

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

รัฐธรรมนูญเป็นแผนแม่บทที่รัฐใช้ในการบริหารประเทศ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและ ยั่งยืน ทั้งยังให้สิทธิชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอนที่ บัญญัติไว้ ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 ตามลำดับ ซึ่งเป็นการนำหลักการเดิมที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงแต่ขยายขอบเขตแห่งสิทธิให้ กว้างขวางและครอบคลุมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น นับได้ว่าสิทธิชุมชน ได้รับการรับรองมาแล้ว กว่า 13 ปี แต่กระบวนการในการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น ยังไม่อาจ บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการขาดกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ และรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนรวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการขับเคลื่อน สิทธิชุมชน ทำให้ชุมชนไม่อาจทราบถึงขอบเขตอำนาจของตนและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะ ปฏิเสธการใช้สิทธิของชุมชนเพราะไม่มีกฎหมายเฉพาะรับรองสิทธิไว้

ด้วยความไม่มั่นคงแห่งสิทธิ ตามที่กล่าวมาในข้างต้น ทำให้การจัดการ สิ่งแวดล้อมเรื่องต่าง ๆ ชุมชนจึงไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึง กิจกรรมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้วยทั้ง ๆ ที่กิจกรรม ที่รัฐควบคุมดูแลอยู่เช่น การจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล การควบคุมสุขลักษณะของอาคาร การขจัดเหตุรำคาญต่าง ๆ และการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น มีความประสงค์เพื่อรักษาคุณภาพอนามัยสิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาปัญหาแล้วเห็นว่า กระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมต่าง ๆ สามารถแยกวิเคราะห์เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญได้ ดังนี้

1) ปัญหาการขาดกฎหมายกลางในการกำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในการรับรองสถานะของชุมชนเพื่อประโยชน์ในการแสดงออกทางกายภาพ รูปแบบการแสดงเจตนาในนามของชุมชนหรือผู้ทรงสิทธิชุมชน การกำหนดมาตรการหรือกฎเกณฑ์การระงับข้อพิพาท หากมีความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกภายในชุมชนเดียวกัน ข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกชุมชนกับชุมชนที่เป็นองค์กรกลุ่ม ความขัดแย้งระหว่างชุมชน และความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ และการรับรองสิทธิชุมชนในฐานะเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อสิทธิในการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

2) ปัญหาบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่รับรองสิทธิของชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วม จัดการสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ กฎหมายมิได้รับรองให้ชุมชนหรือตัวแทนของชุมชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการสาธารณสุขทั้ง ๆ ที่อำนาจการวางแผนนโยบายและการแก้ไขปัญหา และวางกฎเกณฑ์แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ล้วนแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการสาธารณสุข ประกอบกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ จะกระทบต่อภาวะแวดล้อมและการดำรงชีวิตของคนในชุมชนนั้น ๆ โดยตรง จึงมีเหตุอันชอบธรรมที่จะให้ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือคำสั่งทางปกครองในการให้ใบอนุญาต หรือยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตจะมีผลกระทบต่อประชาชนในชุมชน

3) ปัญหาบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รับรองสิทธิชุมชนเช่นกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับข้อ 2 เนื่องจาก กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกิจกรรมควบคุมไว้เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น การจัดการตลาด การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และภูมิทัศน์ของชุมชนในด้านต่าง ๆ เป็นต้นให้อำนาจการควบคุมและการจัดการอยู่กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นการเด็ดขาด โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของชุมชน

4) ปัญหาสิทธิในการฟ้องคดีของชุมชน เนื่องจากแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายของประเทศไทยยอมรับเพียงสิทธิของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาเท่านั้น ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ แต่ด้วยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมากและหากต้องการให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเยียวยาความเสียหายได้

5) ปัญหาสิทธิในการให้ความเห็นต่อการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของชุมชน เพราะในปัจจุบันประชาชนมีสิทธิเพียงได้รับทราบข้อมูลในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจในการทำประชาพิจารณา แต่ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการตัดสินใจต่อการจัดทำโครงการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ คือ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ดังนั้นเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินการจึงควรให้โอกาสชุมชนซึ่งถือเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นใน EIA ได้ด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

ด้วยปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นไม่รับรองสิทธิชุมชนทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้ด้วย เพราะขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติประกอบกับไม่มีกฎหมายกลางมารองรับสถานะทางกฎหมายของ

ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยต่อการใช้สิทธิของชุมชนในการขอเข้าไปมีส่วนร่วม ในการควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอแนะแนวทางในการจัดปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้สิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนี้

1) ตรากฎหมายสิทธิชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ โดยถือเป็นกฎหมายกลาง หากบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่นให้สิทธิของชุมชนน้อยกว่าให้ใช้กฎหมายฉบับนี้แทนเนื้อหาที่ควรกำหนดไว้มีดังนี้

(1) กำหนดประเภทและนิยามศัพท์ของชุมชนให้ชัดเจน

(2) รongรับสถานะความเป็นชุมชนในสภาพที่เป็นคณะบุคคลสามารถเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยมิได้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเบื้องต้น ในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนของชุมชน

(4) กำหนดกระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชน ซึ่งกระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้จะต้องกระทำโดยเปิดเผย

2) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในประเด็นดังนี้

(1) กำหนดให้ตัวแทนจากชุมชนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการสาธารณสุข และกำหนดคุณสมบัติการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้สามารถเลือกสรรจากตัวแทนชุมชนหรือสภาชุมชนได้ด้วย

(2) กำหนดบทบาทขององค์กรชุมชน และอำนาจ หน้าที่ของชุมชนในการมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ก่อนประกาศข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนภายในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น

(3) กำหนดให้ชุมชนมีสิทธิร่วมตรวจสอบการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ตลอดจนมีสิทธิตรวจสอบกระบวนการเพิกถอนผู้ได้รับใบอนุญาตด้วย

3) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกิจกรรมที่อยู่ในการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อรับรองการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) สร้างแนวคิดในการยอมรับให้คณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีสิทธิใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้

5) กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในโครงการเกี่ยวกับการจัดการทางสาธารณสุขที่ต้องจัดทำ EIA

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

มาตรการส่งเสริมองค์ความรู้ให้แก่ หน่วยงานภาครัฐและประชาชน เพื่อให้เข้าใจสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เช่น

1) ส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เข้าใจถึงสิทธิของตน และขอบเขตการใช้สิทธิของตนตามกฎหมาย

2) ส่งเสริมให้คนในชุมชน รัก ผูกพันและหวงแหนท้องถิ่นที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นพื้นฐานในการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายในชุมชน

3) สร้างค่านิยมให้คนในชุมชน รักและสามัคคีกัน เพื่อประโยชน์ในการก่อตั้งชุมชนที่เข้มแข็งต่อไป

