีอำนาจฟ้องผู้กระทำให้เกิดน้ำเสีย ฐานละเมิดได้หรือไม่ สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าแหล่งน้ำธรรมชาติเป็นทรัพยากรธรรมชาติ มิใช่ทรัพย์สินของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น แม้จะมีผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แหล่งน้ำดังกล่าวเสียหาย ก็หาเป็นการ “ทำค่อ” กระทรวงสาธารณสุขตามนัยของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กระทรวงสาธารณสุขจึงมิใช่ผู้ถูกทำลายละเมิดจึงไม่มีอำนาจฟ้อง²²

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของโจทก์ เพราะถือว่าโจทก์มิใช่เจ้าของทรัพย์สิน ดังนั้นจึงไม่มีข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิทางแพ่ง แต่อย่างไรก็ตาม โจทก์น่าจะฟ้องคดีละเมิดในกรณีนี้ได้โดยบรรยายฟ้องให้แจ้งชัดว่าโจทก์เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษกล่าวคือบรรยายฟ้องให้เห็นว่าโจทก์ได้รับความเสียหายยิ่งกว่าประชาชนทั่วไป

²² จิตติ เจริญจำ, บันทึกของท้ายข้อหาหรือของสำนักงานอัยการสูงสุด เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2536), หน้า 506-511.

3.1.2.2 วิเคราะห์การใช้สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทน

การใช้สิทธิในการฟ้องร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับความสะดวกจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษอันเป็นสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 6 (2)) เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มความระมัดระวังให้แก่ภาครัฐในการดำเนินโครงการ หรือกิจการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์การพัฒนาเอกชน มีสิทธิฟ้องร้องเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำได้ถ้าสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและช่วยป้องกันตนเองจากปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

เมื่อพิจารณาในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพขององค์การพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามาเป็นคู่ความเพื่อฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐแล้วจะเห็นได้ว่าองค์การพัฒนาเอกชนซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแต่ละแห่งจะมีสถานภาพที่แตกต่างกัน อาจแยกได้ 3 ประเภท คือ

1. องค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งจดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม หมายถึงองค์การพัฒนาเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 7)
2. องค์การพัฒนาเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติคือ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
3. องค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

บุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะต้องมีฐานะเป็นบุคคลกล่าวคือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ฉะนั้น องค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมไม่มีความสามารถที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ ดังนั้นจึง

ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนขาดฐานรองรับที่มั่นคงในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเรื่องสิ่งแวดล้อม และมีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนจึงไม่สัมฤทธิ์ผล

อย่างไรก็ตาม แม้องค์การพัฒนาเอกชนจะไม่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้ในนามของตนเอง หากประชาชนต้องการให้องค์การพัฒนาเอกชนดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม ย่อมดำเนินการได้โดยการมอบอำนาจให้ตัวแทนขององค์การพัฒนาเอกชนฟ้องคดีแทนโดยทำหนังสือมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกในองค์การพัฒนาเอกชนเป็นผู้แทนตนในคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 60 วรรคสอง และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5) ซึ่งบัญญัติว่า

“ องค์กรเอกชนที่ได้ออกระเบียบตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย”

ถึงแม้จะมีช่องทางกฎหมายเพื่อให้คู่ความมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีแทนตนได้ก็ตาม แต่คำนิยามของคนไทยมักจะไม่นอยากขึ้นโรงขึ้นศาล ดังนั้นเมื่อเกิดการละเมิดเรื่องสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ประชาชนมักจะไม่ฟ้องคดีต่อศาล จึงเป็นเหตุให้ผู้ก่อมลพิษไม่เกิดความเกรงกลัวและรู้สึกว่าผิดชอบต่อสังคม ดังนั้นหากมีการขยายสิทธิให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถฟ้องคดีเมื่อมีการละเมิดเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ หรือสามารถฟ้องคดีแทนประชาชนในนามขององค์การพัฒนาเอกชนแล้วย่อมจะทำให้การมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น

ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนให้สามารถดำเนินการเพื่อป้องกันสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดครุบริงให้สิทธิทางกฎหมายแก่การจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อ

การคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 10(8) คือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่รับรองสมาคมตามมาตรา 40²³ และให้อำนาจสมาคมนั้นสามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคโดยมีอำนาจฟ้องคดีได้ตามมาตรา 41 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ให้สมาคมที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา 40 มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้และมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกของสมาคม.....”

การที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้นจะสามารถแก้ไขปัญหาก็แก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ทำให้ประชาชนสามารถป้องกันสิทธิของตนได้ และความลำบากในการดำเนินคดีต่อผู้ทำละเมิดจะหมดไป ดังนั้นหากนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดเรื่องสิ่งแวดล้อม ข่อมจะ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างยิ่ง

3.1.2.3 กรณีตัวอย่างปัญหาการใช้สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทน

กรณีปัญหาน้ำเป็นพิษที่ลำน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

ลำน้ำพองเป็นแหล่งน้ำสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสาขาแยกออกไปบรรจบกับแม่น้ำสายสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือลำน้ำชี และแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นเสมือนเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงผู้คนในภาคอีสานที่ชาวเกษตรกรใช้ในการเพาะปลูก บริโภค ทำการประมง เลี้ยงสัตว์ และใช้น้ำในการทำน้ำประปา

²³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40 บัญญัติว่า “สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าและข้อบังคับของสมาคมดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรองเพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ได้.....”

เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2535 เกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้นที่โรงงานผลิตไม้อัดจากชานอ้อย และโรงงานผลิตน้ำตาลขอนแก่นซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงได้นำน้ำจากบ่อพักของโรงงานน้ำตาลดับเพลิง โดยการฉีดน้ำ น้ำที่ใช้ดับเพลิงนั้นเป็นน้ำเสียจากการล้างหม้อเก็บกากน้ำตาล ก่อนเกิดเหตุไฟไหม้โรงไม้อัดนั้น ถึงโมลาส 1 ถึง จากจำนวน 7 ถึง ของโรงงานน้ำตาลขอนแก่น ได้เกิดแตกรั่วทำให้กากน้ำตาลไหลออกมาจำนวนมาก และโรงงานได้ใช้รถแทรกเตอร์คันดินเป็นเขื่อนกันสารโมลาสเอาไว้ การดับเพลิงโดยการฉีดน้ำทำให้เกิดแรงดันของน้ำพุ่งทะลุเขื่อน จึงมีผลให้สารโมลาสเป็นจำนวนมากไหลทะลักลงสู่ลำน้ำพองไปผสมกับกากน้ำตาลซึ่งไหลลงไปก่อนหน้านั้นแล้ว จึงทำให้เกิดเน่าเสียครั้งใหญ่ขึ้น ฝ่ายปกครองจังหวัดได้เข้ามาแก้ไขปัญหาโดยคิดว่าหากปล่อยน้ำจากเขื่อนอุบลรัตน์ลงสู่ลำน้ำพองแล้วจะทำให้ น้ำจากเขื่อนสามารถเจือจางสารโมลาสในลำน้ำลงไป และแรงน้ำจะพัดพาเอาสารโมลาสกระจายไปได้ไกลอันจะช่วยผ่อนคลายความเข้มข้นของสารโมลาสลงไปได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นจึงได้สั่งการให้เปิดเขื่อนอุบลรัตน์ปล่อยน้ำออกสู่ลำน้ำพอง แต่ด้วยเหตุที่ปริมาณสารโมลาสในลำน้ำพองมีจำนวนมากมาฆมหาศาลและมีความเข้มข้นมาก ทำให้แรงดันของน้ำจากเขื่อนพัดพาเอาสารโมลาสกระจายไปในวงกว้าง และไหลไปตามลำน้ำพองไปสู่อำเภอ และลำน้ำมูลอย่างรวดเร็ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงกระจายไปยังอีก 5 จังหวัด ที่น้ำไหลผ่าน คือ จังหวัดมหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร และอุบลราชธานี

ผลกระทบที่ได้รับก็คือ การประปาไม่อาจใช้น้ำในลำน้ำพองทำน้ำประปาได้ เครื่องจักรได้รับความเสียหาย เนื่องจากน้ำสารโมลาสเข้มข้นเจือปนอยู่ สัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ตายลงเป็นจำนวนมาก เพราะน้ำไม่มีออกซิเจน ความเสียหายที่ชาวบ้านได้รับก็คือ ไม่สามารถจับปลาได้ การเพาะปลูกได้รับความเสียหาย สัตว์เลี้ยงตาย เมื่อประเมินความเสียหายแล้วคิดเป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท

จากกรณีเกิดภาวะน้ำเสียดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขได้ปรึกษาหารือมายังสำนักอัยการสูงสุด เกี่ยวกับอำนาจฟ้องของกระทรวงสาธารณสุขว่ามีอำนาจฟ้องผู้กระทำให้น้ำเสียฐานละเมิดได้หรือไม่ และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบบันทึกข้อหารือ ที่ 47 / 2535 ว่า แหล่งน้ำธรรมชาติเป็นทรัพยากรธรรมชาติ มิใช่ทรัพย์สินของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น แม้จะมีผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แหล่งน้ำดังกล่าวเสียหายก็หาเป็นการ "ทำต่อ" กระทรวงสาธารณสุขตามนัยของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ และแม้กระทรวงสาธารณสุขจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแหล่งน้ำ ก็เป็นเพียงผลต่อเนื่องอันเกิดจากการกระทำที่ได้ "ทำต่อ" กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขจึงมิใช่ผู้ถูกทำละเมิดตามนัยของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนขององค์การพัฒนาเอกชนเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำละเมิดของโรงงานอุตสาหกรรมน้ำดาตงซึ่งสมควรที่ผู้เสียหายซึ่งเป็นชาวบ้านจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่มีเป้าหมายโดยตรงเพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านต่างๆ และได้เพิ่มวัตถุประสงค์ของสมาคมในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้านหนึ่งด้วย ได้มอบหมายให้ทนายความจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายด้วยการหาวิธีการที่จะทำให้ชาวบ้านได้รับชดเชยค่าเสียหาย แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากการกระทำละเมิดจะต้องมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เสียหาย จึงจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิด เพราะมีการโต้แย้งสิทธิในทางแพ่งเกิดขึ้น เนื่องจากปลาและสัตว์น้ำในลำน้ำพอง-ชี-มูลเป็นสาธารณะประโยชน์ที่ไม่มีผู้ใดกล่าวอ้างเป็นเจ้าของได้ เพราะฉะนั้นชาวบ้านจึงไม่เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้ว เมื่อมีการฟ้องร้องคดี ในที่สุดศาลอาจยกฟ้องก็ได้ อย่างไรก็ตาม สมาคมฯ ได้พยายามชักจูงให้ผู้เสียหายมอบอำนาจให้ทนายของสมาคมฯ ดำเนินคดีให้แทน แต่ผู้เสียหายก็ไม่ได้มอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทน เนื่องจากสภาพความเสียหายคลั่งคลายไป คุณภาพลำน้ำทั้งสามสายกลับฟื้นคืนดีขึ้นใหม่จนอยู่ในสภาพเกือบเป็นปกติ ประกอบกับชาวบ้านเกิดความกังวลใจในการที่จะฟ้องคดีต่อศาล และไม่อยากเสียเวลาในการขึ้นโรงขึ้นศาล การฟ้องคดีนี้จึงเป็นอันต้องระงับไป

กรณีตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า อำนาจในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีข้อจำกัดอยู่ องค์การพัฒนาเอกชนไม่สามารถใช้บทบาทของตนเองได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนให้สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองเมื่อมีการละเมิดเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ส่วนปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการโต้แย้งสิทธิหรือไม่นั้น ในชั้นพิจารณาคดีโจทก์ก็น่าจะนำสืบให้ศาลเห็นว่าโจทก์เสียหายเป็นพิเศษ กล่าวคือ แม้ปลาและสัตว์น้ำในลำน้ำทั้งสามสายจะเป็นสาธารณะประโยชน์ ก็ตาม ชาวบ้านที่มีอาชีพประมงและยังชีพด้วยการหาปลาและสัตว์น้ำ ข่อมจะมีความเสียหายเป็นพิเศษกว่าชาวบ้านคนอื่นๆที่ไม่ได้มีอาชีพประมง ดังนั้น เมื่อมีบุคคลใดทำให้ลำน้ำเน่าเสียและมีผลทำให้ปลาและสัตว์น้ำตาย จนไม่สามารถทำประมงได้ ข่อมถือว่ามี การโต้แย้งสิทธิในทางแพ่งเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องผู้ทำละเมิดได้

3.1.3 สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ

เมื่อมีการกระทำของผู้ก่อมลพิษทำให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และผลที่เกิดจากการกระทำของผู้ก่อมลพิษทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ข้อมติว่ามีการกระทำอันเป็นการได้แก่สิทธิของบุคคลเกิดขึ้น และกลายเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ผู้ก่อมลพิษย่อมจะต้องรับโทษทางอาญา โดยปกติแล้วรัฐมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น รัฐจะต้องดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดได้โดยตรง ยกเว้นแต่เป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว เจ้าหน้าที่งานของรัฐจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์เสียก่อน

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะมลพิษมักจะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ต้องช่วยกันในการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองสิทธิของประชาชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐได้ตระหนักว่าหน้าที่ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นของทุกฝ่ายร่วมกัน จึงได้กระจายภาระหน้าที่นี้ให้แก่ประชาชน โดยให้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไว้ดังนี้

“ มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐประสงค์จะให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน เพื่อให้เจ้าพนักงาน ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อผู้กระทำผิดต่อไป

การร้องเรียน หมายถึง การที่บุคคลใด ๆ ได้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจว่า มีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นและข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวใช้มาตรการบังคับแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย สิทธิ

ของบุคคลในการร้องเรียนจะถูกร้องรับโดยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

การร้องเรียน เป็นมาตรการขั้นต้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์การพัฒนามนุษย์สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นกลไกที่จะช่วยผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดประสิทธิผลเร็วขึ้น ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าอัตราค่าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีขีดจำกัดในการที่จะต้องสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันมิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการใช้สิทธิร้องเรียนเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวก ประหยัด และไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก นอกจากนี้ยังเป็นการลดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ร้องเรียนกับผู้ละเมิดกฎหมาย เพราะผู้ร้องเรียนเพียงแต่ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนขั้นต้น เพื่อให้หน่วยงานนั้นๆ ใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับต่อผู้ละเมิดกฎหมาย และอาจจะนำไปสู่การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางอาญา หรือมาตรการบังคับทางแพ่ง ต่อผู้ละเมิดกฎหมายต่อไป แล้วแต่กรณี

ตัวอย่างของกฎหมายที่รองรับสิทธิในการร้องเรียนของประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชน ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ข้อ 7 (4) กำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ กำหนดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เพื่อรายงานคณบดีมนตรี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) บัญญัติความหมาย "คำกล่าวโทษ" หมายถึงการที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

ดังนั้น มาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือองค์การพัฒนามนุษย์ ซึ่งมีผู้เสียหายจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิที่จะกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่

ที่ว่ามิบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ดี ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีในความผิดที่เกิดขึ้น แต่ไม่ได้รับรองสิทธิให้บุคคลหรือองค์การพัฒนานอกชน มีสิทธิฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย

เมื่อมีการกระทำผิดอาญาที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาดังกล่าว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 คือ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย

ผู้เสียหายคือใครนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) บัญญัติว่า หมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นผู้มีอำนาจจัดการแทนได้ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6

ผู้เสียหายที่จะมีอำนาจฟ้องคดีอาญา จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย กล่าวคือ ผู้เสียหายซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีอาญานั้นมิใช่ว่าเป็นเพียงผู้เสียหายโดยพฤตินัย คือตามความเป็นจริงเท่านั้น ยังต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยประกอบด้วย ผู้เสียหายโดยพฤตินัยแต่ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยนั้น ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาแล้ว ย่อมกล่าวได้ว่าเป็นผู้เสียหายตามความเป็นจริง แต่โดยที่เป็นผู้กระทำผิดร่วมกับจำเลยอันเป็นส่วนก่อให้เกิดความผิดนั้นขึ้น จึงมิใช่เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย²⁴

เมื่อเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 123 วรรค 1) และร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รองหรือเหนือพนักงานสอบสวนและเป็นผู้ที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 124 วรรค 1) ส่วนการกล่าวโทษนั้นสามารถกล่าวโทษต่อบุคคลดังกล่าวได้โดยอนุโลม (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 127 วรรค 1) แต่บุคคลดังกล่าวจะไม่บันทึกกล่าวโทษในกรณีต่อไปนี้

1. เมื่อผู้กล่าวโทษไม่ยอมแจ้งว่าเขาคือใคร
2. เมื่อกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์

²⁴ สัญญา ธรรมศักดิ์, ประศาสน์ อวอชัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 ถึง ภาค 3 มาตรา 1-171 (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2529), หน้า 351-352.

3. คำกล่าวโทษที่บันทึกแล้ว และผู้กล่าวโทษไม่ยอมลงลายมือชื่อ เจ้าหน้าที่รับคำกล่าวโทษจะไม่จัดการแก้คำกล่าวโทษนั้นก็ได้(ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 127 วรรค 2-3)

จะเห็นได้ว่าในการกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานนั้น ยังมีข้อยกเว้นที่เจ้าพนักงานจะไม่ยอมจัดการตามคำกล่าวโทษก็ได้ หากปรากฏว่า ผู้กล่าวโทษไม่แสดงว่าตนเป็นใคร ซึ่งเป็นอุปสรรคในการที่จะให้ประชาชนเข้ามาทำงานช่วยรัฐในการสอดส่องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพราะผู้ก่อมลพิษนั้นมักจะเป็นผู้มีอิทธิพล หรือฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี เช่นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้นการที่จะให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องเสียดังกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานโดยให้ผู้กล่าวโทษต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานว่าตนเป็นใคร หรือลงลายมือชื่อในบันทึกคำกล่าวโทษด้วย ย่อมจะทำให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดไม่กล้ากล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน ทั้งนี้เพราะเป็นห่วงความปลอดภัยของตนเอง

3.1.3.1 ข้อจำกัดการใช้สิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผู้เสียหายที่จะร้องทุกข์ เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญา ย่อมไม่เป็นผู้เสียหายที่จะมีอำนาจในการร้องทุกข์ตามกฎหมายได้ ฉะนั้น ในการร้องทุกข์ ผู้เสียหายจะต้องแสดงให้เจ้าพนักงานดังกล่าวข้างต้น ได้เห็นในเบื้องต้นว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น และตนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย สำหรับความผิดอาญาทั่วไป เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย หรือกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส หรือความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ความเสียหายย่อมเป็นที่ประจักษ์จากลักษณะบาดแผลที่ถูกทำร้าย หรือร่องรอยความเสียหายที่ปรากฏบนตัวทรัพย์สิน แต่ในการกระทำความผิดอาญาอันเกิดจากการก่อมลพิษย่อมเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะแสดงความเสียหายให้ปรากฏต่อเจ้าพนักงาน และไม่สามารถกล่าวอ้างได้อย่างชัดเจนว่าความเสียหายเป็นผลมาจากการก่อมลพิษ ทำให้เจ้าพนักงานไม่สามารถรับคำร้องทุกข์ และดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดได้ และการที่จะพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการก่อมลพิษหรือไม่จำเป็นจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์เป็นเวลานานว่ามีการก่อมลพิษเกิดขึ้น และผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการก่อมลพิษนั้น

ดังนั้นจึงควรแก้ไขหลักการของการเป็นผู้เสียหายในการกระทำผิดอาญาที่สืบเนื่องจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้ถือว่าบุคคลที่อยู่ใกล้เครื่องแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือความเป็นอยู่ของเขาได้รับผลกระทบกระเทือนจากการแพร่กระจายของมลพิษในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้อื่น เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในความผิดต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินในขณะที่หรือหลังจากมีการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับแหล่งแพร่มลพิษ หรือได้รับผลกระทบจากแหล่งมลพิษเป็นผู้เสียหาย ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 64 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความคิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความคิดเกิดขึ้นหรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกระทบกระเทือน เนื่องจากการกระทำความคิดเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ในการแก้ไขปัญหามลพิษและอุปสรรคที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีว่า บุคคลและองค์การพัฒนาเอกชนเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาในเรื่องการกระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และเพื่อให้องค์การพัฒนาเอกชนได้ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการควบคุม ดูแล ป้องกันสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องแก้ไขหลักเกณฑ์ในการเป็นผู้เสียหายในการกระทำผิดอาญาที่สืบเนื่องจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติหลักการไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้ถือว่าบุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆอันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตัวอย่างกฎหมายที่บัญญัติให้ผู้พบเห็นการกระทำผิดสามารถเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 51 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

3.1.3.2 วิเคราะห์การใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ

บทบาทของบุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนที่จะใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆอันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเพียงมาตรการที่รัฐได้มอบหมายให้บุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนคอยเฝ้าระมัดระวังและตรวจตราพฤติการณ์ หรือการดำเนินกิจกรรมของผู้ที่ได้กระทำการใดๆอันเป็นการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนสามารถร้องเรียนกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบได้

ดังนั้นเมื่อมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ บุคคล หรือองค์การพัฒนาเอกชนย่อมมีสิทธิกล่าวโทษได้ แต่อย่างไรก็ตามสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนในการใช้สิทธิกล่าวโทษนั้น ยังไม่มีความชัดเจนและครอบคลุม กล่าวคือ องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางองค์การมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล และบางองค์การไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทน ฉะนั้น เมื่อองค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจะใช้สิทธิในการกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานจึงไม่อาจใช้สิทธิดังกล่าวได้ เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) บัญญัติให้ “บุคคล” จึงจะมีสิทธิกล่าวโทษได้ ซึ่งคำว่า “บุคคล” นี้ ย่อมหมายถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่น

ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจกล่าวโทษได้ ทั้งๆที่ องค์การพัฒนาเอกชน ที่ไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลนั้น มีปรัชญาในการดำเนินงานเช่นเดียวกับ องค์การพัฒนาเอกชนที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากหรือถูกเอาเปรียบหรือความอยุติธรรม และมีกิจกรรมโดยไม่แสวงหากำไร

การที่จะรับรองสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนในการเฝ้าระมัดระวังและตรวจตราพฤติการณ์หรือการดำเนินกิจกรรมของผู้ก่อมลพิษหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนด

บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนในการกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานให้ชัดเจนโดยขยายสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนให้มีฐานะเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะส่งผลให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน ตลอดจนสามารถร้องทุกข์เพื่อให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง เพื่อป้องกันและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม

3.1.3.3 กรณีตัวอย่างปัญหาการใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ

กรณีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 อนุมัติให้ก่อสร้างอาคารสำนักงานของ กรมสรรพากร และกรมประชาสัมพันธ์ ณ บึงพิบูลย์วัฒนา

องค์การพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบสภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้วยการเป็นตัวแทนในการฟ้องคดีเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในเรื่องนี้ได้แก่ มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย โดยได้ฟ้องคดีแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ 122 / 2537 โดยผู้อำนวยการบริหารของมูลนิธิเป็นโจทก์ฟ้องในฐานะส่วนตัวและเป็นโจทก์ในฐานะเป็นตัวแทนของโจทก์อีก 6 ราย ได้ยื่นฟ้อง นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ วันฟ้อง) จำนวนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (นายพิศาล มุกตาศตร์สาทร ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ วันฟ้อง) จำนวนที่ 2 และกรมสรรพากร โดยอธิบดีกรมสรรพากร จำนวนที่ 3

ข้อหาหรือฐานความผิด คือ ทำให้เสียหาย และทำลายสิ่งแวดล้อม ละเมิด ก่อเหตุเดือดร้อน รำคาญ

ข้อเท็จจริงแห่งคดี²⁵

พื้นที่ในบริเวณซอซพทโยธิน 7 (ซอซอารีย์) หลังกระทรวงการคลังและพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดต่อกันเนื่องใกล้เคียงซึ่งเป็นชุมชนที่โงกทั้ง 7 ราช และประชาชน ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นที่อยู่อาศัย เป็นพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พื้นที่อีกส่วนหนึ่งกรุงเทพมหานครได้กันไว้เพื่อรับน้ำ มีลักษณะเป็นบึง เรียกว่า บึงพิบูลย์วัฒนา อยู่หลังหมู่บ้านพิบูลย์วัฒนาบริเวณพื้นที่เป็นที่ลุ่ม ชุ่มชื้น มีลักษณะเป็น wetland น้ำท่วมขังตลอดปีบริเวณนี้จึงค่อนข้างจะมีสภาพธรรมชาติเขียวขจี เป็นที่โล่ง จึงเป็นเสมือนปอดของคนในบริเวณใกล้เคียงในเขตพญาไททั้งหมด ที่ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และออกกำลังกาย ดังนั้นจึงมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2532 ให้สงวนพื้นที่ลุ่ม บึง สระ และแหล่งน้ำซึ่งอยู่ในพื้นที่ตามฟ้องไว้สำหรับเป็นพื้นที่รองรับน้ำและเก็บกักน้ำฝนเพื่อป้องกันน้ำท่วม

ต่อมาเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อปี พ.ศ. 2535 ทำให้กรมสรรพากรและกรมประชาสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนถนนราชดำเนินถูกเผาไป จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 (โดย นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี) อนุมัติให้ก่อสร้างอาคารของสองหน่วยงานนี้ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องพิจารณาว่าการสร้างอาคารสูงกว่าสิบชั้นขึ้นไปนั้นจะทำให้สภาวะอากาศในพื้นที่เสื่อมเสียและด้อยคุณภาพลงอย่างมาก มติของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการขัดกับมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2532 และด้วยเหตุที่พื้นที่ตามฟ้องอุดมสมบูรณ์ไปด้วยสัตว์ นานาชนิด พืชพันธุ์ไม้หลายพันธุ์ มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ค่อนข้างสมบูรณ์ตามหลักการจำแนกพื้นที่คุ้มครอง (protected area) ของกรมป่าไม้ที่มีลักษณะแตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปในกรุงเทพมหานคร และเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรและคุณค่าทางธรรมชาติอันควรแก่การอนุรักษ์

²⁵ การอภิปรายเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดย พันธ ทัศนียานนท์ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 จัดโดย ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม และจากคดีหมายเลขคำที่ 122/2537

จึงสมควรได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตาม มาตรา 43 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ก็ไม่ได้ประกาศตามที่โจทก์ได้เคยร้องขอ

โจทก์จึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลแพ่ง โดยมีประเด็นการฟ้อง คือ

1. ฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นจำเลยที่ 1
2. ฟ้องกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่ละเลยไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และขอทราบข้อมูลข่าวสารตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นจำเลยที่ 2
3. ฟ้องกรมสรรพากรให้ระงับการก่อสร้างอาคาร โดยมีอธิบดีกรมสรรพากรเป็นจำเลยที่ 3

ผลของการพิพากษาคดีปรากฏว่าศาลยกฟ้องจำเลยที่ 1 และ ที่ 3 โดยมีเหตุผลว่าโจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหาย ไม่มีสิทธิฟ้องเพราะที่ดินเป็นของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่ของโจทก์ ส่วนจำเลยที่ 3 คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นั้นศาลรับฟ้อง

โจทก์ยื่นอุทธรณ์ แต่ภายหลังกลับถอนฟ้อง เพราะโจทก์ไม่มีเจตนาที่จะฟ้องจำเลยที่ 2 เพียงแต่รูปคดีนำไป

คดีนี้เป็นเรื่องพิพาทในทางแพ่ง แต่มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับคำพิพากษาคดีนี้ โดยศาลได้ยกฟ้องจำเลยที่ 1 และ 3 โดยมีเหตุผลว่า โจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องเพราะที่ดินเป็นของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่ของโจทก์ ดังนั้น หากโจทก์ในคดีนี้ใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาหรือเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในชั้นต้น ว่าได้พบเห็นการกระทำใดๆอันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผลของคดีน่าจะมีผลเช่นเดียวกับคดีแพ่งข้างต้นคือ ศาลพิพากษาออกฟ้องเพราะโจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหายและไม่มีความบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าให้บุคคลผู้พบเห็นการกระทำผิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมสามารถกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และให้ถือว่าผู้พบเห็นดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ดังนั้นการที่จะให้บุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจตรา สอดส่อง เฝ้าระวัง คุพฤติกรรมหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ได้ผล ความวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนให้ชัดเจน เกี่ยวกับเรื่องอำนาจฟ้องของบุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะอำนาจของผู้พบเห็นการกระทำความผิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้สามารถเป็นผู้กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานและเป็นผู้เสียหาย ความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ซึ่งจะทำให้การทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมบรรลุผลได้อย่างมาก และเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ก่อมลพิษเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะก่อมลพิษ อันจะส่งผลให้ประชาชนโดยส่วนรวมมีสันติสุข มีสภาวะแวดล้อมที่ดีปราศจากภาวะมลพิษ

องค์การพัฒนาเอกชนในฐานะการเป็นตัวแทนของประชาชน

การใช้บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งตามข้อดังกล่าวมาแล้วนั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การพัฒนาดังกล่าวนั้นๆ ว่าจะมีศักยภาพเพียงใดและมีความเป็นตัวแทนของประชาชนหรือไม่ กล่าวคือ หากองค์การพัฒนาดังกล่าวนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือองค์การพัฒนาเอกชนที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคล หรือกลุ่มคน หรือชมรม ฯลฯ ได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือความอยุติธรรม และเป็นองค์การที่มีกิจกรรมโดยไม่แสวงหากำไร มิได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองแล้ว ย่อมถือว่าเป็นองค์การพัฒนาเอกชน มิใช่เพียงกลุ่มคนทำงานกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

ปัจจุบันองค์การพัฒนาเอกชนเป็นที่ยอมรับของสังคมมากขึ้น ทั้งในเมืองและชนบทเนื่องจากปฏิบัติงานด้วยจุดมุ่งหมายเชิงอุดมการณ์มากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยมีผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก มุ่งตรงไปที่ปัญหาสังคมหรือช่องว่างอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ติดตามมา การทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนมีรากฐานที่สอดคล้องกับพื้นเพของคนไทย โดยพัฒนามาจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้แก่ ชาวไร่ชาวนา ชาวสวน หรือจากความรู้ สึกนึกคิดของชุมชนที่ประสบปัญหา โดยแต่ละองค์การจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนประสานความคิดเห็นจากชุมชน นำความคิดและความรู้ไปให้ชาวบ้านเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจเลือกทางออกของตัวเอง ชีวทัศน์ที่เคารพความคิดเห็นผู้เฒ่าผู้แก่และประสบการณ์ชาวบ้าน มีลักษณะการทำงานที่ยึดถือความคิดและความต้องการของประชาชนในชุมชนที่ทำงานอยู่ จึงเป็นการทำงานที่ให้ความสำคัญต่อคน

ในระดับล่างคือประชาชน ฉะนั้นการกำหนดนโยบายและแผนการทำงานจึงมาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักที่สำคัญ ลักษณะการทำงานดังกล่าวจึงทำให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน แต่การเป็นตัวแทนของประชาชนดังกล่าวจะมีลักษณะแตกต่างจากการเป็นตัวแทนประชาชนโดยการเลือกตั้ง เพราะไม่ได้ผ่านขั้นตอนของการเลือกตั้ง แต่ประชาชนยอมรับให้เป็นตัวแทนเนื่องจากลักษณะการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนนั่นเอง

ความสำเร็จในการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนนั้นเกิดจากการที่ทุกส่วนในท้องถิ่นที่องค์การพัฒนาเอกชนเข้าไปทำงานนั้น ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น โครงการจนกระทั่งโครงการสำเร็จเสร็จสิ้น มีลักษณะการทำงานที่โปร่งใสเพราะ การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนมาตั้งแต่ต้น จากลักษณะการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนนี้เอง จึงทำให้หลายประเทศเห็นความสำคัญขององค์การพัฒนาเอกชนจึงได้หาแนวทางที่จะให้้องค์การพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่างของประเทศที่ยอมรับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของหน่วยงานของรัฐ คือประเทศฟิลิปปินส์ ได้ร่างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งกฎหมายนี้กำหนดให้้องค์การพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นต้องได้เข้าร่วมเป็นหน่วยพิเศษในการทำงานร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่นของรัฐบาล²⁶ จึงมีผลทำให้ตัวแทนขององค์การพัฒนาเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในคณะผู้บริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐบาล มีบทบาทร่วมอย่างสำคัญในการกำหนดโครงการ การวางแผน การบริหารร่วมกับท้องถิ่น ทำให้โครงการเหล่านั้นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะตัวแทนขององค์การพัฒนาเอกชนที่เข้าไปร่วมในคณะผู้บริหารนั้น ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการที่จะพิจารณาดำเนินโครงการต่างๆตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

²⁶ ข่าวสด 14 มกราคม 2540 เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ องค์กรเอกชนในการกระจายอำนาจ

3.2 บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในฐานะเป็นตัวแทนภาครัฐ

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ดังนั้นในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การให้รัฐเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดูแลป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมย่อมจะไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้นรัฐจึงได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือรัฐในการแก้ไขปัญหา โดยเปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการในกฎหมายต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้บทบาทในฐานะเป็นตัวแทนภาครัฐในการเข้ามาดำเนินกิจกรรมร่วมกับภาครัฐ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้บัญญัติให้องค์การพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดให้มีหน้าที่ต่างๆดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

3.2.1 หน้าที่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

บทเรียนในอดีตที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการที่จะให้รัฐเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าว ย่อมจะทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนั้นหากต้องการให้การพัฒนาบรรลุผลหรืออนุรักษ์สิ่งใดเอาไว้ จำเป็นต้องให้ประชาชนหรือชาวบ้านในห้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมโดยจัดองค์การชาวบ้านขึ้นเป็นแกนนำ และสร้างเครือข่ายองค์การชาวบ้านให้แพร่หลายทั่วไป

การให้ประชาชนหรือชาวบ้านเข้าไปร่วมในกิจการสาธารณะ ไม่อาจเกิดขึ้นอย่างมีจิตสำนึก หากไม่มีการกระจายอำนาจและจัดสรรทรัพยากรจากการผูกขาดของรัฐไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง มอบอำนาจให้ชุมชนเป็นเจ้าของและจัดการใช้ประโยชน์บางส่วนเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการอนุรักษ์หรือการจัดสรรใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน

ปัจจุบันองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นที่ยอมรับของสังคมมากขึ้นทั้งในเมืองและชนบท เนื่องจากปฏิบัติงานด้วยอุดมการณ์มากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ ทั้งประกาศจุดยืนในการทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะชนเป็นหลัก มุ่งตรงไปที่ปัญหาสังคม หรือช่องว่างอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดตามมา รัฐได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าวจึงได้ยอมรับบทบาทของบุคคลรวมทั้งองค์การพัฒนานอกชนโคอให้มีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (4) ซึ่งบัญญัติว่า

“ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคล รวมทั้งองค์การพัฒนานอกชน มีหน้าที่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การให้ข้อมูลต่างๆแก่เจ้าพนักงานเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69 ดังนี้

“บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักภัย ป้องกัน และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (4) จะกำหนดรองรับหน้าที่ของบุคคล รวมทั้งองค์การพัฒนานอกชนในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ไม่มีมาตรการใดในทางกฎหมายที่จะบังคับ ถ้าหากบุคคลหรือองค์การพัฒนานอกชนไม่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 6 ใช้ถ้อยคำว่า “บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่” ซึ่งชี้ให้เห็นว่า บุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนจะให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ได้

กฎหมายอื่น ๆ ที่มีมาตรการ ในการบังคับในกรณีบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535²⁷

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการเก็บหาข้อมูลทางวิชาการป่าไม้ การเก็บสถิติของกรมเจริญเติบโตของไม้ การประเมินผลการทำสวนป่า ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนป่าเพื่อตรวจสอบหรือให้คำแนะนำได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 23 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520²⁸

มาตรา 28 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลหรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ ให้ผู้รับใบอนุญาตหรือตัวแทน อำนาจความสะดวกตามควรแก่กรณี และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้รับใบอนุญาต หรือตัวแทนให้จัดการป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดจากการเจาะน้ำบาดาล ใช้น้ำบาดาลหรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลนั้นได้

²⁷ “พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535” ราชกิจจานุเบกษา 109 ตอนที่ 20 (13 มีนาคม 2535)

²⁸ “พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520” ราชกิจจานุเบกษา 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน

มาตรา 43 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามควรแก่กรณีในการปฏิบัติการตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535²⁹

มาตรา 44 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถือยศหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา
- (2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น
- (3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกต้องลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

²⁹ “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535” ราชกิจจานุเบกษา 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2535) :27-52

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวจะต้องแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย และให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 79 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือ ไม่ยอมแจ้งข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2.1.1 วิเคราะห์การทำหน้าที่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

เนื่องจากลักษณะการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนเป็นการทำงานที่กำหนดขึ้นจากความต้องการของชุมชน หรือปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อใช้วางโครงการและวิธีการปฏิบัติก่อนเสนอแผนงานไปให้แหล่งเงินทุนพิจารณาสนับสนุนว่าเห็นชอบต่อโครงการหรือไม่ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วก็ดำเนินงานไปโดยอิสระ มีการตรวจสอบบัญชีรายจ่ายและตรวจสอบประเมินโครงการในแต่ละปีเพื่อแหล่งเงินทุนจะได้ใช้พิจารณาโครงการในปีต่อไป ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนจึงส่งผู้ปฏิบัติงานไปคลุกคลีอยู่กับชาวบ้านหรือกลุ่มเป้าหมาย เรียนรู้จากชาวบ้าน ร่วมงานกันและเก็บรับบทเรียน ประสบการณ์ของชาวบ้านเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดโครงการ ปรับปรุงโครงการในปีต่อไป ดังนั้นงานขององค์การพัฒนาเอกชนจึงมาจากสภาพความเป็นจริงของชุมชน ในขณะที่รัฐเน้นการพัฒนาแบบบนสู่ล่าง (Top Down) ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนกลับเน้นการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) ที่ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสร้างเครือข่ายชาวบ้าน

การกำหนดงานพัฒนาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างของรัฐบาล กัมพลในการแก้ปัญหา การวางแผนของรัฐบาลไม่ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันไปของแต่ละชุมชนได้อย่างเพียงพอ ทั้งยังไปทำลายภูมิปัญญาและความศรัทธาเริ่มของชาวบ้าน สร้างอุปสรรคในการระดมทรัพยากรของ

ชุมชนมาใช้เพื่อชุมชน ทุกอย่างรวมศูนย์อำนาจขึ้นต่อส่วนกลางซึ่งอำนาจอยู่ในมือคนไม่กี่คนที่คุมรัฐบาลและรัฐบาล(กลไกระบบราชการ)มักอ้างว่าตัวเองเป็นฝ่ายถูกเสมอ³⁰

ลักษณะการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนที่แตกต่างจากการทำงานของภาครัฐดังกล่าวข้างต้น จึงมีการทำงานที่สวนทางหรือคัดค้านรัฐบาลและร่วมกันรณรงค์หรือคัดค้านนโยบายหรือโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น การสร้างเขื่อน หรือปัญหามลพิษต่างๆที่เกิดจากอุตสาหกรรม ต่อมาได้พัฒนาไปสู่การร่วมกันคิดและประเมินสถานะปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆเพื่อเสนอเป็นปัญหาและผลักดันในระดับนโยบายให้รัฐบาลรับไปพิจารณา ซึ่งการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนดังกล่าว ทำให้ภาครัฐเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์การพัฒนาเอกชน และองค์การพัฒนาเอกชนเองก็มองภาครัฐในภาพลบ และไม่ไว้วางใจการดำเนินการของภาครัฐ

ดังนั้นองค์การพัฒนาเอกชนควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินกิจกรรมโดยเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อการดำเนินโครงการต่างๆของภาครัฐไปสู่การร่วมกันคิดและหากกลยุทธ์ที่จะทำให้การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม สามารถเดินคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์การพัฒนาเอกชน โดยไม่ก่อความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐโดยมีองค์การพัฒนาเอกชนเข้าไปเชื่อมสอนและหนุนหลัง สร้างม็อบเพื่อคัดค้านหรือเรียกร้องสร้างเงื่อนไขต่างๆกับรัฐบาล

3.2.1.2 กรณีตัวอย่างปัญหาการทำหน้าที่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

กรณีเขื่อนโป่งขุนเพชร จังหวัดชัยภูมิ

โครงการโป่งขุนเพชร ตั้งอยู่ที่บ้านกระเจวน ตำบลโคกสะอาด อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ เป็นโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง บนลำห้วยโป่งขุนเพชร (ลำเชียงทา) สาขาสำคัญของแม่น้ำชี และเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนากลุ่มน้ำชีตอนบนของกรมชลประทาน ลักษณะโครงการเป็นการพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำสำรอง โดยการสร้างทำนบดินปิดกั้นลำห้วย ในเขตอำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 อนุมัติในหลักการให้

³⁰ พรชัย วีรณรงค์, "ท้ายเล่ม," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (15 มีนาคม – 3 เมษายน 2536)

กรมชลประทานดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำโป่งขุนเพชรในปีงบประมาณ 2533 และคาดว่าจะแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2536 รวมระยะเวลาก่อสร้าง 4 ปี แต่เนื่องจากประสบปัญหาความขัดแย้งกับราษฎรบางกลุ่ม จึงทำให้ต้องเลื่อนระยะเวลาการก่อสร้างออกไป

พื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ของโครงการ ได้แก่พื้นที่ทำอ่างเก็บน้ำสองฝั่งลำห้วยลำเชียงทาและแม่น้ำชี ที่ปัจจุบันมีการใช้น้ำโดยสถานีสูบน้ำของกรมชลประทานและกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานอยู่เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ลงมาถึง อำเภอเมืองจัตวา จังหวัดขอนแก่น มีเนื้อที่รวมกันประมาณ 100,000 ไร่ ซึ่งบริเวณนี้แต่เดิมมีปัญหาปริมาณในแม่น้ำชีไม่สม่ำเสมอ ไม่สามารถสูบน้ำทำการเพาะปลูกได้เต็มที่ โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง ปริมาณน้ำในแม่น้ำจะลดลงมากและบางครั้งจะแห้งขอด อ่างเก็บน้ำโป่งขุนเพชรจากการศึกษาวางโครงการ จะสามารถปล่อยน้ำลงมาตามลำน้ำเพื่อเสริมกับปริมาณน้ำตามธรรมชาติให้ปริมาณเพียงพอต่อการเพาะปลูกข้าวและผักต่างๆในช่วงฤดูแล้งได้อีกประมาณ 25,000 ไร่

โครงการอ่างเก็บน้ำโป่งขุนเพชร จะทำการก่อสร้างเป็นเขื่อนดินและอาคารประกอบปิดกั้นลำห้วยเชียงทา ความจุของอ่างเก็บน้ำที่ระดับเก็บกัก 96 ล้านลูกบาศก์เมตร ที่ระดับ 229 ม.(รทก.) พื้นที่ผิวน้ำระดับเก็บกักประมาณ 14 ตร. กม.

ประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ

1. สามารถส่งน้ำสนับสนุนช่วยเหลือพื้นที่โครงการสูบน้ำในฤดูฝนให้สามารถทำการเพาะปลูกได้อย่างเต็มที่
2. สามารถส่งน้ำช่วยเหลือการเพาะปลูกฤดูแล้ง ให้แก่พื้นที่บางส่วนในเขตโครงการได้ประมาณ 25,000 ไร่
3. สามารถใช้แหล่งเก็บน้ำเป็นแหล่งแพร่ เพาะ และขยายพันธุ์ปลาน้ำจืดและเป็นแหล่งจับปลาของราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง

กรมชลประทานได้ดำเนินการประกวดราคาและทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดสยามวัฒนาวิศวกรรมก่อสร้าง เป็นผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างเขื่อนหัวงานและอาคารประกอบของโครงการ

โปรงขุนเพชร เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2538 ราคาทำงาน 200,223,995.39 บาท ระยะเวลาในการก่อสร้าง 900 วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากกรมชลประทานให้เข้าทำงาน แต่จนถึงปัจจุบันนี้ กรมชลประทานยังไม่สามารถแจ้งให้ผู้รับจ้างเข้าทำงานตามสัญญาได้เนื่องจากมีราษฎรบางส่วนซึ่งนำโดย นายจุ่น กติบกลางคอน ได้เข้าร้องเรียนต่อทางราชการให้ระงับการก่อสร้างโครงการและต่อมาได้เข้าร่วมกับกลุ่มสมาชิกคนจน เดินทางเข้ามาชุมนุมบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาล ระหว่างวันที่ 4-16 เมษายน 2539 และได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมเจรจากับทางราชการเพื่อแก้ปัญหา

ข้อเรียกร้องของกลุ่มสมาชิกคนจน

1. ขอให้รัฐบาลตั้งคณะทำงานที่มีตัวแทนของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนร่วมเป็นคณะทำงานเพื่อทำการศึกษและพิจารณาร่วมกันอย่างละเอียดรอบคอบถึงผลได้และผลเสียของโครงการนี้ในทุกๆด้านว่ามีความเหมาะสมและคุ้มค่าหรือไม่
2. หากผลการศึกษาในข้อ 1. พบว่า “คุ้มค่า” ที่จะดำเนินการตามโครงการต่อไปขอให้รัฐบาลทำตามคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้แก่ชาวบ้าน “จะให้ราษฎรผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนมีสภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิม” และตอบสนองข้อเรียกร้องตั้งแต่ ข้อ 3-8
3. ขอให้อพยพโยกย้ายบ้านทุ่งเวียง บ้านใหม่ห้วยหินฝน ออกจากพื้นที่เดิมเนื่องจากไม่สามารถอยู่อาศัยและทำกินได้
4. ให้จ่ายค่าชดเชยที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ ที่ได้รับผลกระทบ ดังนี้
 - 4.1 ที่อยู่อาศัยที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่จริงในปัจจุบัน
 - 4.2 ที่ทำกินที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่จริงในปัจจุบัน
 - 4.3 บ้าน ที่อยู่อาศัย ต้นไม้ ส้วม บ่อน้ำ คอกสัตว์ โรงสีข้าว ทุ่งฉาง ฯลฯ
 - 4.4 ที่ดินที่เหลือจากถูกน้ำท่วม หรือน้ำล้อมรอบใช้ประโยชน์ไม่ได้ ต้องจ่าย ค่าชดเชยเช่นเดียวกับที่ถูกน้ำท่วม
5. ค่าชดเชยตามข้อ 4.
 - 5.1 ที่ดินทำกิน ไร่ละ 50,000 บาท
 - 5.2 ที่อยู่อาศัย งานละ 30,000 บาท
 - 5.3 ค่ารถถอน ค่าเสียหายจากการรื้อถอน ค่าเสื่อมราคาตามที่เป็นจริงตามข้อ 4.3
 - 5.4 ค่าต้นไม้ คิดตามผลประโยชน์ที่จะได้ในปัจจุบัน และอายุที่จะเก็บผลผลิตได้
6. ขอให้จัดพื้นที่รองรับการอพยพ ดังนี้
 - 6.1 ที่อยู่อาศัย ครอบครัพละ 1 ไร่ รวมบ้าน 1 หลัง

- 6.2 ที่ดินทำกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว
- 6.3 พื้นที่รองรับต้องมีสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โรงเรียน สถานอนามัย ระบบชลประทาน เป็นต้น
7. ถ้าไม่สามารถจัดพื้นที่รองรับได้ หรือไม่สามารถจัดหาพื้นที่ดินทำกินที่อุดมสมบูรณ์ หรือที่เหมาะสม ให้จ่ายเป็นเงินชดเชย ดังนี้
 - 7.1 ค่าที่ดินทำกิน ไร่ละ 50,000 บาท จำนวน 20 ไร่/ครอบครัว
 - 7.2 ที่ดินที่อยู่อาศัย งานละ 30,000 บาท จำนวน 1 ไร่/ครอบครัว
 - 7.3 ค่าบ้าน 1 หลัง ราคา 200,000 บาท/ครอบครัว
 - 7.4 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน 10,000 บาท/ครอบครัว
8. ค่าทดแทนการสูญเสียรายได้จากอาชีพการหาของป่า ครอบครัวละ 100,000 บาท/ปี เป็นเวลา 5 ปี รวมเป็นเงิน 500,000 บาท/ครอบครัว
9. ขอให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อ 1-8 ให้เสร็จก่อนลงมือก่อสร้างเขื่อน
10. หากรัฐบาลหรือทางราชการ ไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องข้อใดข้อหนึ่ง ขอให้ยกเลิกโครงการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2539 เห็นชอบผลการเจรจาแก้ไขปัญหา สมัชชาคนจน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการอ่างเก็บน้ำไปรงขุนเพชร ให้ชะลอการก่อสร้างไว้ก่อน โดยมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างเขื่อนไปรงขุนเพชร ตามผลการเจรจากับกลุ่มสมัชชาคนจน

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 ราษฎรอำเภอหนองบัวระเหว จำนวน 500 คน ได้มาชุมนุมที่หน้าศาลากลางจังหวัดชัยภูมิ เรียกร้องให้ทางราชการดำเนินการก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำไปรงขุนเพชร

จังหวัดชัยภูมิได้ประชุมผู้เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดวิธีการลงประชามติ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2540 โดยกำหนดพื้นที่ที่ราษฎรจะได้รับผลกระทบ และจะได้รับประโยชน์จากการสร้างเขื่อนทั้งทางตรงและทางอ้อมในพื้นที่ 17 ตำบล 5 อำเภอ คือ อำเภอเมืองชัยภูมิ บ้านเขว้า จัตุรัส และหนองบัวระเหวเพื่อให้ราษฎรทำการลงประชามติว่าจะสนับสนุน หรือคัดค้านการก่อสร้าง เขื่อนปรากฏว่ามีราษฎรที่ทำการลงประชามติจำนวนทั้งสิ้น 22,198 คน แสดงประชามติสนับสนุนให้ก่อสร้าง 22,194 คน และคัดค้าน 4 คน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการอ่างเก็บน้ำโป่งขุนเพชรนั้น จะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือทำประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งให้ตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 กรณีเขื่อนยังไม่ได้นำโครงการก่อสร้าง 4 เขื่อน

เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2540 ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ได้มีหนังสือถึงกรมชลประทานเพื่อแจ้งเรื่องที่ชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอำเภอหนองบัวระเหว ร้องเรียนเร่งรัดให้มีการก่อสร้างเขื่อนโป่งขุนเพชร

เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 กรมชลประทานได้มีหนังสือถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แจ้งว่า เห็นสมควรดำเนินการตามประชาคมฯ โดยเสนอให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 เพื่อให้มีการสร้างเขื่อนโป่งขุนเพชรต่อไป ซึ่งกระทรวงเกษตรฯ ได้มีบัญชาให้กรมชลประทานส่งผลการสำรวจประชาคมฯ ให้คณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการตามมติ ครม. 29 เมษายน 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับมติ ครม. ดังกล่าวและมีให้ขัดแย้งกับกลุ่มสมาชิกคนจน

เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2541 ได้มีกลุ่มราษฎรประมาณ 3,000 คนเศษ จาก อำเภอหนองบัวระเหว อำเภอบ้านเขว อำเภอดุสิต อำเภอเทพสถิต อัญมณีเมือง กิ่งอำเภอชัยใหญ่ ชุมชุม ณ ที่ว่าการอำเภอหนองบัวระเหว เพื่อเรียกร้องให้ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนโป่งขุนเพชร โดยยื่นข้อเสนอดังนี้

1. ให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนมติ ครม. เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2539 ในการที่ให้ชะลอการก่อสร้างเขื่อนโป่งขุนเพชรออกจากเขื่อนอื่น เนื่องจากได้มีการดำเนินการไปจนถึงขั้นลงนามในสัญญาจ้างแล้ว
2. ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งคณะกรรมการติดตามผลฯ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 21/2541 ลงวันที่ 14 มกราคม 2541 มาพบกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้อง

เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมชลประทาน ได้เดินทางไปพบกับผู้ชุมนุม ณ หน้าที่ว่าการอำเภอหนองบัวระเหว และได้ร่วมประชุมกับตัวแทนผู้ชุมนุม สรุปเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ดังนี้

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืนยันจะดำเนินการก่อสร้างเขื่อนโปร่งขุนเพชรต่อไป
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะนำเรื่องการก่อสร้างเขื่อนโปร่งขุนเพชรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติ ครม. เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 ซึ่งให้ชะลอการก่อสร้างเขื่อนโปร่งขุนเพชร
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะนำเรื่องกรณีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในข้อ 2 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในเดือนเมษายน 2541

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเรื่องเสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กษ 0303/15120 ลงวันที่ 28 เมษายน 2541 เพื่อขอให้ ครม. พิจารณาทบทวนโดยการยกเลิกมติ ครม. เมื่อ วันที่ 22 เมษายน 2539 และมติ ครม. เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการอ่างเก็บน้ำโปร่งขุนเพชร และอนุมัติให้กรมชลประทานดำเนินการก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำโปร่งขุนเพชรโดยด่วนต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังไม่สามารถดำเนินการสร้างเขื่อนได้เนื่องจากประสบปัญหาการคัดค้านจากราษฎร บ้านบุงเวียน อำเภอเทพสถิต และกลุ่มบ้านหัวหินฝน บ้านกระจวน และบ้านทับนาย ตำบลโคกสะอาด อำเภอหนองบัวระเหว ซึ่งเดิมรวมตัวกันคัดค้านโดยมี สกชอ. เป็นแกนนำ และต่อมาสมาชิกคนจนได้เข้าไปชักนำแทน แกนนำโดยนายจุ่น กลีบกลางคอน แต่ปัจจุบันนายสาคร สีใส ได้เข้ามาเป็นแกนนำแทน

กรณีการสร้างเขื่อนดังกล่าว ภาครัฐได้ดำเนินการเพื่อให้มีการลงประชามติแล้ว โดยมีผู้เห็นด้วยมากกว่าผู้คัดค้าน และในการจ่ายเงินค่าชดเชยนั้น ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนจำนวนมากยอมรับค่าชดเชยตามราคาที่ตกลงกัน มีราษฎรบางส่วนเท่านั้นที่ไม่ยอมรับค่าชดเชยตามราคาที่ราษฎรกลุ่มแรกยอมรับ โดยเรียกค่าชดเชยเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะมีองค์การพัฒนาเอกชนบางองค์กรหนุนหลังอยู่ คอยสนับสนุนการเคลื่อนไหวเรียกร้อง และเตือนสอน ให้ชาวบ้านเรียกร้องค่าชดเชยเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ได้ตกลงกันได้

การเคลื่อนไหวเรียกร้องค่าชดเชยสูงขึ้นดังกล่าวย่อมทำให้เห็นความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มราษฎรสองกลุ่ม ถ้าการเรียกร้องของราษฎรส่วนน้อยบรรลุผลโดยได้รับค่าชดเชยสูงกว่าราษฎรส่วนมากแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้น กล่าวคือ ราษฎรส่วนใหญ่ที่ยอมรับค่าชดเชยไปแล้วโดย

ไม่คือแพ่งและกระทำตามกฎหมาย กลับได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าราษฎรกลุ่มที่คือแพ่งโดยได้รับการสนับสนุนชื่อเรียกหรือจากองค์การพัฒนาเอกชน

บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนจะต้องดำเนินการโดยโปร่งใส ไม่มีเบื้องหน้าเบื้องหลัง ถ้าเห็นว่าโครงการของรัฐมีประโยชน์ และจำเป็นจะต้องดำเนินการแล้วควรจะเข้ามาช่วยภาครัฐ ในลักษณะการเข้าไปพูดคุยกับชาวบ้าน ซึ่งให้เห็นถึงข้อถูกผิด ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ไม่ใช่ตั้งตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับภาครัฐ และควรจะยึดหลักการปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเอกชน คือ การไม่แสวงหากำไร ไม่แสวงหาประโยชน์ มีเป้าหมายการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือความอยุติธรรม ดังนั้นราษฎรส่วนใหญ่ที่ยอมรับค่าชดเชยไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายก็ควรจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่ดีกว่า แต่กรณีตามปัญหานี้กลับกลายเป็นว่า ฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกลับจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าฝ่ายที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ดังนั้นเกี่ยวกับปัญหาการเรียกค่าชดเชยดังกล่าว องค์การพัฒนาเอกชนย่อมสามารถที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือเข้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์ถึงเวดล้อมโดยอาศัยความเป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่ใกล้ชิดกับราษฎรเข้าไปทำหน้าที่เจรจาต่อรองราคาค่าชดเชยตั้งแต่เริ่มแรกที่มีปัญหาย่อมจะทำให้ปัญหาทุกอย่างยุติลงตั้งแต่ต้น ความยุติธรรมต่างๆ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการลงทุนต่างๆ ในโครงการจะลดน้อยลง ระยะเวลาในการดำเนินโครงการจะรวดเร็วขึ้น ประชาชนทั่วไปย่อมได้รับประโยชน์จากโครงการเร็วขึ้น ดังนั้นการที่องค์การพัฒนาเอกชนเข้าไปหนุนฝ่ายที่เรียกร้องโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เท่ากับไม่ได้เข้ามาช่วยภาครัฐแต่เข้ามาต่อต้าน ดังนั้นจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและองค์การพัฒนาเอกชนขึ้นโดยต่างฝ่ายต่างเห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายตรงข้าม ฉะนั้นโอกาสที่จะร่วมทำงานด้วยกันจึงมีปัญหา อันจะส่งผลให้งานพัฒนาต่างๆหยุดลงและประชาชนย่อมไม่ได้รับประโยชน์ใดๆจากโครงการของรัฐ

3.2.2 หน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อการพิทักษ์ถึงเวดล้อม

องค์การพัฒนาเอกชนก่อตั้งขึ้นเนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ได้พบเห็นการกระทำของรัฐในการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคมในอดีตไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จ เพราะรัฐถือว่ารัฐเป็นผู้ที่แก้ปัญหาทุกอย่าง โดยเฉพาะในปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบการปก

ครองแบบแบ่งอำนาจ กล่าวคือ ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำกับนโยบายและการตัดสินใจแก่นำนโยบาย จากส่วนกลางไปสู่ประชาชนโดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน แต่เป็นการชี้แจงให้ประชาชน นอกจากนี้แนวความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคน ได้มีอิทธิพลให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวคิดแนวทางที่จะเข้าไปมีบทบาทช่วยเหลือประชาชนในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมแทนที่จะปล่อยให้ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหา

กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันขึ้นดังกล่าวข้างต้นมีปรัชญาในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคมโดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากหรือถูกเอารัดเอาเปรียบหรือความอยุติธรรม ดำเนินการโดยไม่หวังกำไร ไม่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองและเป็นองค์การเพื่อสาธารณะประโยชน์

ลักษณะดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนมีความอิสระและยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นๆ มีความใกล้ชิดกับประชาชน และชุมชนทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงของชุมชนและสามารถสร้างความไว้วางใจและชักนำให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทุกระดับตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมปรึกษา ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

ภาครัฐได้เล็งเห็นความสำคัญขององค์การพัฒนาเอกชนในการช่วยเหลือภาครัฐในการดูแลป้องกัน แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติกฎหมายรองรับหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (5) ซึ่งบัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลหรือองค์การพัฒนาเอกชนซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีกิจกรรมเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่นองค์การพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการ

พิทักษ์สิ่งแวดล้อม หากประสงค์จะจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 องค์การพัฒนานั้นๆจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายกล่าวคือ จะต้องมี ฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น

เหตุผลที่รัฐได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆให้้องค์การพัฒนาเอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องมาจากรัฐต้องการที่จะเข้ามากำกับดูแลการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชน เพราะสภาพการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนมีความเป็นตัวของตัวเองสูง และการจัดตั้งหรือดูแลองค์การสามารถทำได้ง่าย ดังนั้นหากรัฐบัญญัติกฎหมายรองรับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยรัฐพร้อมที่จะสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนแล้ว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการที่จะใช้ในการกำกับดูแลเพื่อให้การทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนนั้นดำเนินไปอย่างมีระเบียบภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ทั้งนี้โดยมีมาตรการส่งเสริมเป็นสิ่งจูงใจให้้องค์การพัฒนาเอกชนยินยอมสมัครใจเข้ามาอยู่ในกรอบเป้าหมายของการกำกับดูแลโดยภาครัฐ มาตรการที่จะใช้ในการกำกับดูแลองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดวิธีการไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 8 ดังนี้

“ มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิจดทะเบียนเป็น้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็น้องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายโดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ

การเป็นนิติบุคคลหมายถึงเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 ว่าด้วยบุคคล หมวด 2 ว่าด้วยนิติบุคคล ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ นิติบุคคลในรูปของสมาคมและนิติบุคคลในรูปของมูลนิธิ ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยจึงต้องเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับอำนาจแล้ว ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้เช่นกันในข้อ 1 (1) สำหรับเหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้องค์การพัฒนาเอกชนที่มีความประสงค์จะเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายจะต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเสียก่อนนั้น สืบเนื่องมาจากรัฐต้องการที่จะคัดเลือกองค์การพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามาช่วยเหลือรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้กลไกของการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเสียก่อน ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้นั้นย่อมต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบสถานภาพ คุณสมบัติและประเภทของกิจกรรมมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือกระทรวงศึกษาธิการเสียก่อน โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่จะควบคุมทะเบียนสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งเท่ากับได้มีการกั้นกรองคุณสมบัติโดยหน่วยงานของรัฐมาแล้วถึง 2 หน่วยงาน ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนตามกฎหมายต่างประเทศนั้น จะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติมาก่อนเช่นเดียวกับองค์การพัฒนาเอกชนไทย นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ข้อ 1 (2) ยังกำหนดอีกว่าในกรณีที่เป็นสมาคม หรือมูลนิธิตามกฎหมายต่างประเทศแล้วต้องมีสำนักงานสาขาเป็นที่ตั้งทำการอยู่ในประเทศไทยซึ่งแสดงถึงศักยภาพความมั่นคงขององค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศที่สามารถขยายเครือข่ายของงานมายังประเทศไทยได้

2. มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากองค์การพัฒนาเอกชนมีจำนวนมากและมีกิจกรรมหลายประเภท ดังนั้นหากองค์การพัฒนาเอกชนใดที่ต้องการที่จะจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์การพัฒนาดังกล่าวนั้นจะต้องมีความชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมโดยมีกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอยู่ในวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น จึงจะอยู่ในขอบเขตของคุณสมบัติที่จะขอจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้

3. มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไร

องค์การพัฒนาเอกชนมีลักษณะและรูปแบบของการทำงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและในบางครั้งอาจมีความสามารถถึงกับมีอำนาจในการจูงใจ หรือชักจูงประชาชนที่ทำงานด้วยให้คล้อยตามแนวความคิดของพวกเขาได้ ดังนั้น หากองค์การพัฒนาเอกชนใดที่แม้จะดำเนินการโดยไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแสวงหาประโยชน์ มุ่งค้าหรือหากำไร แต่ก็อาจจะมีความเป็นไปได้ที่จะแบ่งเจาะเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ดังนั้นกฎหมายจึงต้องบัญญัติกำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เพื่อเป็นการแสดงถึงความบริสุทธิ์ในการดำเนินงานเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยแท้จริง

องค์การพัฒนาเอกชนใดที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากมีความประสงค์ที่จะจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและข้อมีสิทธิของจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. ขึ้นคำขอจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามแบบ คส. 1 ซึ่งเป็นแบบที่ระบุถึงรายละเอียดต่างๆขององค์การ อาทิเช่น สถานที่ตั้ง และที่ติดต่อผู้เป็นตัวแทนนิติบุคคลพร้อมทั้งแนบเอกสารสำคัญที่แสดงถึงสถานภาพขององค์การ นั้น คือสำเนาใบสำคัญแสดงการเป็นนิติบุคคลที่มีคำรับรองของมุกนิธหรือสมาคม สำเนาข้อบังคับขององค์การ หลักฐานการเป็นตัวแทนขององค์การ และหลักฐานแสดงกิจกรรม หรือแผนงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2. เมื่อผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว องค์การพัฒนาเอกชนนั้นก็จะได้รับการขึ้นชั้นถึงการเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมด้วยหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 8 องค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียน ประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งและร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินการโดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

บทบัญญัติข้างต้นเป็นมาตรการที่รัฐใช้เป็นสิ่งจูงใจให้้องค์การพัฒนาเอกชนที่ขอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงาน กล่าวคือ ้องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็น้องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจะได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินการตาม (1) - (5) แห่งมาตรา 8 หากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นประสบปัญหาอุปสรรคใดๆ หรือแม้แต่ไม่ได้รับความสะดวกหรือความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ ้องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายย่อมมีสิทธิตามมาตรา 8 ที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและผลของคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะ

กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความสะดวกหรือให้ความร่วมมือต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น

นอกจากนี้องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาจเสนอชื่อผู้แทนของตนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 8 ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในระดับของการกำหนดนโยบายและแผนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและแผนดังกล่าว

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 12 ประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง 11 คน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานคนหนึ่ง และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ข้าราชการประจำ 4 คน คือ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวน 8 คนนี้กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องมีผู้แทนภาคเอกชน ซึ่งหมายถึงองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติรวมอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งคือ ไม่น้อยกว่า 4 คน

การที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้องค์การพัฒนาเอกชนที่ประสงค์จะได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมจากรัฐ จะต้องจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเสียก่อน ย่อมทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากองค์การพัฒนาเอก

ชนซึ่งทำงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วไม่ค่อยเห็นด้วยกับการที่จะให้องค์การพัฒนาเอกชนจดทะเบียนเสียก่อน เพราะเกรงว่ารัฐจะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานจนทำให้สูญเสียความเป็นอิสระในด้านแนวคิด หรืออีกส่วนหนึ่งยังเห็นว่า ภาครัฐยังไม่เปิดกว้างพอที่จะยอมรับแนวความคิดขององค์การพัฒนาเอกชนและยังต้องการที่จะใช้องค์การพัฒนาเอกชนเป็นเครื่องมือในการทำงาน นอกจากนี้ศักยภาพขององค์การพัฒนานอกชนแต่ละแห่งยังมีความแตกต่างกัน บางองค์การเป็นองค์การขนาดใหญ่ บางองค์การเป็นองค์การขนาดเล็ก ซึ่งศักยภาพขององค์การขนาดใหญ่ย่อมไม่มีปัญหาเรื่องการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ส่วนองค์การขนาดเล็กย่อมมีปัญหาในการจดทะเบียน ทั้งนี้เป็นเพราะปัญหาเรื่องทุนในการจดทะเบียน ทั้งๆที่องค์การพัฒนาเอกชนไม่ว่าขนาดเล็ก หรือขนาดใหญ่ ต่างก็มีจุดมุ่งหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชน เฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงเป็นการขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.2.1 สถานภาพขององค์การพัฒนาเอกชนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างเข้มข้นท่ามกลางปัญหามลภาวะและการทำลายธรรมชาติที่สูงขึ้น การเคลื่อนไหวขององค์การพัฒนาเอกชน ประชาชน ได้ผลักดันให้มีกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายดังกล่าวนี้ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิประชาชน และกำหนดให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมหรือแสดงบทบาทเทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นร่วมบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการแต่งตั้งเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขณะเดียวกันรัฐยังได้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เสนอโครงการขอเงินทุนจากรัฐโดยเสนอเรื่องไปที่ “คณะกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม” เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป

องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม มีทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล

องค์การพัฒนาเอกชนที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 คือ องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

แม้รัฐได้กำหนดเงื่อนไขเพื่อมุ่งใจให้องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่ยังคงมีองค์การพัฒนาเอกชนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ยอมจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพราะเห็นว่าจะไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการจดทะเบียน และหากจดทะเบียนแล้วจะยุ่งยากเป็นภาระในการต้องทำรายงานเสนอต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ลักษณะการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนมีความเป็นอิสระและมีเป้าหมายการทำงานอยู่แล้ว โดยไม่ได้หวังพึ่งงบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐ การทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนมีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยตนเองตามสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการที่วางไว้ ซึ่งมีความแตกต่างจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำตามนโยบายของหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาและต้องทำตามกรอบของกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมาย

รัฐควรส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียน รวมถึงองค์การประชาชนระดับท้องถิ่นที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลงานในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้น รวมถึงการให้เงินทุนอุดหนุนการทำงาน ในขณะเดียวกันรัฐก็ถือโอกาสพัฒนาองค์การพัฒนาเอกชนเหล่านั้นให้มีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ และเข้มแข็งจนเติบโตพร้อมที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

3.2.2.2 เงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน

ในการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนมีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถชักนำประชาชนให้เห็นคล้อยตามแนวคิดขององค์การได้ ดังนั้นอาจจะมีการดำเนินกิจกรรมที่มีผลในทางปลูกกระตือรือร้นให้ประชาชนร่วมทำกิจกรรมใดๆ อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงได้กำหนดกลไกในการควบคุมและตรวจสอบบทบาทในการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนโดยแยกพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

1. การควบคุมและตรวจสอบองค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ

องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีหน้าที่ตามกฎหมายในการเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ข้อ 3 ว่า องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว มีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

การที่กฎหมายกำหนดให้ทำรายงานดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ในด้านงานกระดาษ (paper work) โดยต้องระบุให้ทราบว่าในรอบหนึ่งปี องค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอะไรบ้าง และผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นประโยชน์แก่รัฐในการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนนั้นๆ ได้ แต่เป็นการสร้างปัญหาให้แก่องค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพราะองค์การพัฒนามีธรรมชาติในการทำงานที่อิสระ ไม่ค่อยมีกฎเกณฑ์และระเบียบนัก หากต้องทำรายงานการดำเนินกิจกรรมจำเป็นต้องสร้างระบบหรือระเบียบในการทำงานเพื่อจะได้ข้อมูลในการทำรายงาน และในส่วนเล็กๆ ภายใต้องค์การมองว่าหน่วยงานราชการไม่เคยชินกับการเปิดกว้างเพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กันเท่าใดนักคงมององค์การพัฒนาเอกชนเป็นเพียงเครื่องมือในการทำงานเท่านั้น

กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดการเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 2 กรณี คือ

ก. เพิกถอนความมาตรา 8 คือ หากองค์การพัฒนาเอกชนใดได้ดำเนินกิจกรรมโดยก่อความวุ่นวาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่เหมาะสมแล้ว กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตั้งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์การพัฒนาเอกชน

ชุนั้นได้ ซึ่งข้อมูลที่จะใช้ประกอบในการพิจารณาเพิกถอนนั้น ส่วนหนึ่งจะได้จากรายงานที่องค์การ
พัฒนาเอกชนเสนอมา อีกส่วนหนึ่งจะได้จากลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินอยู่

ข. เพิกถอนโดยอธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพิกถอนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่
5 (พ.ศ. 2536) ข้อ 4 ในกรณีที่องค์การพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการ
คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว แต่หากปรากฏภายหลังว่าขาดคุณสมบัติตามที่
กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ข้อ 1 คือไม่ได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือ
กฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือไม่ได้เป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ
ในกรณีที่เป็นองค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศก็ไม่ได้เป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศ
และไม่มีสำนักงานสาขาคั้งทำการอยู่ในประเทศไทย และไม่ได้มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมุ่งค้าหา
กำไรจากกิจกรรมนั้น

ในการเพิกถอนสถานภาพขององค์การพัฒนาเอกชนดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะ
พิจารณาจากพยานหลักฐานที่ได้มาภายหลังจากที่ได้จดทะเบียนให้แล้ว ประกอบกับลักษณะของกิจ
กรรมขององค์การพัฒนาเอกชนว่าจะขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดตามข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้หรือ
ไม่

2. การควบคุมและตรวจสอบขององค์การพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับสิ่ง
แวดล้อมแต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดมาตรการควบคุมและตรวจสอบขององค์การดังกล่าวไว้
ดังนั้นองค์การดังกล่าวจึงดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ และในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอาจจะมีบาง
องค์การที่ดำเนินกิจกรรมไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ดังนั้นจึงควรกำหนดกลไกใน
การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมขององค์การดังกล่าว

3.2.2.3 วิเคราะห์การทำหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดกฎหมายหรือหลักการของการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏตามกฎหมายต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกันเข้าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 56 บัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 69 ได้กำหนดหน้าที่ของบุคคลว่ามีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 79 กำหนดหน้าที่ของรัฐโดยจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ดกอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะต้องให้ทุกฝ่ายร่วมกันแก้ไขโดยเปิดโอกาสให้บุคคลรวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆไว้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐ จะต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเสียก่อน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเงื่อนไขดังกล่าวจึงมีผลกระทบ

ต่อการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพราะจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่
 ยุ่งยากตามที่กฎหมายกำหนด

ผลกระทบที่เกิดจากการไม่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
 และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชนในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่ง
 ชาติ

องค์การพัฒนาเอกชนที่จะสามารถส่งตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
 แห่งชาติได้นั้น จะต้องเป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครอง
 สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ทั้งๆที่มีองค์การพัฒนาเอกชนมากมายที่ทำงาน
 เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้าน
 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ องค์การเหล่านี้ไม่มีโอกาสที่จะเข้าไปทำหน้าที่
 เป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อร่วมบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้สัด
 ส่วนของกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งมีทั้งหมด 23 คนนั้น ตัวแทนขององค์การ
 พัฒนาเอกชนจะมีโอกาสได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ เพียง 4 คน เทียบเท่ากับร้อยละ 17.38
 ของคณะกรรมการทั้งหมด ซึ่งนับว่าน้อยมาก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพของความไม่ค้ำคอมนใจ
 ของภาครัฐที่จะให้ความสำคัญต่อการมีบทบาทในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์การพัฒนาเอกชน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8
 วรรค 4 ใช้คำว่า “...อาจเสนอชื่อ...” ซึ่งหมายความว่า องค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
 และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอาจเสนอชื่อผู้แทนของตนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง
 เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้ โดยคัดเลือกจากผู้มีความรู้ ความ
 เชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น องค์การ
 พัฒนาเอกชนจึงไม่มีความกระตือรือร้นที่จะเสนอชื่อตัวแทนของตน และกรรมการที่เป็นตัวแทนของ
 องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจึงมาจากการคัดเลือกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคัดเลือกมาจากผู้ที่
 ทำงานกับองค์การพัฒนาเอกชนที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในวงการสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่

ตัวแทนดังกล่าวเป็นตัวแทนขององค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด

ฉะนั้น เพื่อให้บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นรูปธรรม จึงควรให้องค์การพัฒนาเอกชน ไม่ว่าจะเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือองค์การพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ได้มีโอกาสเสนอตัวแทนของตนเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. ผลกระทบต่อการขอรับทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม

ในภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในปัจจุบันมีผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนอย่างมาก เนื่องจากไม่มีทุนสนับสนุนการดำเนินงานที่เพียงพอ โดยเฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนที่มีขนาดเล็ก ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอาจขอทุนอุดหนุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของตนได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 วรรค 3 ที่บัญญัติว่า

“ คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์การพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นควร”

ผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้มีเงินทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยการจัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินทุนจากแหล่งต่างๆตามมาตรา 22 คือ

1. เงินทุนที่รัฐบาลอนุมัติให้เริ่มดำเนินการในระยะแรก จำนวน 5,000 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต จำนวน 500 ล้านบาท และเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จำนวน 4,500 ล้านบาท
2. เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตาม

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 ซึ่งมอบให้ 500 ล้านบาท และในปีต่อมา จะเป็นเงินจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อการนี้ ปีละ 500 ล้านบาท

3. เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบทบัญญัติในตอนที่ 8 ว่าด้วยเรื่องค่าบริการและค่าปรับ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่หลีกเลี่ยงไม่จัดตั้งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดโคระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการหรือถักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสีย หรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดตั้งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโคระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการ จะต้องเสียค่าปรับที่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้หรือถักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของราชการจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราที่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตน (มาตรา 90-91) นอกจากนี้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษใดละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์ และเครื่องมือของตนที่มีอยู่จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราที่เท่าและจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานและอุปกรณ์เครื่องมือหรือระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียและตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น (มาตรา 92) เงินค่าปรับและค่าบริการนี้จะนำเข้าสู่สมทบในกองทุนสิ่งแวดล้อม
4. เงินทุนอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ
5. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
6. เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆที่เกิดจากกองทุนนี้
7. เงินอื่นๆที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

การดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ จำนวน 2 ชุด คือ

1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่กำกับคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการและบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

2. คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม มีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน มีหน้าที่ในการกำหนด หลักเกณฑ์ ระเบียบและพิจารณาจัดสรรเงิน รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินการเพื่อจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนโครงการต่างๆ ของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เอกชน และองค์กรเอกชน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดหน้าที่ผู้จัดการกองทุน ดังนี้
 - กรมบัญชีกลาง เป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่โครงการของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และโครงการอื่นๆ ที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนเงินกู้ที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่มีใช้เป็นโรงงานอุตสาหกรรม
 - บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนเงินกู้ที่จัดสรรให้เอกชน

ลักษณะโครงการขององค์กรเอกชนที่จะได้รับการสนับสนุน

1. เป็นโครงการที่มีผลต่อการสนับสนุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ที่ดำเนินการได้ต่อเนื่องและยั่งยืน โดยเน้นการสร้างกระบวนการกระจายบทบาทความรับผิดชอบไปสู่ประชาชน และชุมชนในพื้นที่
2. เป็นโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีต่อประชาชนและชุมชน
3. เป็นโครงการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ลำดับความสำคัญของกิจกรรม/โครงการ คณะอนุกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม คณะทำงานพิจารณาถ่วงถ่วงโครงการขององค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม จะหารือร่วมกับองค์กรเอกชนเพื่อกำหนดหัวข้อเรื่องพื้นที่ และลำดับความสำคัญของกิจกรรมเป็นปีๆ สำหรับกิจกรรมที่ขอรับความสนับสนุน อาทิ เรื่องเกี่ยวกับน้ำ ป่าไม้ และมลพิษ เป็นต้น

5. โครงการที่มีขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติการแน่นอน แต่ไม่ควรเกิน 3 ปี สามารถวัดผลได้ชัดเจน และสามารถนำไปเผยแพร่ได้ หากเป็นโครงการระยะยาวควรกำหนดเป็นช่วงการประเมินผลงานของการดำเนินกิจกรรมโดยรวม
6. วงเงินสนับสนุนโครงการ ไม่เกินโครงการละ 5 ล้านบาท ทั้งนี้ให้รวมงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับค่าจ้างบริษัทผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตหรือผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตทำการตรวจสอบบัญชีไว้ในการดำเนินโครงการที่ขอรับการสนับสนุนด้วย
7. ควรมีการใช้ทรัพยากรบุคคล วัสดุ ครุภัณฑ์ หรือแหล่งทุนอื่นๆ ควบคู่ไปด้วยในการดำเนินการ
8. โครงการขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่จะขอรับการสนับสนุนจะต้องมีงบประมาณสมทบอย่างน้อย 30 % ของวงเงินในการดำเนินโครงการนั้นๆ

การขอรับการสนับสนุนเงินทุนอุดหนุน

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องการขอรับเงินทุนอุดหนุนจะต้องยื่นเอกสาร โครงการและแบบคำขอรับการสนับสนุนต่อประธานคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ภายในวันที่ 30 เมษายน ของทุกปี

วิธีการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน

การขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนหรือเงินกู้จากกองทุนจะต้องยื่นคำขอตามแบบคำขอเงินอุดหนุนหรือเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในกรณีเงินกู้ให้จัดทำเอกสารจำนวน 2 ชุด ยื่นเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและผู้จัดการกองทุน เอกสารดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญประกอบด้วย³¹

1. วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

³¹ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพฯ: บริษัท อินทีเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด), หน้า 15-16.

2. รายละเอียดของโครงการ
3. แผนการดำเนินงานและระยะเวลา
4. จำนวนเงินอุดหนุนหรือเงินกู้และแผนการใช้จ่ายเงิน
5. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการ
6. หลักฐานหรือเอกสารอื่นๆที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกำหนด

อนึ่ง ในกรณีของเอกชน จะต้องยื่นเอกสารเพิ่มเติมตามประเภทของเอกชน คือ

1. กรณีบุคคลธรรมดา

- 1.1 สำเนาบัตรประชาชนและสำเนาใบทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำขอ
- 1.2 สำเนาหนังสือจดทะเบียนพาณิชย์และใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ถ้ามี) พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้อง

2. กรณีนิติบุคคล

- 2.1 สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง หรือ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัด กรมการค้า กระทรวงพาณิชย์ หรือ สำเนาหนังสือรับรองแสดงการจดทะเบียนเป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยหนังสือรับรองจะต้องเป็นฉบับที่จดทะเบียนล่าสุด ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่แสดงว่าได้จดทะเบียน ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล และสำเนาใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ถ้ามี) พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้อง สำเนาเอกสารที่นำมาประกอบการยื่นคำขอเงินอุดหนุนหรือเงินกู้จะต้องให้ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคลเป็นผู้รับรอง พร้อมทั้งประทับตราทุกฉบับด้วย
- 2.2 หนังสือมอบอำนาจซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอมอบอำนาจให้บุคคลอื่นลงนามในแบบคำขอแทน

การพิจารณาและอนุมัติโครงการ

1. เมื่อเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในนามเลขานุการกองทุนสิ่งแวดล้อม รับเรื่องแล้ว จะส่งเรื่องให้ประธานอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงโครงการขององค์การเอกชนที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีฝ่ายเลขานุการอนุกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงโครงการและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่ขอรับการสนับสนุนต่อไป
2. โครงการที่คณะกรรมการกองทุนมีมติให้ความเห็นชอบ และจัดสรรเงินอุดหนุนให้แล้ว เลขานุการกองทุนจะแจ้งให้กรมบัญชีกลางและผู้จัดการกองทุนทราบ และแจ้งให้องค์การเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนทราบเพื่อประสานกับกรมบัญชีกลาง(ผู้จัดการกองทุน) ในการเบิก-จ่าย และดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนที่กำหนด กรณีที่ไม่ได้รับอนุมัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจะแจ้งให้องค์การเอกชนทราบโดยเร็ว

เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในกิจการต่างๆที่เกี่ยวเนื่องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นเงินทุนสำหรับสนับสนุน หรือให้กู้โดยไม่มีดอกเบี้ย หรือมีดอกเบี้ยในอัตราคำกำหนดหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สำหรับองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น มาตรา 23 (4) กำหนดไว้ว่า “ เป็นเงินช่วยเหลือ และอุดหนุนกิจการใดๆที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ” โดยมีคณะกรรมการกองทุนทำหน้าที่งานบริหารและจัดสรรเงินจากกองทุนนี้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ

เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแหล่งเงินที่รัฐจัดให้เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ตาม (1)-(5) แห่งมาตรา 8 และองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถขอรับในรูปของเงินให้เปล่าหรือเงินกู้ยืมไม่มีดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยในอัตราคำ

ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) โครงการที่ กองทุนสิ่งแวดล้อม ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานมีทั้งสิ้น 18 โครงการ รวมวงเงินทั้งสิ้น 88.25 ล้านบาท แยกได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

1. โครงการที่ให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกในภาพรวมระหว่างประเทศ และการสร้างจิตสำนึก ความตระหนัก การจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์แก่ครูและนักเรียนในระดับโรงเรียน และการสร้างเครือข่ายระหว่างโรงเรียน
2. โครงการที่เน้นกิจกรรมการให้ความรู้ การจัดตั้งองค์การระดับชุมชน เพื่อเป็นแกนนำในการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชนและการขยายเครือข่าย
3. โครงการที่เน้นกิจกรรมการพัฒนาเกษตรกรรมแบบยั่งยืน โดยการให้ความรู้งานเกษตรกรรมแบบยั่งยืน การสร้างระบบกลไกการตลาด ระบบกลไกด้านการเงิน การจัดตั้งกลุ่มองค์กรเกษตรกรรมยั่งยืนและการขยายเครือข่ายองค์กร

ในด้านขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น จะต้องพิจารณาว่าโครงการที่เสนอจะต้องเป็นโครงการที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม และจะต้องมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อองค์การพัฒนาเอกชนได้ดำเนินโครงการจนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถดำเนินงานต่อเนื่องได้ ปัญหาในการเสนอโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนขององค์การพัฒนาเอกชน คือ การไม่มีฐานในพื้นที่ปฏิบัติงาน เพราะยังไม่ได้รับการฝังรากอยู่ในพื้นที่และขาดการประสานงานกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนจากส่วนกลางจะมีปัญหาเกี่ยวกับการขออนุมัติโครงการมาก เพราะไม่มีเครือข่ายในท้องถิ่นที่จะไปปฏิบัติงานตามโครงการและเข้ากลุ่มเป้าหมายไม่ถึง เช่น องค์การพัฒนาเอกชนได้รับอนุมัติเงินทุนสนับสนุนโครงการแล้ว แต่เมื่อจะลงมือปฏิบัติงานตามโครงการกลับปรากฏว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลของพื้นที่ที่กำหนดการปฏิบัติงานตามโครงการไม่ยอมให้เข้าไปปฏิบัติงานตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้เพราะมีความขัดแย้งเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับอนุมัติ เป็นต้น³² นอกจากนี้ปัญหาในด้านผู้ปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเอกชนก็มักมีปัญหาเพราะไม่มีคนรุ่นใหม่ที่มีอุดมการณ์ในการทำงานในพื้นที่ที่เพียงพอ ส่วนคนรุ่นเก่าที่เคยมีประสบการณ์การทำงานมาก่อนจะเป็นผู้ทำงานในระดับนโยบาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างคนรุ่นใหม่เพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่

จะเห็นได้ว่าสภาพขององค์การพัฒนาเอกชนมีผลต่อการยอมรับบทบาทของภาครัฐ กล่าวคือรัฐจะให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชน ต่อเมื่อองค์การ

³² สัมภาษณ์ ชูติยา ทวีศักดิ์, นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7 สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 28 ธันวาคม 2541.

พัฒนาเอกชนได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งความจริงแล้วในปัจจุบันมีองค์การพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมหลักในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหลายองค์การและมีผลงานปรากฏ แต่ก็ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของกฎหมายที่ต้องเป็นนิติบุคคลก่อนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้ขาดการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่องต่างๆ และในที่สุดองค์การเหล่านั้นก็ต้องยุติหรือสลายตัวไป ดังนั้น เมื่อรัฐได้เปิดใจกว้างที่จะยอมรับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐก็ควรที่จะใช้เกณฑ์การพิจารณาให้ความช่วยเหลือองค์การพัฒนาเอกชนเหล่านั้นจากประสิทธิภาพของงานที่ทำมากกว่าที่จะพิจารณาจากกลไกที่จะกำกับดูแลการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนนั้นๆ

3.2.3 บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนตามกฎหมายอื่น

องค์การอิสระ (องค์การพัฒนาเอกชน) นับว่าเป็นหน่วยงานหนึ่งของสังคมที่มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 ได้กำหนดหลักการไว้ว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

องค์การอิสระตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงเฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เท่านั้น ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนอื่นๆไม่อยู่ในความหมายดังกล่าว

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการกำหนดให้้องค์การอิสระสามารถเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆด้วย ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอยู่หลายฉบับและกฎหมายบางฉบับได้กำหนดบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังมีตัวอย่างดังนี้

3.2.3.1 การใช้บทบาทตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....

ปัญหาสำคัญของสิ่งแวดล้อมทั่วโลกที่เสื่อมโทรมอย่างหนักมีต้นเหตุสำคัญมาจากมนุษย์เป็นผู้ทำลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเพิ่มปริมาณของประชากรที่ไม่อาจควบคุมได้ จะมีผลต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากในอนาคต จากปัญหาที่เผชิญหน้าอยู่ นักอนุรักษ์ หรือองค์การพัฒนาเอกชนพบว่าภูมิปัญญาไทยที่ถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษนั้นแฝงเร้นไปด้วยหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติเป็นวิถีชีวิตที่สอนให้คนไทยดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติและเคารพธรรมชาติ เหตุนี้องค์การพัฒนาเอกชนจึงได้หันมาสนใจศึกษาและประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาไทยเพื่อเป็นทางออกในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ส่งเสริมให้มีป่าชุมชนของหมู่บ้าน รวมไปถึงการจัดสรรทรัพยากรแบบยั่งยืน โดยให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรักษาและมีส่วนใช้ทรัพยากรนั้นอย่างเหมาะสมไม่ทำลายความเป็นป่า และอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลังจากที่องค์การพัฒนาเอกชนได้ผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน ฝ่ายรัฐบาลก็ได้ยอมรับแนวคิดนี้ โดยคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2539 ได้มีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอโดยมอบให้ “คณะกรรมการนโยบายกระทรวงความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น” (กนภ.) เร่งยกร่างกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน กนภ. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....ต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 ได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....แล้วมีมติอนุมัติและมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รับไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่วมกับผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้เหมาะสม แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้แทนจากองค์การพัฒนาเอกชนไปร่วมพิจารณา แล้วที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าสมควรจัดให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....

หลังจากทำประชาพิจารณ์แล้วรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทน กนก. และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมพิจารณาแล้วเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 คณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาแล้วมีมติอนุมัติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....ดังกล่าว

บทบาทในการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด

พื้นที่ป่าที่จะกำหนดให้เป็นเขตป่าชุมชนได้นั้นจะต้องเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือพื้นที่ป่าในเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ป่าที่ทางราชการสงวนห้ามไว้ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือพื้นที่ป่าในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือพื้นที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งผู้แทนชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์จะให้ป็นป่าชุมชน (มาตรา 6)

ในการที่จะกำหนดให้พื้นที่ป่าบริเวณใดเป็นป่าชุมชนจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7)

1. การอนุรักษ์และการพัฒนาสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ
2. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน เพื่อรักษาระบบนิเวศน์ของป่า
3. การรับรองและส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้และการพัฒนาทรัพยากรป่า
4. การสร้างกระบวนการร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชน

แนวทางการจัดการป่าชุมชน³³

³³ เจริญ คัมภีรภาพ และคณะ , สารคดีแห่งสิทธิชุมชน-หลักการและความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด), หน้า 142-143

หลักการ

ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแผนการจัดการป่าชุมชนที่ผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ และกรมป่าไม้ โดยยึดถือตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนให้ดีขึ้น

แนวทางการใช้ประโยชน์ป่าชุมชน

1. ใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยเปิดกว้างให้บุคคลภายนอกได้ศึกษา วิจัยในพื้นที่ป่าชุมชน โดยที่พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับชุมชนในการตัดสินใจและตรวจสอบการศึกษาวิจัยของบุคคลภายนอกได้
2. ชุมชนสามารถเก็บของป่า เลี้ยงสัตว์ จับสัตว์ ซึ่งไม่ใช่สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือสัตว์ป่าหายากและใกล้สูญพันธุ์ หากไม่ใช่ต่อในครัวเรือนเพื่อการยังชีพ กิจกรรมสาธารณะในชุมชน สามารถปลูกพืชควยในป่าชุมชนได้
3. ในป่าชุมชนห้ามไม่ให้ผู้ใดเข้ายึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แคว่ถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า เข้าถึงพันธุกรรม หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน
4. บรรดาไม้และของป่าที่ได้จากป่าชุมชน ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในการแปรรูปไม้ การมีไม้และของป่าไว้ครอบครอง การนำไม้หรือของป่าที่ผ่านด่านป่าไม้ การเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงหรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่า หรือการปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

การใช้ประโยชน์ทั้ง 4 ประการ จะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. ป่าชุมชน ที่มุ่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ของป่า

กระบวนการจัดการป่าชุมชน และกระบวนการตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ของกระบวนการตรวจสอบ เพื่อที่จะให้การจัดการป่าชุมชนเป็นไปอย่างรอบคอบ และมีประสิทธิภาพ เป็นการจัดการอย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ.ป่าชุมชน โดยทั้งนี้กระบวนการ

การตรวจสอบดังกล่าวจะมีหลายกลไก ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผน การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประจำจังหวัด อันเป็นกลไกตรวจสอบที่กระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ติดตามประเมินผลการจัดการป่าชุมชน โดยที่คณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวมีความเป็นพหุภาคี คือ ข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ประกอบด้วยตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชน องค์การชาวบ้าน หรืออื่นๆ อันจะนำไปสู่การจัดการรอบด้านมากยิ่งขึ้น กลไกดังกล่าวนี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการร่วมมือระหว่างราชการในจังหวัด องค์การประชาชนในท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ และชุมชนที่จะทำงานร่วมกันในแต่ละจังหวัด และที่สำคัญสาธารณชนหรือคนภายนอกสามารถเข้าร่วมตรวจสอบการจัดการป่าชุมชนได้ โดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบ และกรมป่าไม้

กระบวนการตรวจสอบมี 3 ระดับ

1. ระดับพื้นที่ โดยขณะที่ชุมชนจัดทำวัตถุประสงค์และแผนการจัดการ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ก็สามารถเข้าไปร่วมกับชาวบ้านจัดทำแผนการจัดการที่มีความเหมาะสมกับระบบนิเวศน์และวัฒนธรรมได้
2. ระดับจังหวัด จะมีคณะกรรมการตรวจสอบประจำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยองค์กรรัฐหลายหน่วยงาน องค์การพัฒนาเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการ นักวิชาการ หรือชาวบ้าน เพื่อทำหน้าที่ติดตามประเมินผลและสนับสนุนชุมชนในการจัดการป่าอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถรับเรื่องร้องเรียนจากภายนอกมาประกอบการพิจารณาถึงสภาพปัญหา และทิศทางในการจัดการต่อไปได้
3. ระดับส่วนกลาง กรมป่าไม้ ที่ต้องทำหน้าที่พิจารณาต่อจากคณะกรรมการตรวจสอบประจำจังหวัด
4. ระดับสังคมช่วยตรวจสอบ ผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคลภายนอกที่สามารถร่วมตรวจสอบโดยแสดงข้อมูล ความคิดเห็น ผ่านคณะกรรมการตรวจสอบประจำจังหวัด กรมป่าไม้ รัฐมนตรี หรือต่อสาธารณะได้

ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (มาตรา 13)

1. พิจารณาคำขอและตรวจสอบพื้นที่ป่าที่มีคำขอให้กำหนดเป็นป่าชุมชน

2. ประกาศคำขอให้กำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าชุมชนและพิจารณาคำคัดค้าน
3. เสนอใ้หอรับตีประกาศกำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าชุมชน เพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชนหรือเพิกถอนป่าชุมชน
4. เสนอแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการป่าชุมชน
5. ให้ความเห็นชอบในแผนจัดการป่าชุมชนตลอดจนโครงการที่จะดำเนินการในป่าชุมชน
6. ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย แผนจัดการป่าชุมชน และข้อบังคับที่คณะกรรมการป่าชุมชนออกตามมาตรา 28(5)
7. ให้คำแนะนำ ปรึกษาต่อคณะกรรมการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้มีการอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนให้ยั่งยืน
8. ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ

องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน ป่าไม้จังหวัด และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประธานสภาตำบลในจังหวัดหนึ่งคน ผู้แทนส่วนราชการอื่นในจังหวัดสองคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ โดยแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ที่องค์การ พัฒนาเอกชนเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ และให้ข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับป่าชุมชนคนหนึ่งเป็นกรรมการ และเลขานุการ

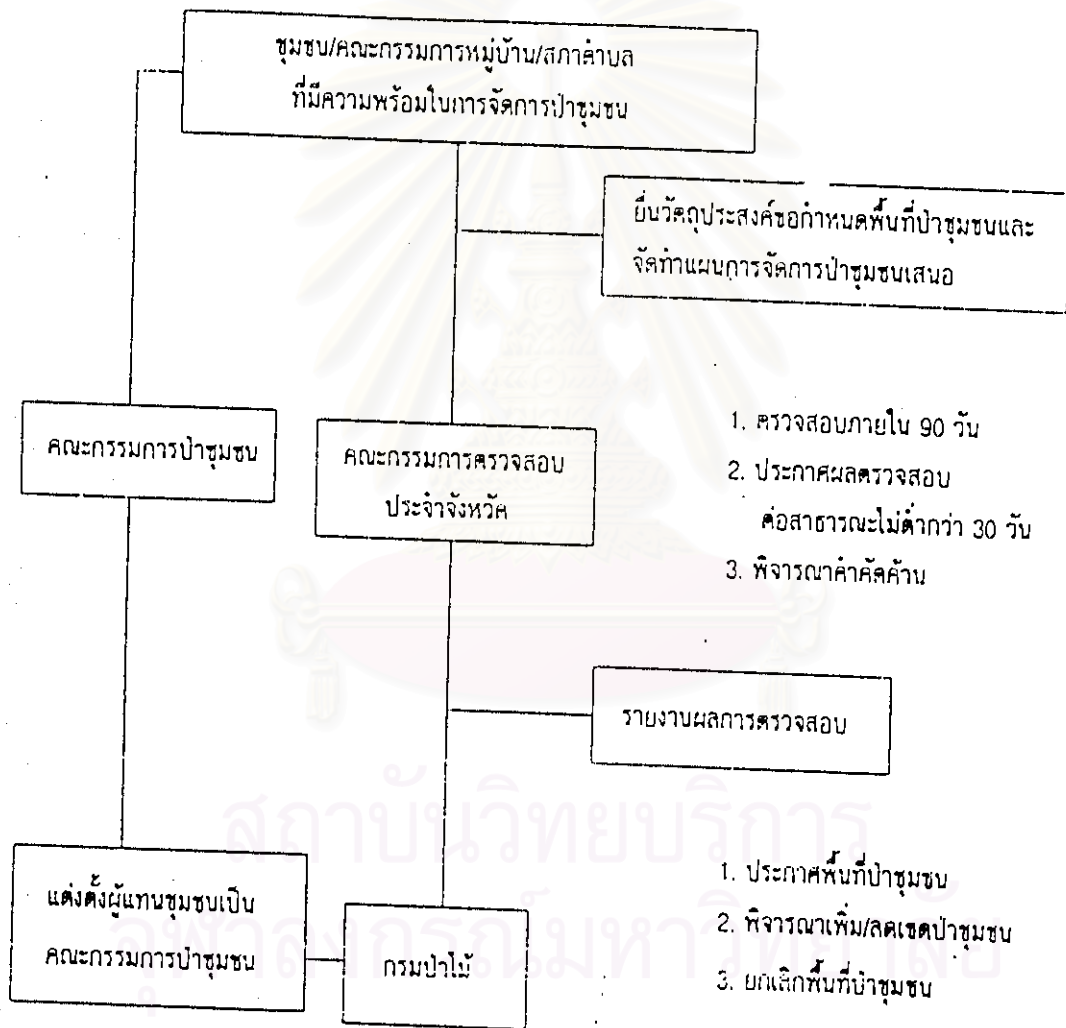
จากองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบฯ ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด เพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการตรวจสอบฯ จำนวนอย่างน้อยสี่คนแต่ไม่เกินหกคน

อย่างไรก็ตามแม้ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ จะได้เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนมีบทบาทเข้าไปร่วมบริหารจัดการป่าชุมชน แต่ก็เป็นการเปิดโอกาสให้เฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเสนอชื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการตรวจสอบฯ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมีองค์การพัฒนาเอกชนอีกมากมายที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีผลงานเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และองค์การเหล่านี้ได้ส่งผู้ปฏิบัติงานไปคลุกคลีอยู่กับชาวบ้าน รู้ความต้องการของชุมชน หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม และมีการส่งเสริมให้เกิดองค์การชาวบ้านแล้วขยายงานไปสู่หมู่บ้านอื่น สร้างเป็นเครือข่ายของค์กรชาวบ้าน ซึ่งการปฏิบัติงานขององค์การเหล่านี้ก็ไม่ได้ด้อยไปกว่าการปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ดังนั้นเมื่อรัฐได้เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถมีส่วนร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ แล้ว รัฐควรจะเปิดกว้างให้องค์การพัฒนาเอกชนอื่นๆที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถเสนอชื่อกรรมการได้ ทั้งนี้อาจจะกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า องค์การพัฒนาเอกชนนั้นๆจะต้องมีลักษณะการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมีผลงานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถเข้าไปมีบทบาทได้อย่างเต็มที่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพโครงสร้างขั้นตอนการขอจัดการป่าชุมชนตาม พ.ร.บ.ป่าชุมชน



3.2.3.2 การใช้บทบาตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายการผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจำแนกพื้นที่ใช้ประโยชน์ว่าพื้นที่ใดควรจัดเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย สันทนาการ เกษตรกรรม ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยมีการจัดวาง จัดทำ และดำเนินการผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะและรักษาสถานที่ซึ่งมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีหรือเพื่อนำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารการผังเมืองดังต่อไปนี้

บทบาทในฐานะคณะกรรมการการผังเมือง

รัฐได้เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองโดยให้ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชนเป็นกรรมการในคณะกรรมการการผังเมือง ดังปรากฏตามมาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการการผังเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมือง ไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระ และบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคนเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่เป็นการวางจัดทำหรืออนุมัติผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการร่วมด้วย

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระ และบุคคลอื่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “สถาบันองค์การอิสระ” ซึ่งหมายถึงองค์การพัฒนาเอกชนนั่นเอง เพราะถ้ากฎหมายประสงค์จะให้ทราบว่าหน่วยงานนั้นเป็นส่วนราชการจะใช้คำว่า “องค์กร” และถ้าหน่วยงานไหนไม่ใช่ราชการจะใช้คำว่า “องค์กร” ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 56 วรรค 2 บัญญัติว่า “.....รวมทั้งได้ให้้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม.....” เป็นต้น

มีข้อนำสังเกตว่า มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นี้ ได้เปิดโอกาสให้ องค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ ไปโดยไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเสนอผู้แทนของตนเป็นกรรมการใน คณะกรรมการการผังเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้แก่องค์การพัฒนาเอกชนทั้งหลายสามารถเข้ามามี ส่วนร่วมในการใช้บทบาทของตนได้อย่างเต็มที่

บทบาทในฐานะคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

ในท้องที่ใดที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ (ผังเมืองเฉพาะหมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง : มาตรา 4) กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ขึ้นมาคณะหนึ่งโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการผังเมืองเฉพาะ ดังนี้ (มาตรา 51)

1. พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์ตาม ผังเมืองเฉพาะ (ที่อุปถัมภ์หมายความว่าที่ดินของเอกชนซึ่งผังเมืองเฉพาะจัดให้เป็นที่ดินว่างหรือใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างอื่นด้วย เช่น ทางเท้า ทางเดิน ครอบหลังหรือข้างอาคาร ทางน้ำ ทางหรือท่อระบายน้ำ)

2. อนุมัติการยกที่อุปถัมภ์ให้เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

3. พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการรื้อ ชำ หรือดัดแปลงอาคารที่จะต้องรื้อ ชำหรือดัดแปลงตามผังเมืองเฉพาะ

4. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ขึ้นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

5. ดำเนินการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบดังนี้ (มาตรา 50)

1. ในเขตกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักผังเมือง เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หัวหน้ากองผังเมืองกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินสี่คน ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

2. ในเขตจังหวัดอื่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ โฆษกจังหวัด สรรพากรจังหวัด แพทย์ใหญ่จังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินสามคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

ในกรณีที่ต้องดำเนินการในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลใดให้นายกเทศมนตรีหรือประธานกรรมการสุขาภิบาลแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วย และในกรณีที่ต้องดำเนินการในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ให้นายอำเภอแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วย

กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่น จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ให้ประธานคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระ(องค์การพัฒนาเอกชน) เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีส่วนร่วมในการบริหารการผังเมือง และองค์การพัฒนาเอกชนนั้นๆ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่นเดียวกับเงื่อนไขในมาตรา 6 ดังที่กล่าวมาแล้ว