

ปฏิรบบระบบ

ยัติธรรม

เพื่อ

เศรษฐกิจพอเพียง

และความเป็นธรรม

ในสังคมไทย

HN

700

พ436ป

2546 ค.1

สมัชชา

เอกสาร... ประชุม

เวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๓ : ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖

ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดย คณะทำงานเครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน

ปฏิรูประบบยุติธรรม เพื่อเศรษฐกิจพอเพียง และความเป็นธรรมในสังคมไทย

เอกสารหลักประกอบการประชุม

เวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๓

จัดโดย คณะทำงานเครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- มูลนิธิหมู่บ้าน
- สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน
- สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ
- สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- วิทยาลัยการจัดการทางสังคม
- คณะทำงานประชารัฐ สทบ.
- คณะทำงานเครือข่ายพลังชุมชน-พลังแผ่นดิน

ผู้เรียบเรียง

พลเดช ปิ่นประทีป
พิเชษฐ เมลานันท์
เจริญ คัมภีร์ภาพ
เชิดชอ เชื้อสมบูรณ์
ประพนธ์ ศรีเทศ

HN 700 พ436ป 2546.



* R M 0 0 0 0 0 0 2 0 7 *

ปฏิรูประบบยุติธรรม เพื่อเศรษฐกิจพอ...

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : พฤษภาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ISBN

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

อาคารกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ๖๔๓ ถนนบำรุงเมือง เขตป้อมปราบฯ กทม. ๑๐๑๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒ โทรสาร ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓

พระราชกระแส

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง*

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์

ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน

ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา ความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งทางด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

*สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในทางเศรษฐกิจและสาขาอื่นมาร่วมกันประมวลและกลั่นกรองจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง และขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตนำไปเผยแพร่ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตตามที่ขอพระมหากรุณา

(คัดจากเอกสาร แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๘)

สารบัญ

๑. ทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง และทฤษฎีพระมหาชนก -----	๕
๒. ความเป็นธรรมทางสังคม -----	๗
๓. การปฏิรูปกฎหมายกับความเป็นธรรมและบทบาท ส.ส. -----	๕
๔. สิทธิกับหน้าที่ -----	๑๒
๔.๑ สิทธิต้องมากับหน้าที่	
๔.๒ สิทธิและหน้าที่ของประชาชน	
๔.๓ สิทธิมนุษยชน	
๕. ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ -----	๒๔
๖. ชาติต่างๆ ในโลกเขียนกฎหมายแก้ความยากจนกันอย่างไร ---	๓๑
๗.๔ แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ความยากจน -----	๓๓
๘. กรอบแนวคิดที่ ๑ : ใช้กฎหมายที่มีผลสานการปฏิรูปฯ -----	๓๕
๙. กรอบแนวคิดที่ ๒ : นวัตกรรมกฎหมายเฉพาะ -----	๔๕
๑๐. กรอบแนวคิดที่ ๓ : ยกเลิกกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ -----	๔๗
๑๑. กรอบแนวคิดที่ ๔ : สร้างสรรค์กฎหมายท้องถิ่น -----	๖๒
๑๒. ตั้งประเด็นช่วยคิด -----	๗๑
กำหนดการเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน '๓ ---	๗๒
แผนภูมิ : กระบวนการตราพระราชบัญญัติ -----	๗๔



ทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง และทฤษฎีพระมหาชนก

สรุปทฤษฎีและนำเสนอ โดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี
ในเอกสารการประชุมโต๊ะกลม เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน
วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ณ ห้องหลานหลวง
โรงแรมรอยัล ปริ้นซ์เซส กรุงเทพฯ

ทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง

พระราชดำรัส “ใครว่าเราเขยก็ช่างเขา ขอให้เราพออยู่พอกินและมีไมตรีจิตต่อกัน”

เขย = ไมโมเดิร์น

พออยู่พอกิน = พอเพียง ไม่จนกันถ้วนหน้า

มีไมตรีจิตต่อกัน = อยู่ร่วมกันด้วยความสุข

(โมเดิร์น หมายถึง เศรษฐกิจกระแสหลักที่สร้างความร่ำรวย)

เศรษฐกิจพอเพียง จึงเป็นทั้ง :

- ๑) แนวทางที่ไม่ใช่แนวทางสร้างความร่ำรวย แต่เป็นแนวทางแห่งความพอเพียง หรือ แนวทางขจัดความยากจน
- ๒) บอกลักษณะว่าหาจกกันถ้วนหน้า “พออยู่พอกิน”
- ๓) ไม่ใช่เฉพาะเศรษฐกิจแบบตัวใครตัวมันเท่านั้น แต่เป็นสังคมที่มีไมตรีจิตต่อกันด้วย

ทฤษฎีพระมหาชนก

พระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระทัยมีพระราชนิพนธ์เรื่องนี้มาก พระราชทานฝากไว้ให้เป็นหลักในวิถีชีวิตของคนไทย ถ้าอ่านพระราชนิพนธ์เรื่องพระมหาชนกอย่างพินิจพิจารณาจะจับหลักในวิถีชีวิต เพื่อนำไปสู่ชีวิตและสังคมที่ดีได้ ๕ ประการ ดังนี้

- ๑) การพึ่งตนเอง พ่อก่า ๗๐๐ คน อ่อนวอนให้เทวดาช่วยแล้วตายหมด พระมหาชนกไม่อ่อนวอนเทวดา
- ๒) ความเพียรอันบริสุทธิ์ ไม่เห็นฝั้งแล้วยังเพียรว่ายนํ้าอยู่อีก (บางคนเมื่อมองไม่เห็นอนาคตก็ทอดทิ้งความเพียรแล้ว)

ความมหัศจรรย์ผู้บังเกิดได้จากการทำความดี

มีเทวดามาช่วยเพราะทำความดี หมายถึง การทำความดี ทำให้เกิดความสำเร็จอันเป็นมหัศจรรย์ได้ ตรงกับ “การผุดบังเกิด” หรือ emergence ในทฤษฎีแห่ง ความซับซ้อน

- ๓) การอนุรักษ์และเพิ่มพูนทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืน คนโง่โค้นดันมะม่วงเพื่อเอาผลมะม่วง แล้วก็ไม่มีอะไรจะกินอีกต่อไป

๔) การมีปัญญาออกจากโมหภูมิ

คนทั้งปวงล้วนตกอยู่ในโมหภูมิ คือไม่รู้ว่าจะไรดี อะไรไม่ดี แล้วสร้างสังคมที่โง่เขลา (เมืองอวิชา) เต็มไปด้วยความชั่วร้าย ทำร้ายกัน

๕) การมีมหาวิทยาลัยไม่ใช่มีแค่มหาวิทยาลัยเท่านั้น

การศึกษาต้องนำไปสู่การมีปัญญาออกจากโมหภูมิ

“วิชา” ในทางพุทธหมายถึง ปัญญา ซึ่งไปเลยความรู้ (วิทยา)

๒

ความเป็นธรรม

ทางสังคม

คัดลอกบางส่วนจากเอกสาร
“รัฐบาลทักษิณ กับความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์”
โดย ศ.นพ.ประเวศ วะดี
๑๓ มีนาคม ๒๕๔๖

ความเป็นธรรมทางสังคมเป็นเรื่องพื้นฐานที่ใหญ่ที่สุด เพราะถ้าสังคมมีความเป็นธรรม ผู้คนจะมีความสุขและรักกันมาก คนจะรักชาติ มีความร่วมมือสูง เป็นพลังที่จะแก้ปัญหาอื่นๆ ร่วมกันต่อไป

ถ้าขาดความเป็นธรรม คนจะไม่รักชาติ ไม่ต้องการรักษาระบบ จะทำร้ายกัน ไม่ร่วมมือกันในเรื่องของส่วนร่วม

ประเทศไทยขาดความเป็นธรรมทางสังคมมาช้านาน ทั้งความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ทางการถือครองที่ดิน ทางกฎหมาย ทางสังคม ทางการศึกษา

การที่จะสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง เพราะขึ้นกับวิถีคิดและโครงสร้างต่างๆ ในสังคม

รัฐบาลควรจะต้องถือเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ รัฐบาลควรสนับสนุนความเคลื่อนไหวทางวิชาการและกระบวนการทางสังคม เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม การปฏิรูปการใช้ทรัพยากรอย่าง

เป็นธรรมและยั่งยืนเป็นหัวใจของความเป็นธรรมทางสังคม

เรื่องนี้ตามปกติทำไม่ได้ เพราะคนชั้นบนในสังคมที่ถือครองที่ดินมีอำนาจทางการเมืองมากกว่าคนจนที่ปราศจากที่ทำกิน

รัฐบาลต้องใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดสรรการใช้ที่ดินให้เป็นธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓

การปฏิรูปกฎหมายกับความ เป็นธรรมและบทบาท ส.ส.

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

คัดมาจากส่วนหนึ่งของคำบรรยายในที่ประชุมสัมมนาพรรคไทยรักไทย

๒๖ มกราคม ๒๕๔๖ จังหวัดภูเก็ต

“...อีกอันหนึ่งของหัวใจก็คือ การแยกหน้าที่การทำงานระหว่าง นิติบัญญัติและบริหารชัดเจนกว่าเดิม เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญกำลังมา เพิ่มบทบาทนิติบัญญัติ บทบาทสภา สมัยก่อนบทบาทสภาไม่ค่อยมีมากนัก แต่วันนี้ท่านต้องมองย้อนไปที่อเมริกา บทบาทสภาของอเมริกาสูงมาก และนับวันสภาจะสามารถออกกฎหมายอะไรโดยที่คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนได้มากขึ้น อย่างเรื่องของฟาร์มแอกต์ (Farm Act) อเมริกา ออกโดยที่รัฐบาลไม่ได้เป็นคนเริ่ม ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนเริ่ม กรรมการเป็นคนเริ่ม

เพราะฉะนั้นบทบาทของสภาในอนาคตข้างหน้าเป็นส่วนที่ผมขอย้ำเลขครันว่าท่านจะต้องอย่าแข่งกับการเป็นผู้แทน อย่าคิดว่าการเป็นผู้แทนนั้นคือถึงเวลาไปนั่งประชุม แล้วถึงเวลารอกดออกแล้วเข้าไปยกมือไม่พอ ไม่พอ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องการชัดเจนเลยว่า บทบาทนิติบัญญัติ

ของท่านคือออกกฎหมาย ซึ่งออกได้หลายแนวทาง ท่านรู้ดี แล้วที่สำคัญ ไม่ใช่เพียงแต่ออกกฎหมายใหม่เท่านั้น นี่คือการเข้าใจผิดของรัฐบาล ของการเมืองมาทุกยุคทุกสมัย ไปคิดว่าผลงานของสภาคือนับกฎหมายที่ออกเพิ่ม

ผลงานที่ถูกต่องั้นคือการมีระบบกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศ ในจังหวะของการพัฒนาประเทศ

- กฎหมายเดิมที่ใช้ไม่ได้ ยกเลิก
- กฎหมายเดิมที่มีปัญหา แก้
- กฎหมายใหม่ที่จำเป็น ออก

ต้องทำทุกมิติ ไม่ใช่แต่ออกกฎหมายเพิ่ม แล้วผลสุดท้ายมีกฎหมายมาก แล้วการบังคับใช้กฎหมายมีปัญหา ไม่มีประโยชน์เลย การยกเลิกกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญ วันนี้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมอยู่มาก ซึ่งผมเคยพูดหลายครั้ง

ยกตัวอย่างง่าย ๆ กฎหมายเรื่องการกักขังแทนค่าปรับ รู้ทั้งรู้ว่าโทษนี้เป็นโทษเล็กน้อย ศาลก็รู้ว่าเล็กน้อย จึงให้ปรับไม่ให้จำคุก แต่ปรากฏว่าความยากดีมีจนของคนไม่เท่ากัน คนหนึ่งปรับหนึ่งหมื่นบาท เท่ากับกินข้าวมื้อเดียว เขาจ่ายไม่มีปัญหา จบ แต่อีกคนหนึ่งหมื่นบาท ไปกักขัง ๕ เดือน เพราะตีค่าปรับเท่ากับวันละ ๒๐ บาท อย่างนี้ถือว่า ดูเหมือนเป็นธรรมแต่ไม่เป็นธรรม พวกนี้จะต้องมีกระบวนการที่ในพรรคจะต้องมีการคิดแบ่งกลุ่มคิด ใครสนใจเรื่องอะไรไปคิดไปดู สังคมนายกกฎหมาย ตรงนั้นคืออีกบทบาทหนึ่ง ซึ่งไม่ค่อยได้ทำกัน

ตอนผมมาใหม่ ๆ ก็เหมือนกันครับ ระบบราชการคอยบอกผมว่า ต้องออกกฎหมาย ตอนนี้ออกกฎหมายเข้าไป ผมบอกว่าผมอยากเลิกกฎหมายด้วยครับ กฎหมายหลายอันไม่จำเป็น ถ้ามีกฎหมายมากเท่าไร การบังคับใช้เป็นหมันจะทำให้เกิดการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น ผลสุดท้ายวันนี้ระบบการบังคับใช้กฎหมายประเทศล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ล้มเหลวมาก ยาเสพติดเกิดขึ้นอย่างไร บ่อนการพนันเกิดขึ้นเพราะอะไร รถมอเตอร์

ไซค์รับจ้างเกิดขึ้นเพราะอะไร รถสองแถวเกิดขึ้นเพราะอะไร เพราะการไม่บังคับใช้กฎหมาย เกิดช่องว่างทำให้เกิดการคอร์รัปชัน ทำให้เกิดการเกรงกลัวอิทธิพล เพราะนโยบายไม่ชัดเจน ตรงนี้การบังคับใช้กฎหมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่ง

ผู้แทน สส.จะต้องออกกฎหมายในภาพรวมเป็นหมวดๆ แบ่งความชำนาญเลขครับ แล้วดูกันเป็นหมวดๆ หมวดนี้กฎหมายอันไหนแต่ต้องเปลี่ยน อันไหนถ้าสมัยต้องเลิก อันไหนต้องมีมันต้องเติมเข้าไป นี่คือ อีกหน้าที่ที่สำคัญของกฎหมาย...”



สิทธิกับหน้าที่

๕.๑ สิทธิต้องมากับหน้าที่

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต)
คัดจากหนังสือ “การสร้างสรรค์ประชาธิปไตย”
สถาบันพระปกเกล้า : พฤศจิกายน ๒๕๕๒

คำสำคัญคำหนึ่งที่เป็นคำสามัญในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมักพ่วงมาหรือมาด้วยกันกับคำว่าเสรีภาพ ก็คือคำว่า สิทธิ

สิทธิ ท่านแปลว่า อำนาจอันชอบธรรม^๑ โดยทั่วไปหมายถึง สิ่งที่บุคคลพึงมีพึงได้หรือควรจะทำได้ตามที่เขาต้องการ โดยที่เขาไม่อำนาจอันชอบธรรมที่จะอ้างหรือเรียกร้องเอาได้

การมีได้ทำได้ตามสิทธินั้น เป็นลักษณะสำคัญที่แสดงถึงความมีเสรีภาพ และเสรีภาพที่สำคัญก็คือ การมีได้ทำได้ตามสิทธินั้น ดังนั้น คำว่าสิทธิและคำว่าเสรีภาพจึงมักพ่วงมาด้วยกัน จนบางทีเราก็ตกควบกันว่า สิทธิเสรีภาพ และในบางกรณีคำทั้งสองนี้ก็ถูกใช้ปนกัน หรือสับสนกัน หรือไม่ก็ใช้แทนกันได้ไปเลย อย่างคนอเมริกันทุกวันนี้ ที่ใช้คำว่า civil rights กับ civil liberties ปนๆ หรือแทนๆ กันไป โดยมีแง่ความหมายเฉียดๆ กัน

^๑ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕

ด้วยเหตุที่สิทธิเป็นตัวชี้บ่งถึงการมีเสรีภาพ จะดูว่าประชาชนมีเสรีภาพหรือไม่แค่นั้น ก็มักดูกันที่การปฏิบัติในเรื่องสิทธินี้แหละ ดังนั้น สิทธิจึงเป็นสิ่งสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย ถือกันเป็นเครื่องหมายหรือตราประทับของสังคมประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องที่ได้รับการเอาใจใส่มาก ต้องมีการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมายืนยันเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน เริ่มตั้งแต่กฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุด คือรัฐธรรมนูญลงไปทีเดียว (ในกรณีอย่างนี้ คำว่าสิทธิกับคำว่าเสรีภาพก็ถูกใช้ปน ๆ กันอีก บางทีตรงนี้กฎหมายประเทศนี้ใช้ว่าสิทธิ แต่กฎหมายประเทศโน้นใช้ว่าเสรีภาพ ตรงนั้นประเทศนี้ใช้ว่าเสรีภาพ ประเทศโน้นใช้ว่าสิทธิ) โดยเฉพาะจะต้องรับประกันให้มีสิทธิ/เสรีภาพ พื้นฐานของพลเมือง เช่น สิทธิ/เสรีภาพในการพูดจาแสดงออก การเสนอข่าวสารข้อมูลและความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์ การนับถือศาสนา การชุมนุม ตลอดจนสิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน การได้รับโอกาสในการศึกษา การทำงาน การเดินทาง การดำรงชีวิต การใช้สิ่งสาธารณูปโภค และการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม บางทีเราก็มัววุ่นวายกับเรื่องสิทธิและการที่จะมีเสรีภาพกันมากมาย จนซักจะหลงเพลิดเพลิดและลืมไปว่า นอกจากเราจะต้องได้ต้องมีสิทธิและเสรีภาพอย่างนั้นอย่างนี้ รัฐจะต้องรับประกันให้เราได้เรามีอย่างนั้นอย่างนี้แล้วตัวเราเองจะต้องทำอะไร เราจะต้องให้อะไรแก่รัฐแก่ส่วนรวมแก่สังคม หรือแก่ประเทศชาติบ้าง และนี่ก็คือเรื่องของหน้าที่

สิทธินั้นคู่กันกับหน้าที่ พลเมืองของประเทศประชาธิปไตยนั้น เมื่อมีสิทธิก็มีหน้าที่ด้วย เมื่อได้สิทธิก็ต้องทำหน้าที่ด้วย สิทธิเป็นเรื่องของการที่จะได้ที่จะเอา ส่วนหน้าที่เป็นเรื่องของการที่จะให้ที่จะสละออกไป พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ที่จะทำการศึกษาเล่าเรียนหรือประกอบสัมมาชีพของตนๆ มีหน้าที่ที่จะต้องทำต่อครอบครัว ต่อชุมชน ต่อสังคม ต่อประเทศชาติของตน มีหน้าที่ที่จะต้องไปร่วมประชุมพิจารณาดำเนินกิจการของส่วนรวม ต้องบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณสมบัติ ต้องบำรุง

รักษารวมชาติแวดล้อม ต้องรักษาระเบียบวินัย ต้องเคารพกฎหมายและกฎเกณฑ์กติกาของสังคม ต้องเสียภาษีอากร เป็นต้น

เมื่อประชาชนพลเมืองทำหน้าที่ให้แก่สังคมหรือรัฐตามสถานะของตน ๆ สังคมหรือรัฐประชาธิปไตยที่ดี ก็มีสิ่งที่จะนำมาสนองแก่สิทธิของประชาชนพลเมือง ถ้าประชาชนพลเมืองไม่ช่วยกันทำเหตุ แล้วสังคมหรือรัฐจะเอาผลอะไรมาสนองความต้องการของประชาชนพลเมืองได้

ดังนั้น ถ้าจะเรียกร้องหรืออ้างสิทธิ ก็อย่าลืมหาถาม หรือสำรวจตัวเองว่าได้ทำหน้าที่ของตนอยู่ด้วยดีหรือไม่ คือถ้าจะเรียกร้องสิทธิ ก็จะต้องทำหน้าที่ของตนให้ดีด้วย มองในทางย้อนกลับ ผู้ที่ทำหน้าที่ของตนถูกต้องเป็นอย่างดีนั้นแหละ จึงเป็นผู้ที่สมควรจะเรียกร้องหรืออ้างสิทธิ และสิทธิที่อ้างหรือเรียกร้องนั้น จะต้องนำไปใช้อย่างถูกต้องด้วย ผู้ที่รู้จักหน้าที่พร้อมทั้งทำหน้าที่ของตนอยู่อย่างถูกต้องนั้นแหละ คือผู้ที่จะนำสิทธิไปใช้อย่างถูกต้อง

เพราะฉะนั้น สิทธิจะต้องมากับหน้าที่ และสิทธิเป็นสมบัติมีค่าอันน่าภูมิใจสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่พลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ควรสร้างจิตสำนึกในหน้าที่ถึงขั้นที่ยึดถือว่าสิทธิที่จะได้ทุกอย่าง มีมาพร้อมกับหน้าที่ที่จะต้องทำ ตามตนเองว่าการที่เราจะได้จะมีสิทธินั้น เราจะต้องทำอะไรหรือนึกถึงสิ่งที่ตนจะต้องทำต้องให้มากกว่านึกถึงสิ่งที่ตนจะได้จะเอา

๔.๒ สิทธิและหน้าที่ของประชาชน

คัดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุ

แห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น

มาตรา ๓๙ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา ในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้

มาตรา ๔๐ คسึ้นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรค หนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อควบคุมครองความสวดอกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของ ประชาชน หรือเพื่อ

ป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึง

ได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๕ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา ๖๕ บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พินิจภัย ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๐ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา ๑๕ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๑๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา ๑๗ รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๑๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๑๙ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความ

หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

๔.๓ สิทธิมนุษยชน

คัดจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒

มาตรา ๓ “สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม



“ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”

: หลักการและแนวคิด

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

อธิบดีกรมคุมประพฤติ

(เรียบเรียงจากคำบรรยายในการสัมมนาทางวิชาการ

เรื่อง “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ :

ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย”

เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล)

สภาพปัญหาสำคัญของกระบวนการยุติธรรมไทย

- กระบวนการยุติธรรมนั้นถูกผูกขาดโดยรัฐมากเกินไปเป็นเรื่องที่รัฐเข้ามาจัดการทั้งหมด ทั้งระบบ โดยไม่มีพื้นที่ให้ชุมชนและประชาสังคมเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วม

- กระบวนการยุติธรรมนั้นมุ่งเน้นที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ในบางครั้งสิ่งที่จะให้ความสำคัญต่อผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม

- กระบวนการยุติธรรมของเราจะดีถึงคดี จะดีถึงข้อพิพาทเข้าสู่ระบบ ไม่ค่อยมีกระบวนการที่จะส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหาในชุมชน ไม่ค่อยส่งเสริมให้มีการยุติข้อปัญหาในชั้นตำรวจ ชั้นอัยการเท่าที่ควร มีแต่การดึงคดีไปสู่ระบบของศาลซึ่งทำให้มีการกักคั่งค้างมากแล้วจำนวนคดีก็จะไหลไปสู่ราชทัณฑ์ ทำให้ราชทัณฑ์มีการกักคั่งค้างมากเกินกว่ากำลังที่มีอยู่จะรับได้ ซึ่งก็เป็นที่น่าประจักษ์ว่าการใช้แนวคิดนั้นทำให้เกิดปัญหาคนล้น

คุก เกิดปัญหาว่าจำนวนเด็กกระทำผิดมากเกินกว่าสถานพินิจจะดูแลได้ แล้วก็นั่นแหละนั่นก็อาจจะไม่ได้รับการฟื้นฟูที่เหมาะสมเพราะทรัพยากรที่จำกัด แล้วก็ไม่สามารถจะกลับมาเป็นพลเมืองดีของสังคมได้ เป็นปัญหาที่เราทุกคนทราบกันดีแล้ว และเวทีการสัมมนาก็ได้หยิบยกขึ้นมากล่าวถึง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะต้องมีการปรับกระบวนการทัศนคติใหม่แนวคิดในเรื่อง “การอำนวยความยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทน” ที่เรียกว่า Retributive Justice นั้นจะต้องเลิก ต้องปรับแนวคิดใหม่จะเป็น “การอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” โดยมองว่าปัญหาอาชญากรรมนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องที่กระทำต่อ “รัฐ” กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อ “ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล” ระหว่าง “ผู้กระทำความผิด” “ผู้เสียหาย” และ “ชุมชน” ที่อาชญากรรมเกิดขึ้น ดังนั้นภายใต้แนวคิดนี้ ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายหรือชุมชน ควรจะมีส่วนและมีบทบาทร่วมกันในการเข้ามาแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะสร้างสรรค์ความสันติสุข แล้วก็นำความสมานฉันท์กลับคืนสู่ชุมชนอีกครั้งหนึ่ง

หลักการสำคัญของการดำเนินความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ประการแรก มองว่า “อาชญากรรม” ไม่เป็นเพียงแต่ “การฝ่าฝืนกฎหมาย” ซึ่งต้องเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้เท่านั้น แต่ว่าเป็นความจริงแล้ว “อาชญากรรม” ทำให้ “เกิดความเสียหาย” (harm) ด้วย และความเสียหายนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแท้จริงและส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย

ประการสอง กระบวนการยุติธรรมไม่ควรจะมุ่งเน้นเพียงแต่จับตัวผู้กระทำความผิดมา “ลงโทษ” แต่ควรจะเน้นการบรรเทาความเสียหายให้ทุกฝ่ายกลับคืนสู่สภาพดีดังเดิมอีกด้วย การบรรเทาความเสียหายและให้ทุกฝ่ายกลับคืนสู่สภาพดีดังเดิมนั้น ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Restoration ก็คือที่มาของแนวคิดเรื่อง Restorative Justice

ประการที่สาม ในคดีอาญาเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว “รัฐ” จึงไม่ควรผูกขาดการดำเนินการที่มุ่งเน้นเรื่องการลงโทษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเพียงอย่างเดียว แต่ควรเปิดโอกาสให้ “ผู้เสียหาย หรือเหยื่อ ผู้กระทำความผิด และชุมชน” ได้มีโอกาสร่วมกันหาทางออกในการแก้ปัญหาเหล่านี้

ข้อเปรียบเทียบระหว่างกระบวนการยุติธรรม ๒ กระแส

<p>กระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก (Conventional Criminal Justice)</p>	<p>กระบวนการยุติธรรมเชิง สมานฉันท์ (Restorative Justice)</p>
<p>๑. การกระทำผิดอาญาถือเป็นการกระทำละเมิดต่อรัฐ</p> <p>๒. การกระทำผิดอาญาเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ถือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐจึงต้องนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ</p> <p>๓. วัตถุประสงค์หลักต้องการนำ “ผู้กระทำผิด” มาลงโทษโดย มุ่งผลในการแก้แค้นทดแทน (retribution) สร้างความข่มขู่ ชัยยัง (deterrence) และตัดโอกาสไม่</p>	<p>๑. การกระทำผิดอาญาเป็นการทำลายสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างบุคคลและความสมานฉันท์ในสังคม</p> <p>๒. การกระทำผิดอาญาก่อให้เกิดผล กระทบหรือความเสียหาย (harm) จึงจำเป็นต้องมีการเยียวยาหรือฟื้นฟู (restore)</p> <p>๓. วัตถุประสงค์หลักต้องการฟื้นฟู (restore) ความเสียหาย หรือผลกระทบจากการทำความผิดให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลร้าย ซึ่งรวมทั้ง “ผู้เสียหาย” หรือ</p>

ให้กระทำความผิดอีก (in capacity)

“เหยื่ออาชญากรรม” “ผู้กระทำความผิด” และ “ชุมชน” เพื่อให้มีการชดเชย (restitution) การแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) และการกลับเข้าสู่สังคม (re-integration)

๔. คำถามพื้นฐาน ๓ ข้อ

- การกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมายเรื่องใด?
- ใครเป็นผู้กระทำ?
- จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างไร?

๔. คำถามพื้นฐาน ๓ ข้อ

- “ความเสียหาย” หรือ “ผลกระทบ” ที่เกิดขึ้นคืออะไร?
- จะแก้ไขเยียวยาได้อย่างไร?
- ใครจะเป็นผู้แก้ไขเยียวยาและด้วยวิธีอะไร?

ลักษณะและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

การทำความเข้าใจลักษณะและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อย่างเป็นรูปธรรม ต้องพิจารณาใน ๒ ส่วน คือ

(๑) กระบวนการที่จะทำให้เกิดความสมานฉันท์ สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมมากคือ “กระบวนการ” (process) ต้องเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดความสมานฉันท์ ทำให้เกิดการฟื้นฟู โดยมีหลักการว่า ควรเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มาพบกันในบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เกิดความปรองดอง ส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกผิด ได้ชดเชย ส่งเสริมให้ชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

กระบวนการที่ใช้อยู่ในต่างประเทศมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การประชุมกลุ่ม อาจเป็นกลุ่มครอบครัว กลุ่มชุมชน หรือเป็นการประชุมวงกลม (sentencing circle) ที่ประเทศแคนาดาใช้โดยมีที่มาจากวัฒนธรรม

ธรรมอินเดียแดง เป็นต้น แต่จะเป็นรูปแบบใดก็ตามก็สำคัญก็คือการสร้างความปลอดภัยของทุกฝ่าย

ประเด็นต่อมาคือจะใช้ในขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรมได้บ้าง คำตอบก็คือ สามารถใช้ได้ในทุกขั้นตอน

- ในชั้นตำรวจ หลายประเทศได้ใช้กระบวนการนี้สำหรับความผิดที่ใช้การดักเตือนหรือปรับ

- ในชั้นอัยการ กรณีมีการชะลอการฟ้อง (ซึ่งสำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีมติว่าควรพิจารณาเรื่องชะลอการฟ้องมาใช้) ก็สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ ซึ่งผมได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความรุนแรงในครอบครัวว่า ควรต้องมี “โรงซ่อมสามี” ในกรณีที่สามีทำร้ายภรรยา การให้สามีปรับพฤติกรรมแทนที่จะเอาไปลงโทษในเรือนจำก็คือแนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั่นเอง

- ในชั้นศาล สามารถใช้ประกอบเป็นเงื่อนไขในการกำหนดคำพิพากษาว่าควรจะต้องเข้าสู่กระบวนการนี้ก่อน

- หลังมีคำพิพากษา สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ประกอบเงื่อนไขการพักการลงโทษได้

(๒) ผลลัพธ์ที่จะก่อให้เกิด “ความสมานฉันท์” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ ผลลัพธ์ซึ่งจะได้จากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ก็คือ “การแสดงความสำนึกผิด” “การยินยอมที่จะปรับพฤติกรรม” การเยียวยาخذใช้ที่ผู้กระทำผิดพร้อมที่จะชดเชยให้กับผู้เสียหาย” ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นเรื่องเงินอย่างเดียว อาจเป็นการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ หรืออื่นๆ แล้วแต่กรณี

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นำมาใช้กับความผิดประเภทใด

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะนำมาใช้กับความผิดประเภทที่เด่นชัดคือ

- ความผิดที่เด็กเป็นผู้กระทำ ในหลายๆ ประเทศในยุโรป เช่น อังกฤษ ก็ใช้เป็นหลัก สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกายังมีปัญหาอยู่บ้าง

เพราะแนวคิดในเชิงแก้แค้นทดแทนนั้นค่อนข้างสูง

- ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) กรณีสามีทำร้ายภรรยา การนำตัวผู้กระทำความผิดที่จะต้องฟังพากันไปจำคุกอาจไม่ได้ประโยชน์อะไร

- ความผิดที่กระทำโดยประมาท ก็สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ดี เช่น กรณีที่นักแสดงคนหนึ่งขับรถชนคนตาย แล้วก็ด้วยความพยายามของนักแสดงท่านนั้นก็ทำให้ผู้เสียหายและสังคมรู้สึกไม่อยากจะเอาผิด โชคดีที่ท่านนั้นเป็นนักแสดง แต่ถ้าเป็นบุคคลทั่วไปก็อาจไม่มีโอกาสดีเช่นนี้ หากเราไม่มีกระบวนการในการสร้างความปรองดองให้แก่คู่ความได้

- ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ อื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น ขณะนี้ในเรือนจำมีผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกระยะสั้นค่อนข้างมาก ซึ่งคนเหล่านี้อาจไม่จำเป็นต้องถูกจำคุกก็ได้ และการจำคุกระยะสั้นนั้นสร้างปัญหามากกว่าแก้ปัญหา

อันที่จริงแล้วไม่ได้มีกฎเกณฑ์กติกากว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ใช้กับความผิดเล็กน้อยเท่านั้น

- ในราวันดา Bishop Desmond TuTu ให้สัมภาษณ์ว่า ได้นำเอาเรื่อง Restorative Justice ไปใช้เพื่อสร้างสมานฉันท์ในระหว่างเผ่าพันธุ์ในราวันดา ซึ่งมีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) กัน

- ในแคนาดาได้มีการใช้ในกรณีการประพาศมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ในเท็กซัสได้ใช้ในคดีฆาตกรรมเพื่อให้เหยื่อที่มีชีวิตหลงเหลืออยู่หรือผู้เป็นญาติได้มีโอกาสพบกับผู้กระทำความผิด เพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีขึ้น

มองกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

โดยนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ “นักอาชญาวิทยา”

...แต่เดิมนั้น แนวความคิดและวิธีการปฏิบัติทั้งมิติทางกฎหมายและมิติทางวัฒนธรรมมีผลให้มีการกำหนดนิยาม “อาชญากรรม” และ “บริบทความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิด รัฐ และสังคม” ดังปัจจุบันซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “อาชญากรรมคือการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐและบรรทัดฐานของสังคม” แนวความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อกรอบ แนวคิดและทัศนคติในการกำหนดวิสัยทัศน์การบริหารงานยุติธรรม กำหนดขอบเขตความเหมาะสมแห่งหน้าที่และความรับผิดชอบในวิชาชีพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและกำหนดช่องทางในการ “เข้าถึงความยุติธรรม” ไว้อย่างเป็นแบบแผนตายตัวโดยผ่านกลไกของรัฐเพียงช่องทางเดียว ทำให้ “รัฐ” โดยกระบวนการยุติธรรมแข็งแกร่งขึ้น ขณะที่ “สังคม” ถูกลดความสำคัญ อ่อนแอลง ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมมุ่งใช้ “กฎหมาย” และ “อำนาจ” ทำ การแก้แค้นผู้กระทำผิด จึงทำให้ภาคประชาสังคมและชุมชนทั้งภารกิจ การป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของตนให้รัฐจัดการโดยลำพัง ทอดทิ้งผู้กระทำผิดให้รัฐ ทำการลงโทษตามกฎหมาย อันเป็นการแก้แค้นทดแทนด้วยชีวิต ร่างกาย และอิสรภาพของผู้กระทำผิดให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป ขณะเดียวกันก็ละเลย “เหยื่ออาชญากรรม” โดยปล่อยให้ ทนทุกข์ทรมานกับความเจ็บปวดชอกช้ำจากการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ตามลำพัง

เมื่อกระแสนี้ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ของโลกเปลี่ยนแปลงไปเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ทำให้ฐานคิดเกี่ยวกับอำนาจในสังคมที่เชื่อว่า “รัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจทั้งทางด้านพฤตินัยและนิตินัย” เริ่มปรับเปลี่ยนสู่ความเชื่อว่า “อำนาจอยู่ในสังคม” รัฐใน

ฐานะผู้ใช้อำนาจแทนจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทางภาคประชาสังคมให้มากที่สุดจึงจะสามารถผลักดันนโยบายไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ การเคลื่อนที่ของแนวความคิดของความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “สังคม” ที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้กระบวนการทัศน์เกี่ยวกับอาชญากรรมและงานยุติธรรมว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ ‘เหยื่อ - ผู้กระทำผิด - ชุมชน’ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของ “สังคม” ปรับเปลี่ยนเคลื่อนที่ตามไปด้วย โดยต่างเห็นพ้องต้องกันว่ากรอบทัศน์ใน “การเข้าถึงความยุติธรรม แบบแก้แค้นทดแทน” มีศักยภาพในการควบคุมสังคมจากอาชญากรรมได้เพียงระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันวิธีการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกอันเป็นผลมาจากการปะทะแบบ “คู่กรณี” รวมทั้งความเจ็บปวดชอกช้ำและรอยมลทินตามมา ภายหลังที่ทุกฝ่ายกลับเข้ามาอยู่ร่วมกันอีกครั้งในสังคมไทยโดยปราศจากการเยียวยาแก้ไขและเรียนรู้จากอาชญากรรมครั้งนั้น ส่วนกรอบทัศน์ใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็น “ทางเลือก” ที่จะเข้ามา “เสริม” กระบวนการยุติธรรมไทยให้สามารถอำนวยความยุติธรรมได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คือกรอบทัศน์ใน “การเข้าถึงความยุติธรรมแบบสมานฉันท์” ซึ่งเป็นทั้งปรัชญา แนวคิด และกลวิธีในการเยียวยา สร้างความสมัครสมานสามัคคีระหว่างเหยื่อ ผู้กระทำผิด และชุมชนขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทำให้เกิดการสำนึกผิดรับผิดชอบ ในผลของการกระทำโดยชัด ใ้ให้แก่เหยื่อโดยตรง นอกเหนือจากการถูกลงโทษโดยรัฐ อันเป็นช่องทาง การนำไปสู่ความยุติธรรม การให้อภัย และความสันติสุขอย่างแท้จริง

พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

(บางส่วนของคำกล่าวปราศรัยในพิธีเปิดการสัมมนากระบวนการยุติธรรมเชิง

สมานฉันท์ฯ

๑๖ มกราคม ๒๕๔๖)

๒

ชาติต่างๆ ในโลก

เขียนกฎหมายแก้ความ ยากจนกันอย่างไร

แหล่งข้อมูล : *International Center for Law in Development (ICLD)*

United Nation Plaza, New York

ผู้เรียบเรียง : พิเศษฐ เมฆานนท์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (ญี่ปุ่น)

พรทิพย์ อภิสิทธิ์वासนา / นิอุบล ชัยอิทธิพรวงศ์

สำนักวิจัยกฎหมายไทยกับการพัฒนา (TLD-RI)

ICLD เป็นองค์กรระหว่างประเทศ บริหารงานโดยนักกฎหมายโลกที่สาม เพื่อประสานงานเครือข่ายองค์กรทั่วโลก ในการทำงานวิจัยและเคลื่อนไหว ในด้านการใช้กฎหมายภายในบริบทการพัฒนาโลกที่สาม ให้เอื้อประโยชน์ต่อคนยากคนจน และคนด้อยโอกาส โดยยึดหลักการประชาธิปไตย ในแนวทางสหประชาชาติ เหตุนี้ ICLD จึงเป็นองค์กรที่ให้ข้อมูลได้ดีที่สุดว่าชาติต่างๆ ในโลกเขียนกฎหมายแก้ความยากจนกันอย่างไร

๑. ใช้วิธีเขียน **Poverty Law** ฉบับเดียว : ประเทศที่ใช้วิธีนี้มีแต่ประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ และสแกนดิเนเวีย ส่วนการสอน

วิชา Poverty Law ก็มีมากใน American Law School ขณะที่โลกที่สามมักไม่มีกฎหมายเรื่องความยากจนฉบับเดียว และไม่สอนเรื่องนี้ในมหาวิทยาลัย

๒. **ใช้วิธีเขียนกฎหมายแต่ละฉบับแยกกัน** : ประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศตะวันตกหลายชาติใช้วิธีนี้ แต่ต้องประกอบกับการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบให้เอื้อประโยชน์กับคนจนด้วย เช่น การสร้างการรับรู้และการตระหนักถึงปัญหาความยากจนโดยผ่านกระบวนการ Human Rights Education เป็นต้น

๓. **ใช้วิธีให้นักกฎหมายร่วมงานกับนักเศรษฐศาสตร์** : ขณะนี้มีโลกที่สามบางชาติไม่เริ่มต้นจากการแก้กฎหมายแต่พยายามเริ่มจาก Macro Economic Reform เพื่อสร้าง Pro-Poor Macro Economic Policy แล้วนักกฎหมายจึงเข้ามาต่อสู้แก้ไขกฎหมาย ให้ตรงกับนโยบายเศรษฐกิจเพื่อคนจนดังกล่าว

๔. **ใช้วิธีคุมการกำหนดงบประมาณที่รัฐสภาให้ Pro-Poor** : วิธีนี้คือการคุมการจัดสรรงบประมาณในด้านต่างๆ โดยถือหลักว่าทุกๆ ปีคุณภาพชีวิตของคนยากจนจะต้องพัฒนาขึ้น วิธีการนี้ต้องมีการเก็บข้อมูลสถิติและตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทหลักในการบริหารงานสถิติเพื่อให้ได้ตัวเลขที่ไม่เอนเอียงเข้าข้างรัฐบาล จากหลักการ Progressive Quality of Life ทำให้สามารถคุมงบประมาณได้ว่า ถ้าคุณภาพชีวิตด้านใดตกลงไปเมื่อปีที่แล้ว งบประมาณเพื่อคุณภาพชีวิตด้านนั้นในปีต่อไปจะต้องเพิ่มขึ้น

๕. **ใช้วิธี Social Action Litigation** : วิธีนี้หมายถึง การไม่ยึดติดกับการแก้ปัญหาสังคมโดยไปศาล ดังที่นิยมกันในประเทศตะวันตก แต่ใช้ความคิดเรื่อง “การร้องทุกข์” โดยออกกฎหมายกำหนดวิธีให้ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาทางสังคม เขียนจดหมายร้องทุกข์ถึงศาลฎีกา ว่าต้องประสบปัญหาความไม่เป็นธรรมอย่างไร ซึ่งศาลฎีกาก็จะตั้งอนุกรรมการขึ้นมาจากคนหลายฝ่าย (ประชาสังคม - ผู้พิพากษา - ข้าราชการ เป็นต้น)

เพื่อให้พิจารณาว่าคำร้องทุกขนั้น มีมูลความจริงเพียงใด ถ้าพบว่ามีมูลความจริง ก็ถือว่าเป็นการฟ้องคดีต่อศาลและมีการพิจารณาคดีต่อไป แต่ใช้วิธีพิจารณารวดเร็ว โดยไม่ผ่านขบวนการปกติทั้งสามศาล เพราะถือว่าความไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะต่อคนกลุ่มใหญ่ และไร้อำนาจทางการเมืองและการเงิน เป็นสิ่งเร่งด่วนที่ศาลฎีกาจะต้องเข้ามาดูแลให้จบลงโดยเร็ว

๖. ใช้วิธี **Charter on Justice for the Poor** : วิธีนี้ไม่เริ่มต้นจากการเขียนกฎหมาย แต่เป็นการให้เวทีสาธารณะร่วมกันออก “ธรรมนูญเพื่อความ เป็นธรรมสำหรับคนยากจน” เพื่อใช้เผยแพร่ให้คนยอมรับทั้งประเทศ และหลังจากนั้นก็ถือธรรมนูญนี้เป็นเสมือนหางเสือ (นโยบาย) ในการแก้ไขกฎหมายเดิม หรือออกกฎหมายใหม่

๗

๔ แนวทาง

การปฏิรูปกฎหมาย เพื่อแก้ความยากจน

บทสรุปจากเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๒

๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖

เวทีได้เสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย
เพื่อแก้ความยากจนเป็น ๔ แนวทาง ได้แก่

๑. แนวทางการสร้างกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อยกฐานะของปัญหาความยากจนให้มีความสำคัญเชิงสถาบัน และใช้นวัตกรรมทางนิติศาสตร์สร้างกฎหมายฉบับหนึ่งให้มีพลวัตที่จะไปแทรกแซงการใช้อำนาจของทุกกระทรวงได้ในเรื่องแก้ปัญหาความยากจน เน้นมิติของการป้องกันปัญหา การรับรองสิทธิชุมชน โดยสอดคล้องกับปรัชญาของรัฐธรรมนุญและกฎหมายแห่งสังคม จารีตประเพณี
๒. แนวทางการสร้างสรรค์กฎหมายท้องถิ่น โดยอาศัยปรัชญาและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนุญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกมาแล้ว ชุมชนท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่น

ใดที่มีความพร้อมสามารถเคลื่อนตัวเข้าทำงานร่วมกับนักการเมืองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างสรรค์ข้อบังคับตำบล หรือข้อบัญญัติจังหวัดที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาความยากจน

๓. แนวทางการสำรวจกฎหมายเก่าที่ขัดรัฐธรรมนูญเพื่อยกเลิก โดยหนุนให้มีการศึกษาวิจัยสำรวจกฎหมายที่มีอยู่เดิมทั้งหมดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการยกเลิกในทันที
๔. แนวทางการรณรงค์ใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายปฏิรูปต่างๆ ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ



กรอบแนวคิดที่ ๑ :

ใช้กฎหมายที่มี

ผลสานการปฏิรูปกลไก

ปฏิรูปกฎหมาย เอาชนะความยากจน

ข้อเสนอเลี้ยงสร้าง “ทุนใหม่” เน้นใช้ “ทุนเดิม”

พิเศษฐ เมลาพันธ์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนิคาตะ (ญี่ปุ่น)

สนับสนุนข้อมูลโดย

ทีมวิจัย แห่งสำนักวิจัยกฎหมายไทยกับการพัฒนา (TLD-RI)

นิลนบล ชัยอิทธิพรวงค์ / พรทิพย์ อภิสิตธิวาสนา

ด้วยผู้อ่านคงไม่เคยได้อินชื่อผมมาก่อน ในประการแรก จึงใคร่ขอ
ท้าวความแนะนำตัวเพียงรวบรัด กับชี้แจงแนวทางในการเขียนบทความ ดัง
ต่อไปนี้

ผมเป็นคนไทยที่ไม่มีอาชีพสอนกฎหมายในญี่ปุ่นมา ๓ ปีครึ่ง ที่
มหาวิทยาลัยกิวชูและมหาวิทยาลัยโกเบ ส่วนเมษาฯ นี้จะไปสอนอีก ๓ ปี
ที่มหาวิทยาลัยนิคาตะ ค่อนไปทางเหนือของเกาะญี่ปุ่น อากาศค่อนข้าง
หนาวเย็น เพราะติดทะเลญี่ปุ่น จึงเป็นจุดปะทะโดยตรงของลมหนาวที่มัก
กระหน้าซัดพัดจากจีนและรัสเซีย ลงมาสู่หมู่เกาะญี่ปุ่น

เมื่อ ๓๐ ปีที่แล้ว ผมเริ่มไปเรียนกฎหมายธุรกิจที่ญี่ปุ่น พอดีเกิดเหตุ ๑๔ ตุลาคมที่เมืองไทย ความสนใจจึงมุ่งไปในเรื่อง “กฎหมายกับสังคม” แล้วกลับมาสอนกฎหมายธุรกิจที่ธรรมศาสตร์ ก่อนออกไปยึด อาชีพเป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับธุรกิจไทย-ญี่ปุ่น อยู่ทั้งหมด ๑๖ ปี แม้กระนั้น ก็ยังคงสอนพิเศษในแนววิชา “กฎหมายกับสังคม” ตามมหาวิทยาลัยเอกชนเสมอมา

เมื่อ ๕ ปีที่ผ่านมา ผมเริ่มไปยึดอาชีพสอนหนังสือที่ญี่ปุ่น คณะนิติศาสตร์ญี่ปุ่น ได้มอบหมายให้ผมสอนในวิชาที่มีชื่อว่า “กฎหมายกับการพัฒนา” อันไม่ใช่วิชากฎหมายแท้ๆ แต่กระเด็นไปในทางสังคมศาสตร์ เพราะไม่ได้สอนตัวบทกฎหมาย ดังที่เราคุ้นเคยในเมืองไทย แต่เป็นวิชาที่มุ่งตั้งคำถามและพยายามหาคำตอบว่า มนุษย์จะใช้กฎหมายแก้ปัญหาสังคม (โดยเฉพาะความยากจนในโลกที่สาม) ได้หรือไม่ และจะแก้ได้อย่างไร เหตุนี้ ต่อแต่นี้ไป ผมจึงปรารถนาจะร่วมคิดกับพี่น้องคนไทยในปัญหา “ปฏิรูปกฎหมายเอาชนะความยากจน” โดยพยายามจะให้บทเรียนจากญี่ปุ่นมานำเสนอ แม้จุดยืนของผมในเรื่องนี้ จะมีอยู่ว่า “ญี่ปุ่น ไม่ได้เหนือกว่าไทยไปเสียทุกด้าน”

คนไทยสมัยนี้ มักกล่าวขวัญถึงญี่ปุ่น แต่ในแง่เด่น ย้อนกลับเทียบไทย แต่ในแง่ด้อย แต่ขณะที่ผมเป็นคนไทยอาศัยใช้ชีวิตในญี่ปุ่น กลับตระหนักดีว่า ไทยยังมีดีอีกมากมาย อันหาไม่ได้บนเกาะญี่ปุ่น การมองญี่ปุ่นว่าดีอย่างนั้น ดีอย่างนี้ แต่ไม่มีจุดด้อย จึงไม่ใช่ญี่ปุ่นในความจริง ไทยจะแสวงหา “บทเรียน” จากญี่ปุ่นได้ดีขึ้น ถ้าจะเริ่มวิจัยและเรียนรู้ญี่ปุ่นทั้ง ๒ ด้าน แล้วใช้ญี่ปุ่น (ทั้งในจุดเด่น เช่นเดียวกับจุดด้อย) เป็น “กระจกส่อง” ย้อนมองดูไทย

ผมตั้งใจว่าจะเขียนบทความ ในแนวทางเช่นนี้ ถึงพี่น้องคนไทย เป็นครั้งคราว เพราะในปีนี้ ทั้งนายกฯ ทักษิณก็กำลังมุ่งมั่นปฏิรูปกฎหมายตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สู้กับ “สงครามความยากจน” ส่วนอาจารย์ประเวศ วะสี ก็กำลังเป็นผู้นำการจัดเวทีนโยบายสาธารณะ “ปฏิรูปกฎหมาย

เอาชนะความยากจน” อย่างแท้จริง อยู่ในขณะนี้เช่นกัน

ในเวทีอภิปรายปัญหากฎหมาย ไม่ว่าจะครั้งใด ๆ อาจารย์ประเวศ ท่านมักพูดเสมอว่า ท่านสนใจเรื่องธรรมะ กระนั้น ท่านก็อดตั้งคำถามไม่ได้ว่า “ไทยเป็นเมืองพุทธ แต่เหตุใดสังคมจึงทรุดลง” ท่านรู้สึกธรรมะไม่มีพลัง เพราะใช้หลักการเดียว คือ ใช้หลักธรรมะเป็นตัวตั้งตัวเดียว โดยไม่ร่วมเอาสังคมเป็นตัวตั้ง หลักธรรมะยังเหมือนเดิม แม้ว่าสังคมเปลี่ยนไปเยอะ คนไทยจึงไม่อาจเอาหลักธรรมะมาใช้ได้เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาสังคมเรา

เมื่อเห็นว่า เป็นการยากที่จะใช้หลักธรรมะ เข้ามาแก้ปัญหาสังคม (เช่น ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร และปัญหาความยากจน) อาจารย์ประเวศ ท่านจึงฝากความหวังไว้กับ “กฎหมาย” ซึ่งทำให้ท่านเข้าร่วมเป็นพลังสำคัญในการผลักดัน ให้มีการปฏิรูปการเมือง ด้วยการออกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังที่ทราบกันอยู่

กระนั้น อาจารย์ประเวศก็เตือนว่า หลักนิติศาสตร์ ต้องไม่เดินทางผิด คือต้องไม่ใช่หลักนิติศาสตร์ เพียงหลักเดียว แต่ต้องคำนึงถึงสังคมพลวัต ที่ปรับเปลี่ยนไปอยู่เนื่อง ๆ กฎหมายต้องคำนึงว่า สังคมเปลี่ยนแปลงไปแล้วอย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นใหม่ แล้วต้องคิดว่า ต้องเลิกอะไรในกฎหมาย และต้องบัญญัติอะไรขึ้นมาใหม่ในกฎหมาย

อาจารย์ประเวศ ท่านพูดชัดเจนมาหลายครั้งหลายหน ในความเห็นของท่านที่ว่า ศาสนาไม่มีพลังพอที่จะใช้รากฐานทางศีลธรรมมาแก้ปัญหาในทางสังคม ท่านจึงหันมาหวังพึ่งนักกฎหมาย ว่านักกฎหมายจะมีทางใหม่ที่จะ “ปฏิรูปกฎหมาย” มาใช้แก้ปัญหาสังคมชนบท ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร และปัญหาความยากจนในเมืองไทย ฯลฯ

และก็คงจะเพราะความคิดเช่นนี้เอง เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคมที่ผ่านมา อาจารย์ประเวศ ท่านจึงเป็นผู้นำในการจัดเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๒ ภายใต้อำนาจ “การปฏิรูปกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาความยากจน”

เป้าหมายของบทความนี้ คือการชี้ว่า “กฎหมาย” ไม่ใช่คำสั่งและ

เครื่องมือของรัฐ ตามแนวคิดสำนัก John Austin (1790-1859) แต่เป็น “ทรัพยากร” ร่วมกันของชนชาติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเสริมสร้างความ ผาสุก ด้วยการจัดสรรผลประโยชน์อันขัดแย้ง ให้ลงตัวโดยชอบด้วย เหตุผล

แนวคิด “กฎหมายเป็นทรัพยากร” นี้ ฝรั่งเศสเรียกว่า “Law as Resource” (ต่างกับ Legal Resources) ที่หมายถึง “แหล่งข้อมูลกฎหมาย” ซึ่ง Richard Posner ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์อเมริกัน ให้ความหมายไว้ว่า “...law is an instrument for promoting social welfare and so seeks to strike a sensible balance between competing interests.” (โฮมเพจของ University of Sussex, UK มีข้อเขียนดีใน หัวข้อนี้)

จากแนวคิดนี้ ถ้าจะกล่าวว่า “กฎหมาย” คือ “ทุนในทางสังคม” หรือ Social Capital ชนิดหนึ่ง คงไม่ผิด

นี่คือคำว่า “กฎหมาย” ในความหมายกว้าง ซึ่งครอบคลุมไม่แค่ เพียงกฎหมายลายลักษณ์อักษรของทางการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงองค์กร “กลไก” ที่เป็นองคาพยพทั้งหมดของระบบกฎหมาย ในการออก-ใช้-และ ตัดความ ตลอดไปจนถึงกฎหมายจารีตประเพณีในท้องถิ่นด้วย

จากความหมายนี้ เราจะตระหนักว่า ทุกสังคมมักจะมีกฎหมายเป็น “ทุนเดิม” อยู่มากแล้ว จึงอาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหาความยากจนได้ ถ้า รู้จักใช้ประโยชน์จากมันให้เต็มที่ โดยไม่จำเป็นต้องลำบากยากเข็นเงินกฎหมาย ใหม่ ออกมาให้รุ่นรังอีก

ผมขอเรียนว่า ไม่ต้องเน้นการสร้าง “ทุนใหม่” เพราะยังใช้ “ทุนเดิม” ได้อีกมาก

บทความนี้จึงต้องการนำเสนอ ต่อพี่น้องคนไทยว่า เป็นไปได้ไหม ที่เราจะเลี้ยงสร้าง “ทุนใหม่” แต่เน้นใช้ “ทุนเดิม” โดยเฉพาะการใช้ ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ให้เต็มที่ เพราะนั่นคือ “ทุนเดิม” สำคัญ ในฐานะเป็นเครื่องมือเอาชนะความยากจน เพียงแต่ไทยยังใช้ประโยชน์ จากรัฐธรรมนูญ น้อยไปเท่านั้นเอง

เมื่อผู้อ่านได้รับทราบ “ฐานคิด” ของบทความนี้แล้ว ผมจะขอขยายความต่อไปนิดหน่อย เท่าที่พอมีเนื้อที่กระดาษ ในครั้งนี้

ผมขอเริ่มตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อใดก็ตามที่เราพูดถึง “การปฏิรูปกฎหมาย” เรามักจะหมายถึงแต่เฉพาะ “กฎหมาย” ที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น โดยลืมนึกไปว่า กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักยึดโยงมนุษย์อยู่ในสังคมมีอยู่ยิ่งกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรมากมาย กฎเกณฑ์เหล่านี้อาจแบ่งได้เป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ กฎหมายตามลายลักษณ์ (ที่ออกจากส่วนกลาง) และกฎหมายตามจารีตฯ (ที่ใช้กันอยู่จริงในแต่ละท้องถิ่น)

กฎหมายจารีตฯ ที่ว่านี้ ภาษาวิชาการเรียกว่าเป็น “Living Law” (แปลไทยได้ว่า “กฎหมายมีชีวิต” หรือ “กฎหมายในชีวิตจริง”)

ข้อเท็จจริงเช่นนี้ จึงนำมาสู่คำถามข้อแรกที่ว่า เมื่อเราคิดจะปฏิรูป “กฎหมาย” เพื่อเอาชนะความยากจนนั้น เราจะปฏิรูปกฎหมายลายลักษณ์เท่านั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงกฎหมายจารีตฯเลยหรือ เพราะอะไร แต่ถ้าต้องแล้ว ควรต้องคำนึงถึงเช่นไรบ้าง ในเมื่อนายกฯทักษิณท่านมุ่งมั่นจะทำให้คนไทย “หมดจน” ใน ๖ ปีข้างหน้า คุณทักษิณควรจะแก้กฎหมายลายลักษณ์ฯ โดยคำนึงถึงกฎหมายจารีตฯบ้างหรือไม่เพียงใด นี่เป็นปัญหาที่ควรพิจารณา เพราะส่วนใหญ่ ความยากจนยังอยู่ในชนบท ที่วิถีชีวิตของชาวบ้านยังอยู่กับกฎหมายจารีตฯ ยิ่งกว่ากฎหมายลายลักษณ์ฯ

นอกจาก “Living Law” (กฎหมายในชีวิตจริง) ตามจารีตฯในท้องถิ่นชนบทแล้ว เมื่อหันไปพิจารณา “กฎหมายรัฐ” ที่ออกจากส่วนกลางบ้าง เราก็คงพบว่า ภาษาวิชาการเรียกว่าเป็น “Positive Law” ซึ่งอาจแปลเป็นไทยได้ว่าเป็น “กฎหมายคนลิขิต” คือ เป็นกฎหมายที่คนคิด-เขียนและสร้างขึ้นเอง ไม่ใช่กฎหมายที่ค่อยๆ เกิดขึ้นเอง ตามจารีตประเพณีในท้องถิ่น

เวลาที่เรารู้สึกกันว่า เราต้องปฏิรูป “กฎหมาย” เพื่อเอาชนะความยากจน เราก็มักจะหมายถึงการปฏิรูป “กฎหมายรัฐ” หรือ “Positive Law” เช่นนี้

ปัญหามีอยู่ว่า เมื่อคิดจะปฏิรูป “กฎหมาย” (คือ กฎหมายรัฐ) เราก็มักจะคิดถึงแต่กฎหมาย “ตัวบท” ที่เขียนเป็นอักษร โดยลืมนึกไป ว่า “ระบบกฎหมาย” ไม่ได้มีเฉพาะตัวบท แต่ยังมี “กลไก” ประกอบอีกมากมาย เสมือนเป็นอวัยวะส่วนต่างๆ ที่จะทำให้ระบบกฎหมายเคลื่อนไหวได้ คือมี “องคาพยพ” ครอบทั้งร่างครบทั้งกระบวนการ (Legal Process) เปรียบเสมือนร่างกายมนุษย์ ที่จะมีแต่สมองหรือหัวใจไม่ได้ ต้องมีอวัยวะส่วนอื่นๆ ประกอบขึ้นมาเป็น “องคาพยพ” ให้ครบร่าง จึงจะเคลื่อนไหวและใส่เกียรติทำกิจกรรมได้

คำরাทั่วไปเรียก “องคาพยพ” นี้ว่า “กระบวนการยุติธรรม” (Justice Administration) อันมีตั้งแต่ สถานีดับเพลิง ข้าราชการ ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล และราชทัณฑ์ (ขณะที่ความคิดบางสำนัก ยังรวมถึง “ประชาชน” ด้วย)

สังคมวิทยากฎหมาย (Sociological Jurisprudence) เป็นวิชาว่าด้วยการจะประเมินบทบาทของกฎหมายในสังคม วิชานี้มีหลักสำคัญอยู่ว่า การพิจารณาแต่ตัวบทกฎหมาย จะไม่ทำให้เราวัดได้ว่า “กฎหมาย” มีบทบาทเช่นไรในสังคม แต่จะต้องพิจารณาบทบาทของ “องคาพยพ” ทั้งหมดของ Legal Process ประกอบกัน เช่น ถ้าต้องการดูว่า “กฎหมาย” มีบทบาทเช่นไรในเรื่องการจัดระเบียบการจราจร การป้องกันปราบปราม โสเภณีเด็ก หรือเอาชนะความยากจน เราก็จะต้องพิจารณาทั้งบทบาทของตัวบทกฎหมาย พร้อมทั้งบทบาทของสถานีดับเพลิง ข้าราชการ ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล และราชทัณฑ์ประกอบด้วย

David Allan นักนิติศาสตร์ออสเตรเลียกับคณะ (Allan et al., *Law and Development Finance in Asia, 1974 : 3 - 4*) เคยวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายหลายชาติในเอเชียว่ามีบทบาทเป็นปัจจัยในการก่อให้เกิดการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ มากน้อยกว่ากันเพียงใด คณะวิจัยนี้ค้นพบว่า ถ้าเปรียบเทียบเพียงตัวบทกฎหมาย เราย่อมไม่อาจจะบออะไรได้มากนัก เพราะตัวบทกฎหมายของชาติผู้นำทางเศรษฐกิจในเอเชีย (เช่น

ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย) ยังล่าหลังกว่ากฎหมายในอีกหลายชาติที่จัดว่ายัง “กำลังพัฒนา” ผลของงานวิจัยเช่นนี้ ชี้ให้เห็นว่า แม้ตัวบทกฎหมายจะล่าหลัง แต่ฉีกระบบกลไกในกระบวนการยุติธรรมทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีจิตสำนึกแห่งความเป็นธรรมแล้ว กฎหมายที่ล่าหลังก็ไม่อาจขวางกั้นการพัฒนาที่ก้าวหน้าและเป็นธรรมของสังคมได้ แต่ในทางตรงกันข้าม แม้กฎหมายที่ทันสมัยจะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ใช้ แต่นั่นก็ชี้ว่า กฎหมายอันทันสมัยจะนำมาซึ่งการพัฒนาและช่วยแก้ปัญหาในสังคมได้เสมอไป ถ้ากระบวนการยุติธรรม “ไม่ทำงาน” คือ ไม่สุดจิตสุดใจ เข้าแก้ปัญหาสังคม ร่วมกับคนทั่วไปนั่นเอง

“กลไก” ที่ว่านี้ Steven Vago ผู้แต่งตำรา “กฎหมายกับสังคม” ที่คนนิยมสูง (Vago, Law and Society, 1997:99) เรียกว่า “The Social Organization of Law” (กลไกในทางสังคมของกฎหมาย) ในขณะที่ David Allan (1974 : 3) เรียกว่า “Legal Infrastructure and Legal Services” (โครงสร้างพื้นฐานของกฎหมาย และงานบริการทางกฎหมาย) ซึ่งหมายถึงโครงสร้างกลไก ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อันได้แก่ที่ปรึกษากฎหมายทนายความแก่เอกชนด้วย

ผลงานวิจัยในทางสังคมวิทยากฎหมายของ David Allan มีความหมายเช่นไรต่อไทยบ้าง

งานวิจัยนี้นำไปสู่คำถามข้อสองที่ว่า ในเมื่อไทยคิดจะปฏิรูป “กฎหมาย” เพื่อเอาชนะความยากจน อยู่ในขณะนี้ ไทยจะปฏิรูปด้วยทบทกฎหมายเท่านั้น โดยไม่ควรถูกต้องปฏิรูป “องค์ภาพพ” ส่วนอื่น ๆ เลยหรืออย่างไร เพราะอะไร แต่ถ้าควรแล้ว ควรจะต้องคำนึงถึงการปฏิรูปในส่วนใด กล่าวคือ “กลไก” ส่วนใดเป็นอุปสรรคในการเอาชนะความยากจนบ้าง (สภานิติบัญญัติ ข้าราชการ ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล หรือราชทัณฑ์) และคนไทยควรช่วยกันวิจัยเพื่อเรียกร้องให้มี “ปฏิรูป” หน่วยงานเหล่านี้อย่างไรบ้าง

“ระบบกฎหมาย” ไม่ใช่ตัวบทกฎหมายโดดๆ แต่ยังมี “กลไก”

ประกอบเป็นองค์ประกอบปัจจัยครบถ้วน สิ่งที่เป็นอุปสรรคในการเอาชนะความยากจน จึงอาจหมายถึง “ตัวทกกฎหมาย” เป็นอุปสรรคมากเท่าๆ กับ “กลไก” เป็นอุปสรรค ก็ได้ไม่ใช่หรือ

การปฏิรูป “กฎหมาย” เอาชนะความยากจน จะไม่คำนึงถึงการปฏิรูป “กลไก” เหล่านี้ เสียเลยหรืออะไร

ในประการสุดท้าย นอกจาก “กลไก” ของกฎหมายแล้ว ผมขอเสนอว่า “การปฏิรูปกฎหมาย เพื่อเอาชนะความยากจน” ยังควรคำนึงถึงกลุ่มกฎหมายที่สร้างความโปร่งใสของฝ่ายรัฐ ในฐานะเป็น “กฎหมายยุทธศาสตร์” ของเราด้วย เพราะราชการมีบทบาทสำคัญ ทั้งในการยกระดับหรือทำลายคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน ซึ่งมักเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาความยากจนในประเทศ ประชาชนจึงจำเป็นต้องมีโอกาสรับรู้ข้อมูลที่โปร่งใสของทางการ

ไทยตรากฎหมายข้อมูลข่าวสารมาเมื่อปี 1997 ส่วนญี่ปุ่นออกกฎหมายนี้เมื่อปี 1999 ทีมวิจัยของผมพบว่า คำขอเปิดเผยข้อมูลในเมืองไทยส่วนใหญ่ (ราว ๕๐ %) เป็นการขอข้อมูลในเรื่องส่วนตัว เช่น เหตุใด บุตรของตนจึงสอบเอ็นทรานซ์ไม่ติด ในขณะที่คำขอข้อมูลส่วนใหญ่ในญี่ปุ่น (ราว ๕๐ % เช่นกัน) กลับเป็นการขอข้อมูลในเรื่องส่วนรวม เช่น เหตุใดข้าราชการจึงมีงบประมาณเลี้ยงดูปู่เสื่อเป็นจำนวนมากและเหตุใดฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการจึงร่วมกันอนุมัติการสร้างเขื่อนโดยง่าย เป็นต้น

ผลการวิจัยในเบื้องต้นนี้ บ่งชี้ว่า คนไทยเรายังใช้ประโยชน์จากกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ ในการแก้ปัญหาส่วนรมน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการคอร์รัปชัน และความคิดในการทုံมการ “พัฒนา” ไปในด้านวัตถุ โดยละเลยปัญหาความยากจนของชาวบ้าน

เรามีกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ เป็น “ทุนเดิม” ในการเอาชนะความยากจนอยู่แล้ว แต่พวกเราก็ใช้ประโยชน์จากกฎหมายนี้น้อยมาก และกลับจะมาคิดแต่สร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาอีก

กล่าวโดยสรุป บทความครั้งนี้ ทำหน้าที่สำรวจในเบื้องต้นว่า การ

ที่ไทยมุ่งมันตั้งใจจะ “ปฏิรูปกฎหมายเอาชนะความยากจน” อยู่ในขณะนี้ มีข้อพิจารณาทางสังคมวิทยากฎหมาย อย่างไรบ้าง และขอเปิดเป็น “กรอบประเด็นทั่วไป” ไว้ก่อนดังนี้ ส่วนรายละเอียดจะลงลึกขยายความในตอนๆ ต่อไป

๑. การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเอาชนะความยากจน ควรเริ่มต้นด้วย Paradigm Shift จากคำสอนที่ว่า “กฎหมาย” คือคำสั่ง และเครื่องมือ ของรัฐ มาสู่จิตสำนึกใหม่ว่า กฎหมายคือ “ทรัพยากร” ร่วมกันของชนชาติ (Law as Resource)
๒. ความคิดที่ว่า ถ้าจะปฏิรูป “กฎหมาย” ก็ต้องเขียนตัวบทกฎหมายขึ้นมาใหม่ อาจไม่ใช่ยุทธศาสตร์ที่ดีเสมอไป เพราะกระบวนการทางนิติบัญญัติ ทั้งกินแรง กินเวลา เปลืองค่าใส่หุ่ย และยังไม่แน่นอนว่าจะออกเป็นกฎหมายได้โดยง่าย เพราะต้องไป ผูกอยู่กับฝ่ายการเมือง (อันเป็นเรื่อง ของผลประโยชน์ เป็นธรรมดา) การเขียนกฎหมายใหม่จึงควรใช้ ในกรณีจำเป็นและมี “Innovation” ชั้นหนึ่งจริงๆ เท่านั้น (นี่คือ “ทุนใหม่” ที่สร้างยาก)
๓. การแก้ไขกฎหมายเดิม แม้จะง่ายกว่าการออกกฎหมายใหม่ แต่ก็เชื่อว่าจะง่ายเสมอไป ดังนั้น ถ้าเสี่ยงได้ก็ควรใช้ประโยชน์จากกฎหมายที่มี อยู่แล้วให้เต็มที่ จะดีกว่ามาก เพราะนี่คือ “ทุนเดิม” ที่เรามีอยู่แล้ว (นี่คือ “ทุนใหม่” ที่สร้างยากเช่นกัน)
๔. เมื่อพูดถึงการปฏิรูป “กฎหมาย” เราควรคิดด้วยว่า จะใช้ประโยชน์จาก “กฎหมายจารีตฯ” อย่างไรได้บ้าง เพราะนี่คือ “ทุนเดิม” ที่เรามีอยู่แล้ว อีกข้อหนึ่ง จึงไม่ควรหวังพึ่งแต่ “กฎหมายรัฐ” เพียงอย่างเดียว
๕. การปฏิรูป “กฎหมาย” เอาชนะความยากจน ควรให้ความสำคัญต่อการปฏิรูป “กลไก” ของกฎหมายด้วย เพราะนี่คือ “ทุนเดิม” ที่เรามีอยู่แล้ว แต่มักไม่คิดนำมา “ปัดฝุ่น” ใช้ประโยชน์ให้เต็มที่

๖. การ “ปฏิรูปกฎหมาย เอาชนะความยากจน” คงไม่สำเร็จได้จริง
จ้ัง ถ้าประชาชนไม่เรียกร้องข้อมูลอันโปร่งใสจากฝ่ายการเมือง
ซึ่งเรื่องนี้กฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ ก็คือ “ทุนเดิม” ที่เรามีอยู่
แล้ว แต่ยังไม่ใช้ประโยชน์กันให้เต็มที่ เช่นกัน



กรอบแนวคิดที่ ๒ :

นวัตกรรมกฎหมายเฉพาะ

(ร่างแนวคิด) พ.ร.บ. แก้ปัญหาความยากจน พ.ศ.

โดย เจริญ กัมภีรภาพ

หลักการ

ให้มีกฎหมายแก้ปัญหาความยากจน และยกระดับแนวคิดในการแก้ไขปัญหาคความยากจนไปสู่แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutionalization)

เหตุผล

การนำนวัตกรรมทางนิติศาสตร์มาช่วยในการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคความยากจน บนพื้นฐานความรู้ และการบูรณาการทางนโยบาย ภายใต้หลักการ win win policy

แนวคิดทางกฎหมาย

- สร้างความเป็นธรรมในสังคม
- รับรองสิทธิชุมชน
- ขจัดเงื่อนไขที่นำไปสู่ความยากจน
- สร้าง ส่งเสริม สนับสนุน กระบวนการที่นำไปสู่การตัดสินใจ

ทางนโยบาย

- การหลอมรวม หลักการสำคัญๆ ในรัฐธรรมนูญมาใช้
- การทำเครือข่ายกับสากล ในมิติความยากจน

กรอบโครงสร้างทางกฎหมาย

- เชื่อมโยงผลประโยชน์ (วิสาหกิจชุมชน) ในชุมชน
- ถักทอ กลไกบางอย่าง เพื่อสร้างเงื่อนไขในการใช้อำนาจในเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน
- เปิดเวทีทางนโยบาย (policy space) สร้างทางขึ้นให้สังคมมา interaction ในกรอบของความยากจน
- การเชื่อมโยงเข้าสู่การบริหารงบประมาณ
- สร้าง body หรือสถาบันแก้ไขปัญหความยากจนเพื่อบรรลุภารกิจตามกลไกที่กฎหมายสร้างขึ้น และเป็นฐานในการ reform กฎหมายที่ขัดขวางการแก้ปัญหาความยากจน
- เคลื่อนไหวทางความรู้และจัดการเรื่องความรู้ในการแก้ปัญหาความยากจน
- การสร้าง Link เข้าสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๐

กรอบแนวคิดที่ ๓ :

ยกเลิกกฎหมายที่ขัดรั้รัฐธรรมนูญ

โดย เชิดชอ เชื้อสมบูรณ์
และสุรัช รุจิจินดาวรรณ

หัวข้อการพิจารณา

- กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ
- กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ ๑	กลุ่มที่ ๒
การรับรองสิทธิชุมชน	การเพิ่มพลังประชาชนและ ชุมชนท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none">□ การจัดการทรัพยากร□ การทำมาหากิน□ การสื่อสาร□ การจัดการระบบการเงิน	<ul style="list-style-type: none">□ การบริหารจัดการองค์กร ปกครองท้องถิ่น□ การรวมตัวของประชาชน เป็นนิติบุคคลการเพิ่มพลัง องค์กรชุมชน

กลุ่มที่ ๓	กลุ่มที่ ๔
กระบวนการยุติธรรม	ระบบสวัสดิการสังคม
<input type="checkbox"/> การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ <input type="checkbox"/> กระบวนการยุติธรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย เท่าเทียม โปร่งใสและรวดเร็ว - มีประสิทธิภาพ	<input type="checkbox"/> การศึกษา <input type="checkbox"/> การสาธารณสุข <input type="checkbox"/> การสังคมสงเคราะห์ <input type="checkbox"/> การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่มที่ ๑ ว่าด้วยการรับรองสิทธิชุมชน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ การจัดการทรัพยากร

- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๑.๒ การทำมาหากิน

- พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

๑.๓ การสื่อสาร

- พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๔๕๘
- พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๔ การจัดการระบบการเงินชุมชน

- พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑
- พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

กลุ่มที่ ๒ ว่าด้วย การเพิ่มพลังประชาชนและชุมชนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ การบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่น

ยังไม่พบกฎหมายที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน กฎหมายที่พบ เป็นกฎหมายที่จัดตั้ง และกำหนดรูปแบบองค์กร การเลือกตั้ง การแบ่งส่วนราชการ การเรียกชื่อตำแหน่งต่าง ๆ เป็นส่วนมาก

๒.๒ การรวมตัวของประชาชนเป็นนิติบุคคล การเพิ่มพลังองค์กรชุมชน

ยังไม่พบกฎหมายที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน หัวข้อนี้ มีรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๕ รับรองสิทธิไว้อยู่แล้ว จึงน่าจะเป็นการออกกฎหมายใหม่เพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความยากจนมากกว่า

กลุ่มที่ ๓ ว่าด้วย กระบวนการยุติธรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

ยังไม่พบกฎหมาย ที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน

หัวข้อนี้ มีรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้อย่างกว้างขวาง และชัดเจนอยู่แล้ว หากบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ก็สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

๓.๒ กระบวนการยุติธรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย เท่าเทียม โปร่งใส และรวดเร็ว - มีประสิทธิภาพ

ยังไม่พบกฎหมาย ที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน

กฎหมายที่พบ เป็นกฎหมายที่จัดตั้ง และกำหนดรูปแบบ

องค์การปฏิบัติงาน การแบ่งส่วนราชการ การเรียกชื่อตำแหน่งต่างๆ เป็นส่วนมาก

กฎหมายต่างๆ ส่วนใหญ่ ประกาศใช้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กฎหมายที่ประกาศก่อนปีพ.ศ. ๒๕๔๐ ก็มีกฎหมายแก้ไขแล้ว เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความฯ เป็นต้น

กลุ่มที่ ๔ ว่าด้วย ระบบสวัสดิการสังคม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ การศึกษา

ไม่พบกฎหมาย ที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน

ส่วนใหญ่ กฎหมายในกลุ่มนี้ จะเป็นกฎหมายที่วางมาตรฐานสวัสดิการช่วยเหลือคนยากจนและผู้พิการ และเป็นกฎหมายจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ การสาธารณสุข

ไม่พบกฎหมาย ที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน

กฎหมายที่พบ ส่วนใหญ่เป็นการแบ่งส่วนราชการ หรือจัดตั้งหน่วยงาน การเรียกชื่อตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีกฎหมายที่บังคับใช้เฉพาะกาล และหมดสภาพบังคับไปแล้ว

๔.๓ การสังคมสงเคราะห์

ไม่พบกฎหมาย ที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจน

ส่วนใหญ่ กฎหมายในกลุ่มนี้ จะเป็นกฎหมายที่ช่วยเหลือคนยากจน ไร้อาชีพ และเป็นกฎหมายจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

๔.๔ การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ไม่พบกฎหมาย ที่สร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหา ความยากจน

กฎหมายในกลุ่มนี้มีลักษณะเหมือนหัวข้อการสังคมสงเคราะห์ คือมุ่งเน้นช่วยเหลือและพัฒนาผู้ยากไร้และด้อยโอกาสประกอบด้วยเป็นกระทรวงตั้งใหม่ กฎหมายที่พบ จึงเป็นเรื่องการแบ่งส่วนราชการ

กรณีศึกษา

ปัญหา	ข้อเท็จจริง
ข้อกฎหมาย	อุปสรรค

กรณีศึกษาที่ ๑. การจัดการทรัพยากร เรื่อง ป่าชุมชน

ปัญหา / ข้อเท็จจริง

ชาวบ้านโดนขับไล่ รื้อถอนบ้านที่อยู่กันมานาน เพราะว่าเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านอยู่ถูกประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติจากการประกาศของรัฐ กลายเป็นปัญหาเพราะชาวบ้านอยู่อย่างผิดกฎหมาย เป็นเรื่องกฎหมายไปบุกกรุกชาวบ้าน

เมื่อชาวบ้านได้ร่วมกันเสนอกฎหมายป่าชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และ มาตรา ๕๖ ก็ถูกวุฒิสภาแก้ไขจนผิดเจตนารมณ์และหลักการที่ชาวบ้านเสนอ และเมื่อวุฒิสภาส่งร่างกฎหมายคืนแก่สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรก็ยังไม่ได้บรรจุร่างกฎหมายฉบับนี้เข้าวาระพิจารณา

ข้อกฎหมาย / อุปสรรค

๑. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวน

ไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจ
กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่ง
บริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนั้น
เรียกว่า อุทยานแห่งชาติ

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้อง
เป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของ
บุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่า
ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช้
เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลง
ไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

มาตรา ๑๖ ภายในขอบเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึง
ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

.....

๒. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่า
ด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็น
ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่า
สงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้
กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนด
เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่ง
ชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง
และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดง
แนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

กฎหมายเหล่านี้ อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตราต่อไปนี้

มาตรา ๕๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๕ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนจรรยาบรรณและจรรยาบรรณที่มิผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

กรณีศึกษาที่ ๒. การทำมาหากิน เรื่องสุราพื้นบ้าน

ปัญหา / ข้อเท็จจริง

ปัญหาการผลิตสุราพื้นบ้านของชาวบ้านแล้วโดนเจ้าหน้าที่จับกุม มีมานานแล้ว เพราะมีกฎหมายให้สัมปทานสิทธิการผลิตเหล้าแก่บริษัทไม่กี่บริษัท ทำให้ภูมิปัญญาพื้นบ้านของไทยถูกปิดกั้นและกดมาโดยตลอด โดยถูกรัฐบอกว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย

แต่ในระยะหลังมานี้ รัฐเริ่มมีนโยบายให้มีวิสาหกิจชุมชน และธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมขึ้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญให้สิทธิในการ

ประกอบอาชีพแก่ประชาชนโดยเสรี ทำให้ประชาชนตื่นตัวในเรื่องนี้มากขึ้น และทำการเรียกร้องกับรัฐบาลให้มีการเปิดเสรีการผลิตสุรา เพื่อรักษาภูมิปัญญาพื้นบ้าน และเป็นการสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร

รัฐจึงเริ่มมีนโยบายให้ประชาชนผลิตสุราพื้นบ้านได้ แต่ในระยะแรกก็มีการกำหนดเงื่อนไขที่เกษตรกรทั่วไปไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น พื้นที่การปลูกพืช กำลังการผลิตที่สูงเกินไป และจำกัดอยู่แค่การทำสุราที่มีดีกรีไม่เกิน ๑๕ ดีกรีเท่านั้น ซึ่งคิดจากวัฒนธรรมการดื่มของชาวบ้าน โดยเฉพาะชาวบ้านในภาคเหนือ ซึ่งมักจะดื่มสุรากลั่น ๕๐ ดีกรี จึงมีการเรียกร้องต่อเนื่องมาโดยตลอด จนการรัฐยอมปรับปรุง มีการประกาศกฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ตามความต้องการของชาวบ้าน

ล่าสุด เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้กระทรวงการคลังรับไปประสานกับกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อประชาสัมพันธ์ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นให้ชัดเจน แล้วประกาศกำหนดวันที่ผู้ทำสุรากลั่นจะต้องขออนุญาตทำสุรากลั่นให้ถูกต้อง โดยหากล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ทำสุรากลั่นที่ไม่ได้รับอนุญาตทุกรายต่อไป ซึ่งก็ต้องเผด็จตามกันต่อไป ว่าภาคประชาชน จะได้สิทธิตามที่เรียกร้องหรือไม่

ข้อกฎหมาย / อุปสรรค

๑. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓

มาตรา ๕ ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีการออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการขนสุราตั้งแต่สิบลิตรขึ้นไป เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตขนสุราจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต หรือสำหรับกรณีขนสุรานำเข้ามาในราชอาณาจักรจากเจ้าพนักงานศุลกากร

หรือเป็นสุรานิดที่ได้มีกฎกระทรวงยกเว้นให้ทำการขนได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตขนสุรา

ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องนำใบอนุญาตขนสุรากับ
ไปกับสุราที่ขนด้วย

มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุรามาออกแสดงเพื่อ
ขายเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะ
รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ผู้ใดมีเชื้อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่
จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามความในมาตรา ๒๔ หรือเป็นผู้ซื้อ หรือได้
มาจากผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว

กฎหมายเหล่านี้ อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตราต่อไปนี้

มาตรา ๕๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ
อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรม
อันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา
และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล
และยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือ
ประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความ
มั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้าน
สาธารณสุขโลกการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชา-
ชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง
การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน
หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

กรณีศึกษาที่ ๓. การสื่อสาร เรื่อง วิทยุชุมชน

ปัญหา / ข้อเท็จจริง

หลังจากที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ภาคประชาชนได้ตื่นตัวเรื่องวิทยุชุมชน และเตรียมพร้อมมาตลอด เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ภายใน ๓ ปี เพื่อจัดสรรคลื่นความถี่ให้ฝ่ายต่างๆ รวมทั้งภาคประชาชนด้วย แต่กสช. ก็เกิดไม่ทันกำหนด ทำให้มาตรา ๘๐ ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นปัญหาต่อการเกิดขึ้นของสถานีวิทยุใหม่ๆ

จากนั้น วิทยุชุมชนต่าง ๆ ก็ถูกกล่าวหาว่าเป็นสถานีเถื่อนและถูกจับกุมดำเนินคดี ฐานความผิดตามมาตรา ๕ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๘ สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติกับภาครัฐจึงประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาี้ โดยเสนอมาตรการการชั่วคราวขึ้น และเสนอเข้าคณะกรรมการกลั่นกรองที่ ๗ แต่ก็เกิดแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์แทรกเข้ามา โดยให้ขอผ่าน อบต. และจัดในนามกรมประชาสัมพันธ์ และให้กรมประชาสัมพันธ์กำหนดหรือผิดหลักความพร้อมของประชาชนให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้กำหนดหรือผิดหลักความพร้อมของประชาชน

ปัจจุบัน คณะกรรมการกลั่นกรองรอนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอยู่

สำหรับกรณีนี้ ต้องเฝ้าดูว่า คณะรัฐมนตรีจะมีมติออกมาตามแนวทางของคณะทำงานซึ่งมีผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ยกร่างร่วมกับภาคประชาชน หรือตามแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์ ที่ต้องให้ผู้ต้องการดำเนินการวิทยุชุมชนไปใช้คลื่นของกรมประชาสัมพันธ์ และเสนอเรื่องผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นแนวทางที่ขัดต่อการปฏิรูปสื่อ ที่ต้องการให้ชุมชนมีอิสระในการจัดวิทยุชุมชนของตนเอง

ข้อกฎหมาย / อุปสรรค

๑. พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๕ ห้ามมิให้ผู้ใดส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

๒. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๒๖ ในการจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ อย่างน้อยต้องครอบคลุมองค์ประกอบของเนื้อหาสาระ ดังต่อไปนี้

- (๑) การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- (๒) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- (๓) การเกษตรและการส่งเสริมอาชีพอื่นๆ
- (๔) ความมั่นคงของรัฐ
- (๕) การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน
- (๖) การกระจายข้อมูลข่าวสารของรัฐสภาเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐสภากับประชาชน
- (๗) การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนในการเผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในการจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับท้องถิ่น อย่างน้อยจะต้องให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงประจำจังหวัดและสถานีวิทยุโทรทัศน์สำหรับการกระจายข้อมูลข่าวสารของ ประชาชนเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ และส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

ให้ กสช. สนับสนุนให้ตัวแทนประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ ในจังหวัดมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเสนอแนะความเห็นแก่ กสช. ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสช.

การจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยจะต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ในกรณีที่ภาคประชาชนยังไม่มีความพร้อมให้ กสช. ให้การสนับสนุน เพื่อให้ภาคประชาชนมีโอกาใช้คลื่นความถี่ในสัดส่วนตามที่กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ภาคประชาชนได้ใช้และการสนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ของภาคประชาชน ให้ กสช. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของภาคประชาชนที่พึงได้รับการจัดสรรและสนับสนุนให้ใช้คลื่นความถี่ รวมทั้งลักษณะการใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับจัดสรรโดยอย่างน้อยภาคประชาชนนั้นต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ

มาตรา ๕๐ ในวาระเริ่มแรกที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุ

กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๗๗ แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้

กฎหมายเหล่านี้ อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตราต่อไปนี้

มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

มาตรา ๕๐ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

กรณีศึกษาที่ ๔. การจัดการระบบการเงินชุมชน เรื่อง เบี้ยกุดชุม

ปัญหา / ข้อเท็จจริง

ชมรมรักษ์ธรรมชาติ ต. นาไผ่ อ. กุดชุม จ. ยโสธร ได้ออกเบี้ยขึ้นใช้ภายในชุมชน และเป็นที่น่าสนใจจากนักพัฒนาองค์กรเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนจำนวนมาก จนคณะผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย วินิจฉัยว่าการจัดทำและการใช้เบี้ยกุดชุมของชาวบ้านในจังหวัดยโสธร เข้าข่ายผิดกฎหมาย และทำหนังสือสั่งระงับการใช้เบี้ยดังกล่าว

ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบุว่า การใช้เบี้ยกุดชุม เป็นการทำจำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุแทนเงินตรา โดยมีได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๕ พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ และการตั้งธนาคารเบี้ยกุดชุมขึ้นมาเพื่อการออกเบี้ยนั้น ผิดมาตรา ๕ พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ระบุว่าห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่าธนาคาร หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกัน

ทางด้านที่ปรึกษาโครงการเงินตราชุมชน นายแมนโน ชัลโลวรา อาสาสมัครมูลนิธิธิดาสาสมัครเพื่อสังคม ได้กล่าวว่า “เบี้ยกุดชุมเป็นแค่ตัวช่วยในการแลกเปลี่ยนภายในชุมชน และใช้ควบคู่กับเงินบาท เพื่อสนับสนุนการพึ่งตนเองภายในชุมชน ไม่ได้เอาไปใช้กับสังคมภายนอกแต่อย่างใด และกรณีที่บอกว่าธนาคารเบี้ยกุดชุมคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ก็ไม่เป็นความจริง เพราะธนาคารเบี้ยกุดชุมไม่ได้คิดดอกเบี้ยเพื่อเอากำไร แต่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการควบคุมการใช้เบี้ยเท่านั้น โดยมีข้อแม้ว่าใครเบิกเบี้ยไปใช้จำนวนเท่าใดต้องเอามาคืนในจำนวนเท่าเดิม เมื่อครบกำหนด ๑ ปี”

ข้อกฎหมาย / อุปสรรค

๑. พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

มาตรา ๕ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ จำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุ

หรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตราเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

๒. พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๕ ห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า ธนาคาร หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกัน

กฎหมายเหล่านี้ อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตราต่อไปนี้

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมคุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

มาตรา ๘๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

๑๑

กรอบแนวคิดที่ ๔ :

สร้างสรรค์กฎหมาย ท้องถิ่น

กฎหมายท้องถิ่น : ข้อบัญญัติท้องถิ่น : เพื่อท้องถิ่นเข้มแข็ง

โดย ประพนธ์ ศรีเทศ
ประชาคมจังหวัดพิษณุโลก

บทบัญญัติ มาตรา ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดไว้ “ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้”

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มี ๕ รูปแบบ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีทั้งหมด ๗๕ แห่ง
๒. เทศบาล (สท) จัดแบ่งออกเป็น
 - เทศบาลตำบล รวม ๑,๐๒๕ แห่ง

- เทศบาลเมือง รวม ๘๔ แห่ง
- เทศบาลนคร รวม ๒๐ แห่ง
- ๓. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวม ๖,๗๔๔ แห่ง
- ๔. สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล รวม ๒๑๖ แห่ง
- ๕. ในรูปแบบพิเศษ มี ๒ แห่ง ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. มีสถานะตามกฎหมาย หมายความว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
๒. มีพื้นที่ชัดเจน แน่นอน และมีความเหมาะสม
๓. มีอิสระในการปกครองตนเอง แต่การให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการเมือง และแนวนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ
๔. เป็นนิติบุคคลมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ
๕. สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ
๖. มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ ตามที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ
๗. รัฐ/ส่วนราชการ สนับสนุน ช่วยเหลือ ควบคุม กำกับ ดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญกับท้องถิ่นอย่างไร

๑. เพื่อเป็นรากฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย
๒. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทในการเข้ามาบริหารจัดการ และทำประโยชน์ให้กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสอดคล้อง

คล้องกับความต้องการของคนในชุมชนเอง

๓. เพื่อให้องค์กรประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง
๔. เพื่อเป็นการระดมทุน ทรัพยากร งบประมาณ รายได้ ทรัพย์สิน มาใช้ให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นของตนเอง
๕. เพื่อให้เกิดมีการควบคุม การตรวจสอบระหว่างองค์กรชุมชนต่างๆ ภายในท้องถิ่น และระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

๑. เพื่อเป็นเวทีสภาของประชาชนในการนำเสนอประเด็นปัญหาต่างๆ
๒. เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนา การบริหาร จัดการ ในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งด้านการเมือง การปกครอง การบริหาร เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง รวมตลอดถึงคุณภาพชีวิต ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนท้องถิ่น
๓. เพื่อจัดทำหรือจัดให้มีกิจกรรมในท้องถิ่น เพื่อความเจริญก้าวหน้าของชุมชนท้องถิ่น อาทิ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส การทะนุบำรุงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การศึกษา วัฒนธรรม และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่ายู่
๔. อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญหลักๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. งานเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่

ของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น

๒. งานเกี่ยวกับการพิทักษ์ รักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
๓. งานเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น
๔. งานเกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น
๕. งานเกี่ยวกับสวัสดิการของสังคมท้องถิ่น
๖. งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น

ในภาพรวมมีบทบาทหน้าที่กล่าวโดยสรุป ดังนี้

- การศึกษา การบำรุงศาสนา และการส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรม
- การป้องกัน และระงับโรคติดต่อ
- การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำ ทางบก
- การจัดให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ ชลประทานต่าง ๆ
- การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือกิจการประปา
- การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย
- การจัดให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น ๆ
- การจัดให้มีกิจการโรงรับจำนำ หรือสถานชานูบาล
- อื่น ๆ ที่ไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี หรือตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่เอาไว้

กลุ่มกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายท้องถิ่น

กรอบหลักที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหลักกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้ สามารถแยกได้ ดังนี้

๑. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช

๒๕๕๐ โดยเฉพาะในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา ๗๑-๗๗ (ดูกฎหมายรัฐธรรมนูญ) และในหมวด ๘ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๗๒-๒๘๐ (ดูรัฐธรรมนูญ)

๒. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดรูปแบบ อำนาจหน้าที่เอาไว้ ซึ่งได้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) เทศบาล(สท.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๓. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่หนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง มีบทบาท อำนาจหน้าที่ อาทิ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ ดิน ป่า ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต และอื่นๆ ที่มีการบัญญัติเอาไว้ ซึ่งปัจจุบันมีทั้งที่ได้บัญญัติเอาไว้แล้ว และที่ยังมิได้ประกาศออกมาใช้

ประเด็นที่สำคัญในการออกกฎหมายท้องถิ่น ขอบัญญัติท้องถิ่น เพื่อคนท้องถิ่นเข้มแข็ง

จากการรวบรวมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน บทรายงานทางวิชาการและประเด็นสะท้อนการเคลื่อนไหวของประชาชน พอสรุปแยกเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการเป็นประเด็นออกกฎหมายท้องถิ่น และขอบัญญัติท้องถิ่น ได้ ๕ กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคง

- ให้ภาคประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการขยายผลตามโครงการอันเนื่องมาจากโครงการพระราชดำริ ว่าด้วย “เศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจชุมชน”
- อื่นๆ

**กลุ่มที่ ๒ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวก
ยุติธรรมแก่ประชาชน**

- ในส่วนมาตรการทางสังคม ในการแก้ไขยาเสพติดของท้องถิ่น
- ในส่วนให้ประชาชน ชุมชน ตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐในระดับท้องถิ่น โดยอาจใช้ระบบติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม
- ประเด็นลดภาระที่ซ้ำซ้อน และขั้นตอนต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ
- อื่นๆ

กลุ่มที่ ๓ ประเด็นยุทธศาสตร์ทางการเมือง การปกครอง

- การส่งเสริมองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเลือกตั้งของท้องถิ่น
- การส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโครงการต่างๆ
- การส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดทำแผนงานโครงการต่างๆ
- การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้านวิชาการ สื่อ และจัดตั้งวิฑูรย์ชุมชนในท้องถิ่น
- ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้าน ปราชญ์ท้องถิ่น ในการพัฒนาท้องถิ่น
- อื่นๆ

กลุ่มที่ ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ทางการศึกษา ศาสนา สังคม และสาธารณสุข

- ปฏิรูปการศึกษา/เรียนรู้อย่างจริงจัง/ตรวจสอบมาตรฐานการศึกษา
- พัฒนาระบบการวิจัย โดยชุมชนมีส่วนร่วมศึกษาวิจัย

- ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- พัฒนาชีวิตสาธารณะ ท้องถิ่นน่าอยู่ เมืองน่าอยู่
- สืบสานประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาของท้องถิ่น
- สร้างนำซ่อมสุขภาวะ การสาธารณสุข
- กองทุนต่างๆ ในชุมชน
- ส่งเสริม พิทักษ์ ปกป้อง พัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน คนพิการ คนด้อยโอกาส
- ส่งเสริมวิถีไทย คุณธรรมทางศาสนา
- การให้ประชาชนกำหนดคุณภาพชีวิต กำหนดการพัฒนาของท้องถิ่น
- อื่นๆ

กลุ่มที่ ๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจ

- ธุรกิจชุมชน วิสาหกิจชุมชน
- ระบบติดตาม ประเมินผล การบริหารกองทุนต่างๆ ในชุมชน
- ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เป็นธรรม และอย่างเสมอภาค
- พัฒนาแหล่งน้ำ ดิน ป่า การท่องเที่ยว
- อื่นๆ

แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมในการออกกฎหมายท้องถิ่น/ข้อบัญญัติท้องถิ่น

๑. ควรมีการศึกษาวิจัยอย่างจริงจัง เป็นระบบ

- ควรสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เหมาะสมในการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อสร้างความรู้ ในกระบวนการ ขึ้น

ตอน รูปแบบ และแบบตัวอย่างในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
รวมตลอดถึงส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เหมาะสม ทั้งในส่วนของ
ภาคประชาชน และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ภาคประชาชนกับความเข้มแข็งในการออกกฎหมายท้องถิ่น
ข้อบัญญัติท้องถิ่น

- ส่งเสริม องค์ความรู้ให้กับภาคประชาชนอย่างจริงจัง
- ควรจัดเวทีให้ภาคประชาชนได้ศึกษา เรียนรู้ในประเด็นต่างๆ
ที่เหมาะสมในการนำไปเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ควรสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้
ศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่ถูกต้อง และตรงกับความต้องการ
ของชุมชนท้องถิ่น

๓. ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายสาธารณะ

- ควรยกระดับประเด็นกฎหมายท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้
เป็นประเด็นสาธารณะที่สำคัญ
- ควรสนับสนุน ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาท้องถิ่น มีบทบาท
ให้การศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรการการออก
กฎหมายท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น
- สนับสนุน ส่งเสริม และมาตรการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปก
ครอง ส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
ที่หนุนเสริมการให้ความสำคัญกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
ที่หนุนเสริมการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน
- ควรสนับสนุน ส่งเสริม ให้ภาคประชาชนต่างๆ และตัวแทน
ภาครัฐที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น มีองค์กร/เวที ที่จะสะท้อนเสนอ
แนะ ในการพัฒนาและเวทีเสนอแนวทางออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
หรือให้คำปรึกษาอย่างเป็นทางการ เช่น

- สภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนา
 - องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
 - เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร (สต.)
 - องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
- รูปแบบอื่นๆ ที่เหมาะสม

๑๒

ตั้งประเด็นช่วยคิด

เราจะสร้างเครือข่ายในการขับเคลื่อน “การปฏิรูประบบยุติธรรมเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง และเป็นธรรม” อย่างไร

- ▶ แนวทางการก่อตัวเครือข่าย
 - เติงปริมาณ/เชิงคุณภาพ
 - ระยะเวลา/จังหวะก้าว
 - กลุ่มแกน/ผู้นำ
- ▶ แนวทางการสังเคราะห์ความรู้ และกระบวนการเชิงนโยบาย
- ▶ แนวทางการเคลื่อนไหวสังคม และสื่อสารสาธารณะ เพื่อการเรียนรู้ และมีส่วนร่วม
- ▶ แนวทางการเชื่อมโยงกับภาคการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม
- ▶ แนวทางการบริหารจัดการเครือข่ายและการเคลื่อนไหว

กำหนดการ

เวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๓

๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖

ณ ห้องประชุม สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“ปฏิรูประบบยุติธรรม เพื่อเศรษฐกิจพอเพียงและความเป็นธรรม”

- ๐๘.๐๐ - ๐๘.๐๐ น. - ลงทะเบียน รับเอกสาร
- ชี้แจงความเป็นมา และวัตถุประสงค์การประชุม
- ๐๘.๐๐ - ๐๘.๓๐ น. - เปิดประชุมและกล่าวปาฐกถานำ
“ความเป็นธรรมทางสังคม และทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้อง”
โดย ศ.นพ. ประเวศ วะสี
- ๐๘.๓๐ - ๑๐.๐๐ น. - “รัฐบาลกับมาตรการเชิงนโยบายในการเอาชนะความยากจน”
โดย ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี จาตุรนต์ ฉายแสง
- ๑๐.๐๐ - ๑๐.๒๐ น. - พักรับประทานอาหารว่าง
- ๑๐.๒๐ - ๑๒.๐๐ น. - อภิปรายหมู่ : “แนวคิดและแนวทางการปฏิรูประบบยุติธรรม เพื่อเศรษฐกิจพอเพียง และความเป็นธรรม”
๑. อ.พิเชษฐ เมลาตานนท์ : การใช้ประโยชน์จากกฎหมายที่มี และปฏิรูปกลไกยุติธรรม
 ๒. อ.เจริญ คัมภีร์ภาพ :
นวัตกรรมการกฎหมายเฉพาะ

๓. คุณเชิดชอ เชื้อสมบูรณ์: การยกเด็ก
กฎหมายที่ชัดเจนารมณัฐธรรมนูญ

๔. คุณประพนธ์ ศรีเทศ :

การสร้างสรรคกฎหมายท้องถิ่น

ดำเนินการอภิปรายโดย :

นพ.พลเดช ปิ่นประทีป

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.

- พัก อาหารกลางวัน

๑๓.๐๐ - ๑๔.๓๐ น.

- สัมมนากลุ่มย่อย ๔ กลุ่ม “จะสร้างเครือข่ายในการขับเคลื่อนอย่างไร”

กลุ่มที่ ๑ ทวีศักดิ์ สุขรัตน์ และ

ชญสตัน ศุภวัตรวรคุณ

กลุ่มที่ ๒ มงคล พนมมิตรและ

สมเกียรติ พิทักษ์กมลพิทักษ์

กลุ่มที่ ๓ นพ.อุกฤษฏ์ มิถินทางกูรและ

ธีระ วัชรปราณี

กลุ่มที่ ๔ ทรรสิน สุขโค และ

สุคนธา สอทิพย์

๑๔.๓๐ - ๑๕.๐๐ น.

- พัก อาหารว่าง

๑๕.๐๐ - ๑๖.๐๐ น.

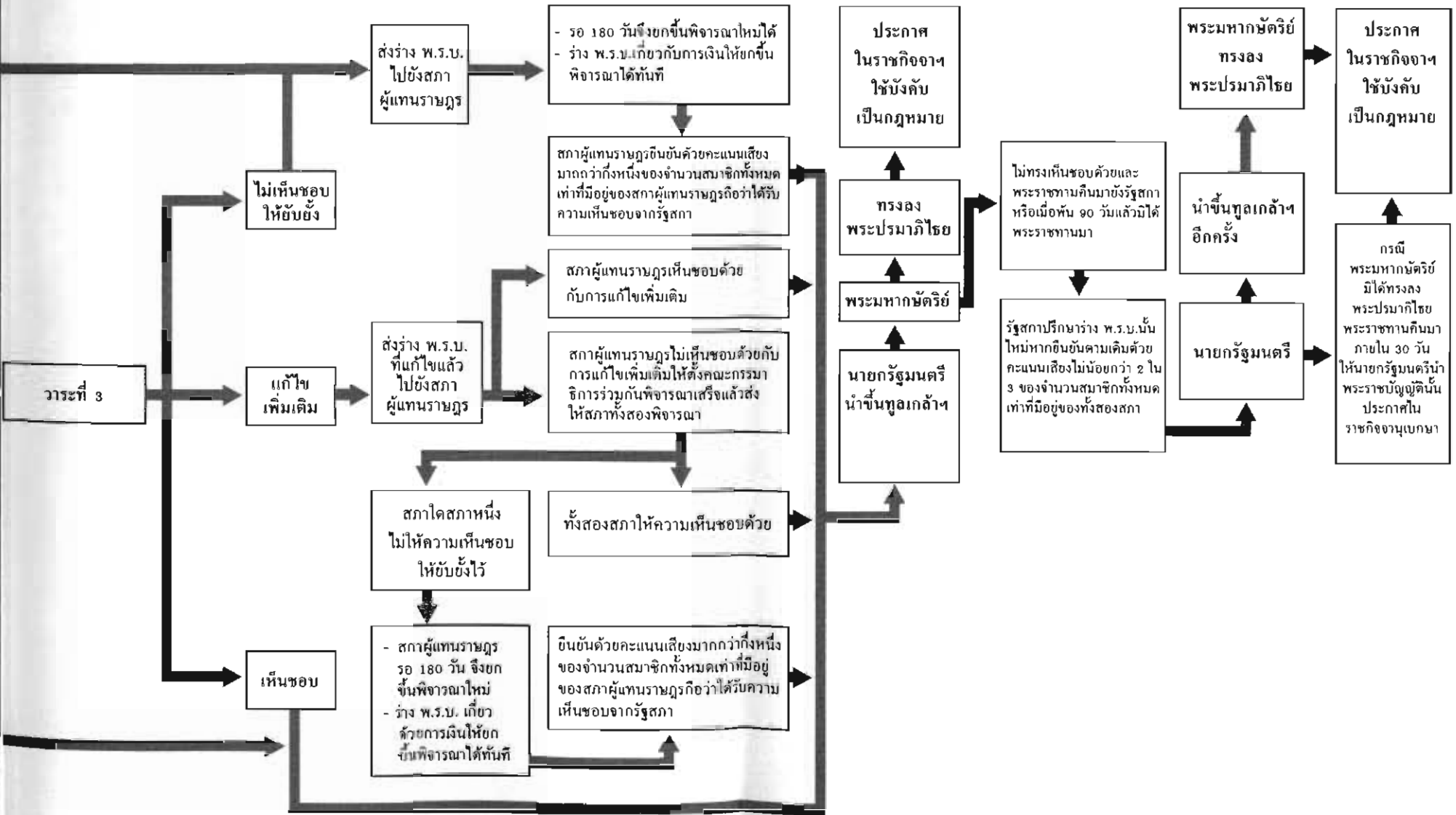
- นำเสนอผลการประชุมกลุ่มย่อย อภิปราย
ทั่วไป และสรุปโดย อ.เอนก นาคะบุตรและ
ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

๑๖.๐๐ - ๑๗.๐๐ น.

- ให้ข่าวสื่อมวลชน

- ประชุมคณะทำงานเครือข่าย

บัญญัติ



วาระที่ 3

ไม่เห็นชอบให้ยับยั้ง

แก้ไขเพิ่มเติม

เห็นชอบ

ส่งร่าง พ.ร.บ. ไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ส่งร่าง พ.ร.บ. ที่แก้ไขแล้วไปยังสภาผู้แทนราษฎร

สภาใดสภาหนึ่งไม่ให้ความเห็นชอบให้ยับยั้งไว้

- สภาผู้แทนราษฎร รอ 180 วัน จึงยกขึ้นพิจารณาใหม่
- ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงินให้ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที

- รอ 180 วัน จึงยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้
- ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงินให้ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที

สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม

สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วส่งให้สภาทั้งสองพิจารณา

ทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบด้วย

ยื่นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้บังคับเป็นกฎหมาย

ทรงลงพระปรมาภิไธย

พระมหากษัตริย์

นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าฯ

ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานมา

รัฐสภาปรึกษาร่าง พ.ร.บ. นั้นใหม่หากยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

พระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย

นำขึ้นทูลเกล้าฯ อีกครั้ง

นายกรัฐมนตรี

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้บังคับเป็นกฎหมาย

กรณีสภาผู้แทนราษฎร มีได้ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำประกาศในราชกิจจานุเบกษา