



JC
571
ส265บ
2547 ฅ.1
สมัชชา

ประชาชนและการมีส่วนร่วม
พัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ :

งมือและกฎหมาย



บทวิเคราะห์เบื้องต้น

สิทธิประชาชนและการมีส่วนร่วม

พัฒนาโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ : เครื่องมือและกฎหมาย

JC 571 ศ 265บ 2547



* R M 0 0 0 0 0 0 0 0 1 8 *

บทวิเคราะห์เบื้องต้น สิทธิประชาชน...

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ



กฤษฎา บุญชัย

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๗๖

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

(ร่าง)

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ...

มาตรา ๘

บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิต ในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

บุคคลมีสิทธิร่วมกันกับรัฐและชุมชนในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม สมดุล ปลอดภัย มีคุณภาพ และได้มาตรฐานเพียงพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องอย่างมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี

บทวิเคราะห์เบื้องต้น

สิทธิประชาชนและการมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ :
เครื่องมือและกฎหมาย

ที่ปรึกษา	ดร.ท่านผู้หญิงสุชาวัลย์ เสดียรไทย นพ.อำพล จินดาวัฒนะ
บรรณาธิการ	สมพร เฟ็งคำ
จัดพิมพ์โดย	สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)
สนับสนุนโดย	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
พิมพ์ครั้งที่ ๑	กันยายน ๒๕๕๗
ปกและรูปเล่ม	อาภาพรรณ สายยศ
จำนวนพิมพ์	๕๐๐ เล่ม
ISBN	974-9771-09-5

คำนำ

คณะกรรมการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้เห็นชอบให้มีการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เฉพาะประเด็นว่าด้วย “การมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ” ในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ เวลา ๐๙.๐๐–๑๒.๐๐ น. ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นประเด็นสำคัญที่ต่อเนื่องจากข้อเสนอเวทีสมัชชาฯ .ศ. ๒๕๔๖ อีกทั้งสมัชชาสุขภาพในระดับพื้นที่หลายจังหวัด ได้จัดสมัชชาฯ ในประเด็นผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ อาทิผลกระทบจากโรงหม้อหิน จ.เลย และ จ.หนองบัวลำภู การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในกลุ่มจังหวัดอันดามัน ปัญหาแม่น้ำบางปะกงใน จ.ตราด ปัญหาแม่น้ำลพบุรีใน จ.ลพบุรี เป็นต้น

ดังนั้น คณะทำงานสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เฉพาะประเด็นว่าด้วยการมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ จึงเห็นควรจัดทำเอกสาร **“บทวิเคราะห์เบื้องต้น สิทธิประชาชนและการมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ : เครื่องมือและกฎหมาย”** เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ด้านเครื่องมือและกฎหมายที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะ นำเข้าสู่เวทีสมัชชาฯ โดยหวังว่าเอกสารชิ้นนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการตั้งประเด็นชวนคิดชวนคุย และผลักดันให้เกิดการปฏิบัติโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะทำงานสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เฉพาะประเด็น
ว่าด้วย “การมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ”

กันยายน ๒๕๔๗

สารบัญ

- บทนำ ว่าด้วยการเมืองของกฎหมายกับการสร้างสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ๔
- สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับ ๘
- ความสัมพันธ์และการใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อการเสริมสร้างสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ๓๑
- การผลักดันเชิงแผน นโยบาย ที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชนและสังคม ๓๔
- บทสรุปและข้อเสนอแนะ ต่อการผลักดันกฎหมายเพื่อสร้างสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๓๕

นโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องได้รับการ
ประกาศจากรัฐบาล เพราะบทบาทในการ
กำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่ใช่เป็นเพียง
บทบาทของรัฐบาลเท่านั้น แต่เอกชนองค์กร
ท้องถิ่น องค์กรชุมชนหรือประชาชน ยัง
สามารถเป็นผู้นำเสนอ เป็นผู้ผลักดัน และเป็น
ผู้ทดลองหรือสาธิตการดำเนินการตาม
นโยบายดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน

บทนำ

ว่าด้วยการเมืองของกฎหมาย กับการสร้างสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเรื่องสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางนโยบายและกฎหมาย แม้จะมีมาก่อนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ แต่กระนั้นการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนหรือฉบับปฏิรูปการเมืองถือได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์ครั้งสำคัญของการเมืองไทยต่อการนิยามความหมายเรื่องสิทธิโดยประชาชนของประชาชน และเพื่อประชาชน ดังเห็นได้จากการบัญญัติหลักการเรื่องสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างมากมายอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน เกิดสิทธิแบบใหม่ๆ เช่น สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีสิทธิในทรัพยากรสาธารณะ เช่น คลื่นความถี่วิทยุ หรือสิทธิในการฟ้องร้องรัฐหากประชาชนถูกละเมิด และอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม วันเวลาผ่านไปเพียง ๗ ปีหลังจากรัฐธรรมนูญประกาศใช้ กลับปรากฏกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่อรัฐธรรมนูญอย่างมากมาย เมื่อรัฐธรรมนูญใช้ไม่ได้จริง เพราะตกอยู่ใน "หล่มโคลน" เนื่องจากวัฒนธรรมอำนาจของสังคมไทย ยังเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจรัฐที่สืบเนื่องมาช้านาน ซึ่งภายใต้ระบบดังกล่าว สิทธิของประชาชนจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติ หากไม่มีได้ตามวัฒนธรรม ประเพณี หรือความเป็นจริงทางสังคมที่ประชาชนซึ่งเผชิญปัญหาซับซ้อนได้สร้างสิทธิใหม่ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจให้เป็นธรรม แต่สิทธิในทัศนะรัฐจะมีได้เมื่อกฎหมายบัญญัติเท่านั้น แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุด แต่เกือบทุกมาตราในเรื่องสิทธิของประชาชนล้วนแต่กำกับว่า "ทั้งนี้

เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งรัฐก็ยังครองอำนาจในการผลิตกฎหมายที่จะบัญญัติสิทธิต่าง ๆ จึงเท่ากับว่ารัฐยังคงอำนาจในการผลิตและแจกจ่ายสิทธิให้กับประชาชน ตามแนวทางของปรัชญากฎหมายสำนักบ้านเมือง (Positive Law) ตลอดมา¹ ด้วยเหตุนี้เองเราจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลทุกสมัยหลังรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ นอกจากจะไม่ยึดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วยังถ่วงรั้งการแก้ไขกฎหมายที่ละเมิดสิทธิประชาชน และไม่บัญญัติกฎหมายใหม่ๆ เพื่อรับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากแง่มุมการวิเคราะห์การเมืองของกฎหมายไทย กฎหมายมีฐานะเป็นขั้วของปัญหาและโอกาส ในด้านหนึ่งกฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐภายใต้โครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจ การคาดหวังว่า รัฐจะบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชน หรือแม้จะมีกฎหมายแล้ว สิทธิของประชาชนจะบังเกิดเป็นสิ่งที่ไม่เป็นความจริงนัก แต่อีกด้านหนึ่งเมื่อรัฐยึดกฎหมายเป็นเครื่องมือจัดสรรอำนาจ กฎหมายก็มีฐานะเป็นพื้นที่การเมืองของการเคลื่อนไหวต่อสู้ของภาคประชาชน เพื่อนิยามสิทธิ และการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นรูปธรรมเช่นกัน ภายหลังจากเกิดรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้มีขบวนการเคลื่อนไหวมากมายในการผลักดันการปฏิรูประบบกฎหมายเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีฐานะทางนโยบายและกฎหมาย โดยทราบดีว่ากฎหมายหาใช้ศักดิ์สิทธิ์

¹ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในช่วงปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ไทยร่วมกับประเทศเจ้าอาณานิคม ได้ร่วมกันพัฒนากฎหมายที่เน้นการควบคุมผูกขาดอำนาจการจัดการทรัพยากรอยู่ที่รัฐ เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายเหมืองแร่ กฎหมายที่ดิน เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้ถูกใช้เพื่อสร้างความมั่นคงจากทรัพยากรให้แก่ชนชั้นนำ โดยเฉพาะกับประเทศอาณานิคม ดังนั้นกฎหมายดังกล่าวจึงไม่สนใจสิทธิชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ผลกระทบกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมให้แก่ประชาชน

โดยตัวมันเองแต่ตกอยู่ภายใต้การกำกับของโครงสร้างอำนาจที่เป็นจริง เมื่อเปลี่ยนอำนาจที่เป็นจริง โดยสร้างการเมืองภาคประชาชนให้เข้มแข็ง กฎหมายก็จะเป็นเครื่องมือของประชาชนได้ ด้วยเหตุที่อำนาจผลิตกฎหมาย ขณะที่กฎหมายก็ไปจัดสรรอำนาจ การเมืองเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสังคมไทยจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องต่อสู้ในมิติกฎหมาย แม้กฎหมายจะไม่ใช่แกนกลางของการเปลี่ยนแปลงอำนาจก็ตาม

ก้าวต่อไปของการเมืองภาคประชาชนจึงมิใช่การหันหลังให้กฎหมาย แต่เป็นการสัมพันธ์กับกฎหมายด้วยท่าทีแบบใหม่ ด้วยการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิในแ่งมุมของวิถีชีวิต และปฏิบัติการจริงกับสิทธิในทางกฎหมายให้สอดคล้องกันได้ จากทัศนะของขบวนการประชาชนหลักคิดเรื่องสิทธิในทางกฎหมายนั้น สิทธิมิได้กำเนิดขึ้นเพราะกฎหมายบัญญัติ แต่กฎหมายจะทำหน้าที่ของการรับรองให้สิทธิที่มีอยู่ตามวิถีปฏิบัติทั้งตามประเพณีและสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ให้มีพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้น กฎหมายเรื่องสิทธิประชาชนจึงต้องเปิดกว้าง ให้สิทธิแบบต่างๆ ดำเนินไปด้วยกลไกทางสังคมของตัวมันเอง トラบเท่าที่ไม่เกิดความขัดแย้งเรื่องสิทธิกับส่วนอื่นๆ จนกลไกทางสังคมไม่สามารถจัดการได้ แต่ในอีกด้านกฎหมายดังกล่าวต้องมีเครื่องมือในการกำกับอำนาจที่จะกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน เช่น อำนาจรัฐ และทุน โดยให้มีองค์กร หรือสถาบันที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบอำนาจผูกขาดของรัฐ แต่เป็นสถาบันที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ทำหน้าที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเสริมสร้างสิทธิด้วย อีกทั้งกฎหมาย และสถาบันจะต้องมีเครือข่ายทางสังคมจากภายนอกคอยกำกับ ถ่วงดุลด้วย

จากหลักคิดเรื่องกฎหมายเรื่องสิทธิในทัศนะใหม่ เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นแล้วเช่น การเคลื่อนไหวผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ตามหลักการสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติ
สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น
หรือการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น การต่อสู้ให้
มีกฎหมายด้านประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้าน
สุขภาพเอง ภาคประชาสังคมก็ได้ผลักดันแนวคิด ความหมายของการมี
ส่วนร่วมด้านสุขภาพเชิงนโยบายใหม่ให้ครอบคลุมวิถีชีวิตทุกด้าน
เปลี่ยนจากเชิงรับมาเป็นเชิงรุก จากวลีที่ว่า “สร้างน้ำหอม” อันหมายถึง
เปลี่ยนระบบการจัดการสุขภาพจากการรักษา ฟื้นฟู มาสู่การสร้าง
สภาพแวดล้อมทางสังคมและกายภาพเพื่อสุขภาพประชาชนที่สมดุล
แทนที่สุขภาพประชาชนจะตกอยู่ภายใต้โครงสร้างราชการหรือธุรกิจที่
นับวันจะกีดกันการสร้างสุขภาวะของประชาชน ตลอดจนทำลายระบบ
การพึ่งตนเอง และภูมิคุ้มกันทางสังคมลง จากแนวคิดดังกล่าวภาคประชา
สังคมอันหลากหลายได้พัฒนามาสู่การยกย่องพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ
ในช่วงปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๕ ซึ่งมีลักษณะเป็นธรรมนูญสุขภาพของคนไทย ที่
ประชาชนจะมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพได้ทุกระดับ
ภายใต้กลไกสมัชชาสุขภาพระดับพื้นที่และระดับชาติ

ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อผลักดันเชิงนโยบายและ
กฎหมายเหล่านี้มีทั้งลักษณะเชื่อมโยง เช่น ฟุ้งเป้าไปที่เรื่องสิทธิและการมี
ส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แต่ก็มีลักษณะการจัด
กระจายเพราะไม่ชัดเจนว่า เมื่อมีกฎหมายตามที่ผลักดันจะครอบคลุมสิทธิของ
ประชาชนทุกด้านหรือไม่ และกฎหมายเหล่านี้จะเชื่อมโยง และจัดลำดับ
ความสำคัญทั้งในด้านการผลักดัน และการใช้กฎหมายอย่างไร

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่กระจ่างขึ้น จึงขอเริ่มต้นจากบทบัญญัติเรื่อง สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญว่า ได้บัญญัติสิทธิอะไรไว้บ้าง และสิทธิแต่ละประเภทมีการเคลื่อนไหว เพื่อบัญญัติกฎหมายรองรับอย่างไร เพียงพอหรือไม่ สัมพันธ์กันอย่างไรในแต่ละสถานการณ์ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมาย และกลไกที่ครอบคลุมสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหมด

สิทธิและการมีส่วนร่วม ของประชาชนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับ

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งสิ้น ๓๐ มาตรา โดยปรากฏอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี หมวด ๘ การปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จาก ๓๐ มาตรา ใน ๕ หมวด สามารถจำแนกประเภทของสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้

๑. สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การบัญญัติหลักการสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นความสำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่หลักเรื่องสิทธิได้ถูกพัฒนาขึ้นจากประชาชน คือ สิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อสิ่งแวดล้อมได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ รัฐไม่สามารถที่จะปฏิเสธการรับรู้สิทธิดังกล่าวได้อีกต่อไป

ในรัฐธรรมนูญเชื่อมโยงระบบความสัมพันธ์ของสิทธิประชาชน ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน้าที่รัฐต่อทรัพยากรไว้หลายประการ ในมาตรา ๔๖ ได้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หน่วยของสิทธิในที่นี้คือ “ชุมชน” ได้ปรากฏ

ตัวอย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุด ขณะเดียวกันหน่วยของสิทธิในฐานะบุคคลหรือปัจเจกก็ได้รับรองให้มีส่วนร่วมกับหน่วยอื่นๆ คือ ชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๕๖ นอกจากนี้ในมาตราดังกล่าวยังได้สร้างกลไกที่เรียกว่า “องค์กรอิสระ” ซึ่งทำหน้าที่ศึกษา ติดตาม ให้ความเห็นต่อโครงการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

สอดคล้องไปกับมาตรา ๒๕๐ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษา จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือในมาตรา ๗๕ ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ซึ่งเท่ากับเป็นการกำกับการใช้อำนาจรัฐให้รับรองส่งเสริมสิทธิชุมชน และบุคคลรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๖, ๕๖ และ ๒๕๐

เพื่อความกระจ่างในลำดับของสิทธิด้านทรัพยากร จึงใคร่ขอจำแนกหน่วยของสิทธิพร้อมกับวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ตลอดจนข้อเสนอดังต่อไปนี้

๑.๑ สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตราที่กำหนดสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจนที่สุดคือ มาตรา ๔๖ อันมีถ้อยความดังต่อไปนี้

“บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ถ้อยคำอันสวยงามเช่นนี้ ได้รับการพิสูจน์มาระดับหนึ่งแล้วว่า รัฐยังคง
มีเจตต่อหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยวัฒนธรรมอำนาจการผูกขาด การจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐร่วม ๑๐๐ ปี ทรัพยากรธรรมชาติยัง
เป็นผลประโยชน์สำคัญของรัฐและทุน การกำหนดหลักการสิทธิชุมชนในการ
ร่วมจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก ซึ่งมีปมปัญหา
ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิชุมชนจะมีได้ก็ต่อเมื่อเป็นชุมชนดั้งเดิม ซึ่งปรากฏใน
มาตรา ๔๖ อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปมปัญหาว่า เราจะนิยาม “ชุมชนดั้งเดิม”
อย่างไร เนื่องจากองค์ความรู้ด้านมานุษยวิทยาของสังคมไทยที่ศึกษา
ต่อเนื่องมายาว นานพบว่า ชุมชนแต่ละแห่งมีได้ดำรงอยู่โดยโดด ๆ แต่มี
การเคลื่อนย้าย แลกเปลี่ยน ผสมผสานทางวัฒนธรรมมาช้านาน และ
เงื่อนไขการเคลื่อนย้ายก็มักจะมาจากนโยบายของรัฐทั้งด้านทรัพยากร
และเศรษฐกิจ ซึ่งหากมีการนิยามคำว่า “ชุมชนดั้งเดิม” จริง ๆ เราอาจมีชุมชน
เพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่ได้รับสิทธินี้ ทั้ง ๆ ที่ในหลักการเรื่องการมีส่วนร่วม
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นับได้ว่าเป็นสิทธิและ
หน้าที่ในเชิงบวกต่อสังคม ชุมชนจะมีสิทธิได้เมื่อดำเนินตามหลักการดังกล่าว
หากเคร่งครัดต่อคำว่า “ดั้งเดิม” เท่ากับเป็นการตัดสิทธิและการทำหน้าที่
เชิงบวกของชุมชนส่วนใหญ่ที่ “ไม่ดั้งเดิม” ออกไป อันเท่ากับว่ารัฐก็ไม่ได้
กระจายสิทธินั้นให้แก่ชุมชนอย่างแท้จริง

(๒) สิทธิชุมชนมีเพียงการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี
เท่านั้นส่วนการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจะลดระดับสิทธิแค่
“มีส่วนร่วม” การผูกขาดอำนาจต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ยิ่งเป็นไปอย่างชัดเจนในชั้นรัฐธรรมนูญ เมื่อมาตรา ๔๖ กำหนดไว้ต่อไปว่า

แม้จะเป็นชุมชนดั้งเดิม ซึ่งเป็นส่วนน้อยในสังคมที่ไม่ดั้งเดิม แต่ชุมชนนั้นจะมีสิทธิเฉพาะการจัดการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีต ประเพณี แต่เมื่อใดก็ตามที่เป็นเรื่องทรัพยากร สิทธินั้นจะมีแค่การมีส่วนร่วมในการจัดการเท่านั้นนั่นหมายความว่าชุมชนไม่มีสิทธิโดยตัวมันเอง แต่ต้องผ่านการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะจากอำนาจรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๕๖ ที่ให้บุคคลร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากการทรัพยากร ปมปัญหาก็คือ “การมีส่วนร่วม” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ไม่มีความชัดเจน แม้ในมาตรา ๕๖ จะกล่าวถึงสิทธิในสภาพแวดล้อมที่ดี สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ และอื่นๆ แต่ก็ยังไม่ชัดเจนที่จะกำหนดให้รัฐต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๓) สิทธิชุมชน บุคคล ต่อทรัพยากรจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรูปธรรมทั้งหมดจะปรากฏในกฎหมายลูกที่รองรับ ปัญหา ก็คือ ไม่มีการระบุเงื่อนไขอย่างชัดเจนว่ากฎหมายลูกเหล่านี้จะออกมาเมื่อใด และกระบวนการออกกฎหมายเหล่านี้จะเป็นอย่างไร ประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างไร ทั้งในระดับพระราชบัญญัติไปจนถึงกฎกระทรวง เมื่อผนวกกับวัฒนธรรมอำนาจของรัฐ และระบบนิติศาสตร์ไทยที่มักจะยึดกฎหมายในการปฏิบัติมากกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เมื่อกฎหมายลูกไม่บัญญัติสิทธิรองรับ ทำให้สิทธิของชุมชนและบุคคลด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมถูกละเมิดโดยรัฐและทุนเสนอ

ถึงกระนั้นก็ตาม แม้จะเผชิญกับข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างของรัฐที่จะรองรับสิทธิด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แต่ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนก็ได้พยายามเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากการต่อสู้กับโครงการต่างๆ ที่ละเมิดสิทธิชุมชน ขบวนการชุมชนด้านทรัพยากรได้เคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายสำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน² พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ๒๕๔๒ ให้การรับรองสิทธิชุมชนต่อพันธุกรรมพืช พระราชบัญญัติคุ้มครองภูมิปัญญา การแพทย์แผนไทย ๒๕๔๒ ที่กล่าวถึงภูมิปัญญาของชุมชนต่อการแพทย์แผนไทย นอกจากนี้ยังมีความพยายามผลักดันกฎหมายประมงพื้นบ้าน การผลักดันให้มึนโอบาย และกฎหมายที่รองรับระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินของชุมชน เป็นต้น หรืออีกด้านหนึ่งขบวนการประชาชนก็ดำเนินการติดตามตรวจสอบ กฎหมายที่ละเมิดสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรโดยตรง เช่น กฎหมายป่าไม้ ๕ ฉบับ กฎหมายแร่ เป็นต้น และติดตาม วิพากษ์วิจารณ์ร่างกฎหมายที่จะนำไปสู่การละเมิดสิทธิชุมชน เช่น ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ เพื่อให้รับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง

แต่การเคลื่อนไหวด้านกฎหมายเหล่านี้ยังหาได้ประสบความสำเร็จ ยังไม่มีกฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และปฏิบัติใช้จริง ร่างกฎหมายป่าชุมชนที่เป็นต้นแบบของกฎหมายสิทธิชุมชนก็ค้างอยู่ในรัฐสภา แม้จะมีกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช และภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย แต่กระบวนการออกกฎหมายกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดของสิทธิก็ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าใดนัก

² การผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของขบวนการประชาชนมีมาก่อนรัฐธรรมนูญ ประชาชนบัญญัติร่างกฎหมายขึ้นในปี 2536 และผลักดันต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ด้วยการต่อสู้ของขบวนการป่าชุมชน ทำให้หลักการสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 46

ข้อเสนอเพื่อการสร้างสิทธิชุมชน ต่อฐานทรัพยากรในมติดอกหมอย

จากปัญหาและข้อจำกัดในด้านต่างๆ ทิศทางที่จะทำให้การสิทธิชุมชนในทางกฎหมายเป็นจริงได้ มีดังต่อไปนี้

๑. **ผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนให้ได้รับการประกาศใช้**
เพราะกฎหมายดังกล่าวจะเป็นต้นแบบของการบัญญัติหลักการ แนวทาง และ วัตถุประสงค์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรในด้านต่างๆ ตามมา โดยทั้งนี้การสร้างกฎหมายป่าชุมชนจะต้องก้าวพ้นไปจากสิ่งทีอาจเป็นปัญหาในรัฐธรรมนูญ เช่น

- การนิยามสิทธิชุมชนดั้งเดิม ให้มีความหมายที่เปิดกว้างมากขึ้น ดังทีในกฎหมายกล่าวไว้ว่า ชุมชนทีจะมีสิทธิในการจัดการป่าเป็นชุมชนท้องถิ่นทั่วไป แต่ถ้าเป็นป่าอนุรักษ์ ให้ชุมชนจัดการป่ามาอย่างน้อย ๕ ปีนับจากวันที่กฎหมายประกาศใช้ หรือ หากยังไม่ครบ ๕ ปีก็ดำเนินการจัดการป่าให้ครบจึงจะมีสิทธิเสนอขอการจัดการป่า โดยทั้งนี้กระบวนการพิสูจน์สิทธิให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- การกำหนดสิทธิในการจัดการ โดยให้รายละเอียดของสิทธิเป็นไปตามแผนการจัดการของชุมชน ซึ่งชุมชนสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเงื่อนไข แต่ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์กรหลายฝ่ายร่วมพิจารณา ดังนั้นสิทธิการจัดการและการมีส่วนร่วมจึงจะปรากฏชัด

๒. พัฒนากฎหมายสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวม³

ทั้งนี้เนื่องจาก การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนเฉพาะประเภททรัพยากร เช่น กฎหมายป่าชุมชน กฎหมายเหมืองฝาย กฎหมายประมงพื้นบ้าน และอื่นๆ ก็มีข้อจำกัด ตรงที่ยังเป็นการแยกส่วนการจัดการทรัพยากรไม่ครอบคลุมและเชื่อมโยงทรัพยากรทั้งระบบ อาจทำให้เกิดปัญหาเมื่อฐานทรัพยากรบางด้านที่ยังไม่มีกฎหมายสิทธิชุมชนในด้านรับรองถูกระทบได้ เช่น สิทธิในที่ทำกินในเขตป่า สิทธิในทรัพยากรใต้ดิน สิทธิในอากาศ สิทธิในภูมิปัญญาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อีกทั้งการกำหนดให้มีกฎหมายโดยภาพรวม ยังเป็นไปเพื่อลดล้างการปฏิเสศและการละเมิดสิทธิชุมชนจากกฎหมายทรัพยากรเดิมที่มีอยู่

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายสิทธิชุมชนเฉพาะด้านทรัพยากร กับกฎหมายสิทธิชุมชนโดยภาพรวมสามารถทำได้ โดยเมื่อมีปัญหาขัดแย้งเรื่องสิทธิในทรัพยากรเฉพาะด้าน เช่น ด้านป่าชุมชน ด้านการจัดการน้ำ ก็ให้ใช้กฎหมายเฉพาะด้านนั้น ขณะที่หากเป็นปัญหาทรัพยากรที่สืบเนื่องทั้งระบบ ไม่สามารถแยกขาดทรัพยากรแต่ละประเภท หรือเป็นปัญหาที่ยังมีกฎหมายสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรนั้นๆ กำหนดไว้ใช้ก็ให้ใช้กฎหมายสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรโดยรวมดำเนินการ

๓. พัฒนากลไกอิสระ และขบวนการทางสังคมที่เข้มแข็งเพื่อเสริมสร้างสิทธิชุมชนในทางกฎหมายให้เป็นจริง โดยทั้งนี้อาจจัดตั้งองค์กร

³ รายละเอียดของแนวคิด หลักการ และแนวทางดำเนินการสร้างกฎหมายสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรโดยรวม ศึกษาได้จาก กฤษฎา บุญชัย (2547) สิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรป่าเขตร้อน, โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากรธรรมชาติ, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ให้ทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร แต่ในขณะเดียวกันก็ควรจะต้องมีการเชื่อมประสานเครือข่ายชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ไม่แยกส่วน ซึ่งอาจก่อตัวเป็น “สมัชชาสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร” เพื่อทำหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เชื่อมโยงแนวคิด หลักปฏิบัติสิทธิชุมชนในแง่มุมใหม่ให้มีฐานะทางนโยบาย กฎหมาย และติดตามตรวจสอบ กฎหมาย และกลไกให้ดำเนินการไปตามเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง

สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๕๖ ได้จำแนกสิทธิด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ดังที่งานศึกษาของสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่⁴ ได้จำแนกองค์ประกอบของสิทธิออกเป็น สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี การได้รับการปกป้องสิทธิด้วยการกำหนดให้โครงการของรัฐและเอกชนต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยให้มืองค์กรอิสระที่มีสัดส่วนจากผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้ทรงคุณวุฒิร่วมพิจารณา และยังกำหนดสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามสิทธิทั้ง ๒ ประการ

แม้จะมีการจำแนกสิทธิ และกำหนดองค์กรอิสระในการกำกับสิทธิ อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้แล้วระดับหนึ่งแต่ปัญหาของการปฏิบัติด้านสิทธิมีดังต่อไปนี้⁵

⁴ อ้างแล้ว

⁵ สรุปลงมาจาก สมชาย ปรีชาศิลป์กุล (2547) “บทสำรวจ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535: สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข, โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐาน

๑. สิทธิและการมีส่วนร่วมขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐมีน้อย ตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ในส่วนองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ประชาชนมีสิทธิเฉพาะ การรับรู้ข่าวสารของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับการดำเนินการด้านคดีกับผู้ก่อความเสียหายแม้จะได้รับการรับรองไว้ แต่ก็ต้องตกอยู่ภายใต้ กฎหมายอื่นๆ สำหรับองค์กรเอกชน บทบาทการมีส่วนร่วมถูกจำกัดเฉพาะ กิจกรรมหรือโครงการที่เป็นการเผยแพร่ข้อมูล แต่โอกาสเข้าถึงสิทธิต่างๆ เช่น งบประมาณกองทุนสิ่งแวดล้อม ก็มีข้อจำกัดสูง

๒. ปัญหาการรวมศูนย์องค์กรภาครัฐ ตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ สำหรับองค์กรภาครัฐ ก็มีปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยมีคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การปฏิบัติงานอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของ รัฐบาล อีกทั้งยังไม่มีอำนาจหน้าที่เด็ดขาดในการจัดการสิ่งแวดล้อม

๓. ผู้มีส่วนร่วมไม่ครอบคลุม หลักการรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ กำหนดลักษณะผู้มีส่วนร่วมกว้างขวาง ทั้งบุคคล ชุมชน องค์กรปกครอง ท้องถิ่น และองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม แต่พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม รับรองเฉพาะ สิทธิส่วนบุคคลเท่านั้น

๔. ระดับการมีส่วนร่วมน้อย ตามหลักการรัฐธรรมนูญระดับการมี ส่วนร่วมมีตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง, การมีส่วนร่วมในระดับการ ตัดสินใจ, การดำเนินการคดีกับองค์กรรัฐ แต่พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมรับรองเฉพาะสิทธิการ รับรู้ข่าวสาร และการใช้สิทธิดังกล่าวยังต้องไปขึ้นกับกฎหมายอื่น ทำให้การ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะเฉพาะของตนเองไปขึ้นอยู่กับกฎหมาย

ทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สนับสนุนโดย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

อื่นๆ ซึ่งบัญญัติขึ้นสำหรับเหตุการณ์ทั่วไปและอาจไม่สามารถใช้กับปัญหา
สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว จึงได้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อให้มี
กฎหมายรองรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในมาตรา ๕๖ อย่างชัดเจนมากขึ้น โดย
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อ
ปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อม ขณะที่ภาคประชาสังคมก็ได้มีการเคลื่อนไหว
ด้วยเช่นกัน ดังเช่นข้อเสนอของสมชาย ปรึกษาศิลปะกุล (อ้างแล้ว) มีดังต่อไปนี้

๑. ปรับปรุงฐานะกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นหลักไม่ต้องขึ้นกฎหมาย
อื่นมากนัก ให้มีฐานะเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติซึ่งสามารถแทรกตัวเข้าไปใน
การบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับ
กฎหมายอื่นทั้งหมด

๒. ขยายสิทธิและการมีส่วนร่วมขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ให้
ครอบคลุมทั้งระดับปัจเจกบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำ
ให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ และควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคเอกชน
ให้เข้ามามีบทบาทฟ้องร้องคดีแก่ผู้ก่อความเสียหาย

๓. ขยายระดับการมีส่วนร่วม ครอบคลุมสิทธิการเข้าถึงและรับรู้
ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นในหลายรูปแบบ และการมีส่วนร่วม
ตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น โครงการที่ผ่าน EIA แล้ว ควรเปิด
โอกาสให้องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐโดยเฉพาะในพื้นที่มีส่วนตัดสินใจว่าจะอนุญาต
ให้ดำเนินโครงการหรือไม่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบ
ของชุมชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุญาตโครงการในขั้นตอนของท้องถิ่น
รวมถึงอำนาจระงับหรือเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเมื่อเกิดการละเมิดเงื่อนไข โดย
ทั้งนี้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทั้งการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๔. จัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมจากฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการวางนโยบายและกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีอำนาจบังคับต่อหน่วยงานรัฐ ให้ความเห็นต่อ EIA ซึ่งมีผลต่อการอนุมัติโครงการ

๕. ขยายบทบาทกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม จากเดิมที่กองทุนมีบทบาทแค่การส่งเสริมกิจกรรมอนุรักษ์ ดูแลสิ่งแวดล้อม ให้มีบทบาทสนับสนุนการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ

๖. ปรับปรุงการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำ EIA ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกลั่นกรองโครงการ การกำหนดขอบเขตการศึกษา การจัดทำรายงาน การพิจารณารายงาน และการติดตามตรวจสอบ โดยทั้งนี้การจัดทำ EIA ดำเนินการโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อไปให้พ้นจากปัญหาการทำ EIA รับจ้างตามเจ้าของโครงการ

๗. ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ โดยขยายขอบเขตผู้เสียหายให้รวมถึงกรณีที่เกิดหมายว่าจะได้รับความเสียหายอย่างแน่นอน ผู้เสียหายรายหลัง ๆ ใช้ผลของคดีก่อนหน้านี้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องฟ้องและนำสืบใหม่ ผลักภาระการพิสูจน์ให้ผู้ก่อมลพิษ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิสูจน์เบื้องต้นถึงความเป็นไปได้ถึงสาเหตุเท่านั้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงและฟ้องคดีโดยเหตุจากสิ่งแวดล้อมได้ง่าย

จะเห็นได้ว่าหลักการสิทธิบุคคลในการมีส่วนร่วมต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๕๖ รัฐธรรมนูญ ครอบคลุมสิทธิไว้อย่างกว้างขวาง ตั้งแต่สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแสดงความเห็น สิทธิในการร่วม

ตัดสินใจโครงการ / นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ และสิทธิในการฟ้องร้อง สิทธิ
ดังกล่าวแม้จะอยู่บนฐานบุคคล แต่ก็กำหนดบทบาทร่วมของชุมชน องค์กร
ปกครองท้องถิ่น องค์กรอิสระ ที่ทำหน้าที่ผลานเป็นระบบเชิงซ้อน มาตราการ
สิทธิเหล่านี้สามารถกระทำได้ผ่านการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕
พร้อมกับตราพระราชบัญญัติองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกระตุ้น
ส่งเสริมให้ประชาชนได้ตื่นตัวเข้ามาใช้สิทธิ์เพื่อให้รัฐธรรมนูญมาตรานี้เป็นจริง

๑.๒ การกระจายอำนาจสิทธิการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐ ได้กำหนดการกระจายอำนาจในการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นหลายประการ
ทั้งด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การมีส่วนร่วมบำรุงรักษา
ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนอกพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่
และมีส่วนร่วมพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ซึ่งอาจมี
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ โดยให้มี
กฎหมายกำหนดรายละเอียด

ต่อมา รัฐก็ได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งเฉพาะอำนาจหน้าที่ด้าน
ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กฎหมายดังกล่าวบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้อย่าง
กว้างขวาง องค์กรปกครองท้องถิ่นอันได้แก่ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เช่น บำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่า ที่ดิน น้ำ เป็นต้น

ในด้านสิ่งแวดล้อม อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระจายอำนาจดังกล่าว
ถือเป็นการเพิ่มเติมจากบทบัญญัติในพรบ.สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ซึ่งหากมีการ

ปรับปรุงก็จะสอดรับกันได้อย่างชัดเจนมากขึ้น แต่กระนั้นสิ่งที่ยังเป็นปัญหา ก็คือ หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีเฉพาะในเขตของตน ในกรณีความขัดแย้งเรื่องสิทธิต่อทรัพยากรตามกฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าอนุรักษ์ กฎหมายเหมืองแร่ กฎหมายชลประทาน ฯลฯ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายยังมีฐานะเป็นรองเพราะไม่ใช่กฎหมายเฉพาะ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมาย การกระจายอำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มเติม ให้มีอำนาจหน้าที่ร่วมตัดสินใจในพื้นที่แม้พื้นที่ดังกล่าวจะมีกฎหมายเฉพาะอยู่แล้วก็ตาม

๑.๓ สิทธิประชาชนต่อสุขภาพที่สมดุลและยั่งยืน

สุขภาพหรือสุขภาวะ เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง เพราะปัญหาสุขภาพเป็นผลสืบเนื่องจากสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม ซึ่งสัมพันธ์กับโครงสร้างด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่มีลักษณะผูกขาดในภาครัฐและทุน และผลกระทบต่อนักยากจน ดังนั้นปัญหาสิทธิด้านสุขภาพจึงไม่ต่างจากเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อปฏิรูประบบสุขภาพจึงเกิดขึ้นนับตั้งแต่การจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในปี ๒๕๓๕ เพื่อสร้างความรู้รองรับการปฏิรูปสุขภาพ ต่อมา มีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่สร้างหลักการสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกด้าน ทำให้รัฐบาลออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ๒๕๔๓ และนำมาสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเกิดจากการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน องค์กร ประชาคมเข้าร่วมกว่า ๓,๐๐๐ ภาคี มีผู้มีส่วนร่วมจัดทำร่าง

หลายแสนคน ซึ่งร่างดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๗

หลักการสำคัญในร่างพรบ.สุขภาพแห่งชาติ อ้างอิงจากสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๗๖^๖ ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายในทุกด้าน หลักการสำคัญที่ปรากฏในร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ

(๑) เป็นร่างกฎหมายลักษณะธรรมนูญสังคมไม่ใช่เครื่องมือรัฐ สิ่งที่น่าสนใจที่ทำให้ร่างพรบ.สุขภาพแห่งชาติ เป็นกฎหมายมิติใหม่ ก็คือ การกำหนดให้มีลักษณะเป็นธรรมนูญด้านสุขภาพของคนไทย เพื่อให้สังคมได้ร่วมกันกำหนดกรอบทิศทาง หลักการ กติกา กลไก มาตรการ และแนวทาง เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบสุขภาพสำหรับคนไทยทุกภาคส่วน

ความพยายามกำหนดให้ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นลักษณะธรรมนูญสังคม เพื่อก้าวไปให้พ้นปัญหาการใช้กฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐ เหมือนกฎหมายทั่วไป ดังนั้นจึงไม่มีการกำหนดการลงโทษหรือบังคับประชาชนโดยตรง และไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบโครงสร้างการบริหารประเทศของรัฐบาลโดยตรง แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาอย่างทันทีทันใด แต่จะนำไปสู่การสร้างกลไกการทำงานจากทุกภาคส่วนเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปสุขภาพ

^๖ มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

(๒) คุ้มครองสิทธิของบุคคลเป็นหลัก โดยจำแนกผู้ทรงสิทธิ์ที่หลากหลาย เช่น เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ และอื่นๆ และกำหนดสิทธิบุคคลเหล่านี้ต่อการมีส่วนร่วมกับชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และรัฐ นอกจากนี้ยังได้จำแนกประเภทของสิทธิ์ให้ครอบคลุมหลายรูปแบบ เช่น

- สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๕๖ ในรัฐธรรมนูญ
- สิทธิได้รับการคุ้มครองในข้อมูลส่วนตัวด้านสุขภาพ
- สิทธิในการปฏิบัติทางศาสนา พิธีกรรม ความเชื่อ
- สิทธิในการรวมตัวกันจัดการบริการสุขภาพ
- สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ
- สิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่จำเป็น
- สิทธิได้รับความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรง โดยเฉพาะสิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว
- สิทธิได้รับการคุ้มครองในการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ และรับการบริการสาธารณสุข
- สิทธิได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ
- สิทธิได้รับความช่วยเหลือรับตัวจากบุคลากรด้านสาธารณสุข
- สิทธิร้องขอให้มีการประเมินและสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ
- สิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองที่มีผลต่อสุขภาพ

- สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานรัฐ ให้รับผิดชอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่มีผลเป็นอันตรายหรือคุกคามต่อสุขภาพ
- สิทธิได้รับความคุ้มครองในด้านการศึกษา วิจัย การทำงานวิชาการ
- สิทธิแสดงความจำนงที่จะปฏิเสธการรักษาพยาบาลที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตาย เพื่อการตายอย่างสงบและมีศักดิ์ศรีของมนุษย์

(๓) การสร้างเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกำหนดนโยบาย เครื่องมือสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้คือ การให้มีเวทีสมัชชาสุขภาพทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งเวทีเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือทั้งการผลักดันนโยบาย และแผนปฏิบัติ การติดตามตรวจสอบนโยบาย โครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และเป็นเวทีของการประสานการทำงาน ก่อรูปกลไกดำเนินการ ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายไม่ถูกผูกขาดจากระบบโครงสร้างรัฐ หน่วยราชการ และทุน ตลอดจนสถาปนาให้หน่วยทางสังคมต่างๆ มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ์ ผู้มีอำนาจหน้าที่ และปฏิบัติการตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายเป็นเครื่องมือของสังคมอย่างแท้จริง

จากความก้าวหน้าของร่างพรบ.สุขภาพแห่งชาติ ที่ให้สิทธิและเปิดพื้นที่ทางสังคมของประชาชนอย่างกว้างขวาง เมื่อกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้จริง ภาคปฏิบัติการที่จะทำให้สถานะของสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจริงจะไม่ได้อยู่ที่ตัวกฎหมายมากนัก แต่อยู่ที่ความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการสร้างสรรค์แนวทาง การปฏิบัติเพื่อให้สุขภาพะของประชาชนเป็นไปแบบเชิงรุกและเป็นองค์กรรวมอย่างแท้จริง

๒. สิทธิการรับรู้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

มาตรา ๕๘

“สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๙

“สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่จะทำให้สิทธิในด้านอื่นๆ เกิดเป็นจริงขึ้น หลักการสำคัญที่ปรากฏในมาตรา ๕๘ และ ๕๙ ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงการได้รับข้อมูลก่อนการอนุญาตโครงการ

ในความเป็นจริงทางนโยบาย ก็ได้มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ๒๕๔๐ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้สิทธิแก่บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทุกชนิดที่รัฐควบคุมดูแล โดยมีวิธีการให้ข้อมูลหลายแบบ เช่น การประกาศในราชกิจจานุเบกษา การจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล หรือให้ข้อมูลตามคำร้องขอ

แม้ดูเหมือนว่าหลักการดังกล่าวจะมีกฎหมายรองรับชัดเจน แต่ในภาคปฏิบัติ ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังเป็นปัญหาใหญ่ จากงานศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (๒๕๔๗)⁷ ได้ประเมินว่า ในช่วง ๖ ปีนับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๖ มีการร้องเรียนเกี่ยวกับไม่จัดข้อมูลข่าวสารหรือการปฏิบัติงานล่าช้าเป็นจำนวนประมาณ ๗๙๙ เรื่อง ปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนถึงวัฒนธรรมอำนาจของระบบราชการได้เป็นอย่างดี เนื่องจากหน่วยงานรัฐถือหลักว่า “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” ทำให้ต้องมีการอุทธรณ์หลายครั้ง จนทำให้ประชาชนมักจะไม่มั่นใจต่อการใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวมากนัก

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญกว่าการที่รัฐไม่ค่อยจะยอมเปิดเผยข้อมูล ก็คือ โครงการของรัฐส่วนใหญ่มักจะตัดสินใจดำเนินการก่อน แล้วค่อยเปิดให้มีการให้ข้อมูล และให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในภายหลัง ซึ่งทำให้หลักการให้ข้อมูลก่อนการอนุญาตโครงการตามมาตรา ๕๙ มักไม่เป็นจริง ซึ่งการกระทำของรัฐดังกล่าวอาจนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ และความขัดแย้งกับประชาชนตามมา

สิ่งสำคัญที่จะทำให้หลักการสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นจริง ควรจะต้องมุ่งไปที่การปรับปรุงกฎหมายและกลไกที่จะกำกับให้รัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนการดำเนินการโครงการใดๆ ก็ตาม ตลอดจนมีเงื่อนไขเวลามา

⁷ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2547), กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลไกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม, เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรกฎาคม.

กำกับ โดยทั้งนี้จะต้องสร้างกลไกหรือกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้หลายระดับ หลายรูปแบบ

แนวทางดำเนินการคือ เฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อม ให้ปรับปรุงจากกฎหมายสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจหน้าที่ในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนขึ้น ทั้งประเภทข้อมูล ขั้นตอนและกระบวนการให้ข้อมูลให้ครอบคลุมทั่วถึง ขณะเดียวกันในด้านอื่นๆ ก็ให้ใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ๒๕๔๐ โดยควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อสร้างความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือเพิ่มความชัดเจนในกฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติรับฟังความเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่ จะกล่าวในภายหลัง

๓. สิทธิการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย

สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๙ ดังที่ได้ อ้างอิงไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่อง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แม้ก่อนหน้านี้จะมีระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.๒๕๓๙ และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วก็ตาม แต่ก็มีฐานะเพียงแค่ระเบียบราชการเท่านั้น สิทธิการรับฟัง ความคิดเห็นยังไม่ได้มีการรับรองอย่างแท้จริง

จรัล ดิษฐาอภิชัย ได้สรุปปัญหาการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมาตั้ง
ต่อไปนี้⁸

๑. ช่วงเวลาของการทำประชาพิจารณ์เกิดขึ้นช้าเกินไป มักเกิด
หลังจากที่รัฐได้ทำสัญญาผูกพันโครงการไปแล้ว

๒. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนไม่เพียงพอและรอบด้าน

๓. ความไม่ไว้วางใจในเจตนาและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ อันเป็น
ผลมาจากข้อ ๑ และข้อ ๒

๔. ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย และไม่ได้ให้
สัดส่วนผู้เสียเป็นหลักมากกว่าผู้ได้ ทำให้เกิดปัญหาความไม่ไว้วางใจ

๕. ขาดงบประมาณในการทำประชาพิจารณ์ การหน่วยงานเจ้าของ
โครงการจะต้องรับผิดชอบงบประมาณมาทำประชาพิจารณ์เองในภาวะที่ไม่
อยากทำ ทำให้เกิดปัญหา

๖. กฎหมายปัจจุบันไม่ได้กำหนดกระบวนการรับฟังความเห็นของ
ประชาชนเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการทำ EIA

๗. ไม่มีการเปิดเผยเหตุผลในการตัดสินใจของรัฐทั้งเห็นด้วยหรือไม่
เห็นด้วยต่อผลประชาพิจารณ์

๘. ประชาชนยังมองว่า การประชาพิจารณ์เป็นการตัดสินใจต่อ
โครงการมากกว่าการเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ

มีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้มีกฎหมายประชาพิจารณ์เพื่อแก้ไข
ปัญหาดังกล่าวโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบ

⁸ จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ (2544) “แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย” เสนอต่อ
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยการสนับสนุนของกรมวิเทศสหการ และ UNDP,
9 พฤษภาคม 2544

ให้ยก ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยก ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว

อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมหลายองค์กร เช่น มูลนิธิสันติภาพและวัฒนธรรม สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และอื่นๆ⁹ มีความเห็นว่า การกำหนดขอบเขตของกฎหมายเพียงแต่การรับฟังความคิดเห็นค่อนข้างแคบ ไม่ควรมีเฉพาะการเผยแพร่ข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบ และการรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น แต่น่าจะขยายขอบข่ายของกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมทั้งการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๙ และ ๗๖ ไปพร้อมกัน จึงได้ทำโครงการศึกษา พร้อมกับยก ร่างแนวคิดเกี่ยวกับออกพระราชบัญญัติการรับฟังและการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ.....

วัตถุประสงค์ของการยก ร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อเป็นการขยายเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางกว่ากรณีที่หน่วยงานรัฐจะอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยรวมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไว้ด้วย ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมควรครอบคลุมทั้งการให้ข้อเท็จจริง การปรึกษาหารือ การเข้าไปเกี่ยวข้อง การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แต่ยังไม่รวม

⁹ กลุ่มที่เคลื่อนไหว ได้แก่ คณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้ยก ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 76 ต่อมาได้ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) มูลนิธิสันติภาพและวัฒนธรรม สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ศูนย์สันติวิธีและธรรมาธิบาล สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดทำ “โครงการศึกษาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องการมีส่วนร่วมกรณีของรัฐอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม”

การมอบอำนาจตัดสินใจ เช่น การประชามติ โดยให้รัฐยังคงเป็นผู้ตัดสินใจ และรับผิดชอบต่อการตัดสินใจนั้น

ขณะนี้ร่างแนวคิดพระราชบัญญัติดังกล่าวกำลังอยู่ในขั้นรับฟังความคิดเห็นในเชิงแนวคิดอยู่ เมื่อมีความชัดเจนร่วมกันแล้วจึงจะให้ผู้ชำนาญการร่างเป็นกฎหมาย และผลักดันเข้าสู่รัฐสภาต่อไป และซึ่งหากสามารถผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวได้ จะทำให้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทางกฎหมาย

๔. สิทธิและการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายและนโยบาย

รัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๗๐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอกฎหมายได้โดยตรง โดยรัฐได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งวางหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบ ซึ่งรัฐสภาเองก็ได้ออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๒ ไว้

นับตั้งแต่มีการกฎหมายดังกล่าว ปรากฏมีการระดมรายชื่อ ๕๐,๐๐๐ ชื่อเสนอกฎหมายรวมทั้งสิ้น ๗ ฉบับ ผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ๕ ฉบับ และผ่านคณะกรรมการเลือกตั้ง ๒ ฉบับ แต่ปรากฏเพียง ๒ ร่างเท่านั้นที่ระดมรายชื่อครบ คือ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.....

จากบทเรียนการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน¹⁰ พบปัญหาและอุปสรรคในการเสนอกฎหมายหลายประการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้สิทธิเสนอกฎหมาย แต่ไม่ได้รับรองว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในรัฐสภาเพื่อพิจารณากฎหมายของตนเองอย่างไร มิได้มีการรับประกันว่ารัฐสภาจะให้ความสำคัญต่อกฎหมายของประชาชน หรือใช้ร่างของประชาชนเป็นหลัก หรือไม่มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณากฎหมายไว้ ทำให้กฎหมายป่าชุมชนนอกจากจะถูกวุฒิสภาปรับเปลี่ยนแก้ไขจนสูญเสียหลักการสำคัญแล้ว ยังถูกสภาผู้แทนราษฎร “ตอง” ไว้ โดยไม่นำสู่การพิจารณา

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้กำหนดหลักประกัน ขั้นตอน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณากฎหมายทั้งหมดให้ชัดเจน เพื่อให้สิทธิในการเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นจริงขึ้นมาได้

นอกจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ จะกำหนดสิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับชาติแล้ว ในมาตรา ๒๘๐ ยังให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายระดับท้องถิ่นด้วย โดยกำหนดไว้ว่า

“ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

¹⁰ ศึกษารายละเอียดปัญหาการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนได้จาก กฤษฎา บุญชัย (2544) “บทเรียนสิทธิชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญ กรณีพ.ร.บ.ป่าชุมชน”, 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, คณะดำเนินการโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, ตุลาคม, กรุงเทพ.

รัฐก็ได้ออกกฎหมายรองรับสิทธินี้คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม เราไม่พบว่ามิมีประชาชนได้ใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะไม่ค่อยมีช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นมากนัก การเสนอความต้องการของประชาชนโดยช่องทางปกติยังดำเนินการได้ ขณะที่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนอาจเห็นว่าปัญหาที่พวกเขาเผชิญมาจากอำนาจที่ใหญ่กว่าท้องถิ่น เช่น กฎหมายระดับชาติ ซึ่งรัฐมักจะใช้เป็นหลักมากกว่ากฎของท้องถิ่น จึงไม่เกิดความกระตือรือร้นในการเสนอข้อบัญญัติ

ความสัมพันธ์และการใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อการเสริมสร้างสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน¹¹

ความสัมพันธ์และการใช้กฎหมายต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับหน่วยของสิทธิ เช่น บุคคล ชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และสถานการณ์และประเภทของปัญหาที่กระทบ ซึ่งจัดความสัมพันธ์ได้ดังนี้

๑. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของชุมชนนั้น ในขั้นที่ยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนทั้งเฉพาะด้านทรัพยากรหรือโดยรวม ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามวิถีประเพณี เมื่อเกิดความขัดแย้งชุมชนสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖, ๕๖ และ ๗๘ แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงทำให้หลักการรัฐธรรมนูญไม่ได้ปฏิบัติใช้เต็มที่ แต่กระนั้นชุมชนสามารถผลักดันผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต. มีบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนที่จะดูแลรักษา และฟื้นฟูทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองและนอกท้องถิ่นหากมีผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการป่า น้ำ ที่ดิน และปัญหามลภาวะอื่น ๆ ทั้งนี้โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ รองรับอยู่ ซึ่งก็สามารถเพิ่มอำนาจได้ระดับหนึ่ง

¹¹ เนื่องจากข้อเสนอการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายหลายด้านยังไม่เป็นจริงในขณะนี้ ซึ่งยังไม่ทราบว่าจะในอนาคตจะมีเนื้อหาเป็นอย่างไร ดังนั้นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นคาดคะเนอย่างกว้าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาศึกษาเจาะลึก ตลอดจนจัดทำข้อเสนอเพื่อเชื่อมระบบความสัมพันธ์ของกฎหมายต่าง ๆ ให้ชัดเจนและปฏิบัติได้จริงต่อไป

เมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนเฉพาะด้าน เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน พระราชบัญญัติประมงพื้นบ้าน และอื่นๆ หรือกฎหมายสิทธิชุมชนโดยรวม จะทำให้ชุมชนที่ไม่ใช่องค์กรท้องถิ่นมีฐานะเป็นหน่วยสิทธิตามกฎหมาย ชุมชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวในการวางแผน จัดการ อนุรักษ์ และปกป้องฐานทรัพยากรธรรมชาติทั้งภายในชุมชนเองและกับภายนอกได้ อีกทั้งยังใช้กฎหมายสิทธิชุมชนได้แย้ง หักล้างกับหน่วยงานรัฐหรือเอกชนที่อ้างกฎหมายอื่นๆ ที่มาละเมิดสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชน

ชุมชนยังสามารถเสนอข้อบัญญัติของตนเองด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง ทั้งโดยทางตรงหรือผ่านช่องทาง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ปัญหาอยู่ตรงที่ว่า จะจัดความสัมพันธ์อย่างไรระหว่างสิทธิชุมชนกับสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นหากสามารถประสานกันระหว่างกฎหมายสิทธิชุมชนประเภทต่างๆ กับกฎหมายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังอาจมีกฎหมายอื่นๆ เพื่อมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของปัญหา เช่น ด้านการจัดการน้ำชลประทานของท้องถิ่น ก็มีพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ ๒๕๔๒ ซึ่งต่อไปควรจะต้องปรับปรุงให้เพิ่มสิทธิขององค์กรชุมชนในการจัดการชลประทานให้มากขึ้น เป็นต้น

๒. การร่วมรับรู้ ตัดสินใจ และประเมินผลกระทบโครงการจากภายนอก

เมื่อจะมีแนวโน้มเกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับโครงการของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิ่งที่สำคัญที่สุดในขั้นแรกคือ สิทธิในการเข้าถึงรับรู้ข่าวสาร และตามมาด้วยการร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งหากเป็นไปตามหลักการที่จะต้องแจ้งข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นอย่างทั่วถึง จะทำให้ปัญหาความขัดแย้งลดลงไปได้มาก ในหลักการรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖, ๕๘, ๕๙ และ ๗๖ รัฐจะต้องมีการให้ข้อมูลข่าวสาร และเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมต่อการกำหนดโครงการและนโยบาย ซึ่งขณะนี้มีความหมายที่สามารถดำเนินการได้ระดับหนึ่ง เช่น พรบ.กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ๒๕๔๒ กฎหมายสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารราชการ ๒๕๔๐ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม หากสามารถปรับปรุงกฎหมายโดยเฉพาะ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ให้ครอบคลุมสิทธิของบุคคล ชุมชน องค์กรท้องถิ่น และให้มืองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบ และหากเป็นไปได้ในอนาคตอาจเชื่อมโยงกับร่างพระราชบัญญัติการรับฟังและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเข้าถึงรับรู้ข้อมูลข่าวสาร วิเคราะห์ความเหมาะสมโครงการ มีส่วนร่วมจัดทำ EIA และติดตามตรวจสอบ มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหลากหลายแบบ จนนำมาสู่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุมัติตัวโครงการ ทั้งโดยสิทธิชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังสามารถนำกฎหมายอื่นๆ มาใช้ประกอบด้วย ขึ้นอยู่กับประเภทปัญหา เช่น ปัญหาเมือง ก็มีพระราชบัญญัติการผังเมือง ๒๕๑๘ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้มาก แต่รัฐมักไม่ค่อยดำเนินการตามกฎหมาย หรือกรณีโรงงานอุตสาหกรรมก็มีพระราชบัญญัติโรงงาน ๒๕๓๕ ที่ขยายขอบข่ายผู้เสียหายให้ครอบคลุมถึงผู้อาศัยใกล้ชิดโรงงานเป็นผู้เสียหาย ซึ่งมีสิทธิ์ร้องทุกข์ และฟ้องร้องผู้กระทำผิดในทางคดีอาญาได้ด้วย

การผลักดันเชิงแผน นโยบาย ที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และสุขภาวะของชุมชนและสังคม

ร่างกฎหมายสิทธิชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะด้านทรัพยากร เช่น กฎหมายป่าชุมชน หรือกฎหมายสิทธิชุมชน จะเน้นกระบวนการสร้าง แผนปฏิบัติการการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน หรือ พรบ. การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ๒๕๔๒ ให้อำนาจแก่องค์กร ท้องถิ่นในการวางแผนจัดการ ในขณะที่เดียวกันพรบ.สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ก็จะมีการปรับปรุงใหม่ และพรบ.ผังเมือง ๒๕๓๕ ก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมและผังเมืองเช่นกัน ซึ่งก็สอดคล้อง ประสานกับร่างพรบ.สุขภาพแห่งชาติ ที่กำหนดให้มีเวทีสมัชชาสุขภาพระดับ พื้นที่และระดับชาติ อันเป็นการสร้างพื้นที่ให้แก่ภาคสังคมได้เสนอ นโยบาย สาธารณะและข้อกำหนดต่างๆ

กฎหมายเหล่านี้ให้ช่องทางแก่ประชาชนไม่ว่านามบุคคล ชุมชน หรือ ภาคเอกชนได้สร้างนโยบายและแผนงานในระดับท้องถิ่น ตลอดจนสามารถ เสนอระดับชาติได้ เช่น กฎหมายป่าชุมชน และกฎหมายสิทธิชุมชนต่างๆ กำหนดให้มีตัวแทนประชาชนที่จัดการป่าในคณะกรรมการระดับจังหวัด ระดับ ภูมิภาค และระดับชาติ ยิ่งหากมีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ ที่ครอบคลุมทั้งสิทธิบุคคล และชุมชน ก็จะเป็นเครื่องมือหรือเป็นช่องทาง การเสนอนโยบายโดยตรง หากผลสานกับเวทีสมัชชาสุขภาพพื้นที่และ ระดับชาติ ก็จะทำให้ลดช่องว่างของกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งแต่เดิมอยู่ใน อำนาจของภาคการเมืองและภาคราชการ ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจ การเรียนรู้ร่วมกัน และลดทอนความขัดแย้งระหว่าง รัฐกับภาคประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ต่อการผลักดันกฎหมาย เพื่อสร้างสิทธิและการมีส่วนร่วม ของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พลังการเคลื่อนไหวของประชาชนทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ การผลักดันนโยบาย และการสร้างเครือข่ายทางสังคมอย่างกว้างขวาง อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางโครงสร้างเชิงวัฒนธรรมการเมืองได้เพื่อทำให้สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจริงได้มากขึ้น

บทเรียนการเคลื่อนไหวของประชาชนในการต่อสู้ปกป้องสิทธิชุมชนตลอดเกือบ ๒๐ ปีที่ผ่านมาพบว่า การต่อสู้ ติดตาม ตรวจสอบรายโครงการที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นในระดับพื้นที่ หรือการสร้างพลังกับประชาสังคมภายนอก โดยไม่เชื่อมโยงกับกลไกทางการเมืองที่เป็นอยู่ ยากที่จะทำให้เกิดระบบการรับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

บทเรียนอีกด้านหนึ่งก็พบว่า ลำพังการมีกฎหมาย แต่ขาดพลังทางสังคมที่หนุนเนื่องอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องก็ยากที่จะทำให้สิทธิตามกฎหมายได้รับการปฏิบัติจริง ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ๒๕๔๒ ที่ผลักดันโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านทรัพยากรชีวภาพเพื่อให้รับรองสิทธิชุมชน ซึ่งยังไม่มีกระแสตื่นตัวจากประชาชนเจ้าของสิทธิมากนัก ทำให้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ดำเนินการเท่าที่ควรนัก หากเทียบกับกรณีป่าชุมชน ซึ่งถึงแม้จะยังไม่มีกฎหมายป่าชุมชน แต่ก็เกิดความตื่นตัวของชุมชนในการจัดการป่าทั่วประเทศ แต่สิทธิดังกล่าวก็อาจจะถูกละเมิดได้ทุกเมื่อหากยังไม่มีหลักประกันทางกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ด้านกฎหมายของภาคประชาชน จึงเป็นการเคลื่อนไหว ผลักดันเพื่อสร้างการรับรู้ ตื่นตัว และร่วมสนับสนุนให้เกิดกฎหมาย ขณะเดียวกันหลักคิดของกฎหมายจากทัศนะใหม่ของประชาชน จะต้องเปลี่ยนไปจากการที่กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐมาสู่ กฎหมายเป็นเครื่องมือของประชาชน การบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้เป็นการบัญญัติให้คุ้มครองสิทธิ ตามสภาพความเป็นจริง กำหนดเงื่อนไขการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิทธิและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้ตามความเหมาะสม แต่ขณะเดียวกัน กำหนดเรื่อง มาตรการ และกลไกเชิงสถาบันอย่างชัดเจนในการปกป้อง คุ้มครองสิทธิจากประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากภายนอก ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวมี ได้หลายระดับตั้งแต่ระดับชาติและท้องถิ่น โดยทั้งนี้

ยุทธศาสตร์การต่อสู้ทางกฎหมายเริ่มปรากฏตัวชัดเจนตั้งแต่ ความสำเร็จของประชาชนในการผลักดันรัฐธรรมนูญให้คุ้มครองสิทธิและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายประเด็น ตามมาด้วยการผลักดัน กฎหมายใหม่หลากหลายประเภท ตลอดจนแก้ไขกฎหมายที่ก่อปัญหา และ ยับยั้งกฎหมายที่หากออกมาแล้วจะประสบปัญหา

การพยายามผลักดันกฎหมายเกิดขึ้นมากมายหลายแบบ ทั้งเชื่อมกัน บ้างหรือต่างคนต่างทำบ้าง ซึ่งบทวิเคราะห์เบื้องต้นเรื่อง "สิทธิประชาชนและ การมีส่วนร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ : เครื่องมือและกฎหมาย" ได้จำแนกแจกแจงประเภทสิทธิ และความสัมพันธ์ของกฎหมายประเภทต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่กำลังเกิดขึ้นในอนาคต

เพื่อให้การเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นไปอย่างมีพลังและมี จังหวะก้าว รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนของตัวกฎหมาย และการเคลื่อนไหว จึงใคร่ ขอเสนอดังต่อไปนี้

๑. จัดตั้งเครือข่ายด้านนโยบายและกฎหมายภาคประชาชน โดยประสานให้กลุ่มที่ผลักดันกฎหมายด้านสิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ มาร่วมเป็นเครือข่ายเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบนโยบาย กฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิประชาชน ประมวลข้อเสนอทางกฎหมายด้านต่างๆ โดยเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ต่อกันอย่างชัดเจน พร้อมกับมีข้อเสนอแนะต่อการจัดลำดับความสำคัญในการผลักดันกฎหมาย และประมวลช่องทางการเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายหลากหลายแบบ อีกทั้งควรทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบเมื่อกฎหมายเหล่านี้ประกาศใช้ให้สามารถปฏิบัติได้จริง

๒. เชื่อมประสานและสร้างกระบวนการเรียนรู้กับหน่วยงานสถาบันที่มีบทบาทต่อการผลักดัน พิจารณา และบังคับใช้กฎหมาย เช่น สถาบันวิชาการด้านนิติศาสตร์และนโยบายสาธารณะต่างๆ สถาบันการเมือง เช่น วุฒิสภา สถาบันด้านระบบยุติธรรม เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ กรมอัยการ และหน่วยงานอื่นๆ ด้านยุติธรรม โดยทั้งนี้อาจให้องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแกนกลางในการเชื่อมโยง โดยมีเป้าหมายผลักดันให้สถาบันทางสังคมเหล่านี้ได้นำเอาหลักการ วิถีคิด และแนวทางการเสริมสร้างสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง

๓. เร่งรัดผลักดันกฎหมายที่มีความสำคัญในแง่การสร้างหลักการใหม่ในการคุ้มครองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมองค์รวม
- ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ๒๕๓๕ ให้ครอบคลุมสิทธิประชาชนในหลายระดับ
- ผลักดันร่างพระราชบัญญัติการรับฟังและการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เกิดขึ้นจริง
- ผลักดันให้เกิดองค์กระอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ โดยให้มีพระราชบัญญัติองค์กระอิสระด้านสิ่งแวดล้อม
- ผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบสุขภาพที่ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมอย่างเป็นบูรณาการ

๔. เสริมสร้างความตื่นตัว ความเข้มแข็งของขบวนการประชาชนในการต่อสู้ผลักดันด้านนโยบายและกฎหมาย เพราะสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นจริงได้ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและการปฏิบัติการของประชาชน หากชุมชนมีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรของตนเอง และประชาชนตื่นตัวปกป้องต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และใช้เงื่อนไขทางกฎหมายเป็นเครื่องมือปกป้องสิทธิของประชาชนได้อย่างจริงจัง พลังทางสังคมเหล่านี้ก็จะหนุนเนื่องให้กฎหมายที่กำลังผลักดันเป็นเครื่องมือของประชาชนได้จริง มิเช่นนั้นข้อเสนอต่อกฎหมายทั้งหมดเหล่านี้หากไม่แปรสภาพเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับสิทธิชุมชนและประชาชน ก็อาจจะมิได้ปฏิบัติใช้ให้เกิดมรรคผล

(ร่าง)

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ...

มาตรา ๖

สุขภาพเป็นเป้าหมายสูงสุดของชุมชนและสังคม เป็นทั้งอุดมการณ์ และเป็นหลักประกันความมั่นคงชาติ

มาตรา ๗

ระบบสุขภาพต้องมุ่งเน้นเพื่อสร้างเสริมสุขภาพของคนทั้งมวล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการสร้างเสริมสุขภาพ โดยมีกระบวนการพัฒนาศักยภาพบุคคล ครอบครัว ชุมชน สภาพแวดล้อมและสังคมอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์สุขของการอยู่ร่วมกัน

มาตรา ๓๒

รัฐ ราชการ ส่วนท้องถิ่น ชุมชน ครอบครัว และบุคคล มีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริม สนับสนุน ปกป้อง พิทักษ์รักษาเพื่อคุ้มครองความมั่นคงด้านสุขภาพ รวมทั้งการแก้ไข ลดและขจัดเงื่อนไขที่มีผลเสียต่อความมั่นคงด้านสุขภาพด้วย

ห้องสมุด ๓๐๐ ปี เสริม พริ้งพวงแก้ว



00004418



สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ National Health System Research Office

ชั้น 2 อาคารด้านทิศเหนือของสวนสุขภาพ (ต.สาธารณสุข 6)
ภายในบริเวณกระทรวงสาธารณสุข ถ.ติวานนท์ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000
Ministry of Public Health, Tiwanon Rd. Nonthaburi 11000, Thailand
Tel: (66-2) 590-2304 Fax: (66-2) 590-2311
E-mail Address: hsro@hsro.or.th Homepage: <http://www.hsro.or.th>