

บทที่สอง

ผลการประเมินการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน
เพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย
และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

โดย

ธัญญา งามวิจิตร สานิตี ศรีสุข วัฒน กานิชกาฬ และ พภากรณ ยอดปลอบ
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

1. บทนำ

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน ให้มีความพร้อมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกลไกที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟู ดูแล และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายคือ ประชาชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่นของตน และได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมถึงระดับของการตัดสินใจอย่างมีความหมายหรืออย่างแท้จริงเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ตามคำจำกัดความของ “ การเสริมสร้างขีดความสามารถ” (capacity building)⁹ หมายถึง ความพยายามที่จะส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสังคม การศึกษา เทคโนโลยี กฎหมาย และสถาบัน เพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นได้ว่าการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนในประเด็นนี้ นอกเหนือจากการพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ในด้านต่างๆ ของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแก่บุคลากรทั้งในภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน กลุ่มอาชีพต่างๆ ฯลฯ แล้ว ยังรวมถึงการทำงานร่วมกันในรูปแบบของการรวมกลุ่มและเครือข่ายพันธมิตร การสร้างเครื่องมือหรือกลไกอื่นๆ ที่จะเสริมโครงสร้างทางสังคมที่เปิดให้ประชาชนมีโอกาสและเข้าสู่กระบวนการการมีส่วนร่วมถึงระดับของการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นที่ยอมรับ และถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการสร้างระบบกลไกที่เอื้อให้ประชาชนในสังคมมีการรวมตัวเป็นประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐ พัฒนาขีดความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ริเริ่มโครงการที่เป็นประโยชน์กับส่วนรวม การบริหารจัดการโดยพึ่งพาตนเองได้ รวมถึงขีดความสามารถในการระดมทุนหรือการเข้าถึงแหล่งทุน ฯลฯ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 ในหมวด 2 ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ รวมถึงข้อ (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น จะเห็นว่าเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นกฎหมายที่มีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นของไทยค่อนข้างเป็นรูปธรรม มุ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การกระจายอำนาจสู่ภาครัฐระดับท้องถิ่นมีความพยายามที่ชัดเจนต่อเนื่อง การกระจายอำนาจสู่ภาคประชาสังคม (civil society sector) โดยเฉพาะองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือกลุ่มองค์กรชุมชนทั่วไป อาจจะยังไม่เห็นผลชัดเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของโครงสร้างการกระจายบทบาทสู่ภาค

⁹ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และคณะ. ธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อม : ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. 2548 (ประเมินผลครั้งที่ 2). บทที่ 4 ความพยายามในการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. อ่างแก้ว

ประชาชนที่ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงในทุกขั้นตอน ดังจะเห็นได้จากกระบวนการพิจารณาพิจารณาในโครงการพัฒนาต่างๆ แม้รัฐจะมีนโยบายให้ผู้รับผิดชอบโครงการต้องมีกระบวนการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่รูปแบบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน พบว่า เป็นเพียงการเปิดเวทีเพื่อให้ข้อมูลจากเจ้าของโครงการฝ่ายเดียวมากกว่าการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคมด้วย เช่น รูปแบบกระบวนการการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบของการจัดเวที หรือนัดประชุมเพื่อให้ข้อมูลกับประชาชนที่มีการระบุว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ หรือการออกแบบสอบถามเพื่อขอความเห็นว่าเป็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยโดยไม่มีรายละเอียดเชิงลึกเพื่อสนับสนุนหรืออธิบายความเห็นทั้งในฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายที่ยังมีประเด็นสงสัย

จากการประมวลความเห็นของนักวิชาการหลายท่านเพื่ออธิบายความหมายของคำว่า “ประชาสังคม (civil society)” พบว่าเป็นคำที่มีขอบเขตของความหมายกว้างขวาง เป็นแนวคิดได้ทั้งเชิงสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมทั้งสิ่งแวดล้อม เป็นคำที่สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของภาครัฐกับประชาชน กล่าวคือ เพราะรัฐ หรือระบบราชการมีอำนาจมากเกินไปจนเป็นปัญหา ดังนั้น บทบาทของประชาสังคมจึงได้รับความสำคัญมากขึ้นในหมู่นักคิดนักพัฒนา เพื่อทำหน้าที่เติมเต็มช่องว่างระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ดังนั้น ในการศึกษาในครั้งนี้ จึงสรุปคำจำกัดความของคำว่า “องค์กรภาคประชาสังคม (civil society organizations) ว่า หมายถึง การรวมกลุ่มของประชาชนเป็นสถาบัน หรือ องค์กร หรือ กลุ่มสังคมที่มีจิตสำนึกร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ในการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม มีการจัดการร่วมกัน และที่สำคัญคือ เป็นสถาบันหรือองค์กรที่อิสระอยู่นอกระบบราชการหรือรัฐ” เช่น สมาคม ชมรม องค์กรเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มชุมชน กลุ่มอาชีพ ฯลฯ

ในการประเมินครั้งนี้ จึงมุ่งประเมินระดับความพยายามของหน่วยงานภาครัฐในการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านกลไกที่จะสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) หลักสามองค์กร ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรสื่อมวลชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันการศึกษา มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับ มีขีดความสามารถด้านการระดมทุนหรือการสนับสนุนจากแหล่งทุน รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านองค์ความรู้สิ่งแวดล้อมให้กับสาธารณชน โดยมุ่งประเมินระดับความพยายามของภาครัฐที่จะสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงาน และเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรเหล่านี้ในเรื่องการมีส่วนร่วมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถสนับสนุนและช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถึงระดับขั้นของการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

2. สถานการณ์ทั่วไป

ปัจจุบัน บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญ และผลักดันให้รัฐต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคritical ในหลายๆ เรื่อง เช่น กรณีการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังถ่านหินที่ จ.ราชบุรี กรณีการชะลอการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น เป็นต้น เห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมา มีความพยายามโดยหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาขีดความสามารถและเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่องตลอดมา เพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม ทั้งการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิ การพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างสมเหตุสมผล การสร้างความเข้มแข็งให้กับการรวมกลุ่ม หรือการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายพันธมิตรเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองและถ่วงดุลย์อำนาจรัฐ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 กฎหมายกลไกรับรองสิทธิของภาคประชาชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535¹⁰ เป็นกฎหมายที่ระบุถึงหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ในมาตรา 6 – 8 โดยรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สิทธิได้รับค่าชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการดำเนินงาน โครงการของรัฐที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษ สิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การรับรองสถานภาพขององค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่ไม่มุ่งค้ากำไร และมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการเปิดโอกาสให้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อจดทะเบียนแล้วก็สามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ ก็เพื่อจูงใจประชาชนให้ใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยการรวมตัวเป็นหมู่คณะในการเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐและชุมชนของตนเอง เพื่อทำกิจกรรมด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวาง โดยการให้มีสิทธิในการได้รับการสนับสนุนจากทางราชการตามขอบเขตของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้ภาคประชาสังคมดำเนินบทบาทการมีส่วนร่วมในทิศทางที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของภาครัฐมากขึ้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการครอบครองอยู่ หรือดูแล

¹⁰ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2548 บทที่ 10 มาตรการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 299.

อยู่ โดยมีหลักปฏิบัติสำคัญในการเปิดเผยข่าวสารข้อมูลใน 2 ประการ คือ หนึ่ง การเตรียมข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดชัดเจนว่าต้องเปิดเผย มารวมไว้ ณ สถานที่ที่กำหนดเพื่อพร้อมสำหรับประชาชนที่จะมาตรวจสอบหรือขอสำเนา สอง ข้อมูลที่มีได้กำหนดชัดไว้ในกฎหมาย แต่เป็นข้อมูลที่ประชาชนสนใจหรือต้องการขอจากหน่วยงานราชการ กฎหมายได้กำหนดว่าหน่วยราชการที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาให้ โดยประชาชนที่ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น ถ้าขอแล้วไม่ได้ข้อมูลหรือไม่ได้รับความสะดวก ประชาชนก็สามารถร้องไปที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อีก ซึ่งในขั้นตอนนี้คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาดำเนินการกรณีร้องเรียนของประชาชนให้เสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 13)¹¹ ถ้าหน่วยงานราชการปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล โดยอ้างเหตุผลที่ประชาชนไม่เห็นด้วย ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลหรือการปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลของหน่วยราชการได้อีก โดยอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล (มาตรา 18)

ในทางปฏิบัติแล้ว การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยส่วนใหญ่ก็ยังอาศัยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้จริง แม้จะมีความพยายามที่จะเพิ่มความชัดเจนของการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เช่น การออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการหลายฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อช่วยให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้เกิดความชัดเจนขึ้น ก็ไม่สามารถพัฒนาการใช้กฎหมายฉบับนี้ เพื่อจัดการให้กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ เป็นที่พอใจหรือยอมรับจากภาคประชาสังคมได้ โดยเฉพาะในประเด็นของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ชัดถึงหลักเกณฑ์การปฏิบัติเป็นการเฉพาะเช่นกัน ทำให้การเปิดเผยข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการพัฒนาที่มักจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือข้อมูลอื่นๆ ก็ตาม จึงเข้าข่ายของกลุ่มข้อมูลประเด็นที่สอง คือต้องร้องขอเป็นการเฉพาะรายตามความสนใจหรืออยากรู้ของประชาชน ซึ่งเมื่อมีการร้องขอก็เป็นปัญหาของเจ้าหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจ เพราะการตัดสินใจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล ก็อาจจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้อื่นหรือละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นได้ ซึ่งในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ฉบับนี้เอง ก็ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ชัดเจนในการใช้ดุลยพินิจ หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีจิตสำนึกและเห็นประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ก็อาจตัดสินใจเปิดเผยข้อมูล แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่มั่นใจ ก็อาจตัดสินใจไม่เปิดเผยข้อมูล เพื่อผลักการตัดสินใจไปที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ตัดสินใจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล

¹¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548¹⁰ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน และเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยก่อนที่จะเริ่มดำเนินการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการ ให้ประชาชนได้รับทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีการสำรวจความคิดเห็น เช่น การสัมภาษณ์ การแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร หรือระบบสารสนเทศ หรือการประชุมปรึกษาหารือ เช่น การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือวิธีอื่นที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด จึงมีข้อสังเกตประเด็นหนึ่ง ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ฉบับนี้ใช้บังคับกับโครงการของรัฐเท่านั้น แม้สาระของกฎหมายในเชิงทฤษฎีนั้น ได้เปิดโอกาสให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีขั้นตอนชัดเจนเป็นรูปธรรม แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็สามารถเลือกใช้วิธีการหรือกระบวนการได้อิสระตามดุลยพินิจ ซึ่งอาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติไม่ครอบคลุมกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง

สำหรับโครงการของภาคเอกชนนั้น ยังต้องอาศัยกฎหมายฉบับเก่า คือ **ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน** ที่ออกโดยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รวม 3 ฉบับ ซึ่งกำหนดให้โครงการพัฒนาด้านต่างๆ รวม 22 ประเภท ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการวางมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนา แม้ในช่วงที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายเพื่อผลักดันให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบมีความครอบคลุมประเด็นปัญหาทันสถานการณ์ และมีการกำหนดมาตรการเพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มกลไกการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมที่มีขั้นตอนชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล มีเวทีที่จะร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างเป็นทางการ และช่องทางการเสนอความเห็นต่อรัฐเพื่อประกอบการตัดสินใจ แต่ก็ยังเป็นเพียงความพยายามที่ต้องรอการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายอย่างจริงจังต่อไป

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ มีหลักการบริหารจัดการที่ดีไว้ 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนักับรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ด้วยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ดูเหมือนว่าหน่วยงานรัฐได้ให้ความสำคัญต่อ “กระบวนการการมีส่วนร่วม” มากขึ้น แต่ยังมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งว่า เป็นการดำเนินการตามกระแสสังคม หรือได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจัง เพราะความเข้าใจในแนวคิดของกระบวนการการมีส่วนร่วมยังมีหลากหลายแตกต่างกัน โดยเฉพาะในภาคการเมือง ภาพสะท้อนในสังคมชี้ให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองยังมีทัศนคติในเชิงลบต่อบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านการเมือง ด้านสังคมวัฒนธรรม รวมทั้งด้านการ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยแนวคิดที่แตกต่างของผู้บริหารระดับนโยบาย จึงมีผลผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐในสังกัดต้องดำเนินบทบาทในการเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคประชาสังคมให้สอดคล้องกับนโยบายฝ่ายการเมือง อังการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการให้ข่าวสารข้อมูลแบบสื่อสารทางเดียวมากกว่าการทำการสื่อสาร 2 ทาง เพื่อให้ข้อมูลและเปิดรับความคิดเห็นอย่างจริงจัง

2.2 สิ่งแวดล้อมศึกษาทั่วโลกเพื่อพัฒนาองค์ความรู้

การพัฒนาองค์ความรู้ให้กับประชาชน ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะภาครัฐได้ให้ความสำคัญและมีการดำเนินงานเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมทั้งในระบบโรงเรียน นอกกระบบโรงเรียน และเชื่อมโยงสู่สังคมตามแนวคิดการศึกษาตลอดชีวิตต่อเนื่องมานาน กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แม้จะไม่ระบุไว้ชัดเจนถึงการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียน แต่ได้เน้นการปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน อย่างไรก็ตาม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดหลักการและจุดหมายของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ที่เอื้อต่อการจัดการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมศึกษาในระบบโรงเรียนอยู่ค่อนข้างมาก รวมทั้งหลักการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาและเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด

2.3 การสร้างกระแสสังคมโดยสื่อมวลชน

การสร้างกระแสสังคมโดยสื่อมวลชนให้ประชาชนตระหนักในสิทธิและเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นอีกกลไกหนึ่งในสังคมที่มีอิทธิพลหรือมีอำนาจโดยไม่มีกฎหมายรับรอง การที่สื่อมวลชนทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังปัญหาและสืบค้นข้อเท็จจริง เพื่อให้ข้อมูลกับสาธารณะอย่างเป็นกลาง เป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับค่อนข้างมากในปัจจุบัน แม้ว่าในบางครั้งดูเหมือนสื่อจะถูกกลั่นกรองความเป็นอิสระในการนำเสนอข่าวโดยเฉพาะข่าวการเมือง หรือเชื่อมโยงกับการเมือง แต่สำหรับการนำเสนอของข่าวสิ่งแวดล้อมนั้น สื่อมวลชนสายสิ่งแวดล้อมได้รับอิสระในการนำเสนอข่าวค่อนข้างมาก

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับ ประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ของการกำหนดให้สื่อเป็นสาธารณสมบัติ ประชาชนมีเสรีภาพในการเข้าถึงสื่อ ตลอดจนสื่อมีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการครอบงำจากรัฐ แต่ในช่วง 4 - 5 ปีที่ผ่านมา การนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนในภาพรวมของประเทศไทยได้รับความห่วงใยในเรื่องเสรีภาพค่อนข้างมาก เนื่องจากมีการนำเสนอเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการกลั่นกรองเสรีภาพ และการเข้าแทรกแซงสื่อโดยรัฐในหลายกรณี แต่เมื่อพิจารณาถึงการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า ประเด็นการกลั่นกรองเสรีภาพและการเข้าแทรกแซงโดยรัฐมีไม่ชัดเจนนักและไม่เป็นปัญหาที่กระทบต่อ

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

การนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของสื่อมวลชนโดยตรง และสื่อมวลชนมีอิสระในการนำเสนอข่าวค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พบว่า การบ่งชี้การให้ข้อมูลจากภาครัฐเป็นประเด็นปัญหาที่พบในวงกว้างและส่งผลกระทบต่อ การนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของสื่อมวลชนโดยตรง อาทิเช่น การนำข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลเพียงแหล่งเดียว หรือการโน้มเอียงการนำเสนอข้อมูลข่าวสารไปยังแหล่งข่าวที่ยอมเปิดเผยข้อมูลมากกว่า เป็นต้น แม้ว่าในด้านกฎหมายจะมี พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นตัวกำหนดให้รัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูล แต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายดังกล่าวอาจยังไม่ใช่แนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหากรณีการบ่งชี้การให้ข้อมูลของรัฐแก่สื่อมวลชนอย่างแท้จริง เนื่องจากยังมีระเบียบขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติให้ได้มาซึ่งข้อมูลบ้างครั้งก็มีความล่าช้าเกินไปสำหรับการนำเสนอข่าวสู่สาธารณชน

ปัจจุบัน สื่อมวลชนเองมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง และสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐ และภาคการเมืองได้พอสมควร

3. กลุ่มเป้าหมายในการประเมิน

การประเมินในครั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อประเมินกลไกที่จะสนับสนุนกระบวนการทำให้สิทธิในการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม หรือสนับสนุนให้เกิดสิ่งอำนวยความสะดวก ที่จะเสริมสร้างและเปิดโอกาสให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและมีบทบาทอย่างแท้จริง โดยได้เลือกกลุ่มเป้าหมายในการประเมิน ดังนี้

3.1 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยประเมินจากแกนนำองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ มูลนิธิชุมชนอีสาน สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมูลนิธิป้องกันคว้นพิชและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ในประเด็นการสร้างกลไกที่สนับสนุนการรับรองสิทธิและบทบาทขององค์กรภาคประชาชน เพื่อก้าวไปสู่การสนับสนุนจากรัฐในด้านต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม เช่น แหล่งทุน เป็นต้น ทั้งนี้ ตัวชี้วัดได้มุ่งศึกษาประเด็นการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และเงื่อนไขการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก

3.2 องค์กรสื่อมวลชนด้านสิ่งแวดล้อม เลือกองค์กรสื่อที่มีบทบาทเจาะจงด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจน นั่นคือ ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่มีการรวมตัวขึ้นจากความพยายามที่ต้องการให้มีการนำเสนอข่าวสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในทุกสื่อและเพื่อให้เกิดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเชิงวิชาการ เนื่องจากเห็นว่าข่าวสิ่งแวดล้อมค่อนข้างเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน และชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อมยังเป็นองค์กรที่มีการพัฒนาขีดความสามารถของตนเองอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการจัดกิจกรรมเสวนาเชิง

วิชาการในประเด็นสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในกระแสเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของนักข่าว การพัฒนาขีดความสามารถในการทำข่าวให้มีการนำเสนอข้อมูลครอบคลุมทุกด้านและมีความถูกต้องทางวิชาการ และยังมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่มีพลังในการกระตุ้นสาธารณชนให้รับรู้ รับทราบ และเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของสิ่งแวดล้อม การศึกษาถึงการดำเนินงานในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการสื่อสารด้านนี้ได้

3.3 สถาบันการศึกษาของรัฐ ใช้การประเมินการจัดการเรียนการสอนเรื่องสิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียนโดยกระทรวงศึกษา และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาระยะหนึ่ง รวมทั้งมีการประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ที่เปิดโอกาสให้สถานศึกษาสามารถจัดหลักสูตรสถานศึกษาของตนเองได้นอกเหนือจากหลักสูตรที่กำหนดให้เป็นหลักสูตรแกนกลางของชาติแล้ว ทำให้มีโอกาสสูงที่เยาวชนจะได้เรียนรู้ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งหากครูผู้สอนมีการจัดกระบวนการสิ่งแวดล้อมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยให้เยาวชนได้ศึกษาและวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของปัญหาจริง จนสามารถเลือกตัดสินใจการกระทำของตนให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้

4. วิธีการประเมิน

- 4.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ทบทวนข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 4.2 การตรวจสอบข้อมูลจากเว็บไซต์ ตรวจสอบข้อมูล การดำเนินงาน และบทความที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 4.3 การสัมภาษณ์ ดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกตัวแทนกรณีศึกษาทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม และผู้แทนจากศูนย์สิ่งแวดล้อมศึกษา

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

5. ผลการประเมิน

5.1 ด้านกฎหมาย

จากการประเมิน กรอบกฎหมายการจดทะเบียนองค์กรเอกชนตาม**ตัวชี้วัดที่ 137** เพื่อตรวจสอบเงื่อนไขที่เอื้อต่อการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม พบว่า ได้มีการกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการยื่นคำขอจดทะเบียน อัตราค่าธรรมเนียม และหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าขอไว้อย่างชัดเจน เอื้อต่อการรวมกลุ่มเป็นองค์กรหรือสถาบัน แต่อาจมีข้อจำกัดอยู่บ้างเกี่ยวกับจำนวนเงินทุนหรือทรัพย์สินเบื้องต้นที่กำหนดไว้ว่า อย่างน้อยต้องมีทุน 200,000 บาท สำหรับการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิที่ไม่แสวงกำไร หากองค์กรเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมใด ต้องการจดทะเบียนเพื่อการรับรองอย่างเป็นทางการ ว่าเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็มีขั้นตอน และเกณฑ์การพิจารณาไว้ชัดเจนเช่นกัน ซึ่งเอื้อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐ

ใน**ตัวชี้วัดที่ 138** เห็นว่า มีสิ่งจูงใจตามกฎหมายพอสมควรที่จะทำให้มีการบริจาคเพื่อองค์กรสาธารณกุศลที่ไม่แสวงหากำไร และองค์กรภาคประชาสังคมก็มีอิสระในการหาแหล่งทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรม เช่น การลดหย่อนภาษีให้ผู้บริจาคให้แก่มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรสาธารณกุศล แต่การพิจารณารายการบริจาคเพื่อการลดหย่อนภาษียังขาดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการประเมิน อีกทั้ง จำนวนเงินบริจาคที่สามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้นั้นน้อยมาก เช่น ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (7) (ก) (ข) กำหนดให้ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสามารถนำเงินที่บริจาคให้แก่มูลนิธิ สมาคม ที่ได้รับการประกาศให้เป็นองค์กรสาธารณกุศล ไปหักลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้สุทธิ สำหรับบริษัทห้างร้านหรือนิติบุคคลที่บริจาคแก่องค์กรสาธารณกุศล สามารถนำไปหักในการคำนวณภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ เป็นต้น

นอกจากการรับบริจาคจากผู้ที่มีความสนใจแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมยังสามารถหางบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรม เช่น แหล่งรายได้ที่มาจากต่างประเทศ แหล่งรายได้จากการดำเนินธุรกิจ เช่น การขายของที่ระลึก เสื้อผ้า สิ่งพิมพ์ และแหล่งรายได้จากการให้บริการแก่สาธารณชน หน่วยงานราชการ และองค์กรธุรกิจ เช่น บริการวิจัย และการเก็บข้อมูล เป็นต้น

จากการประเมิน**ตัวชี้วัดที่ 139 และ 140** กฎหมายกำหนดให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพค่อนข้างมากในการเขียน การพูด การแสดงความคิดเห็น ไปจนถึงการโฆษณา แต่ยังมีข้อจำกัดในด้านการเข้าถึงสื่อของประชาชน โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์และวิทยุ ซึ่งหากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสื่อได้มากขึ้นก็จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสู่ประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้น สื่อมวลชนจะให้ความสำคัญกับการนำเสนอ

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

การประเมิน กรอบกฎหมายที่รัฐจัดให้มีความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ตาม**ตัวชี้วัดที่ 143** พบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรอิสระเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทางกฎหมายไว้ชัดเจน กล่าวคือ ในหมวด 9 ตามพระราชบัญญัติสภาพนายความ พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีสภาพนายความทำหน้าที่ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษากฎหมายแก่ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย ให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ช่วยเหลือประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้ และไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยการให้คำปรึกษาหรือแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย การร่างนิติกรรมสัญญา และการจัดหาทนายความว่าความแก่ต่าง กำหนดให้มีกองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ประกอบด้วยเงินที่สภาพนายความจัดสรรให้ประจำปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของเงินรายได้ของสภาพนายความ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และดอกผลต่างๆ จากเงินกองทุน

นอกจากการบัญญัติให้มีกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายแล้ว รัฐบาลยังได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้น ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งในปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กระทรวงยุติธรรม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการกองทุนยุติธรรม จำนวน 20 ล้านบาท โดยมีขอบเขตในการสนับสนุนเงินของกองทุนยุติธรรม เช่น สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาลในคดีแพ่งและคดีปกครอง เป็นต้น

5.2 ด้านความพยายาม

5.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

ความพยายามของภาครัฐตาม**ตัวชี้วัดที่ 144** ในการจัดฝึกอบรมครูหรือจัดสรรงบประมาณให้ครู สำหรับจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐมีความพยายามที่จะเผยแพร่องค์ความรู้ให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิ และเข้าใจขั้นตอนและกระบวนการเข้าถึงความยุติธรรม โดยดำเนินการผ่านสื่อมวลชน การจัดฝึกอบรม เผยแพร่ทางเว็บไซต์ ซึ่งเป็นการพัฒนาขีดความสามารถของครูผ่านช่องทางการพัฒนาอื่นๆ ที่เปิดกว้างอยู่ในสังคมปัจจุบันด้วย

เมื่อประเมินความพยายามของภาครัฐ เพื่อให้โอกาสและสิ่งจูงใจแก่ครูในการพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ในการจัดการเรียนการสอนเรื่องสิ่งแวดล้อมศึกษา ตาม**ตัวชี้วัดที่ 145** พบว่า ยังเป็นปัญหาในระดับนโยบายที่ไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ การพัฒนาครูผู้สอนสิ่งแวดล้อมศึกษา ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายใต้โครงการสิ่งแวดล้อมศึกษาต่างๆ ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าไปดำเนินการอยู่กับโรงเรียน เช่น โครงการมหิงสา

สายสืบ ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โครงการนักสืบสายน้ำ ของมูลนิธิโลกสีเขียว โครงการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เฉพาะ และมีระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ นอกจากนั้น ยังพบว่า แม้กระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จะมีหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมศึกษาในลักษณะที่เป็น e-learning อยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่เป็นระบบและไม่แพร่หลาย และไม่ใช้หลักสูตรเกี่ยวกับการพัฒนาครูผู้สอนเรื่องการจัดสิ่งแวดล้อมศึกษาโดยตรง เนื่องจากสิ่งแวดล้อมศึกษาไม่ได้เป็นกลุ่มสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 มีเพียงเนื้อหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สอดแทรกเข้าไปอยู่ในกลุ่มสาระการเรียนรู้หลักๆ คือ สังคมศึกษา และวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ครูผู้สอนจากกลุ่มสาระต่างๆ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีบูรณาการเนื้อหาและวิธีการสอนร่วมกัน เพื่อจัดการเรียนรู้ตามหลักการสิ่งแวดล้อมศึกษา โดยส่วนใหญ่เป็นการทำงานที่ต้องเสียสละเวลา ท่วมเท โดยไม่มีระบบการตอบแทนหรือสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจนจากรัฐ

5.2.2 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

เมื่อประเมินการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมของรัฐ ตามตัวชี้วัดที่ 146 ในการจัดระเบียบและอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม เห็นว่า ภาครัฐให้ความเท่าเทียมและให้ความร่วมมือดีในการจัดระเบียบตามระเบียบกฎหมาย แต่ก็ประสบอุปสรรคบ้างอันเนื่องมาจากทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงฝ่ายการเมือง ซึ่งมองบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชนในเชิงที่เป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายการเมืองหรือภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากความล่าช้าในกระบวนการขอจัดระเบียบเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2549 เนื่องจากความไม่วางใจในองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมของภาคการเมือง โดยเฉพาะผู้นำรัฐบาลได้แสดงความเห็นที่ชัดเจนต่อสาธารณชนถึงทัศนคติในเชิงลบต่อบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

ในด้านความเป็นธรรมต่อสื่อ ตัวชี้วัดที่ 147 ได้ถามถึงระดับที่สื่อได้รับการปฏิบัติจากภาครัฐโดยเท่าเทียมตามข้อกำหนดและกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดระเบียบและการดำเนินงานอย่างไร จากการสัมภาษณ์สื่อมวลชนส่วนใหญ่ พบว่า สำหรับการเสนอข่าวด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวม สื่อมวลชนที่ให้สัมภาษณ์ไม่รู้สึกรถึงความไม่เท่าเทียมในการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ และเห็นว่าตนเองมีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวอย่างเต็มที่ แต่ยังมีอุปสรรคที่พบว่าเป็นข้อจำกัดต่อการนำเสนอข่าว คือ การบ้ายเบี่ยงการให้ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าจะมี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับร้องขอจากประชาชนก็ตาม ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวยังนำไปสู่การนำเสนอข่าวจากแหล่งข้อมูลเดียว และบางครั้งก่อให้เกิดความโน้มเอียงในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนได้

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ผลประเมินการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อม มีข้อค้นพบที่สะท้อนภาพว่า มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจน มีกลไกทางสังคมที่เอื้อต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม เพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมพอสมควร แต่มีข้อสังเกตว่า การปฏิบัติตามขอบเขตแห่งอำนาจที่มีตามกฎหมายนั้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐค่อนข้างมาก หรือความพยายามที่จะจัดการองค์ความรู้เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคประชาสังคมก็ยังมีได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ตามกรอบอำนาจแห่งกฎหมายที่มี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนไม่เต็มที่ในประเด็นของการเสริมสร้างขีดความสามารถของกลุ่มองค์กรประชาสังคม คือ นโยบายรัฐฝ่ายการเมืองที่เห็นว่า องค์กรภาคประชาสังคมเป็นอุปสรรคของการพัฒนา เป็นฝ่ายตรงข้ามกับภาครัฐ ดังปรากฏการแสดงความคิดเห็นหรือทัศนคติดังกล่าวนี้ในที่สาธารณะหรือผ่านสื่อมวลชนหลายครั้ง อีกตัวอย่างที่ชัดเจน คือ ความล่าช้าของการให้ความเห็นชอบต่อการขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้จะผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองเสนอความเห็นตามขั้นตอนของคณะกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นมาทำหน้าที่กลั่นกรองการจดทะเบียน ครบถ้วนแล้วก็ตาม

ในด้านความพยายามที่จะพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์การจัดการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาในระบบการศึกษาของประเทศ พบว่า แม้จะมีการบูรณาการสาระความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในกระบวนการเรียนการสอนในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียนมานาน นับตั้งแต่มีการประชุมระดับประเทศเรื่องสิ่งแวดล้อมศึกษาในประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อราวปี พ.ศ. 2519 แต่ก็ไม่เคยมีการกำหนดเป็นวิชาหรือหลักสูตรเฉพาะวิชาที่ชัดเจน เนื่องจากผู้บริหารเห็นว่า สาระเนื้อหาวิชาสิ่งแวดล้อมนั้น มีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับวิชาหลักต่างๆ ดังนั้น การเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาควรต้องเป็นการบูรณาการเข้าไปในหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงของความหลากหลายเป็น สาขาวิชา แต่แนวทางนี้ก็มิใช่ว่าดี คือครูผู้สอนต้องได้รับการเสริมขีดความสามารถการสอนให้เข้าใจสาระและความเชื่อมโยง เพื่อบูรณาการสาระวิชาในการสอนอย่างเพียงพอเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ครูยังได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการสอนในเชิงบูรณาการค่อนข้างจำกัด เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ครูที่มีประสบการณ์ในการสอนสาระวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา จะเกิดจากความสนใจส่วนตัว และเข้าร่วมกับกิจกรรมของหน่วยงานรัฐ หรือเอกชนที่มีเจตนารมณ์ร่วมกันในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกระบวนการสิ่งแวดล้อมศึกษา

ในส่วนของผู้มีมลพิษ ปัจจุบันต้องยอมรับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญ ที่ผลักดันให้ความคิดเห็นของภาคประชาสังคม หรือเสียงจากประชาชนสามารถสื่อสารสู่สาธารณะ และมีอิทธิพลเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายการเมืองหรือภาครัฐต้องนำมาพิจารณา ทั้งยังเป็นช่องทางที่ภาครัฐให้ความสำคัญ และใช้เป็นช่องทางสื่อสารให้ข่าวสารข้อมูลตามที่เห็นสมควรแก่สาธารณชนเช่นกัน เนื่องด้วยบทบาทที่มีจุดยืนของความเป็นกลางที่ภาคประชาชนยอมรับ แต่การทำหน้าที่ของสื่อ โดยเฉพาะสื่อเอกชน จำเป็นต้องมีแหล่งทุนจากการซื้อขายโฆษณา ทำให้มีการแข่งขันในเชิงการตลาด คือ ต้องนำเสนอสาระสนองความต้องการของตลาดคือผู้บริโภค มากกว่าการชี้แจงสังคมในทิศทางที่เหมาะสม ทำให้พื้นที่ของสาระข่าวมีจำกัด ส่งผลกระทบถึงข่าวสิ่งแวดล้อม ที่จะได้รับพื้นที่การนำเสนอข่าวน้อยกว่าข่าวอาชญากรรม ข่าวเศรษฐกิจ หรือข่าวบันเทิง ข่าวสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีโอกาสได้ขึ้นหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ก็ต่อเมื่อเป็นข่าวของความขัดแย้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สังคมเห็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องเชิงลบมากกว่าเชิงบวก สิ่งแวดล้อมต้องมองที่ปัญหามากกว่าการมองในเชิงสร้างสรรค์เพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการบ่าเบียงการให้ข้อมูลจากภาครัฐแก่ผู้ที่มีมลพิษ โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ตามนโยบายรัฐ ข้อมูลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดิน ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ปัญหามลพิษ เป็นต้น ก่อให้เกิดการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากแหล่งข่าวเพียงด้านเดียว หรือบางครั้งอาจเกิดจากความสนิทสนมและความสนใจส่วนบุคคลของผู้มีมลพิษเอง ก่อให้เกิดการนำเสนอที่โน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่งได้เช่นกัน

ปัญหาเรื่องความถูกต้องครบถ้วนในการนำเสนอข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมยังเป็นปัญหาหนึ่งในการนำเสนอข่าวด้านสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณะ เนื่องจากประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาสุขภาพ ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในหลายกรณีจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ในการอธิบายต้นเหตุและผลแห่งปัญหา เมื่อข้อมูลมีความซับซ้อนยากเกินความเข้าใจ การนำเสนอข่าวด้านสิ่งแวดล้อมของผู้มีมลพิษจึงขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ และการทำความเข้าใจในประเด็นนั้นของผู้มีมลพิษ ซึ่งบางครั้งทำให้ข้อมูลที่นำเสนอบางส่วนขาดความถูกต้อง หรือความครบถ้วน

6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้ตามกลไกการสนับสนุนที่สำคัญใน 3 ส่วน คือ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรผู้ที่มีมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันการศึกษาของรัฐ ดังนี้

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

6.2.1 องค์กรภาคประชาสังคม

1. การดำเนินงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนขององค์กรภาคประชาสังคม อาจมีการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ตามดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เป็นปัญหาของความไม่เท่าเทียมที่จำเป็นต้องแก้ไข โดยการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติตามกรอบกฎหมายที่มีอยู่ให้ชัดเจน เช่น การกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และผู้รับผิดชอบที่แน่นอนในการจดทะเบียน ทั้งการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับที่ได้รับการตรวจชำระใหม่ในปี พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
2. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนและเอกชน เข้ามานับสนุน การดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมให้มากขึ้น โดยการกำหนดอัตราและเกณฑ์การลดหย่อน ภาษีที่จูงใจให้ประชาชนและเอกชนบริจาคเพื่อองค์กรสาธารณกุศล ตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ซึ่งรับผิดชอบโดยกระทรวงการคลัง ในขณะเดียวกัน องค์กรสาธารณกุศลเหล่านี้ก็ควรสร้าง ผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ และพัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรให้เป็นที่น่าเชื่อถือต่อสาธารณชนด้วย
3. กรอบกฎหมาย ที่เป็นกติกาสของการเสริมสร้างขีดความสามารถมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น แม้จะ ยังมีจุดอ่อนหรือช่องว่างอยู่บ้าง แต่หากมีการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างจริงจังและเท่าเทียม ก็ เชื่อว่าจะเอื้อ หรืออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่าง สมบูรณ์มากขึ้น นอกจากนี้ การผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะเป็นกลไก สำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ เข้าถึงข้อมูล และมีส่วนร่วมให้ความเห็นต่อ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ โครงการพัฒนาต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่าง รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการ
4. ควรมีการผลักดันกฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นกฎหมายกลาง หรือกรอบใหญ่ ในการกำหนดทิศทางการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน ในทางปฏิบัติ โดยกฎหมายจะต้องระบุอย่างชัดเจนให้ทุกหน่วยงานต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับการ พัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ องค์กรภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป เพื่อให้เข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารจัดการประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างแท้จริง รวมทั้งให้มีการระบุ ว่า กฎหมายต่างๆ จะต้องเพิ่มข้อกำหนดรับรองกระบวนการ และขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่าง ชัดเจน ตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามตรวจสอบ

6.2.2 องค์กรสื่อมวลชนด้านสิ่งแวดล้อม

1. จัดตั้งกองทุนเพื่อสื่อสารธรรมประโยชน์ เนื่องจากข่าวที่เป็นสารประโยชน์แก่สังคม และข่าวสิ่งแวดล้อมมักไม่ก่อให้เกิดผลกำไรแก่องค์กรสื่อมากนัก จึงได้รับการพิจารณานำเสนอแก่ประชาชนค่อนข้างน้อย ประกอบกับองค์กรสื่อต่างๆ มีแหล่งรายได้จากการขายโฆษณา การพิจารณานำเสนอข่าวบางครั้งจึงต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค การจัดตั้งกองทุนเพื่อสื่อสารธรรมประโยชน์ จะเป็นประโยชน์ในการช่วยสนับสนุนให้เกิดสื่อที่มีการนำเสนอบทที่เป็นสารประโยชน์แก่สังคมและข่าวสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งการจัดตั้งกองทุนอาจเป็นไปในรูปแบบขององค์กรอิสระ เพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการสนับสนุนให้ครอบคลุมทั้งทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม
2. ส่งเสริมจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อลดความโน้มเอียงในการนำเสนอข่าว ในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนเองควรมีการส่งเสริมให้เป็นไปตามจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อมวลชน โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวที่เป็นกลาง และลดความโน้มเอียงในการนำเสนอ เนื่องจากการนำเสนอที่สนับสนุนบทบาทใดบทบาทหนึ่งมากเกินไป เช่น การนำเสนอข่าวในเชิงของการอนุรักษ์ หรือการพัฒนามากเกินไป จะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลและเหตุผลเพียงด้านเดียว การได้รับข้อมูลจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไปอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมได้ ดังนั้น บทบาทของสื่อมวลชนควรที่จะคงความเป็นกลางทางสังคม และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆ ไปสู่ประชาชนโดยปราศจากความโน้มเอียง เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่สามารถนำไปสู่การตัดสินใจได้ด้วยตนเอง
3. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของภาครัฐในการให้ข้อมูลกับสื่อมวลชน เพื่อลดการนำเสนอข้อมูลเพียงด้านเดียวของสื่อมวลชน รัฐเองจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานที่แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงานและสามารถตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล ไปจนถึงการลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบและสามารถตอบคำถามในประเด็นปัญหาแต่ละกรณีได้อย่างชัดเจน หรือในกรณีที่ต้องมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ควรมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน เพื่อลดปัญหาการผลักภาระความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานอื่น
4. การส่งเสริมการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมแก่สื่อมวลชน เพื่อลดปัญหาการนำเสนอข่าวโดยขาดความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่นำเสนอโดยสื่อมวลชน จึงต้องมีการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นแก่สื่อมวลชน โดยเฉพาะในกลุ่มของสื่อมวลชนที่ไม่ได้ติดตามหรืออยู่ในสายของสิ่งแวดล้อมเป็นประจำ เพื่อให้เกิดการนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วนตามหลักวิชาการ โดยสื่อมวลชนจะได้มีความเข้าใจในประเด็นปัญหานั้นๆ อย่างแท้จริง และไม่เกิดการเลือกข้อมูลในการนำเสนอ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ แม้ว่าปัจจุบันจะมีความพยายามในการให้ความรู้ด้าน

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

สิ่งแวดล้อมแก่สื่อมวลชนสายสิ่งแวดล้อมโดยชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วก็ตาม แต่ในการให้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานอื่นๆ ด้านสิ่งแวดล้อม ควรมีความรับผิดชอบในส่วนนี้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในการให้ข่าวหรือข้อมูลต่างๆ ในแต่ละครั้ง หากมีการเตรียมข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้อง จะเป็นการช่วยให้ความรู้แก่สื่อมวลชนในการนำเสนอประเด็นข่าวต่างๆ ได้อย่างถูกต้องครบถ้วนมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อมวลชน โดยควรมีการเพิ่มตัวชี้วัดสำหรับวัดการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่า มีความเป็นกลางในการนำเสนอข่าวมากน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนภาพการทำงานของกลไกที่เป็นส่วนเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และจะนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถของกลไกองค์กรสื่อมวลชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะต่อเนื่องจากที่มีการวัดถึงความเท่าเทียมในการปฏิบัติของภาครัฐต่อการดำเนินงานขององค์กรสื่อ ตามตัวชี้วัดที่ 147

6.2.3 สถาบันการศึกษาของรัฐ

จากรายงานผลการวิจัยเชิงคุณภาพที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษา 8 แห่ง ดำเนินการศึกษา ในปี พ.ศ. 2549 รวมทั้งผลจากการประเมินการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม พบปัญหาหรือจุดอ่อนเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียนที่คล้ายคลึงกัน คือหากไม่มีนโยบายที่สั่งตรงมาจากกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ และครูในโรงเรียนก็มีแนวโน้มในการมองสิ่งแวดล้อมศึกษาเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับท้ายๆ เนื่องจาก โรงเรียนและครูมีภาระงานโดยตรงในการสอนสาระวิชาหลัก รวมทั้งมีกิจกรรมหรือ โครงการอื่นๆ ที่เป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการอยู่แล้ว และถึงแม้ครูผู้สอนจะเห็นว่าสิ่งแวดล้อมศึกษาที่มีความสำคัญก็ตาม แต่การทุ่มเทให้กับการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาซึ่งต้องใช้ความร่วมมือจากเพื่อนครู ผู้บริหาร และการสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ก็ไม่สามารถนำไปส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในสายอาชีพได้

อย่างไรก็ตาม หากต้องการแก้ไขปัญหา หรือลดจุดอ่อนของการจัดการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียนด้วยการพัฒนาหลักสูตร โดยการเพิ่มกลุ่มสาระการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา และมุ่งเน้นไปที่การแยกสิ่งแวดล้อมศึกษาออกไปเป็นวิชาในกลุ่มสาระการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมต่างหาก อาจเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริงเท่าใดนัก เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วสิ่งแวดล้อมศึกษาเป็นเรื่องของการจัดกระบวนการเรียนรู้มากกว่าตัวเนื้อหาสาระวิชา ดังนั้น หากต้องการแก้ไขปัญหารื่องของคุณภาพการจัดการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาในระยะเวลาอันสั้น สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการ คือการพัฒนาขีดความสามารถของโรงเรียน และครูผู้สอนในการจัดการเรียนการสอน และการเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับครูในรูปแบบที่หลากหลาย โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นการเขียนรายงานการประเมินผลงานเพื่อเป็นหลักฐานความก้าวหน้าของ

บทที่สอง

การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน

- ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและนักวิชาการในท้องถิ่น พัฒนาทีมให้คำปรึกษาเรื่องการพัฒนาการจัดการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมศึกษากับโรงเรียนในพื้นที่และสามารถให้บริการโรงเรียนในพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ
 - มีหลักสูตรการฝึกอบรมครูประจำการด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา และมีระบบการฝึกอบรมที่ชัดเจนและต่อเนื่อง โดยอาจพัฒนาให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของเกณฑ์การประเมินคุณภาพโรงเรียน และมีการจัดสรรทุนสนับสนุนครูในการพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ
2. การจัดองค์กรภายใน โรงเรียนและการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมศึกษาของโรงเรียนเพราะจะเป็นระบบสนับสนุนครูผู้สอนที่สำคัญมาก เนื่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีการเปิดโอกาสให้โรงเรียนอยู่แล้ว การนำแนวทาง “การจัดการโรงเรียนทั้งระบบเพื่อสิ่งแวดล้อมศึกษา (whole school approach for EE)” มาใช้ก็เป็นวิธีการที่ชัดเจน
 3. ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือทางวิชาการระหว่าง มหาวิทยาลัยท้องถิ่น เพื่อพัฒนางานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา ที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการเรียนรู้ที่เน้นประเด็นของท้องถิ่น และการเชื่อมโยงการเรียนรู้ระหว่างโรงเรียนและชุมชน
 4. ผลักดันให้พัฒนางานสิ่งแวดล้อมศึกษา เป็นเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของแผนสิ่งแวดล้อมจังหวัด เพื่อให้มีการวางแผนระยะสั้นและระยะยาวของท้องถิ่นในเรื่องการพัฒนาการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมของเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นด้วย