

# ห้าปีแห่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

: มีคำถามที่ต้องการคำตอบ

สุณี ไชยรส

หัวใจสำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ว่าจะอธิบายในมิติใดก็คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเริ่มตั้งแต่การที่ขบวนการประชาชนผลักดันและรณรงค์ให้ต้องมีการปฏิรูปการเมือง จนต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ และกำหนดว่าต้องมีส่วนร่วมของประชาชน นำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีวิธีการคัดเลือก และการสร้างกลไกการทำงาน ที่พยายามให้ยึดโยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด トラบจนถึงวันที่รัฐสภาเห็นชอบ โดยที่ไม่อาจมีใครจะปฏิเสธความจริงเมื่อห้าปีที่ผ่านมาได้ว่า **รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มาอย่างแสนยากลำบาก แต่เปี่ยมล้นไปด้วยความผูกพัน การฝากความหวัง และความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนทั่วประเทศ ทุกสาขาอาชีพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งผู้รักชาติรักประชาธิปไตย และผู้ที่ต้องการเห็นความเป็นธรรมเกิดขึ้นในสังคม**

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์อยู่บนพื้นฐานของความต้องการเปลี่ยนแปลงการเมืองของนักการเมือง ให้เป็นการเมืองของพลเมือง นั่นคือบนพื้นฐานแห่งประชาธิปไตย ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนมอบให้แต่ละกลุ่มที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ตลอดทั้งกระบวนการแห่งการเข้ามาสู่อำนาจ การอยู่ในอำนาจและใช้อำนาจ โดยมีการยึดโยงกับโครงสร้างแห่งสถาบันต่างๆ และองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น เป็นเจตนารมณ์และกระบวนการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรูปแบบที่ยึดโยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และเชื่อมั่นในภูมิปัญญาของชุมชน โดยผ่านการเลือกตั้งและการตรวจสอบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อที่ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นจะสามารถแสดงออกถึงความต้องการที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน บนพื้นฐานแห่งประโยชน์ร่วมกันของชาติ โดยไม่ละเมิดต่อหลักการพื้นฐานแห่งสิทธิของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การบัญญัติและรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวาง ทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคล สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมถึงสิทธิของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้รัฐดูแลและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเหล่านั้น นอกจากนี้เพื่อมิให้มีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้น ยังกำหนดให้รัฐมีมาตรการส่งเสริมความเสมอภาคที่ถือว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคในการใช้สิทธิเสรีภาพของคนบางกลุ่มได้อีกด้วย ตลอดจนถึงการให้มีองค์กรอิสระ และมาตรการกลไกต่างๆ ที่จะคุ้มครองมิให้มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพ ไม่ว่าจะจากเอกชนหรือรัฐบาลเองก็ตาม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก้ไขให้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นสิ่งที่รัฐต้องผูกพันต่อรัฐสภาและประชาชน โดยต้องรายงานต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ ต้องรายงานผลงานและอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวนโยบายต่อรัฐสภาปีละครั้ง เพื่อรับการตรวจสอบจากตัวแทนของประชาชน

และเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นถูกกำหนดให้เสริมและเชื่อมโยงกับการที่รัฐต้องมีนโยบาย แผนงานและปฏิบัติการ ต่อการเอื้อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในความเป็นจริง ทั้งในขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบรรลุผล

สรุปได้ว่าหัวใจของเจตนารมณ์และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อยู่ที่ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ทั้งในกระบวนการได้มา และเนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญ

ห้าปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง การกระจายอำนาจ และการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์ต่อระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยมากพอสมควร แม้จะมีปัญหาการตีความที่ต่างกันบ้าง แต่ก็มีการคิดและกลไกรองรับ เช่น องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ภาคประชาชนจำนวนมากก็ได้แสดงบทบาทแห่งเสรีภาพการแสดงความคิดเห็น และความรับผิดชอบต่อปัญหาของสังคมไทยร่วมกัน โดยการแสดงทรรศนะและข้อเสนอต่างๆตามสิทธิเสรีภาพของตน อันเป็นพื้นฐานที่น่ายึดถืออย่างยิ่งสำหรับการก้าวต่อไปของสังคมไทย

ณ ขณะนี้เริ่มมีการพูดถึงและทบทวนรัฐธรรมนูญกันในหลายแง่มุม ทั้งเพื่อเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของรัฐที่ยังไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นเรื่องดีที่จะต้องมีการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เพราะการจะแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร จำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น มิใช่อาศัยแต่เสียงข้างมากที่จะลงคะแนนเสียงในสภาฯเท่านั้น

บทความนี้มุ่งจะนำเสนอถึงการติดตามตรวจสอบปัญหาการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ในมิติแห่ง “สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญที่สุด และยังมีปัญหาหนักที่สุดในการปฏิบัติของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีความขัดแย้งและความรุนแรงในการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมทั้งเกี่ยวข้องกับการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของประเทศชาติ และเป็นของประชาชนทั่วประเทศ

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองในหลายมาตราของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจแยกพิจารณาเฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่งหรือวรรคใดวรรคหนึ่งได้ มาตราที่สำคัญในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น

- มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำ

มิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็น ประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

- มาตรา ๕๕ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ
- มาตรา ๖๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ๑๓๑

ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้เน้นเฉพาะเรื่องนี้ไว้ด้วย อาทิเช่น

- มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ
- มาตรา ๗๕ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน ๑๓๑

ในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และ เสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และ มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติโดยกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ยิ่งย้ำเน้นถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองจากรัฐ

จึงก่อให้เกิดคำถามในประเด็นสำคัญว่า ทำไมกระบวนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมักจะไม่ได้รับการคุ้มครอง และทำไมจึงไม่มีมาตรการใดๆมารองรับอย่างชัดเจน ทั้งที่เวลาผ่านมาแล้วถึงห้าปี ในทางตรงกันข้าม กลับมีกระบวนการที่เพิกเฉย และละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนเกิดขึ้นจำนวนมาก ทำให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกในชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐและหน่วยงานของรัฐ ในขอบเขตทั่วประเทศ ทั้งยังเป็นผลต่อเนื่องให้เกิดความรุนแรงต่อประชาชน ทั้งการถูกแจ้งให้จับกุมอย่างไม่เป็นธรรมจากคู่ขัดแย้ง การที่แกนนำการคัดค้านถูกลอบฆ่าเสียชีวิตในหลายพื้นที่ จนกระทั่งมีการใช้ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเองในบางกรณี

**ทำไม การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งความหวังฉบับนี้ จึงยังคงเต็มไปด้วยความเจ็บปวด และการสูญเสีย ?**

**รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ จริงหรือ? หรือเป็นแต่เพียงการเขียนไว้เท่านั้น ?**

**ประชาชนและชุมชนใช้สิทธิเกินกว่าขอบเขตของรัฐธรรมนูญ เป็นการละเมิดสิทธิผู้อื่น เป็นการทำลายหรือคัดค้านผลประโยชน์ของชาติ ตามที่มีการกล่าวหา จริงหรือ ?**

## คำตอบต่างมุม : สังคมไทยต้องพิจารณาเร่งด่วน และตัดสินใจเลือก

ปัญหาความขัดแย้งในการอนุญาต หรือดำเนินโครงการต่างๆเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เป็นผลสำคัญมาจากการตีความเจตนารมณ์และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ตรงกัน ระหว่างภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการศึกษาของชุมชนและประชาชน กล่าวคือ

๑) ภาครัฐถือว่า ทรัพยากรที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรการต่างๆดังกล่าว ประชาชนจะยังไม่สามารถใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตราเหล่านั้นได้ ในขณะที่ภาคประชาชน ชุมชน และนักวิชาการ ยึดมั่นในเจตนารมณ์และบทบัญญัติที่ร้อยเรียงเชื่อมโยงกันในหลายมาตรา โดยตีความว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และรัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดระยะเวลาที่ยังไม่ให้มีผลใช้บังคับ เหมือนดังเช่นมาตรา๔๑ เรื่องรัฐต้องจัดการศึกษาให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ๑๒ ปี หรือกรณีการออกหมายจับตามมาตรา ๒๓๗ ที่ต้องออกโดยศาล ซึ่งต่างมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผลบังคับใช้เมื่อครบ ๕ ปี เป็นต้น ดังนั้น มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงสามารถดำเนินการใช้สิทธิได้ทันที

อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นพ้องร่วมกันและมีการผลักดันมาโดยตลอดจากหลายฝ่ายว่า รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายและแผนงานที่ชัดเจนในการที่จะเร่งรัดการตรากฎหมายเหล่านี้ให้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๕๖ หรือการกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา ๕๘ เป็นต้น จะเป็นการคลี่คลายปัญหาที่ดีที่สุด และสมควรให้การร่างกฎหมายเหล่านี้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดห้าปีมานี้คือ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีระยะเวลาทำงานในการพิจารณา ร่างกฎหมายมากขึ้น และปัจจุบันรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่กระบวนการเสนอร่างกฎหมายที่จำเป็นเหล่านี้ยังแทบไม่มีความคืบหน้าเลย

คำถามก็คือ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ภาครัฐยังสมควรที่จะตีความอย่างง่าย ๆ ต่อไปใน การอนุญาต หรือการดำเนินโครงการใดๆ โดยไม่สนใจมาตราต่างๆเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่า จะต้องรอกฎหมายรองรับกระนั้นหรือ? หรือมีการตีความแบบหลบเลี่ยงว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบต่อการดำเนินการโครงการเหล่านั้น ทั้งๆที่เป็นคนละส่วนกัน เนื่องจากต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากองค์กรปกครองท้องถิ่น และประชาชนได้รับทราบข้อมูลครบถ้วน ชุมชนเข้าใจและไม่คัดค้าน

๒) ภาครัฐยังยึดมั่นและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบเดิมที่มีอยู่ โดยไม่มีความพยายามที่จะมีแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะหน้าเพื่อแก้ปัญหาการไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ประชาชนตีความตาม มาตรา ๖ ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะใช้บังคับไม่ได้โดยเรียกร้องและผลักดันให้มี

การยกเลิก แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบจำนวนมาก ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตราต่างๆเหล่านี้ อาทิเช่น

- พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดว่าโครงการใดที่จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีการกำหนดระดับความเข้มงวดที่ต่างกันในการอนุมัติรายงานดังกล่าว อันมีผลให้โครงการจำนวนมากทั้งของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งโครงการร่วมทุนรัฐและเอกชน ไม่จำเป็นต้องทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการประตูกั้นน้ำทำเงินของกรมชลประทาน แม้จะมีการลงทุนที่คาดการณ์ไว้ถึง ๖,๐๐๐ กว่าล้านบาทก็ตาม

หรือโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียที่มีการตีความว่า ไม่ถือเป็นโครงการของรัฐ จึงกำหนดแต่เพียงให้เสนอรายงานประเมินผลกระทบต่อกรรมกรผู้ชำนาญการ ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ดังที่มีโครงการขนาดใหญ่บางส่วนจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านั้น ทั้งที่โครงการท่อก๊าซฯเป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของส่วนรวม เป็นของประชาชนทั้งประเทศ และมีผลกระทบต่อชุมชนในท้องถิ่นอย่างมาก และรัฐธรรมนูญกำหนดชัดเจนถึงสิทธิบุคคลและชุมชน รวมทั้งในหมวดองค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีบทบัญญัติชัดเจนว่า ถ้าจะดำเนินการโครงการใดๆในท้องถิ่นที่กระทบต่อชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยไม่ต้องเอาขนาดโครงการ หรือเงินทุน หรือการเป็นโครงการของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ มาเป็นข้อจำกัดยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตามสิทธิในรัฐธรรมนูญเหล่านี้

นอกจากนี้ การไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาในโครงการจำนวนมากที่รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขัดต่อข้อเท็จจริงในชุมชนและเป็นประเด็นสำคัญ แต่ถึงแม้จะมีการพิสูจน์ความผิดพลาดให้เห็นประเด็นเหล่านี้ ซึ่งควรจะถือเป็นสาระสำคัญที่จะยกเลิกการอนุมัติรายงานฯ หรือทบทวนการดำเนินโครงการนั้นๆโดยเริ่มต้นขั้นตอนให้ถูกต้องเสียใหม่ หรือมีการลงโทษถือเป็นความผิดของผู้จัดทำและผู้อนุมัติรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียบ้าง แต่ทั้งหมดนี้มีการยืดหยุ่นมาโดยตลอดว่า เพียงให้ไปแก้ไขรายงานเสียใหม่ ก็สามารถยุติเรื่องทั้งหมดได้

ประเด็นเหล่านี้มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด แต่ภาครัฐก็ดำเนินโครงการจำนวนมากทั้งของรัฐและเอกชน โดยอาศัยการอ้างแต่กฎหมายเดิม และเดินหน้าต่อไปโดยไม่รับฟังการคัดค้านจากภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งไม่พยายามกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะหน้าที่อิงตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่ประชาชนต้องได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน และมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบ รวมทั้งการให้มีผู้แทนองค์กรเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมมาให้ความเห็นด้วย

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ แม้จะเป็นระเบียบที่ยังไม่สมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ แต่ถ้านำมาใช้จริงจึงก่อนการดำเนินโครงการใดๆ และใช้ตามกระบวนการอย่างครบถ้วน หรือปรับปรุงแนวทางปฏิบัติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมาย

ฉบับใหม่ ก็จะช่วยลดทอนความขัดแย้งและเคารพต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในเบื้องต้น แต่ที่ผ่านมาแม้จะมีการใช้ระเบียบนี้มาดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นบ้างในบางกรณี แต่มักจะเป็นการดำเนินการหลังจากการอนุมัติโครงการไปแล้ว รวมทั้งไม่มีกระบวนการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบอย่างแท้จริงด้วย จึงยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นในหลายพื้นที่

โดยสรุปแล้ว ต่อประเด็นการไม่มีกฎหมายฉบับใหม่มารองรับ หรือกฎหมายเดิมมีปัญหาที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ถ้ายอมรับร่วมกันในสังคมว่าเป็นเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ชัดเจน ภาครัฐสามารถมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในมาตราต่างๆเหล่านั้น และสร้างความเชื่อมั่นให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ดังเช่นที่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในหลายเรื่อง เช่น แนวทางปฏิบัติเรื่อง การออกหมายจับที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องออกโดยศาลเมื่อครบห้าปี แม้จะยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายอาญา เป็นต้น

๓) ภาครัฐมีการแก้ไขกฎหมายเดิมบ้างโดยมีเหตุผลว่า เพื่อทำให้ดียิ่งขึ้น แต่ภาคประชาชนมองว่า แทนที่จะแก้ไขในประเด็นที่ขัดหรือแย้ง หรือไม่ชัดเจนต่อการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ภาครัฐกลับแก้ไขให้ยิ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น

- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวาง และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต ในชุมชนทั่วประเทศมาช้านาน ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงจำนวนมาก เมื่อประชาชนในท้องถิ่นลุกขึ้นมาใช้สิทธิของตนและชุมชนในการคัดค้านการดำเนินโครงการต่างๆเหล่านี้ โดยที่กฎหมายไม่มีช่องทางที่เอื้อต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ และน่าที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่กระบวนการให้ข้อมูลที่ครบถ้วนต่อชุมชน การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีหลายกรณีที่มีการลอบทำร้ายผู้คัดค้านโครงการอย่างมีเงื่อนงำ หรือหาตัวผู้กระทำผิดไม่ได้ รวมทั้งมีการแจ้งจับกุมในข้อหาต่างๆอย่างไม่เป็นธรรม

ประชาชนต่างคาดหวังให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า รัฐบาลกลับเสนอแก้ไขกฎหมายนี้โดยไม่มีกระบวนการดำเนินการ ที่ขัดรัฐธรรมนูญจนมีการคัดค้านการอนุมัติสัมปทานเหมืองแร่ต่างๆจำนวนมาก อันเป็นผลจากการไม่มีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ต้น และเป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รับฟังการคัดค้านของประชาชนอย่างจริงจัง จนเรื่องราวบานปลายและมีความขัดแย้งรุนแรงขึ้น แต่กลับแก้ไขเฉพาะประเด็นเพื่อการเอื้ออำนวยให้มีการทำเหมืองแร่ได้ดินอย่างสะดวก ง่ายดายขึ้นกว่าเดิมโดยละเลยสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดิม และมีบางประเด็นที่อาจจะขัดต่อสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ในขณะนี้สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้ช่องทางตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ตีความว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หลังจากผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาฯ และอยู่ในขั้นตอนก่อนจะส่งสำนักเลขาธิการพระราชวัง (ขณะนี้กำลังรอผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ)

- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๕ ในขณะที่มีความเดือดร้อนเรื่องการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร และที่อยู่อาศัยของคนจนและคนชั้นกลางจำนวนมาก จนก่อให้เกิดกระแสการผลักดันให้ภาครัฐมีนโยบายจริงจังที่จะปฏิรูปที่ดิน ทั้งโดยอาศัยการแก้ไขกฎหมายเดิม การจัดตั้งกองทุน และการมีมาตรการทางภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า จนถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ดินเดิมที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ปรากฏว่า ขณะนี้มีการร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้ และอ้างว่าไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศมาแล้ว กำลังเตรียมการสรุปเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่ดำเนินไปเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างน้อยตามมาตรา ๘๔ เรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม โดยเน้นประโยชน์ของเกษตรกร

ปัญหาสำคัญพื้นฐานที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ก็คือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นทั่วประเทศตามที่กล่าวอ้างยังเข้ารูปรอยแบบเดิม โดยที่มีเกษตรกรและประชาชนรับรู้และมีส่วนร่วมน้อยมาก ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อผู้คนทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะเกษตรกรทั่วประเทศที่กำลังมีความหวังรอคอยอยู่ และมีเนื้อหาที่ยังไม่เข้าข่ายการปฏิรูปที่ดิน และกระจายการถือครองที่ดินตามที่มีการเสนอกันอย่างกว้างขวางในสังคม แต่กลับเป็นการเอื้อต่อกลุ่มที่มีทุนให้สามารถถือครองที่ดินได้มากขึ้นและได้รับโฉนดที่ดินได้ง่ายขึ้นกว่าที่ผ่านมา รวมทั้งเป็นการนิรโทษกรรมกลุ่มทุนที่ทำผิดกฎหมายมาแต่เดิม

นอกจากนี้ การนำเอาที่ดินของหน่วยงานของรัฐต่างๆรวมทั้งป่าสงวนแห่งชาติ มารวมอยู่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ ในบทบาทแห่ง “การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ” โดยเปิดโอกาสให้มีการซื้อ เช่าซื้อ หรือเช่า หรือเช่าทำประโยชน์อย่างกว้างขวาง และไม่จำกัดต้องเป็นเกษตรกร โดยการนำมาจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรม เขตพื้นที่เกษตรอุตสาหกรรม และเขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่น รวมทั้งเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมทั้งการทำเหมืองแร่ เป็นต้น จึงเท่ากับเปิดโอกาสครั้งใหญ่ให้กลุ่มที่มีทุนมากสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐและทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่

ทั้งนี้กลไกการดำเนินงานทั้งปวงที่กำหนดขึ้น รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับชาติและระดับจังหวัด ยังละเลยต่อกระบวนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเหมือนที่ผ่านมาทั้งสิ้น

- พระราชบัญญัติทางหลวง ในขณะที่ความขัดแย้งเนื่องจากการตีความรัฐธรรมนูญของภาครัฐต่างกับภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในขั้นพื้นฐานหลายประการ แต่ประชาชนก็อาศัยเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการแสดงความคิดเห็น การร้องทุกข์ และการชุมนุมโดยสงบ เพื่อผลักดันให้มีการแลกเปลี่ยนหารือและมีการปรับปรุงแก้ไขตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งระบบ ที่ต้องมีความเข้าใจและมีนโยบายแก้ไขทั้งกฎหมาย นโยบาย แนวทางปฏิบัติ และการจัดสรรงบประมาณ แต่ปรากฏว่า มีการแก้ไขกฎหมายทางหลวงโดยเพิ่มเติมความผิดและบทลงโทษ ในกรณีมีการชุมนุมบนทางหลวง ทั้งที่รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบไว้ และมีกฎหมายอาญารองรับอยู่แล้ว ในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมาย

ซึ่งขณะนี้ได้ผ่านมติคณะรัฐมนตรี เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ในประเด็นที่มีผู้เสนอให้นำที่ดินที่กรมทางหลวงได้เวนคืนมาจำนวนมากในอดีตและไม่ได้ใช้ประโยชน์ มาคืนให้ชุมชนหรือนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยากจน หรือเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยคนยากจน กลับถูกละเลยประเด็นนี้ ฯลฯ

ปัญหาที่สังคมควรต้องตรวจสอบร่วมกันคือ มีการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิประชาชนตามมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญมากขึ้นในหลายฉบับ ทั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามไว้ตามมาตรา ๒๕ กล่าวคือ

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้...”

ที่ผ่านมา มีการอ้างมาตรา ๒๕ ว่าสามารถออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ เพียงแต่อ้างข้อยกเว้นในมาตรา ๒๕ และอ้างถึงมาตราในรัฐธรรมนูญที่มีการจำกัดสิทธิเท่านั้นก็สามารถทำได้ โดยไม่เน้นการคำนึงถึงข้อความที่ว่า “จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

### บทส่งท้าย

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และการกระทำใดๆ จะขัดหรือแย้งมิได้ และไม่อาจมีการเลือกใช้รัฐธรรมนูญเฉพาะบางมาตรา บางเรื่อง

คำถามที่ต้องการคำตอบเร่งด่วนวันนี้ เพราะรัฐธรรมนูญผ่านการบังคับใช้มาห้าปีแล้วก็คือ เมื่อใด และใครจะเป็นเจ้าภาพ มาดำเนินการให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถเป็นไปตามรัฐธรรมนูญเสียที

oooooooooooooooooooooooooooo