

โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของคนพิการด้วย ให้สิทธิคนพิการได้มีอุปกรณ์หรือเครื่องช่วยคนพิการเพื่ออำนวยความสะดวกในการศึกษา การฝึกอาชีพหรือในการดำรงชีวิตประจำวันโดยเสียค่าใช้จ่ายในราคาถูก หรือให้ได้รับการยกเว้นในเรื่องภาษี เช่นภาษีศุลกากรและภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ รวมถึงไม่จำเป็นต้องให้บริษัทมีพนักงานถึง 200 คนถึงจะกำหนดให้มีโควตาคนพิการ

เปิดโอกาสให้คนพิการได้รับการศึกษาด้านอาชีพจากทุกหน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการด้านนี้ รวมทั้งบริการจากหน่วยงานภาคเอกชนอื่นๆ อย่างกว้างขวาง และสนับสนุนให้สถานประกอบการรับคนพิการทุกประเภทเข้าฝึกทักษะในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคนพิการทางสติปัญญา ทางจิตใจ หรือพฤติกรรม

เพิ่มสิทธิประโยชน์แก่สถานประกอบการที่รับคนพิการเข้าทำงานส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและจัดหาที่พักใกล้ที่ทำงาน

กำหนดมาตรการทางสังคมลงโทษสถานประกอบการเอกชน หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่ไม่จ้างคนพิการเข้าทำงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการในการติดตามตรวจสอบ

ขยายบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพให้ทั่วถึง ทั้งในสถานฝึกอาชีพเฉพาะสำหรับคนพิการและในสถาบันการฝึกอาชีพร่วมกับคนทั่วไป และสนองตอบต่อภาวะของตลาดแรงงาน โดยสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนพิการแต่ละประเภท

6. สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ

สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ จะเป็นประโยชน์ต่อคนพิการและคนชราด้วย การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะจึงไม่ใช่เพื่อคนพิการเท่านั้น ควรปรับปรุงอาคารสถานที่สาธารณะทางสาธารณะและบริการสาธารณะของรัฐ อาทิ โทรศัพท์ ทางเดินเท้า ตู้ไปรษณีย์ ห้องน้ำ ตลอดจนบริการขนส่งมวลชน โดยจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามหลักวิชาให้มีลักษณะทางกายภาพที่เอื้อต่อคนพิการที่จะใช้ได้ นอกจากนี้ควรสร้างมาตรการจูงใจภาคเอกชนในการสร้างสิ่งปลูกสร้างที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ อาทิ ยกเว้นภาษีบางประเภทให้

เร่งรัดให้มีการปรับปรุงอาคาร สถานที่ บริการสาธารณะที่จัดสร้างแล้ว โดยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเรื่องระเบียบและมาตรการจูงใจ ให้มีการประกาศเกียรติคุณหรือให้มีการยกย่องหน่วยงานหรือเจ้าของสถานที่อาคารที่จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ พร้อมทั้งให้ติดสัญลักษณ์ที่แสดงแก่คนพิการว่าสถานที่ดังกล่าวมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ และให้สำนักงานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและสำนักงานของกรมประชาสัมพันธ์จังหวัดทุกจังหวัดได้จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการเพื่อเป็นแบบอย่างแก่หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนอื่น

ระบบขนส่งมวลชน ให้กรรมการขนส่งทางบกร่วมมือกับองค์กรของคนที่การจัดทำหลักสูตรและจัดตั้งศูนย์ฝึกหัดหรือสอนให้คนพิการสามารถขับขี้นานพาหนะได้อย่างถูกวิธี ให้มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับกำหนดให้ทางเดินเท้าหรือตามทางแยกหรือตามทางข้ามถนนได้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ

ทุกจังหวัดน่าจะมีล่ามประจำจังหวัดสำหรับคนเป็นใบ้ เพื่อสื่อสารกับแพทย์ ตำรวจ ฯลฯ

7. วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี ด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม เพื่อให้ปรับทิศทางและจัดลำดับความสำคัญในนโยบายด้านสังคมให้สอดคล้องกับปัญหา ภายใต้หลักการการพึ่งพาตนเองได้ในทุกระดับ พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริม สนับสนุนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ นอกจากนี้ ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประสานงานทางวิชาการ ดำเนินการประสานงานการพัฒนากระบวนการสำรวจและวิจัยซึ่งจัดโดยหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการและเด็กพิการที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน

สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลคนพิการในระดับประเทศ ชุมชนและท้องถิ่น รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่บ่งชี้ศักยภาพของคนพิการ ครอบครัว ชุมชน องค์กรของคนพิการอย่างเป็นระบบ

พัฒนาระบบการจัดเก็บ การรวบรวม และการประมวลผล ตลอดจนการปรับปรุงให้ทันสมัยเสมอ

8. บุคลากร ผลิตและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้เพียงพอและกระจายตัวอย่างเหมาะสม โดยให้มีความสามารถในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ และประยุกต์ใช้ทรัพยากรได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาและความต้องการของคนพิการแต่ละประเภท

9. การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์

9.1. ค้นหาคนพิการให้ได้แต่แรกเริ่มเพื่อให้การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์และเฝ้าระวังความพิการซ้ำซ้อน ตลอดจนศึกษาวิจัยปัญหาและความต้องการด้านการแพทย์ที่แท้จริงของคนพิการ

9.2. ขยายและพัฒนาสถานพยาบาลและระบบบริการ ที่คนพิการทุกประเภทเข้าถึงได้ให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพในการพัฒนาศักยภาพคนพิการ

9.3. สิทธิด้านสาธารณสุขของคนพิการ ระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มาแทนด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ต้องไม่ทำให้สิทธิคนพิการน้อยลงกว่าเดิม

10. การมีส่วนร่วม ระดมทรัพยากร ความช่วยเหลือ ประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนพิการและชุมชน อาทิ สนับสนุนการมีส่วนร่วมกับภาครัฐขององค์กรชุมชน องค์กรเอกชน ทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข อาชีพ ประสานงานให้สถานเอกชนในการจ้างงานคนพิการและควรมีระบบจัดสรรพิเศษให้กับคนพิการในการทำงาน การเรียน โดยอาจจัดเป็นโควต้า เช่น การศึกษา การทำงาน โดยกำหนดสัดส่วนให้คนพิการเนื่องจากคนพิการเสียเปรียบคนทั่วไปในด้านกายภาพเป็นอย่างมาก

การประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ บนพื้นฐานที่ต้องมีองค์ความรู้ในการแก้ปัญหา และขอการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ในขณะเดียวกันต้องทำให้รัฐบาลให้ความสนใจในเรื่องสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มากขึ้นกว่านโยบายเมตตาธรรม

สนับสนุนให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรด้านคนพิการ องค์กรรัฐ สถาบันทางศาสนา องค์กรภาคธุรกิจเอกชน เป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

11. กองทุน นโยบายพัฒนาให้กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการสามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มตามวัตถุประสงค์และสามารถช่วยเหลือคนพิการได้มากขึ้น โดยให้คนพิการสามารถกู้ยืมเงินได้มากกว่าการประกอบอาชีพและเงินอุดหนุนเล็กๆ น้อยๆ โดยให้กู้ยืมเพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้ด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือการฝึกอาชีพ และรัฐควรจัดสรรงบประมาณอุดหนุนกองทุนมากขึ้นทั้งเงินทุนหมุนเวียน เงินอุดหนุนและเงินสงเคราะห์ รวมถึงสลากออมสินออกสลากเพื่อหารายได้เข้ากองทุน ในด้านงบประมาณ ควรกำหนดเป็นนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมให้สถานศึกษาใกล้เคียงกันใช้ทรัพยากรร่วมกันโดยไม่มีข้อจำกัด ในเรื่องความแตกต่างของหน่วยงาน ต้นสังกัด

12. การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านสังคม ขยายบริการด้านสวัสดิการสังคมให้แก่คนพิการ ตามสภาพปัญหาและความต้องการของคนพิการแต่ละประเภทโดยส่งเสริมให้คนพิการได้รับการช่วยเหลือ สงเคราะห์ ค้ำครองปรับสภาพ ฟื้นฟูสมรรถภาพแนะแนวและพัฒนาให้มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาสามารถพึ่งพาตนเอง ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และเป็นกำลังการผลิตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อาทิ ให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรที่รับเลี้ยงดูคนพิการซึ่งช่วยเหลือตนเองไม่ได้และยากจน

13. เร่งรัดการจดทะเบียนหรือการออกบัตรประจำตัวคนพิการ โดยอาจมีมาตรการ อาทิ จัดให้มีหน่วยเคลื่อนที่เข้าไปรับจดทะเบียนหรือออกบัตรประจำตัวคนพิการอย่างครบวงจร คือมีแพทย์ที่ออกหนังสือรับรองความพิการไปในสถานที่ที่คนพิการอยู่ด้วยกันมากหรือในสถานที่ห่างไกล

14. การรวมกลุ่ม นโยบายส่งเสริมสนับสนุนให้คนพิการรวมกลุ่มเป็นชมรมหรือสมาคม เพื่อทำเป็นคนพิการโดยเฉพาะคนในชนบทสามารถรวมตัวรักษาประโยชน์ของตนได้ อาทิ ให้มีการอบรมการเป็นผู้นำ แก่คนพิการโดยเฉพาะคนพิการในส่วนภูมิภาค

รัฐต้องส่งเสริมการรวมตัวของคนพิการมากขึ้น ไม่สร้างเงื่อนไขที่จะเป็นอุปสรรคในการรวมตัวกันของคนพิการ รัฐต้องไม่มองว่าการรวมตัวของคนพิการทำให้รัฐมีความยุ่งยาก แต่น่าจะพิจารณาว่าจะช่วยให้รัฐบาลมีความสะดวกยิ่งขึ้นในการพัฒนาสังคม รัฐต้องหันมาส่งเสริมองค์กรคนพิการให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อให้คนพิการเรียกร้องปกป้องสิทธิของตนเองในด้านต่างๆ

ข้อเสนอต่อการร่างกฎหมายคนพิการที่ต้องออกตามรัฐธรรมนูญ

ทางเลือกมี 2 แนวทาง แนวทางแรก ออกกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 55 แนวทางที่สอง แก้ไขพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพ พ.ศ. 2534 ให้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการมากขึ้น

ข้อเสนอการแก้ไข พ.ร.บ.การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2534

- องค์ประกอบของคณะกรรมการ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน รวมถึงตัวแทนจาก สมาคมพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย สมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทย สมาคมเพื่อบุคคลปัญญาอ่อนแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ปกครองเพื่อบุคคลออทิสซึม (ไทย) มูลนิธิเพื่อคนพิการของแต่ละประเภท และผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนนี้มีตัวแทนจาก องค์การพัฒนาเอกชนร่วมด้วยและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย

- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

เสนอแนะนโยบาย การดำเนินงานและแผนบริหารงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ การพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแบบบูรณาการ ต่อรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(1) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้พิการ

(2) เสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้พิการของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยสองปีต่อครั้ง

(3) สนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์การพัฒนา และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเงินอุดหนุน สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการต่างๆ ตามที่เห็นสมควรรวมถึง สนับสนุนและส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงานการส่งเสริมและขยายโอกาสการมีงานทำของคนพิการ อุดหนุนงบประมาณหรือส่งเสริมหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ดำเนินงานด้านอาชีพคนพิการ สนับสนุนสถานประกอบการหรือคนพิการที่ประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งยกย่องหรือให้ควรรับรองสถานประกอบการและการสนับสนุนด้านสื่ออุปกรณ์

(4) จัดทำโครงการเพื่อการสงเคราะห์ การพัฒนา และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

(5) อนุมัติโครงการหรือแผนงานที่จะใช้เงินกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าว

(6) วางระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดต่างๆ ภายในขอบเขตการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ การพัฒนา และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(7) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับคนพิการ

(8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

- สิทธิประโยชน์ ให้คนพิการซึ่งประสงค์จะได้รับสิทธิในการสงเคราะห์การพัฒนา และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนกลาง ณ สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการหรือต่อนายทะเบียนจังหวัด ณ ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด ที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่

ในกรณีที่คนพิการเป็นผู้เยาว์ คนเสมือนไร้ความสามารถหรือคนไร้ความสามารถ หรือในกรณีที่คนพิการมีสภาพความพิการถึงขั้นไม่สามารถไปจดทะเบียนด้วยตนเองได้ ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาล หรือบุคคลที่ดูแลคนพิการแล้วแต่กรณีจะยื่นขอจดทะเบียนแทนก็ได้ แต่ต้องนำคนพิการหรือหลักฐานว่าเป็นคนพิการไปแสดงต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด แล้วแต่กรณีด้วย

คนพิการที่ได้จดทะเบียนตามข้างต้น ให้ได้รับการสงเคราะห์ การพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพดังต่อไปนี้

(1) บริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย ทางสติปัญญา หรือทางจิตใจ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับหรือการศึกษาสายอาชีพ หรืออุดมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมซึ่งให้ได้รับโดยการจัดเป็นสถานศึกษาเฉพาะหรือจัดรวมในสถานศึกษาธรรมดาก็ได้

(3) คำแนะนำชี้แจงและปรึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและการฝึกอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพของร่างกายและสมรรถภาพที่มีอยู่เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพได้

(4) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

(5) บริการจากรัฐในการเป็นคดีความ การติดต่อสื่อสารกับทางราชการ และเพื่อการเข้าถึงบริการสาธารณะ

(6) คนพิการไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และมีฐานะยากจน อาศัยอยู่ตามลำพังหรืออยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจน มีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพช่วยเหลือคนพิการ กรณีที่ผู้พิการนั้นไม่มีผู้ปกครองดูแลให้มีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการเรื่องที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูโดยให้รัฐจัดเงินอุดหนุนแก่สถานสงเคราะห์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม

ให้ถือว่าสุนัขนำทางเป็นส่วนหนึ่งของคนตาบอด คนตาบอดมีสิทธินำพานสุนัขนำทางเข้าไปในสาธารณะสถาน เช่น โรงแรม ภัตตาคาร ฯลฯ และขึ้นยานพาหนะโดยสารสาธารณะทุกประเภทและ

รวมถึงเข้าอยู่อาศัยในบ้านเช่าหรือห้องเช่า ไม่ว่ากรณีใดๆ ห้ามคิดค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติม สำหรับสุนัขนำทาง

ให้ถือว่าเก้าอี้ล้อเข็นสำหรับคนพิการ เป็นส่วนหนึ่งของคนพิการทางร่างกาย ให้คนพิการทางร่างกายมีสิทธินำเก้าอี้ล้อเข็นสำหรับคนพิการขึ้นยานพาหนะโดยสารสาธารณะทุกประเภท โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ เพิ่มเติม

- กองทุน ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับคนพิการและผู้ปกครองคนพิการ และเป็นกองทุนอุดหนุนหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ และสถานประกอบการ รวมทั้งเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการส่งเสริมช่วยเหลือคนพิการและผู้ปกครองคนพิการ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการและครอบครัว

กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่น ดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคจากประชาชน จากนิติบุคคลหรือจากองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศหรือที่ได้มาจากการจัดกิจกรรม

(3) เงินรายได้จากสลากพิเศษ สลากพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือสลากอื่น ๆ ของรัฐบาล

(4) เงินสมทบจากนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติ

(5) ค่าธรรมเนียมที่ได้จากการออกหนังสือรับรองการจ้างคนพิการ

(6) ดอกผลของเงินของกองทุนและการขายหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค

(7) รายได้อื่นๆ

เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคสอง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน

- กองทุนด้านพัฒนาอาชีพ ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารสถาบันพัฒนาอาชีพคนพิการโดยมีวัตถุประสงค์ เป็นกองทุนใช้จ่ายในการบริหารงานของสถาบัน และดำเนินกิจการของสถาบัน กองทุนประกอบด้วย

(1) เงินทุนที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

(2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นประจำทุกปี

(3) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน

(5) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากการดำเนินงานของสถาบัน

(6) รายได้อื่นๆ

- สิทธิประโยชน์ของสถานประกอบการ ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับลูกจ้างอื่นในกรณีที่นายจ้างหรือ

เจ้าของสถานประกอบการประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กำหนดจะขอส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแทนการรับคนพิการเข้าทำงานก็ได้

เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นๆ ซึ่งได้จัดอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการในด้านการทำงาน มีสิทธิหักเงินค่าใช้จ่ายเป็นสองเท่าของเงินที่เสียไปเพื่อการนั้นออกจากเงินได้สุทธิหรือกำไรสุทธิของปีที่ใช้จ่ายนั้นเกิดขึ้น แล้วแต่กรณีตามประมวลรัษฎากร

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนซึ่งรับคนพิการเข้าทำงาน มีสิทธินำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการมาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากรได้เป็นสองเท่าของจำนวนที่จ่ายจริง

สถานประกอบการที่จ้างคนพิการเข้าทำงานมากกว่าร้อยละ 80 ของคนงานในสถานประกอบการนั้น โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่า 40 คน มีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ของผลกำไรจากการประกอบกิจการนั้นๆ เป็นระยะเวลา 5 ปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อเสนอสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราในอาคาร

อาคาร ที่มีจำนวนชั้นตั้งแต่สองชั้นขึ้นไปต้องจัดให้มีลิฟต์หรือทางลาดสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราใช้ได้ระหว่างชั้นของอาคาร ลิฟต์สำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราเข้าใช้ได้ต้องสามารถขึ้นลงได้ทุกชั้น มีระบบควบคุมลิฟต์สำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราสามารถควบคุมได้เอง ใช้งานได้อย่างปลอดภัย และจัดไว้ในบริเวณที่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราสามารถใช้ได้สะดวก ให้มีสัญลักษณ์รูปผู้พิการ ติดไว้ที่ช่องประตูด้านนอกของลิฟต์ที่จัดไว้สำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราเข้าใช้ได้

บันได ต้องจัดให้มีบันไดสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราเข้าได้อย่างน้อยชั้นละ 1 แห่ง

ที่จอดรถ จัดให้มีที่จอดรถสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราอย่างน้อยตามอัตราส่วนดังนี้

(1) ถ้าจำนวนที่จอดรถตั้งแต่ 10 คัน แต่ไม่เกิน 50 คัน ให้มีที่จอดรถสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราอย่างน้อย 1 คัน

(2) ถ้าจำนวนที่จอดรถตั้งแต่ 51 คัน แต่ไม่เกิน 100 คัน ให้มีที่จอดรถสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราอย่างน้อย 2 คัน

(3) ถ้าจำนวนที่จอดรถมากกว่า 100 คัน ให้มีที่จอดรถสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพและคนชราอย่างน้อย 2 คัน และเพิ่มขึ้นอีก 1 คัน สำหรับทุกๆ จำนวนรถ 100 คัน ที่เพิ่มขึ้น เศษของ 100 คัน ถ้าเกินกว่า 50 คัน ให้คิดเป็น 100 คัน

ทางเข้าสู่อาคารและทางเชื่อมระหว่างอาคาร จัดให้มีทางเข้าสู่อาคารเพื่อให้ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราเข้าใช้ได้โดยมีลักษณะ

รัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยผู้พิการและทุพพลภาพ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 55 และ 80 จะเน้นการสงเคราะห์ให้คนพิการเป็นพิเศษ โดยขาดแนวคิด

ในด้านการพัฒนาและการมีส่วนร่วมก็ตาม แต่แนวคิดเรื่องการพัฒนา การมีส่วนร่วมและเรื่องอื่นๆ ได้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิ เสรีภาพ หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อยู่แล้ว แม้ว่ามาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญจะเป็นแนวคิดที่เฉพาะเจาะจง แต่ก็เขียนไว้กว้างซึ่งสามารถตีความให้เป็นประโยชน์แก่คนพิการได้อยู่แล้ว ดังที่เขียนว่าคนพิการต้องได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐ ก็เป็นประโยชน์กับคนพิการเป็นอย่างยิ่งและเขียนไว้ให้ตีความได้กว้าง การจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยของคนพิการเป็นจริงในทางปฏิบัติสามารถกระทำได้โดยสอดคล้องไว้ในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบต่างๆ รวมถึงนโยบายและแผนต่างๆ ที่จะออกมาในอนาคต

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมาตรา 55 ในส่วนที่ว่าด้วยผู้พิการหรือทุพพลภาพบัญญัติไว้ให้ตีความได้กว้างเพื่อเป็นประโยชน์ต่อคนพิการได้เพียงพออยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนนี้แต่อย่างใด ที่สำคัญคือกฎหมายและนโยบายที่จะออกตามมา และสิ่งที่สำคัญมากก็คือทัศนคติจากทุกภาคส่วนในสังคมที่มีต่อคนพิการ ปัจจุบันนับว่าดีขึ้น แต่ก็ยังคงต้องรณรงค์ให้คนเห็นคุณค่าของคนพิการมากยิ่งขึ้นต่อไป

6.6 สิทธิผู้บริโภค

6.6.1 หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 57 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

ไม่มีการพิจารณาประเด็นสิทธิของผู้บริโภคในชั้นของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่มีการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการเพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่ ดังนี้

มาตรา 57 ทวิ สิทธิของบุคคลในฐานะซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

(บันทึกการประชุมคณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2540, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 (เป็นกรณีพิเศษ) วันเสาร์ที่ 12 กรกฎาคม 2540)

ในบันทึกรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการอภิปรายหรือถกเถียงกันในมาตรานี้ แต่ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เขียนในเอกสารและการบรรยายว่า ในมาตรา 57 วรรคสองบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับหรือความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค การบัญญัติวรรคดังกล่าวก็เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองกับเอกชนผู้ดำเนินธุรกิจที่ผลิตสินค้าและบริการที่จำหน่ายสินค้าและบริการนั้นได้ รัฐธรรมนูญได้ใช้คำว่า “องค์การอิสระ” ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค คำว่า องค์การอิสระจะหมายถึงองค์การภาคเอกชนซึ่งไม่ใช่ภาครัฐ ดังนั้นต้องเป็นอิสระจากภาครัฐคือไม่ใช่เป็นส่วนราชการและไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐ องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจ อำนาจนั้นจะอยู่ที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ฯลฯ รับผิดชอบอยู่ และองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคมีหน้าที่คือ “ให้ความเห็น” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542)

6.6.2 สถานการณ์สิทธิด้านผู้บริโภค

นโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองผู้บริโภคมีอยู่หลายฉบับ ทั้งโดยตรงและคุ้มครองสิทธิเฉพาะเรื่อง กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคไว้โดยตรงคือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเฉพาะเรื่องกระจายอยู่อีกเกือบ 50 ฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยการเข้าซื้อและควบคุมการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยสื่อและการโฆษณา ฯลฯ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ดังนี้

- (1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- (2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
- (3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- (4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา
- (5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย
- (6) สิทธิที่ร้องขอให้องค์กรเอกชนเป็นผู้บังคับคดีแทน

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

สาระสำคัญคือปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปรับปรุงองค์การ

บริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค คือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ได้ในการนี้จำเป็น หรือปรับตัวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรปรับปรุงอัตราโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในเรื่องการโฆษณาและฉลากให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ปี พ.ศ. 2522 ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคเฉพาะเรื่อง ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์, พระราชบัญญัติอาหาร, พระราชบัญญัติยา, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย, พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า, พระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท, พระราชบัญญัติขังตวงวัด, พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด, พระราชบัญญัติประกันภัย

3. กฎกระทรวงอีกหลายฉบับที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังนี้

3.1. กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526)

จากมาตรา 22 วรรคสอง (5) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดข้อความอย่างอื่นนอกจากข้อความที่กำหนดไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นข้อความที่ถือว่าเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม กล่าวคือมีการใช้ข้อความโฆษณาที่อ้างถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ข้อความโฆษณาซึ่งรวมอยู่กับข้อความที่ถวายพระพรโดยมิได้แสดงให้เห็นว่าข้อความส่วนที่เป็นการโฆษณานั้นแยกออกจากข้อความที่ถวายพระพร ข้อความโฆษณาที่ชักชวนให้ผู้บริโภคทำการเสี่ยงโชคเพื่อรับของแถมพหุหรือรางวัล ก่อนที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว โดยข้อความโฆษณาดังกล่าวมิได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการเสี่ยงโชคนั้น และข้อความโฆษณาที่ชักชวนให้ผู้บริโภคเข้าประกวดชิงรางวัลหรือรับของแถมอันเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม สมควรกำหนดให้ข้อความโฆษณาดังกล่าวเป็นข้อความที่เข้าลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง (5) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

3.2. กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2528)

มาตรา 22 วรรคสอง (5) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดข้อความอย่างอื่นนอกจากข้อความที่กำหนดไว้แล้วในมาตราดังกล่าว เป็นข้อความที่ถือว่าเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม สมควร

กำหนดให้ข้อความโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุด และข้อความโฆษณาขายที่ดินที่แบ่งขายเป็นแปลงย่อย ที่มีได้ระบุรายละเอียดดังกล่าวเป็นข้อความที่เข้าลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง (5) แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

3.3 กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540)

มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าที่ประสงค์ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเพื่อให้มีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคต้องกระทำโดยกฎกระทรวง

6.6.3 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ....

องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่ให้ความเห็นต่อกฎหมาย นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการประกาศกฎหมาย นโยบายและมาตรการ ไม่ใช่ทำหน้าที่ดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคเอง

ภาคประชาชนได้เคลื่อนไหวให้มืองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสองช่วง ช่วงแรก 1 มิถุนายน 2541 - เมษายน 2543 เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เผยแพร่หลักการองค์การอิสระ รวมถึงจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นปัญหาผู้บริโภค ช่วงที่สอง ตั้งแต่เมษายน 2543 - ปัจจุบัน การจัดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนร่างกฎหมายในระดับจังหวัด การจัดเวทีแลกเปลี่ยนระดับภูมิภาคและเวทีใหญ่ในกรุงเทพฯ และพัฒนาร่างโดยสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคนำเสนอต่อรัฐบาล รัฐสภาและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค เป็นเครือข่ายขององค์กรผู้บริโภค จำนวน 20 องค์กร ได้ร่วมกับสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) และคณะกรรมการด้านคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภานายความ จัดทำร่างและจัดเวทีแลกเปลี่ยนรับฟังความคิดเห็นพระราชบัญญัติองค์การอิสระฉบับนี้ในหลายจังหวัดทั้ง 4 ภูมิภาค ทำให้ได้ข้อสรุปหลักการที่สำคัญขององค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค คือ

1. การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค จะต้องปรับปรุงให้เท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องขยายขอบเขตสิทธิอันพึงมีพึงได้ในฐานะผู้บริโภค เช่น สิทธิที่จะได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองตนเอง สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการพิสูจน์ความผิด สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการโฆษณาที่ทำให้เกิดการบริโภคเกินสมควร และติดตามให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคได้อย่างจริงจัง

2. การได้มาของตัวแทนผู้บริโภคที่แท้จริงจะทำให้เกิดขึ้นได้อย่างไร กระบวนการสรรหาตัวแทนผู้บริโภคที่ไม่มีส่วนได้เสียในและเป็นตัวแทนองค์กรผู้บริโภคที่มีผลงานในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ ไม่ใช่สมาคมหรือองค์กรที่จัดตั้งโดยบริษัทธุรกิจที่แสวงหากำไร

3. กระบวนการมีส่วนร่วมและกลไกสำหรับผู้บริโภคในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการองค์การอิสระ จะทำให้เกิดขึ้นได้อย่างไรทั้งตอนนโยบายและมาตรการที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่

4. ความเป็นอิสระของคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคในการให้ความคิดเห็น จะปลอดจากการแทรกแซงจากนักการเมือง กลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดแย้ง (Conflict of Interest) ได้อย่างไร

5. ควรมีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาผู้บริโภคเพื่อสนับสนุนกิจกรรมผู้บริโภค และองค์การคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค

6. บทบาทสนับสนุนที่ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อนโยบาย มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคของคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภค เช่น การสนับสนุนให้กลุ่มหรือองค์กรผู้บริโภคเข้มแข็งเพื่อมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค การทำงานวิจัย การทดสอบเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง เป็นต้น

7. การคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันมีจุดอ่อนอะไรบ้าง ที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการในปัจจุบัน

ความเห็นของฝ่ายที่ต้องการให้บัญญัติองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

การกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้แทนผู้บริโภค ตามมาตรา 5 โดยให้เพิ่ม “คณะกรรมการองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค” อีกคณะหนึ่งไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541 เมื่อเป็นคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค แล้วไม่น่าจะจัดว่าเป็นองค์การอิสระได้ เพราะกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายของส่วนราชการ คุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแม้จะยกร่างแก้ไขตามมาตรา 7 ให้ไปอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ก็ยังไม่น่าจะจัดว่าเป็นอิสระได้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นสำนักงานเลขานุการ เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ เป็นประเพณีปฏิบัติ รัฐไทยถ้าจะเสนอกฎหมายก็จะเสนอกฎหมายภายใต้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่หน่วยงานตนเองใช้อยู่ ซึ่ง ณ ที่นี้ก็คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

หากยังเป็นหน่วยงานราชการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค การมีเจตจำนงจะให้ประชาชนผู้บริโภคมีส่วนร่วมตามเหตุผลข้างต้นแล้ว น่าจะแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้มีผู้แทนองค์กร ภาคประชาชนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่มีส่วนได้เสียกับธุรกิจใดๆ เป็นกรรมการในคณะกรรมการ คณะต่างๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้โดยทันทีในสัดส่วนที่เหมาะสม

เปรียบเทียบประเด็นที่แตกต่างในการจัดทำ (ร่าง) องค์การอิสระผู้บริโภครวมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค¹ โดยเป็นการเปรียบเทียบในประเด็นที่เป็นหลักการและเนื้อหาสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับ

ประเด็นที่แตกต่าง	สำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค
1. การเสนอกฎหมาย	แก้ไขกฎหมาย (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522	จัดทำกฎหมายใหม่ (ร่าง) พระราชบัญญัติองค์การ อิสระผู้บริโภค พ.ศ.....
2. การขยายการคุ้มครอง สิทธิผู้บริโภค	กฎหมายเดิมรับรองสิทธิ ผู้บริโภค 5 ประการได้แก่ 1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้ง คำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและ บริการ 2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหา สินค้าหรือบริการ 3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย จากการใช้สินค้าหรือบริการ 4. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรม จากการทำสัญญา 5. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและ ชดเชยความเสียหายของ ผู้บริโภค	กฎหมายรับรองสิทธิเดิมทั้ง 5 ประการ และเพิ่มเติมอีก 3 ประการ ได้แก่ 1. สิทธิที่จะได้รับความรู้และทักษะ ที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองตนเอง ของผู้บริโภค 2. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรม จากการโฆษณาและสื่อสาร มวลชนที่ทำให้เกิดการบริโภค เกินสมควร 3. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรม ในการพิสูจน์ความผิด ภาระใน การพิสูจน์ความผิดเป็นหน้าที่ ของผู้ประกอบธุรกิจ

¹เป็นร่างของสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคฉบับปรับปรุง วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2544 สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค เป็นองค์กร เครือข่ายขององค์กรผู้บริโภคและกลุ่มผู้บริโภคภาคประชาชน

ประเด็นที่แตกต่าง	สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค
3. ความเป็นอิสระของการทำงาน	มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคเป็นสำนักงานเลขานุการ	มีสำนักงานเลขานุการ เป็นของ ตนเอง
4. ที่มาของตัวแทนคณะกรรมการ คณะกรรมการองค์การ อิสระผู้บริโภค	- ตัวแทนผู้บริโภคมาจากองค์กร ผู้บริโภคที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น	- ตัวแทนผู้บริโภคมาจากองค์กร กลุ่มผู้บริโภค ไม่จำเป็นต้องเป็น นิติบุคคล - ตัวแทนผู้บริโภคต้องไม่ใช่สมาคม หรือกลุ่มของผู้ประกอบการที่ ทำงานผู้บริโภค หรือกลุ่มที่ ผลประโยชน์ขัดแย้ง - องค์กรกลุ่มผู้บริโภค ต้องมีผลงาน ประจักษ์และทำงานผู้บริโภค ต่อเนื่องอย่างน้อย 2 ปี
5. กระบวนการได้มาของคณะ กรรมการองค์กรอิสระ ผู้บริโภค	- สัดส่วนและวิธีการเลือกตั้งกรม- การองค์การอิสระคุ้มครองให้เป็น ไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	- มีคณะกรรมการสรรหา จำนวน 15 คน - ให้วุฒิสมาชิก คัดเลือกอีกครั้ง - ให้เลือกประธานกันเอง
6. วาระการดำรงตำแหน่ง	- 3 ปี ไม่จำกัดวาระก็ครั้ง	- 4 ปีไม่เกินสองวาระ
7. อำนาจหน้าที่	- ไม่ได้กำหนดเรื่องการสนับสนุน บริโภคและองค์กรผู้บริโภค	- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริโภค องค์กรผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการ คุ้มครองผู้บริโภค
8. กองทุน	- เพื่อการพัฒนางานคุ้มครอง ผู้บริโภคในสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและ ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนและ ดำเนินการอื่นใด ที่เกี่ยวกับ การพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภค	- ช่วยเหลือและอุดหนุนกิจกรรมที่ เกี่ยวกับการคุ้มครอง - สนับสนุนองค์กรผู้บริโภคในการ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภค - จัดสรรให้สำนักงานองค์กรอิสระ เพื่อการดำเนินการและบริหาร จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ต่อไป

ประเด็นที่แตกต่าง	สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค
9. การบริหารกองทุน	- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงิน และควบคุมดูแลการใช้จ่ายของ กองทุน	- คณะกรรมการกองทุนซึ่งแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการองค์การอิสระ ประกอบด้วยตัวแทน 3 ฝ่ายได้แก่ หน่วยรัฐ องค์กรผู้บริโภค และ นักวิชาการ

ปัจจุบันมีการดำเนินการขอแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ปี พ.ศ. 2522 ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของรัฐสภาโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นที่สำคัญเพิ่มเติม เช่น ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” องค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค บทลงโทษ กองทุนเพื่อผู้บริโภค ศูนย์ข้อมูลเพื่อผู้บริโภค ตลอดจนเพิ่มเติมสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

6.6.4 ประเมินและปัญหาสิทธิเสรีภาพด้านผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ

6.6.4.1 ประเมินสิทธิเสรีภาพด้านผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนจำนวนมากในสังคมที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบต่อผู้ประกอบการ รัฐจึงมีเหตุอันชอบธรรมที่จะเข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ผู้บริโภคทั่วไปไม่ทราบกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีอยู่ทั่วไปหลายกระทรวง เช่น เรื่องอาหาร ยา เครื่องสำอาง อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เรื่องมาตรฐานผลิตภัณฑ์อยู่ในความดูแลของสำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ฯลฯ แต่มีชื่อกฎหมายเรียกแตกต่างกันออกไป และแฝงอยู่ในกระทรวงต่างๆ ซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีชื่อตรงความหมายทั้งชื่อกฎหมายและหน่วยงาน ทำให้ผู้บริโภคไม่เข้าใจมาร้องเรียนเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ไพโรจน์ อัจฉริรักษา 2543)

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่จะให้ความเห็นในการตรากฎหมาย มาตรการต่างๆ โดยเน้นความเป็นอิสระในการให้ความเห็นที่จะต้องไม่ถูกแทรกแซงจากระบบราชการ การเมืองและภาคธุรกิจ โดยมีการมีส่วนร่วมจากตัวแทนผู้บริโภค ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้ามากที่บัญญัติให้มีกรรมการที่จะมากำหนดนโยบายด้านผู้บริโภคมาจากตัวแทนภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม องค์การดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 57 มีหน้าที่ในการให้ความเห็นเท่านั้น การดำเนินการต่างๆ ยังอยู่ในความรับผิดชอบตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐตามระบบปกติ แต่จะทำให้เกิดแนวคิดอิสระที่แสดงถึงความต้องการแท้จริงของผู้บริโภคได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคที่ต้องออกตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบันก็ยังไม่ออกมาบังคับใช้ เนื่องจากในกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องออกกฎหมายบัญญัติให้เสร็จเมื่อใด และยังมีประเด็นที่ถกเถียงกันหลายประเด็นดังได้กล่าวมาแล้ว ในช่วงเปลี่ยนผ่านว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะไปสังกัดหน่วยงานใด สังกัดกระทรวงพาณิชย์หรือสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรืออิสระไม่สังกัดรัฐบาล ทำให้เกิดความล่าช้าในการเสนอกฎหมายฉบับนี้ ภาคการเมืองเองก็ยังไม่รู้ว่าใครจะต้องมารับผิดชอบกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งการเมืองที่รับผิดชอบด้านนี้หลายคน และข้อโต้แย้งตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญที่สำคัญมากคือประเด็นความเป็นอิสระโดยฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรอิสระอ้างถึงรัฐธรรมนูญว่าไม่ได้บัญญัติไว้ว่าต้องเป็นเอกเทศ

ภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บังคับใช้ มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมากขึ้น อาทิ ปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ได้ในกรณีจำเป็น หรือรีบด่วนให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรปรับปรุงอัตราโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในเรื่องการโฆษณาและฉลากให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ มีหน่วยงานในการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น อาทิ วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและตอบโต้การทุ่มตลาด สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้ตั้งคณะทำงานสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมา

แม้ว่าองค์กรผู้บริโภคเองยังไม่ใช้เครือข่ายองค์กรที่เข้มแข็งนักด้วยปัจจัยหลายประการ แต่ในการเคลื่อนไหวเรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภคเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สหพันธ์องค์กรผู้บริโภคกำลังสำรวจชื่อจากประชาชนเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายขององค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค เพื่อขับเคลื่อนให้เป้าหมายการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคเป็นจริงในทางปฏิบัติ

6.6.4.2 ปัญหาสิทธิเสรีภาพด้านผู้บริโภคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

1. ผู้ประกอบการค้าเอาเปรียบคู่สัญญา โดยอาศัยความได้เปรียบและอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า เอาเปรียบคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้บริโภคและมีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจที่ต่อยกว่า โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายให้เป็นประโยชน์ทำให้ผู้บริโภคต้องอยู่ในภาวะที่จำยอมและเสียเปรียบตลอดมา

ในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือการชดเชยค่าเสียหายในกรณีผิดสัญญา โดยการฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาลนั้น ผู้บริโภคมักอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบเนื่องจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดตามสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือเนื่องจากการขาดอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจ จึงอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบและต้องจำยอม เช่น ในกรณีของบ้านจัดสรรหรือบัตรเครดิต ฯลฯ รวมถึงได้รับความเสียหายจากข้อผูกพันในสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เช่น เบี้ยปรับที่สูงมากในกรณีของบัตรเครดิต หรือการไม่ปฏิบัติตามคำโฆษณาของเจ้าของโครงการบ้านจัดสรรอาคารชุด ฯลฯ

2. การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณา มีความยุ่งยากและซับซ้อน ย่อมจะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ซึ่งผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการด้วยตนเองได้ การใช้สิทธิทางศาลในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ได้นอกจากนี้การฟ้องร้องบังคับคดีในทางแพ่งนั้นจะมีขั้นตอนในการดำเนินการที่ยุ่งยากและซับซ้อนเสียเวลามาก ทำให้ผู้บริโภคไม่อาจใช้สิทธิของตนในกรณีนี้ได้

3. กฎหมาย กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค การกระจายและแยกกันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างและซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดความไม่สะดวกและสับสนทั้งแก่ผู้ประกอบการค้า ผู้บริโภคและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการที่จะต้องปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ภายใต้ความดูแลของสำนักงานนายกรัฐมนตรี กฎหมายว่าด้วยอาหารและยา และกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอางอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและการควบคุมอาคารอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ

กฎหมายบางฉบับได้มีการใช้บังคับมาเป็นเวลานานและไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมจึงมีข้อบกพร่องต่างๆ ในการบังคับใช้มาก เช่น พระราชบัญญัติฯ 2510 พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. 2495 ฯลฯ

4. การแทรกแซงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีคดีคุ้มครองผู้บริโภคที่ยังค้างการพิจารณาอยู่จำนวนมาก มีหลายคดีที่สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์เพราะขาดกำลังคน งบประมาณ และการแทรกแซงจากอำนาจรัฐที่เหนือกว่าด้วย มีนักการเมืองที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจมาอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและเข้ามามีอำนาจควบคุมดูแลสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค เป็นช่องทางให้กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจแทรกแซงได้โดยง่าย (คณะกรรมการกลั่นกรองร่างกฎหมาย สภานายความ)

5. ผู้บริโภคขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของตน ไม่รู้ถึงสิทธิที่พึงมีพึงได้ของตน ไม่รู้ว่าการกระทำของตนนั้นถูกต้องหรือผิดกฎหมายหรือการกระทำของคู่กรณีของตนนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เป็นการเอาเปรียบหรือไม่ หรือแม้จะรู้กฎหมายแต่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ

เพราะขนาดอำนาจต่อรองทำให้ต้องอยู่ในภาวะจำยอม นอกจากนี้ ผู้บริโภคที่ขาดการศึกษาหรือที่มีรายได้น้อยบริโภคสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และขาดการป้องกันที่ถูกต้องเหมาะสม เช่น การใช้สารเคมีเพื่อฆ่าแมลงของชาวไร่ ชาวนา ฯลฯ นอกจากนี้ ผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าหรือบริการจากโฆษณาที่เกินความเป็นจริงหรือคุณภาพของสินค้าหรือบริการที่ได้รับไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้ เช่น ในเรื่องอาหารเสริมหรือยาสุขภาพอ้างว่าช่วยให้ผู้บริโภคมีสุขภาพดีและมีผลกำลัง ฯลฯ

6. การให้ข้อมูลหรือคำเตือนล่วงหน้าในกรณีของสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคเป็นไปอย่างไม่โปร่งใส เช่น คำเตือนถึงโทษของบุหรี่หรือเงื่อนไขในสัญญาบัตรเครดิตที่ใช้ตัวหนังสือเล็กมาก หรือการโฆษณาโทรทัศน์ถึงคำเตือนจากการบริโภคเครื่องดื่มชูกำลังที่ใช้คำพูดเร็วมาก ฯลฯ

ผู้บริโภคขาดข้อมูลและเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ข้อมูลส่วนใหญ่ในการตัดสินใจเลือกซื้อเป็นข้อมูลของผู้ประกอบธุรกิจเช่น 90 เปอร์เซ็นต์ของคนทำประกันเพราะคนขายประกัน ทำให้ปัญหาผู้บริโภคขาดข้อมูล ความรู้ ขาดความตระหนักในปัญหาทั่วไปและปัญหาที่สลับซับซ้อนอ่อนแอและขาดอำนาจต่อรอง

7. ขาดการรวมกลุ่มต่อรองผลประโยชน์ของผู้บริโภค และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคขาดการมีส่วนร่วมจากผู้บริโภค

การดำเนินงานของรัฐที่ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้บริโภค ความพยายามของรัฐที่ผ่านมาในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค นับได้ว่าการพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่ด้วยความสลับซับซ้อนและมีหลายหน่วยงานดำเนินการ ตลอดจนแนวคิดในการดำเนินงานที่ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้บริโภค ทำให้นโยบายข้อบังคับ มาตรการที่กำหนดโดยรัฐที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์กลายเป็นมาตรการที่เกิดผลกระทบต่อนักบริโภค ผู้บริโภคก็ขาดการรวมพลังที่ชัดเจนเนื่องจากต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจที่ซับซ้อน

การกำหนดมาตรการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ส่วนใหญ่ไม่มีตัวแทนผู้บริโภคให้ความเห็นและไม่มีการให้ข้อมูลหรือเผยแพร่ให้ผู้บริโภคได้รับทราบ

8. การคุ้มครองผู้บริโภคมีหลายหน่วยงานมากที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ไม่ได้ทำหน้าที่ประสานงานในการคุ้มครองผู้บริโภคมากนัก พบอุปสรรคจากการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานราชการซึ่งไม่เป็นกลางถูกแทรกแซงทั้งจากการเมืองและนักธุรกิจตลอดจนหน่วยงานมักให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการมากกว่าผู้บริโภค เช่น การนำจดหมายของผู้ประกอบการมาตอบข้อสงสัยหรือการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค

9. งบประมาณสนับสนุนงานเพื่อผู้บริโภคมีจำกัด งบประมาณจากภาครัฐไม่แน่นอน แหล่งทุนบางแห่งเห็นว่างานเพื่อผู้บริโภคเป็นประเด็นชนชั้นกลางหรือคนรวยมากกว่าประเด็นของคนจนหรือคนชายขอบ ขณะที่ชนชั้นกลางยังไม่พัฒนาในการสนับสนุนกิจกรรมเพื่อการสาธารณะประโยชน์มากนัก

6.6.5 ข้อเสนอแนะ

1. รวมกฎหมายด้านผู้บริโภคมาเป็นฉบับเดียวและมีหน่วยงานเดียว ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้บริโภคที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยปรับปรุงกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันให้มารวมอยู่ในฉบับเดียวกันและให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านนโยบายผู้บริโภคเพียงหน่วยงานเดียว และมอบหมายให้หน่วยงานภาคปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นผู้ปฏิบัติ และเมื่อมอบหมายแล้วต้องติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งจะก่อให้เกิดความสะดวกและไม่สับสนแก่ทั้งผู้บริโภคและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย มีข้อพึงสังเกตว่าการแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริโภคของประชาชนนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับการมีมาตรการทางกฎหมายที่ดีเยี่ยมเท่านั้น หากแต่ต้องประกอบด้วยความสำนึกในการบริโภคที่ฉลาดและความรับผิดชอบในการประกอบธุรกิจที่ผู้ประกอบการธุรกิจควรมีต่อสังคมส่วนรวม

2. รมรณรงค์ให้ตระหนักถึงสิทธิผู้บริโภค การพยายามปลูกฝังความคิดและความรู้สึกในหมู่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจให้ตระหนักถึงสิทธิความเป็นสังคมการบริโภคให้มากขึ้นก็เป็นอีกทางหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นงานที่มีความสำคัญมาก แม้จะมีมาตรการทางปราบปรามมิให้ผู้กระทำผิดในแง่ของการบริโภคอย่างใดเพียงใดก็ตาม หากผู้บริโภคเองยินยอมที่จะเป็นฝ่ายด้อยกว่าไม่นำพาต่อการถูกละเมิดสิทธิของตนเสียแล้ว การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อปราบปรามผู้กระทำผิดก็คงจะเป็นไปไม่ได้

รวมถึงสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในเรื่องของสินค้าและวิธีการใช้ ผู้บริโภคควรจะได้เรียนรู้และเข้าใจปัญหา ตลอดจนวิธีการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงอันตรายจากการใช้สินค้าที่มีพิษหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อที่จะได้คุ้มครองตนเองในเบื้องต้นก่อน รวมทั้งดำเนินการเผยแพร่ความรู้เพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคเพื่อเป็นการส่งเสริมพลานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์มากที่สุด การให้ความรู้ ความเข้าใจก็จะทำให้ผู้บริโภคลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิตนเอง

3. ควรเร่งให้มีการรับรองและสนับสนุนให้มีการก่อตั้งสมาคมหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น โดยสมควรกำหนดด้วยว่าสมาคมหรือองค์กรดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยตัวแทนของสถาบันต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ การรวมตัวของผู้บริโภค ให้เข้มแข็งจะทำให้ผู้บริโภคมีอำนาจต่อรองกับภาครัฐ ผู้ประกอบการธุรกิจมิให้เอาเปรียบประชาชนผู้เป็นผู้บริโภค โดยรัฐควรปรับแนวคิดว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีหน้าที่เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

4. สนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรผู้บริโภคที่มีอยู่เดิมให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและใช้มาตรการลงโทษทางสังคมและพิจารณาหาแนวทางให้อำนาจองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคสามารถฟ้องร้องแทนสมาชิกได้ (แผนพัฒนา 9) โดยในการทำงานนั้นทางราชการอาจสนับสนุนในด้านวิชาการและงบประมาณให้แก่สมาคมผู้บริโภคและสหภาพผู้บริโภค ได้ตามความเหมาะสม รวมถึงการระดมเงินทุนในรูปแบบต่างๆ อาทิ ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อสนับสนุนบทบาทขององค์กรคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้สามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ 9)

5. ปรับปรุงสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรเร่งดำเนินการจัดทำสัญญามาตรฐานต่างๆ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ผู้บริโภคที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในกรณีที่ต้องทำสัญญากับผู้ที่มีอำนาจต่อรองในด้านต่างๆ ที่สูงกว่า นอกจากนี้ในการเข้าทำสัญญาโดยการลงลายมือชื่อผู้บริโภคควรตรวจสอบความถูกต้องของเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ได้เจรจาตกลงกันไว้ หากมีข้อสงสัยควรปรึกษาผู้ที่มีความรู้เพื่อให้แน่ชัดเสียก่อน

6. ผู้บริโภคควรใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการซื้อสินค้าและการรับบริการเป็นต้นว่า ควรตรวจสอบการแสดงฉลากของสินค้า ปริมาณ และราคา ว่ามีความถูกต้องยุติธรรม ควรหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณภาพ แหล่งกำเนิด ตลอดจนลักษณะของสินค้าว่าเป็นจริงดังที่โฆษณาไว้หรือไม่ การสร้างทางเลือกและสนับสนุนข้อมูลข่าวสารทางเลือกที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้บริโภคเท่าทันและมีทางเลือกเพิ่มขึ้น

7. พัฒนาระบบข้อมูลกลางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคและข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนที่จะใช้ฟ้องร้องและพิทักษ์สิทธิอันพึงมีได้

การพัฒนาความร่วมมือในการส่งต่อข้อมูลผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมายเป็นอันตรายการสร้างทางเลือกในการบริโภคในผลิตภัณฑ์ที่ซับซ้อนมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง เช่น ผักปลอดสารพิษ ปัญหาฟอร์มาลีนในอาหารทะเล สารเส้นคอลในเนื้อหมู และการเผยแพร่ให้ผู้บริโภคได้รับรู้อย่างกว้างขวางและทันสถานการณ์ เพื่อการเฝ้าระวังและตรวจสอบได้อย่างทันท่วงที

ข้อเสนอแนะด้านรัฐธรรมนูญ

มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ทั้ง 2 ววรรค มีเนื้อหาที่บัญญัติไว้เป็นหลักการที่ครอบคลุมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเพียงพออยู่แล้ว และยังมีการบัญญัติให้มีองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคที่มีตัวแทนผู้บริโภคร่วมอยู่ด้วย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแต่ประการใด ก็ต้องช่วยกันประสานงานและตรวจสอบการทำงานขององค์กรนี้ต่อไปในอนาคต

สิ่งที่สำคัญ ควรเร่งออกกฎหมายบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยยึดหลักความเป็นอิสระของคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อให้ความเห็นได้โดยไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐและภาคธุรกิจ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายที่ต้องออกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 57

1. ความเป็นอิสระของคณะกรรมการอิสระในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ความเป็นอิสระก็คืออิสระจากภาคการเมือง ธุรกิจและราชการ แต่ก็ต้องร่วมมือกับภาควิชาการและภาคประชาชน

2. สิทธิของผู้บริโภค ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับการคุ้มครองดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิที่จะได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองตนเองและผู้บริโภค
- (2) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการโฆษณาที่ทำให้เกิดการบริโภคเกินสมควร
- (3) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการพิสูจน์ความผิด การระงับการพิสูจน์ความผิดถือเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ

3. องค์ประกอบ

ให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งวุฒิสภาเลือกจากตัวแทนองค์กรผู้บริโภคที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์ โดยมีตัวแทนผู้บริโภคจากภูมิภาคไม่น้อยกว่าเจ็ดคน และต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมทั้งหญิงและชาย

4. อำนาจหน้าที่

กรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะให้ความเห็นแก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และการให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริโภคหรือองค์กรผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค
- (3) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในการส่งเสริมผู้บริโภคและคุ้มครองผู้บริโภค
- (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ในการคุ้มครองผู้บริโภค

5. สำนักงาน

องค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่ควรมีสำนักงานไปสังกัดกับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เพราะว่าคณะกรรมการมีหน้าที่ในการให้ความเห็น เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร การสังกัดฝ่ายบริหารอาจถูกแทรกแซงได้ การให้ความเห็นจากองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคต้องมีความเป็นกลางในการให้ความเห็นจริงๆ ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายบริหาร ฝ่ายทุน มิเช่นนั้นฝ่ายบริหารหรือทุนอาจใช้องค์กรอิสระเป็นเครื่องมือได้

6. กองทุน

ในการให้ความเห็นของคณะกรรมการอิสระ ต้องมีความรู้ ทักษะ ไม่ว่าจะเป็นงานวิจัย การสนับสนุน

ความเข้มแข็งของผู้บริโภค ซึ่งต้องมียงบประมาณเป็นส่วนสนับสนุนด้วย โดยมีกองทุนขึ้นมา ไม่อย่างนั้น คณะกรรมการจะไม่สามารถให้ความเห็นที่มีน้ำหนัก น่าเชื่อถือได้

กองทุนเป็นกองทุนอุดหนุนการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของภาคประชาชนหรือองค์กรอิสระที่มีส่วนร่วมในการช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการ ไม่ใช่เพียงเพื่อเป็นการพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งค่อนข้างแคบเหมือนเดิมและควรมีคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยให้คณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคคัดเลือกคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรผู้บริโภค นักวิชาการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารกองทุน

ให้การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาผู้บริโภคเพื่อสนับสนุนกิจการผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

1. เงินที่รัฐจัดสรรให้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม
2. เงินค่าปรับจากการลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
3. เงินหรือทรัพย์สิน ที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
4. เงินดอกผลของกองทุน

เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อการดังต่อไปนี้

1. ช่วยเหลือและอุดหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
2. สนับสนุนองค์กรผู้บริโภคในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
3. จัดสรรให้สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคเพื่อการดำเนินการและการบริหารงาน
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคมอบหมาย

7. การตรวจสอบ

คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภคควรถูกตรวจสอบได้ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด ควรเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในสัดส่วนที่เป็นธรรม ในการตัดสินใจต่อมาตรการของรัฐ โดยการปรับคณะกรรมการชุดต่างๆ ของหน่วยงานรัฐให้มีผู้แทนผู้บริโภคเพื่อร่วมให้ความเห็นและตัดสินใจในนโยบายและมาตรการต่างๆ ในระหว่างที่องค์การอิสระผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ยังไม่แล้วเสร็จ

7

สิทธิทางการเมือง

ความเบื้องต้น

สิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิที่สำคัญสำหรับประชาชนในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ทั้งการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรของสังคม แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เพิ่มสิทธิทางการเมืองให้กับประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญก่อนๆ จำนวนมากและบทบัญญัติหลายประการที่สะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมและสนับสนุนหลักการ อุดมการณ์ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็มีบทบัญญัติหลายข้อที่แสดงถึงความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย สำหรับงานวิจัยในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงบทบัญญัติที่มีปัญหาในเชิงหลักการและบทบัญญัติที่มีปัญหาในเชิงปฏิบัติ โดยได้จำแนกและวิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง, สิทธิการลงประชามติ, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และเสรีภาพในการรวมตัว

7.1 สิทธิการรับสมัครเลือกตั้ง

7.1.1 หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

7.1.1.1 มาตรา 107 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
- (4) ...

7.1.1.2 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

7.1.2 สภาพปัญหาหลักการประชาธิปไตย

ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นั้น ประชาชนไม่ว่าจะมีความรู้ในระดับใดรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีสิทธิในการสมัครเข้าเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สิทธิบุคคลเพียงจำนวนน้อยกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นอภิสิทธิ์ชนทางการศึกษาและชนชั้นนำเท่านั้นที่มีโอกาสสมัครเข้าไปบริหารประเทศและเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ดังที่มาตรา 107 (3) ระบุว่า บุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และในมาตรา 125 (3) บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

การบัญญัติในลักษณะนี้แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะอ้างเหตุผลว่าเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่โดยมีการสำรวจความคิดเห็นในระยะเวลาก่อนการร่าง แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าข้อบัญญัตินี้เป็นการตัดสิทธิหรือลดทอนสิทธิทางการเมืองของคนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นการสร้างความไม่เท่าเทียมในเชิงโอกาสทางการเมืองที่คนจำนวนมากไม่มีวันบรรลุถึงด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจสังคมที่พวกเขาไม่มีโอกาสเลือก มีคนจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาสำเร็จในระดับปริญญาตรีเนื่องจากความยากจน ดังนั้นแม้บทบัญญัตินี้จะระบุอย่างชัดเจนในเรื่องกำแพงด้านการศึกษา แต่สิ่งที่ซ่อนเร้นและลึกลงไป การระบุเรื่องนี้มีนัยว่าเป็นการสร้างกำแพงกีดกันคนจนด้วยเช่นกัน คนจนที่การศึกษาต่ำจึงเป็นกลุ่มคนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ให้สิทธิในการสมัครเข้าไปเป็นตัวแทนในการบริหารประเทศ หากประชาธิปไตยหมายถึงวิถีชีวิตที่ตั้งอยู่บนฐานคติแห่งความเสมอภาคของปัจเจกชนทุกคน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ทำลายหลักการนี้และโดยบทบัญญัติแห่งข้อนี้ได้แบ่งชนชั้นทางสังคมภายใต้หลักคิดของทฤษฎีชนชั้นนำนิยม (Elitism) ที่ระบุว่า การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองจำกัดอยู่ในคนเพียงจำนวนน้อยที่เป็นสมาชิกของกลุ่มชนชั้นนำในสังคมและมีทักษะทางการเมือง ขณะที่คนส่วนใหญ่เป็นมวลชนที่โง่เขลาไร้การศึกษาจึงไม่ควรมีโอกาสเข้าไปเป็นผู้ปกครองประเทศ (Birch, 1993: 169-172) ดังนั้นข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรานี้จึงเป็นข้อบัญญัติที่ทำลายอุดมการณ์ขั้นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และได้สละทวนหลักคิดของทฤษฎีชนชั้นนำนิยมซึ่งเป็นรากฐานของอุดมการณ์ในระบอบเผด็จการอย่างชัดเจน

7.2 สิทธิการลงประชามติ

7.2.1 หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภา ผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวาระหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับรัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

7.2.2 สภาพปัญหาของหลักการประชาธิปไตย

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บรรจุหลักคิดใหม่เกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองที่ไม่เคยได้รับการใส่ใจอย่างเป็นทางการมาก่อนในสังคมไทยขึ้นมาหลายประการ แต่สิทธิที่สำคัญประการหนึ่งคือ การลงประชามติ (Referendum) ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 214 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ แต่การออกเสียงประชามตินี้เป็นไปเพียงเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญที่มีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ผลของประชามติไม่ใช่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องที่มีการลงประชามติ แต่เป็นสิ่งประกอบที่ฝ่ายบริหารนำไปเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ

การที่รัฐธรรมนูญไม่ยอมรับผลของการลงประชามติว่าเป็นการตัดสินใจของประชาชนที่มีผลผูกพันต่อรัฐและองค์กรของรัฐนั้น แสดงให้เห็นว่าการให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนในเรื่องนี้เป็นการให้สิทธิที่ขาดความสมบูรณ์และไม่สอดคล้องกับหลักการลงประชามติในลักษณะสากลที่ถือว่าการลงประชามติเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Last Decision-making) ดังนั้นการบัญญัติที่ดูเสมือนว่าเป็นการ

เพิ่มสิทธิการเมืองให้ประชาชนนั้น มีนัยความหมายอื่นแอบแฝงและซ่อนเร้นดำรงอยู่ไม่น้อย อาจมีผู้โต้แย้งว่าแม้จะไม่เขียนให้ผลของประชามติเป็นที่สุด แต่รัฐบาลก็คงจะตัดสินใจไปตามผลประชามตินั้น คงจะไม่มีรัฐบาลใดที่กล้าฝืนกระแสของประชามติได้ แต่ข้อโต้แย้งเช่นนี้ย่อมอาจเกิดขึ้นจริงหรือไม่อาจเกิดขึ้นจริงก็ได้ เพราะรัฐบาลมีทั้งที่รับฟังเสียงประชาชนและรัฐบาลที่ถือว่าเสียงของประชาชนมีน้ำหนักน้อยในการตัดสินใจบางเรื่อง และการที่ไม่ระบุให้ผลการลงประชามติเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ย่อมไม่จูงใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิในการลงประชามติเท่าที่ควร เพราะประชาชนไม่มั่นใจในประสิทธิภาพของกลไกนี้ และส่งไปให้โอกาสการไปใช้สิทธิในการลงประชามติจะน้อยลง

ดังนั้นการบัญญัติให้สิทธิทางการเมืองที่ไม่สมบูรณ์ แทนที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมแสดงสิทธิ กลับกลายเป็นเครื่องมือในการบั่นทอนโอกาสในการใช้สิทธิทางการเมือง ทำให้ความศรัทธาในกลไกที่ได้สร้างขึ้นมาลดลง และทำที่สุดสิทธิทางการเมืองเหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจที่ความหมาย กลายเป็นอักษรที่ดูสวยงามประดับประดาสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ที่ได้ประโยชน์ต่อการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไป

แม้จะให้ผลการลงประชามติเป็นข้อผูกพันที่รัฐและองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่ใช่ว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ จากการใช้ประชามติจะเป็นเรื่องง่าย ดังที่มีตัวอย่างให้เห็นมากมายในต่างประเทศที่มีการใช้ผลการลงประชามติในลักษณะนี้ เช่น กรณีประเทศออสเตรเลีย ผลการลงประชามติจะเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียจะต้องใช้วิธีการลงประชามติจึงจะสามารถแก้ไขได้ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ค.ศ. 1901 ถึง 1987 มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ 38 ครั้ง ที่นำไปสู่การลงประชามติ ปรากฏว่ามีเพียง 8 ครั้งเท่านั้นเองที่ประสบความสำเร็จหรือมีการแก้ไขเกิดขึ้น กรณีที่ใช้การลงประชามติและประสบความสำเร็จในประเทศออสเตรเลีย เช่น การเปลี่ยนแปลงการเกษียณอายุของศาลสูงเป็น 70 ปี (Henderson, 1989: 165-166) ส่วนกรณีที่ไม่ประสบความสำเร็จที่มีการลงประชามติครั้งล่าสุดคือ การเปลี่ยนแปลงประมุขของประเทศออสเตรเลียจากพระราชินีอังกฤษ เป็นบุคคลในที่มีสัญชาติเป็นชาวออสเตรเลีย เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้การที่จะระบุให้ผลการลงประชามติเป็นที่สุดจึงไม่ใช่เรื่องที่เป็นการสุ่มเสี่ยงทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะประชาชนมีวิจรรย์ญาณที่จะคิดตัดสินใจว่าสิ่งใดที่เหมาะสมและควรต่อประเทศที่ตนเองเป็นเจ้าของ ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214 เสียให้ถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตยของสากลซึ่งเป็นการเคารพสิทธิในการตัดสินใจของประชาชนอย่างแท้จริง

7.3 เสรีภาพการชุมนุม

7.3.1 หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในการใช้ถ้อยคำบัญญัติเรื่องสิทธิในการชุมนุม รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ จะบัญญัติเรื่องนี้ไว้ว่า “ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมกันโดยสงบ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” การบัญญัติในลักษณะนี้ทำให้การใช้สิทธิของประชาชนขึ้นกับกฎหมายที่บัญญัติออกมา ในประเด็นนี้ อมร รัชศาสตร์ ได้ชี้ว่า รัฐบาลที่ผ่านมามีแนวโน้มไม่ออกกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยในการใช้สิทธิของประชาชน ตรงกันข้ามกลับออกระเบียบข้อบังคับเพื่อกีดกันการใช้สิทธิของประชาชน (อมร รัชศาสตร์, 2543: 69)

7.3.2 สภาพปัญหาของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อหลักเสรีภาพในการชุมนุม

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากเดิมและผู้ร่างมีเจตนารมณ์ส่งเสริมการใช้สิทธิ แต่เมื่อพิจารณาวรรคสองของมาตรา 45 จะเห็นได้ว่ามีสาระในเชิงเนื้อหาแทบไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เพราะข้อความในวรรคนี้ได้เปิดช่องแก่รัฐในการใช้อำนาจในการกีดกันการชุมนุมได้ดังเดิม โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ นั้นหมายความว่าหากประชาชนจะใช้สิทธิในการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ “รัฐก็สามารถใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เดิมแล้วเป็นเครื่องมือในการปิดกั้นการใช้สิทธิเฉกเช่นในอดีต ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติในลักษณะจำกัดสิทธิในการชุมนุม” อาทิ

1) การใช้เสียงในที่สาธารณะ

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ในการชุมนุมส่วนใหญ่เสียงไม่ได้ที่จะต้องมีการใช้เครื่องขยายเสียงเพราะผู้นำในการชุมนุมต้องการสื่อสารกับผู้เข้าร่วมชุมนุมอย่างทั่วถึง และสื่อสารไปยังผู้อื่นๆ ที่ผ่านไปมาด้วย การสื่อสารในลักษณะนี้ผู้ใช้กฎหมายตีความว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไปได้ ผู้นำในการชุมนุมที่ต้องการใช้เครื่องขยายเสียงจึงต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อนจึงจะใช้เครื่องขยายเสียงได้ โดยใบอนุญาตจะระบุเวลา และสถานที่ที่ใช้เครื่องขยายเสียง ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงมีศักยภาพเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกีดกันการใช้สิทธิในการชุมนุมได้ประการหนึ่ง

2) การจราจร

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติห้ามการเดินขบวนในลักษณะเป็นการกีดขวางทางจราจรหรือกระทำการใดๆ บนทางเท้าหรือท้องถนนที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นในการใช้สัญจรไปมาโดยไม่มีเหตุอันควร การใช้ท้องถนนในการเดินขบวนนั้นต้องขออนุญาตใช้เส้นทางต่อเจ้าพนักงานจราจรเมื่อได้รับอนุญาตจึงเดินขบวนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การประท้วงหรือการเดินขบวนของประชาชนใน

ระยะหลัง มักจะมีแบบแผนหนึ่งของผู้ชุมนุมในการเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาลและสาธารณะคือการปิดถนน ซึ่งเป็นการปิดกั้นการจราจรอย่างสิ้นเชิง รัฐจึงใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการจัดการหรือชู่ว่าจะจัดการกับผู้ชุมนุมอย่างเด็ดขาดในกรณีที่ผู้ชุมนุมละเมิดกฎหมายฉบับนี้

3) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

ด้วยการอ้างเหตุผลของรัฐในการดำเนินการใดๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ทำให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ กลไกตามกฎหมายภายใต้เหตุผลนี้คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและมีอำนาจประกาศห้ามการชุมนุม ณ ที่ใดๆ ภายในประเทศ ห้ามประชาชนออกนอกเคตสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามการโฆษณาหรือพิมพ์เอกสารใดๆ ที่อาจกระทบถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 จัดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานในการวางแผนป้องกันภัยต่างๆ ดังนั้นในการชุมนุมของประชาชนที่คณะกรรมการเห็นว่าก่อให้เกิดภัยอันตรายสาธารณะขึ้น ก็สามารถใช้มาตรการบางอย่างจัดการได้ นอกจากนี้ยังมีการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศในภาวะคับขันของฝ่ายทหาร โดยการประกาศกฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ในขณะที่ประกาศกฎอัยการศึกเจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการออกคำสั่งจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม โดยห้ามไม่ให้ประชาชนชุมนุมเกินห้าคนขึ้นไปและห้ามประชาชนออกจากเคตสถานในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งประมวลกฎหมายอาญาที่มีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมหรือมั่วสุมกันโดยผิดกฎหมายและกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย เช่น ความผิดฐานบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ (มาตรา 116) ความผิดฐานยุยงให้หยุดงาน (มาตรา 117) ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคน (มาตรา 215 และ 216) และความผิดฐานกีดขวางทางสาธารณะในการจราจรทางบก (มาตรา 385) เป็นต้น (กุลพล พลวัน, 2543 : 265-268)

จากที่หยิบยกมาจะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิในการชุมนุมแก่ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับมีปัญหาอุปสรรคมากมายในข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จนทำให้สิทธิในการชุมนุมนั้นต้องถูกบั่นทอนหรือบิดเบือนไป ตลอดจนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจจากกฎหมายเหล่านี้ในการสกัดกั้นไม่ให้ประชาชนแสดงสิทธิในการชุมนุมได้อย่างเต็มที่

ในปี 2544 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะขึ้นมา โดยให้เหตุผลที่ต้องดำเนินการร่างกฎหมายนี้ว่า การชุมนุมในปัจจุบันมีมาก และบางครั้งผู้ชุมนุมจะมีการปิดกั้นถนนซึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน บางครั้งใช้ความรุนแรง สร้างความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของทางราชการและเอกชนทั่วไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงตั้งคณะทำงานยกร่างกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกและจัดช่อง

ทางเพื่อให้การเรียกร้องที่ไม่ขัดต่อกฎหมายไปสู่การแก้ปัญหาที่ถูกต้องรวดเร็ว รวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันความเดือดร้อนหรือความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ที่ ดช 0007.24/6906) คณะทำงานชุดนี้ได้ทำแบบสอบถามส่งไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้และรวบรวมเพื่อจัดทำเป็นร่างกฎหมายต่อไป

จากการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีดำริในการร่างกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะสะท้อนให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติต่อการชุมนุมในเชิงลบที่ต้องมีการควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดและสำหรับเหตุการณ์และเหตุผลที่หยิบยกมาอ้างนั้นเรื่องที่สำคัญคือการปิดถนนของผู้ชุมนุม ทั้งที่โดยปกติรัฐก็มีการปิดถนนเพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ มากมาย เช่น การปิดถนนบริเวณถนนสีลมที่กรุงเทพฯ และถนนท่าแพที่เชียงใหม่เพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ หรือการปิดถนนเพื่อทำพิธีสวนสนามหรือรัฐพิธี การปิดถนนเหล่านี้แม้อ้างว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งแท้จริงแล้วก็มีเพียงคนกลุ่มเดียวเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ และปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือละเมิดสิทธิผู้อื่นที่ไม่ชอบหรือไม่เห็นด้วยกับกิจกรรมเหล่านั้นซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้ถนนในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในสิ่งเหล่านี้ได้ ประชาชนที่เดือดร้อนก็ย่อมมีสิทธิไม่แตกต่างกัน ดังนั้นการมุ่งเฉพาะควบคุมและกีดกันประชาชนที่ต้องการแสดงสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ละเลยในกิจกรรมที่รัฐดำเนินการ ทั้งที่ผลจากกิจกรรมก็ไม่ต่างกัน จึงเป็นการดำเนินการในลักษณะมาตรฐานเชิงซ้อน (Double Standard) ซึ่งขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 5 ที่ระบุว่า ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเชื้อชาติใด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

นอกจากนั้นในต้นปี 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือ ที่ นร 0205/ ว. 70 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 ระบุให้หัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บังคับตำรวจในระดับจังหวัดให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังและเคร่งครัด หากกลุ่มผู้ชุมนุมทำผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราชการและเอกชน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ที่ นร 0205/ว. 70) ต่อมากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนได้มาประท้วงรัฐบาลและเรียกร้องให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ โดยให้เหตุผลว่ามติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มใช้ความรุนแรงในการจัดการกับผู้ชุมนุมใช้สิทธิทางการเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีก็ยังยืนยันตามเดิมโดยไม่มีการยกเลิกมตินี้แต่อย่างใด

7.3.3 สภาพปัญหาการใช้สิทธิในการชุมนุมของประชาชน

จากการประชุมกลุ่มย่อยของคณะนักวิจัยกับกลุ่มผู้ใช้สิทธิในการชุมนุม มีข้อสรุปสำคัญหลายประการดังนี้

ประการแรก การรับรู้สิทธิของประชาชนในการชุมนุมมีมากขึ้น โดยในการชุมนุมปัจจุบัน ผู้ชุมนุมจะลดการหยิบยกลิทธิในการชุมนุมเพื่อใช้เป็นข้ออ้างเพื่อแสวงหาความชอบธรรมต่อสาธารณะในการชุมนุมลง

และมีการหยิบยกเนื้อหาที่เป็นประเด็นปัญหาที่นำมาสู่การชุมนุมมากขึ้น เพื่อใช้เป็นประเด็นในการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาดำเนินการแก้ปัญหาได้อย่างตรงประเด็น

ประการที่สอง ทิศนะของสังคมและชนชั้นกลางต่อการชุมนุม เนื่องจากการชุมนุมหลายครั้งมีการปิดถนนและเป็นปัญหาสำหรับการเดินทางของชนชั้นกลาง โดยเฉพาะการชุมนุมในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงได้มีการประเมินว่าสังคมและชนชั้นกลางมีท่าทีและมุมมองต่อการชุมนุมอย่างไร ในกรณีนี้ได้มีการจำแนกตามผลของการชุมนุมกล่าวคือหากการชุมนุมนั้น ผู้ชุมนุมสามารถสร้างมติมหาชนได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคม แม้การชุมนุมจะใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สังคมก็ยอมรับได้เช่นกรณีการชุมนุมเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 การชุมนุมของนักธุรกิจเพื่อขับไล่รัฐบาลพลเอกชวลิต การก่อการจลาจลของประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชเพื่อต่อต้านการปฏิบัติงานของตำรวจ เป็นต้น แต่ถ้าหากว่าการชุมนุมนั้นผู้ชุมนุมไม่สามารถชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์ของการชุมนุมและผลประโยชน์ของสาธารณะได้ และผู้ชุมนุมใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สังคมและสาธารณะก็จะไม่ยอมรับและวิพากษ์วิจารณ์ดำเนินการชุมนุมนั้น การชุมนุมใดที่ขาดการสนับสนุนจากสาธารณะโอกาสที่ข้อเรียกร้องต่างๆ จะประสบความสำเร็จก็จะลดลง

ประการที่สาม ปริมาณการชุมนุมในภาพรวม ปริมาณการชุมนุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง 2545 มีแบบแผนไม่คงที่ โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปี 2540 จากนั้นลดลงในปี 2541 แต่กลับเพิ่มขึ้นอีกในปี 2542 และ 2543 และมีแนวโน้มจะลดลงอีกครั้งในปี 2544 และ 2545 จากข้อมูลดังกล่าวไม่อาจจะระบุได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลทำให้การชุมนุมเรียกร้องเพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่หากพิจารณาในแง่ของรัฐบาลก็จะเห็นแบบแผนที่ชัดเจนกว่าคือ การชุมนุมเรียกร้องในสมัยรัฐบาลชวน (2540-2543) มีแนวโน้มมากกว่าการชุมนุมเรียกร้องในช่วงแรกของรัฐบาลทักษิณ (2544 เป็นต้นมา)

เหตุที่การชุมนุมในสมัยรัฐบาลทักษิณมีแนวโน้มลดลง กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่า เกิดจากเงื่อนไขหลัก 3 ประการคือ ประการแรกรัฐบาลทักษิณมีแนวทางในการเข้าไปจัดการและแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เป็นสาเหตุของการชุมนุมอย่างจริงจังมากขึ้น ทำให้ปัญหาของประชาชนจำนวนหนึ่งได้รับการแก้ไขโดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการชุมนุมเรียกร้อง ประการที่สอง รัฐบาลทักษิณมีแนวโน้มใช้มาตรการที่แข็งกร้าวในการจัดการกับผู้ชุมนุมมากขึ้น ดังนั้นอาจทำให้ผู้ที่ต้องการเรียกร้องไม่กล้าที่จะใช้วิธีการชุมนุมเป็นเครื่องมือในการกดดันทางการเมือง ประการที่สาม ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์และตัดสินข้อพิพาทต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนจำนวนมากหันมาใช้กลไกส่วนนี้แทนการชุมนุมเรียกร้อง

สำหรับประเด็นในการชุมนุมนั้น ประเด็นที่มีแนวโน้มการชุมนุมเรียกร้องลดลงมากอย่างชัดเจนในช่วงปี 2544 คือ การเกษตร กลุ่มอาชีพ และแรงงาน ส่วนประเด็นที่ค่อนข้างคงที่หรือมีจำนวนเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย คือ ประเด็นที่ทำกิน ประเด็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่

ของรัฐ อย่างไรก็ตามสำหรับประเด็นนี้ในครึ่งปีแรกของปี 2545 มีจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากการที่ศาลปกครองสามารถดำเนินงานได้ครอบคลุมพื้นที่ได้มากขึ้น ทำให้ประชาชนที่มีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ช่องทางฟ้องร้องต่อศาลปกครองแทนการชุมนุมประท้วง สำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อมก็มีแบบแผนที่ใกล้เคียงกับประเด็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือค่อนข้างจะคงที่ในช่วงปี 2539 ถึง 2544 จากนั้นลดลงอย่างชัดเจนในปี 2545 ส่วนประเด็นที่เพิ่มขึ้นอย่างค่อนข้างชัดเจนในปี 2543 และ 2544 คือ ประเด็นการคัดค้านโครงการของรัฐ และประเด็นการเมืองและอื่นๆ อย่างไรก็ตามทั้งสองประเด็นมีแนวโน้มจะลดลงเช่นเดียวกันในปี 2545 (ดูรายละเอียดตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนการชุมนุมร้องเรียนของประชาชนระหว่างปี 2539-2545

ประเด็น	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545 (ม.ค.-มิ.ย.)
1. ที่ทำกิน	89	58	66	77	73	74	31
2. การเกษตร	40	100	66	78	88	49	12
3. กลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มอาชีพ)	218	242	219	206	80	84	30
4. ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ	156	157	147	188	126	128	17
5. แรงงาน	69	102	100	113	69	13	14
6. สิ่งแวดล้อม	44	36	40	41	39	43	3
7. คัดค้านโครงการของรัฐ	68	32	30	35	83	110	43
8. การเมืองและอื่นๆ	70	88	41	140	358	296	94
รวม	772	815	709	878	916	797	244

ที่มา: กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ประการที่สี่ ทักษะของรัฐต่อการชุมนุม รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทักษะในเชิงลบต่อการชุมนุม ไม่ชอบการชุมนุม และเห็นว่าการชุมนุมเป็นปัญหาในการบริหาร ผู้นำของรัฐบาลได้แสดงทักษะในเชิงลบต่อผู้นำการชุมนุมที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนและแกนนำชาวบ้านในทางที่ทำให้ชื่อเสียงของผู้นำเหล่านี้เกิดความเสียหายและลดความน่าเชื่อถือลงไปหลายโอกาส เช่นการที่ระบุว่า ผู้นำเกษตรกรที่ชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาลค้าความยากจน อาศัยการประท้วงของเกษตรกรมาบังหน้า โดยเบี่ยงลึกลับอาศัยความยากจนของเกษตรกรเป็นช่องทางในการทำมาหากิน (ผู้จัดการรายวัน, 5 เมษายน 2544, หน้า 18) หรือ ผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนบางคนทำงานเพื่อถ่ายรูปนำไปขอทุนจากแหล่งเงินทุนเป็นต้น นอกจากนี้ผู้นำของรัฐบาลจะมีทักษะในเชิงลบต่อการชุมนุมแล้ว ในระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีทักษะในทิศทางเดียวกันและดูเหมือนจะรุนแรงกว่าด้วยซ้ำ มีการพูดคุยการปล่อยข่าวว่าผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนคอร์รัปชัน ทำให้

ร่ำรวยแตกต่างไปจากชาวบ้านที่พวกเขาพา โดยเงินที่ได้มานั้นได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว และการนำการประท้วงเป็นอาชีพที่ทำให้พวกเขาดำรงชีวิตอยู่ได้ จากทัศนะที่ปรากฏออกมาสู่สาธารณะตามสื่อมวลชนและในทางด้านลึกเกี่ยวกับการชุมนุมและผู้นำในการชุมนุม สะท้อนให้เห็นว่ารัฐมองการชุมนุมในลักษณะที่เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สร้างความยุ่งยากในการบริหารประเทศ ภายใต้หลักคิดเช่นนี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเชื่อว่าการชุมนุมเพื่อแสดงสิทธิของประชาชนเป็นการชุมนุมที่มีเบื้องหลังมีการรับจ้างเพื่อก่อกวนการบริหารงานของรัฐ เป็นการชุมนุมที่มีการยุยงส่งเสริมจากกลุ่มผู้ไม่หวังดีต่อรัฐบาล เมื่อใช้ทัศนะเช่นนี้ในการมองปัญหาแนวทางการทำงานของฝ่ายรัฐจึงมุ่งไปที่จัดการกับแกนนำโดยหากคิดว่าเมื่อแยกสลาย โดดเดี่ยวหรือซื้อตัวแกนนำได้ก็สามารถแยกสลายการชุมนุมได้

ประการที่ห้า ยุทธศาสตร์ในการจัดการการชุมนุมของรัฐ ในเอกสารที่เป็นทางการของรัฐระบุแนวทางและวิธีการปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมว่าใช้หลักเมตตาธรรมควบคู่กับหลักนิติธรรม โดยผู้ชุมนุมที่ได้รับความสะดวกจริงให้ใช้หลักเมตตาธรรมและพยายามแก้ปัญหาให้ตามข้อเรียกร้อง ขณะที่ในกรณีผู้ชุมนุมทำผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการและเอกชน ใช้วิธีการที่รุนแรงผิดกฎหมายก็ต้องใช้หลักนิติธรรม โดยจะหลีกเลี่ยงการใช้กำลังจนถึงที่สุดและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายการระบุดึงการใช้หลักนิติธรรมต่อผู้ชุมนุมที่ทางเจ้าหน้าที่เห็นว่าทำผิดกฎหมายนั้นในข้อเท็จจริงนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมหลายครั้งและบางครั้งดูเหมือนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย เช่นการใช้สุนัขกัดผู้ชุมนุม หรือการทุบตีผู้ชุมนุมจนได้รับบาดเจ็บ เป็นต้น

สำหรับผู้ที่เคยเข้าร่วมการชุมนุมมาก่อนได้สรุปแนวทางหรือยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาการชุมนุมของรัฐบาลจากประสบการณ์ที่พวกเขาได้เผชิญมาดังนี้

1) การเพิกเฉยและความอดกลั้น รัฐบาลชวนใช้ยุทธศาสตร์นี้เป็นหลักในการจัดการกับการชุมนุม โดยใช้ท่าทีที่ไม่สนใจและไม่ยอมรับการชุมนุม เมื่อมีการชุมนุมเกิดขึ้นก็จะปล่อยให้การชุมนุมนั้นดำเนินการต่อไปเรื่อยๆ ทั้งไม่ลงมือจัดการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง และก็ไม่ไปปิดกั้นการชุมนุม สุวิทย์ วัฒนาระบุว่า รัฐบาลชวนใช้ยุทธศาสตร์ปล่อยให้การชุมนุมเหวี่ยงแหงไปเองตามกาลเวลา และผู้นำรัฐบาลชนมีความอดทนต่อการวิพากษ์วิจารณ์ของบรรดากลุ่มผู้ชุมนุมขึ้นค่อนข้างสูง แม้ในบางครั้งจะถูกวิพากษ์อย่างรุนแรง การตอบโต้ก็มีน้อย ขณะที่รัฐบาลทักษิณมีแนวโน้มที่จะใช้ยุทธศาสตร์นี้น้อย และมีความอดทนต่อการวิพากษ์วิจารณ์ของผู้ชุมนุมที่มีต่อตนเองต่ำ เมื่อมีการปราศรัยวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำรัฐบาล ก็จะมีเจ้าหน้าที่เข้ามาบอกให้ยุติและขู่ว่าหากดำเนินการฟุ้งต่อไปก็จะฟ้องหมิ่นประมาท เป็นต้น

2) การเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการชุมนุม แกนนำผู้ที่เคยใช้สิทธิในการชุมนุมระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลชวนมีการเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ชุมนุมค่อนข้างสูง เช่น มีการจัดห้องน้ำ ห้องส้วม การนำน้ำมาบริการ มีการให้เด่นสแก์ผู้ชุมนุมเพื่อให้อาศัยชั่วคราว และหากมีการยุติการชุมนุมก็มีการจัดรถไปส่งผู้ชุมนุมกลับภูมิลำเนาด้วย การบริการในลักษณะนี้ถือว่าเป็นการประกันสิทธิในการชุมนุม ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลทักษิณทั้งที่มีบุคคลที่เคยใช้สิทธิในการชุมนุมในอดีตหลายคนร่วมรัฐบาล

แต่ไม่มีความพยายามในการประกันสิทธิพื้นฐานของการชุมนุม (สุวิทย์ วัดหนู, เสวนากลุ่ม, 6 สิงหาคม 2545) รวมทั้งการประกันเสรีภาพในการชุมนุมก็ลดลงและยังถูกลิดรอนอีกด้วย การประกันเสรีภาพในการชุมนุมนี้ จรัส ดิษฐาภิรักษ์ ให้ความเห็นว่าหมายถึงการที่รัฐต้องเอื้ออำนวยในการใช้เสรีภาพเช่น หากมีการชุมนุมบนถนนสายใดรัฐก็ต้องมีการประชาสัมพันธ์และขอให้ประชาชนเลี่ยงการใช้เส้นทางสายนั้น (เสวนากลุ่ม, 6 สิงหาคม 2545)

3) การสกัดกั้นไม่ให้ชุมนุม เป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลปัจจุบันใช้มากเมื่อเห็นว่าการชุมนุมนั้นกระทบกับความรู้สึกของผู้นำประเทศอื่น เช่นกรณีจะมีการชุมนุมกันในช่วงที่มีนายกรัฐมนตรีประเทศมาเลเซียมาเยือนประเทศไทย มีการห้ามใช้เครื่องขยายเสียงของผู้ชุมนุมและเมื่อผู้ชุมนุมจะเดินขบวนไปที่ทำเนียบรัฐบาลก็ได้มีการห้ามปรามไม่ให้ไปและมีการจัดตำรวจปราบปรามจระเข้จำนวนมากเพื่อคอยรับมือผู้ชุมนุมเพื่อไม่ให้เข้าไปทำความระคายเคืองทางความรู้สึกให้กับผู้นำประเทศมาเลเซีย (สมยศ พุกผาสุข, เสวนากลุ่ม, 9 สิงหาคม 2545) หรือกรณีที่ชาวบ้านจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จะเดินทางเข้ามาชุมนุมในกรุงเทพฯ ตรงกับช่วงเวลาที่นายกรัฐมนตรีประเทศญี่ปุ่นมาเยือนประเทศไทย มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกับผู้ชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลขอให้ผู้ที่มาชุมนุมยกเลิกการเดินทางเข้ามาในกรุงเทพมหานครชั่วคราว โดยขอให้มาภายหลังที่นายกรัฐมนตรีประเทศญี่ปุ่นเดินทางกลับไปแล้ว หากเป็นดังนี้ก็จะช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาชุมนุม แต่ปรากฏว่าชาวบ้านไม่ยอมรับข้อเสนอและยืนยันที่จะเดินทางมา เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจึงสั่งการให้ตำรวจตั้งด่านสกัดกั้นกว่า 7 ด่านเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนเดินทางเข้ามาชุมนุมในกรุงเทพฯ (อุเชนทร์ เชียงแสน, เสวนากลุ่ม, 9 สิงหาคม 2545)

นอกจากการสกัดกั้นในการรักษาหน้าต่ออาคันตุกะชาวต่างชาติผู้มาเยือนแล้ว การชุมนุมในสถานที่บางแห่งก็มีการสกัดกั้นหรือเป็นที่หวงห้ามไม่ให้เกิดการชุมนุม เช่น บริเวณบ้านนายกรัฐมนตรี ในครั้งหนึ่งมีกลุ่มผู้ใช้แรงงานเดินทางไปร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีที่บ้าน แต่ได้ถูกกำลังตำรวจปิดถนนไม่ให้เข้าไป

สำหรับการชุมนุมของผู้ใช้แรงงานนั้นมีปัญหาในเรื่องสถานที่ชุมนุมมากที่สุดเนื่องจากไม่สามารถชุมนุมในบริเวณโรงงานเพราะเป็นทรัพย์สินเอกชน หากมีการชุมนุมก็เป็นความผิดทางอาญาอาจถูกแจ้งความดำเนินคดีข้อหาบุกรุก เมื่อชุมนุมในโรงงานไม่ได้ก็ต้องออกมาชุมนุมในสถานที่สาธารณะซึ่งก็ถูกข้อหาขัดขวางทางจราจรอีก (สมยศ, อ้างแล้ว)

การสกัดกั้นการชุมนุมนับว่าเป็นยุทธศาสตร์ประการหนึ่งที่รัฐดำเนินการที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการทำให้การแสดงออกซึ่งสิทธิทางการเมืองของประชาชนถูกจำกัด

4) การบันทึกถ้อยคำโดยตรวจสอบการเงินของผู้นำ รัฐบาลใช้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เข้าตรวจสอบการทำธุรกรรมบัญชีของแกนนำองค์กรพัฒนาเอกชน 20 คน ที่มีบทบาทในการนำประชาชนมาชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐบาล เช่น แกนนำสมัชชาคนจน ที่ปรึกษาสมัชชา

คนจน ที่ปรึกษาสมัชชาเกษตรกรรายย่อย ประธานมูลนิธิเกษตรกรไทย และผู้อำนวยการโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ เป็นต้น การดำเนินการเช่นนี้ถือว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพของกลุ่มผู้เคลื่อนไหว และเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางที่ไม่ถูกต้องไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของปปง. ผลของการทำเช่นนี้เป็นการบั่นทอนกำลังใจแก่ผู้ที่ใช้สิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนอื่นๆ ที่มีความต้องการใช้สิทธิทางการเมืองเกิดความหวาดระแวงและหวั่นเกรงต่อการใช้สิทธิอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญได้

5) การใช้ความรุนแรง กลุ่มที่เข้าร่วมการเสวนามีความเห็นตรงกันว่ารัฐบาลทักษิณมีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรงมากขึ้นและสูงกว่ารัฐบาลชวน การใช้ความรุนแรงนี้เริ่มจากการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงหากกลุ่มผู้ชุมนุมไม่ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องการ ข้อปฏิบัติเหล่านี้มีความแตกต่างจากรัฐบาลชวนที่มีแนวโน้มการใช้การข่มขู่ต่อผู้ชุมนุมน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย สำหรับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในรัฐบาลชวนที่เป็นเหตุการณ์ใหญ่และชัดเจนมีขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2543 ที่มีการทุบตีและใช้สุนัขกัดผู้ชุมนุมกลุ่มหนึ่งที่พยายามปีนรั้วเข้ามาในทำเนียบรัฐบาล แต่ภาพโดยทั่วไปของรัฐบาลชวนในการจัดการกับผู้ชุมนุมมีแนวโน้มที่จะจัดการโดยไม่จัดการคือทั้งไม่แก้ปัญหของผู้ชุมนุมและไม่ทำร้ายผู้ชุมนุม

สำหรับรัฐบาลทักษิณมีความแตกต่างกันออกไป รัฐบาลได้มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการรับมือกับผู้ชุมนุมอย่างชัดเจน ในด้านหนึ่งจะใช้แนวทางการแก้ปัญหาให้กับผู้ชุมนุม โดยใช้กลุ่มคนที่เป็นอดีตนักกิจกรรมทางสังคมเป็นแกนหลัก กลุ่มนี้มีการวิเคราะห์ติดตามและสั่งการเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการบรรเทาระดับความรุนแรงของปัญหาให้อยู่ในการควบคุม อย่างเช่นการแก้ไขปัญหาม็อบชาคนจน ปัญหาการสร้างโรงไฟฟ้าที่บ่อนอก และหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น ผลของการทำงานของกลุ่มนี้ทำให้ผู้ชุมนุมมีความพอใจระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลทักษิณใช้การแก้ปัญหาโดยวิธีการรุนแรงในการสลายผู้ชุมนุมในการใช้วิธีการนี้ผู้นำรัฐบาลได้นำนายทหารผู้หนึ่งซึ่งมีชื่อเสียงด้านการมีอิทธิพลและการมีความกว้างขวางในกลุ่มนักเลงนอกกฎหมายมาเป็นแกนนำในการแก้ปัญหาการชุมนุมที่ต้องใช้ความรุนแรง สำหรับเงื่อนไขการใช้ความรุนแรงของรัฐบาลนั้นมีดังต่อไปนี้

1) หากแกนนำของผู้ชุมนุมไม่รู้จักรหัสหรือไม่สนิทสนมหรือไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคลในรัฐบาล แนวโน้มการใช้ความรุนแรงก็จะมีสูงเช่น กรณีการใช้ความรุนแรงกับผู้ชุมนุมที่เป็นผู้ใช้แรงงาน หรือผู้ชุมนุมชาวสวนส้ม เป็นต้น

2) การชุมนุมที่ไร้การจัดตั้งและเป็นไปเอง เช่นกรณีการชุมนุมชาวนาที่จังหวัดพิจิตร มีการสลายการชุมนุมโดยการใช้ไม้กระบองตีผู้ชุมนุม

3) การชุมนุมที่การรับรู้ของสาธารณะมีน้อยและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เช่น กรณีการชุมนุมของชาวบ้านในจังหวัดลำพูน เจ้าหน้าที่ตำรวจบุกเข้าไปเผาทำลายบ้านเรือนและรื้อถอนพืชพันธุ์ชาวบ้าน มีการ

จับกุมชาวบ้านและไมยอมให้มีการประกันตัวในระยะแรกๆ (กรุงเทพมหานคร, 19 มิถุนายน 2545, หน้า 2)

4) การชุมนุมที่ขัดผลประโยชน์ของกลุ่มทุน เช่นกรณีการชุมนุมของผู้ใช้แรงงาน ในกรณีนี้กลุ่มผู้เข้าร่วมเสวนาประเมินว่าผู้นำรัฐบาลเป็นชนชั้นนายทุนทำให้ไม่ชอบการชุมนุมผู้ใช้แรงงาน ดังนั้นจึงมีแนวโน้มจะใช้ความรุนแรงในการจัดการกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนที่ออกมาใช้สิทธิทางการเมืองในการชุมนุม

7.4 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

7.4.1 หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญมาตรา 45 ได้บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

สังคมไทยในอดีต รัฐมีความหวาดระแวงและมียุทธศาสตร์ต่อการรวมกลุ่มโดยตนเองของประชาชนมาหลายยุคหลายสมัย โดยมองว่าการรวมกลุ่มอาจนำไปสู่การคุกคามความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นจึงมักมีการบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มว่าจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการเมือง และในช่วงเวลาที่มีการรัฐประหารหรือปกครองภายใต้อำนาจของทหารก็มักจะมีกฎหมายที่ห้ามประชาชนรวมกลุ่มกันเกิน 5 คนบ้างหรือ 10 คนบ้าง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสิ่งที่รัฐไม่อาจจะยับยั้งได้อีกต่อไปโดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี 2540 ขึ้นมา

การรวมกลุ่มที่กฎหมายให้การรองรับหรืออีกนัยหนึ่งคือการควบคุมในปัจจุบันมีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่ สมาคม มูลนิธิ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน และสหกรณ์การเกษตร อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มของประชาชนนั้นมีขอบเขตกว้างขวางกว่าที่กฎหมายรองรับ ประชาชนจำนวนมากก่อตั้งกลุ่มขึ้นมาโดยไม่ไปจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอยู่ในรูปของชมรมหรือกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดขึ้นเพราะในทางปฏิบัติั้นระเบียบขั้นตอนการจัดตั้งกลุ่มตามข้อบังคับของกฎหมายนั้นอาจจะยุ่งยากและซับซ้อนเกินไป จนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึง โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นคนจน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะให้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่ในเชิงปฏิบัตินั้น กลุ่มที่มีความต้องการจัดตั้งโดยตนเองรัฐไม่มีกลไกที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกให้มีการจัดตั้งกลุ่ม ในทางตรงกันข้ามรัฐเองกลับมีแนวโน้มสนับสนุนส่งเสริมเฉพาะกลุ่มที่ใกล้ชิดรัฐ ราชการลงไปจัดตั้งและชี้นำ เพื่อใช้กลุ่มเหล่านั้นเป็นเครื่องมือในการบริหารหรือด้านความมั่นคง

7.4.2 สภาพปัญหากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการรวมตัว

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกลุ่มประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคมและมูลนิธิ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติการฉ้อโกง พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในที่นี้จะนำการรวมกลุ่มในสามลักษณะมากล่าวคือ สมาคม มูลนิธิ และสหภาพแรงงาน

7.4.2.1 สมาคม

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้นิยามความหมายของสมาคม เป็นการรวมกลุ่มของคนตั้งเป็นสมาคมเพื่อทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน ในการจัดตั้งสมาคมนั้นใช้สมาชิกสามคนร่วมกันยื่นคำขอต่อนายทะเบียนในท้องที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น พร้อมกับแนบข้อบังคับ รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของกรรมการสมาคมไปด้วย นายทะเบียนจะตรวจสอบข้อบังคับและวัตถุประสงค์ของสมาคม โดยใช้เกณฑ์ 1) การขัดหรือไมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน 2) การเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน 3) ความมั่นคงของรัฐ 4) ฐานะและความประพฤติของกรรมการ เพื่อพิจารณาว่าจะอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมได้หรือไม่

ขั้นตอนในการจัดตั้งสมาคมนั้น ผู้จัดตั้งจะถูกตรวจสอบจากสองหน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การดำเนินการเช่นนี้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติ เป็นเงื่อนไขทำให้การจัดตั้งสมาคมเพิ่มความซับซ้อนยุ่งยากโดยไม่จำเป็นซึ่งเป็นการลดแรงจูงใจในการจัดตั้งสมาคมของประชาชน

นอกจากนั้นในขั้นตอนการดำเนินงานสมาคมได้ถูกควบคุมจากรัฐค่อนข้างเข้มงวด ภายใต้คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 92/2519 เรื่องตั้งคณะกรรมการสอดส่องพฤติการณ์ของสมาคม โดยในกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งหมด ส่วนต่างจังหวัด ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อัยการ และตำรวจ คำสั่งฉบับนี้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการสืบสวน สอบสวน และสอดส่องดูแลพฤติการณ์ของสมาคม หากพบว่าสมาคมใดดำเนินการฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคมหรือฝ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม ให้คณะกรรมการรายงานต่อนายทะเบียนเพื่อดำเนินการถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียน

7.4.2.2 มูลนิธิ

ในการจัดตั้งมูลนิธิต้องใช้คณะบุคคลไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นเรื่องโดยตกลงยกทรัพย์สินของตนเองให้เป็นกองทุนมูลนิธิ มูลค่าของทรัพย์สินในการขอจดทะเบียนจัดตั้งต้องไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท โดยต้องเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 บาท สำหรับมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมนาสงเคราะห์ ส่งเสริมการ

ศึกษา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษาคนคว่ำ ป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เอ็ดส์ หรือ มูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐ ได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นกองทุนมูลค่าไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท และต้องเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท จากนั้นยื่นเพื่อขอจดทะเบียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สองหน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งมูลนิธิแล้ว จึง ดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจากกระทรวงมหาดไทย งานเอกสารในการจัดตั้งมูลนิธิมีจำนวน มากเช่นเดียวกับการจัดตั้งสมาคมและมีขั้นตอนที่คล้ายกันจึงทำให้การจัดตั้งต้องใช้เวลามาก และเป็น เงื่อนไขที่ไม่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนทั่วไปที่มีการศึกษาค่อนข้างน้อย ดังนั้นการจัดตั้งมูลนิธิ จึงมักดำเนินการโดยชนชั้นกลางที่มีการศึกษาและมีฐานะดีเป็นส่วนใหญ่ การควบคุมมูลนิธิก็เป็นไปใน ลักษณะเดียวกับสมาคม นอกจากนั้นยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติอีกด้วย

7.4.2.3 สหภาพแรงงาน

ประเทศไทยให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และให้สิทธิพนักงานรัฐวิสาหกิจจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้พระราช บัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534

ในทางปฏิบัตินั้นแม้ว่าอุปสรรคจากทางหน่วยงานของรัฐในการจัดตั้งสหภาพแรงงานจะมีไม่มากนัก แต่มีแนวโน้มที่ได้รับการกีดกันจากนายจ้าง แม้จะมีกฎหมายที่ไม่ให้นายจ้างกีดกัน แต่ในทางปฏิบัติ นายจ้างได้อาศัยอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงไม่ให้ลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือที่เป็นแล้วก็ให้ ถอนตัว โดยที่ลูกจ้างไม่กล้าที่ขัดขืนหรือร้องเรียนแต่อย่างใด เนื่องจากเกรงว่าจะทำให้สถานภาพใน ตำแหน่งงานของตนไม่มั่นคง ดังนั้นโดยอาศัยเงื่อนไขการจ้างงานและการปฏิบัติงานในองค์กรเป็นเครื่องมือ จึงทำให้นายจ้างสามารถบั่นทอนความเข้มแข็งในการทำงานของสหภาพแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับเรื่องสิทธิทางการเมืองในรัฐธรรมนูญที่ควรมีการแก้ไขมีสองเรื่องคือ สิทธิในการสมัครรับ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการลงประชามติ สำหรับเรื่องสิทธิในการ สมัครรับเลือกตั้งนั้น เนื่องจากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นข้อบัญญัติที่ตัดสินการมีหรือไม่มีสิทธิทางการเมือง ของประชาชนโดยใช้การศึกษาเป็นเกณฑ์ อันเป็นการขัดแย้งกับหลักการความเสมอภาคในระบอบ ประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามหลักการนี้เป็นหลักการที่อยู่ภายใต้อุดมการณ์ของลัทธิเผด็จการที่มี รากฐานจากทฤษฎีชนชั้นนำที่มองว่าผู้ที่มีความรู้และความมั่งคั่งเท่านั้นที่จะเป็นผู้บริหารประเทศ เมื่อ ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่ควรให้หลักการที่ขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตย ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้นควรมีการตัด มาตรา 107 และมาตรา 125 (3) ออกไปจากรัฐธรรมนูญ

ส่วนในเรื่องการลงประชามติ ข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติในเชิงปิดเป็นหลักการที่มีการ

ยึดถือเป็นสากลของการลงประชามติ โดยให้การลงประชามติมีผลเพียงเป็นการให้คำปรึกษาต่อรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งทำให้ประสิทธิผลของเสียงที่มาจาก การตัดสินใจของประชาชนไม่เกิดขึ้น และอาจนำไปสู่ความรู้สึกที่ไร้สมรรถภาพทางการเมืองของประชาชนได้ และในท้ายที่สุดก็จะทำให้ประชาชนไม่ศรัทธาต่อกลไกนี้ซึ่งจะทำให้การลงประชามติเป็นเพียงข้อความที่ว่างเปล่าและกลายเป็นสิ่งประดับประดารัฐธรรมนูญเท่านั้น ในประเด็นนี้จึงควรมีการแก้ไขมาตรา 214 วรรคเจ็ด จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า “การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น” เป็น “การออกเสียงลงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้มีผลผูกพันให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม”

สำหรับสิทธิอีกประการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้ถ้อยคำที่ดูเหมือนจะแตกต่างจากฉบับเดิมๆ แต่ในทางปฏิบัติก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นๆ เดิมๆ ทุกฉบับคือสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบและปราศจากอาวุธ การใช้สิทธินี้ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะเลือกใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการชุมนุมสำหรับบางกลุ่มและผ่อนปรนสำหรับบางกลุ่ม นอกจากนั้นทำให้ในการบริหารจัดการต่อผู้ชุมนุมของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลก็มีความแตกต่างกันออกไป ทำให้สิทธิในการชุมนุม การเมืองเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนและไม่อาจทำนายผลลัพธ์ได้ อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลต่างๆ ใช้ในการจัดการกับผู้ชุมนุมนั้นมี 5 เรื่องคือ การเพิกเฉยและอดกลั้น เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการละเลยไม่ใส่ใจและไม่แก้ปัญหาใดๆ การใช้อำนาจควบคุมความสงบ เป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการกับความไม่สงบของประชาชนที่มาชุมนุม บางรัฐบาลก็มีการใช้อำนาจควบคุมความสงบมาก บางรัฐบาลก็มีน้อย การสกัดกั้นไม่ให้ชุมนุม เป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลใช้เพื่อรักษาหน้ายามมีอาคันตุกะจากต่างประเทศเข้ามาเยือนหรือยามที่ผู้ชุมนุมจะไปใช้สถานที่บางแห่งที่เป็นเขตหวงห้าม การบั่นทอนกำลังใจ เป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างความปั่นป่วนให้กับแกนนำผู้ชุมนุมโดยการใช้ ปปง. เข้าไปตรวจสอบการทำธุรกรรมด้านการเมือง และการใช้ความรุนแรงซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยเงื่อนไขการใช้ความรุนแรงจะเพิ่มขึ้นหากผู้นำชุมนุมไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคลที่อยู่ในอำนาจรัฐ การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมของชาวบ้านที่ไร้การจัดตั้ง การชุมนุมนั้นไม่เป็นที่รับรู้ของสาธารณะและอยู่ห่างไกล และการชุมนุมนั้นทำทลายผลประโยชน์ของกลุ่มทุน

สำหรับแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาคือความรุนแรงในการชุมนุมในที่สาธารณะทั้งที่สาเหตุมาจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายของผู้ชุมนุม ในเบื้องต้นรัฐบาลควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อระดมความคิดเห็นจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันถึงแนวทางในการชุมนุมอย่างสันติ โดยคณะกรรมการชุดนี้ควรประกอบด้วย

- 1) ตัวแทนจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- 2) ตัวแทนจากรัฐสภา
- 3) ตัวแทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 4) ตัวแทนจากศาลปกครอง
- 5) ตัวแทนจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เคยมีประสบการณ์การชุมนุมเรียกร้อง

- 6) ตัวแทนจากกลุ่มเกษตรกรที่เคยมีประสบการณ์การชุมนุมเรียกร้อง
- 7) ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 8) ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่เคยมีประสบการณ์การชุมนุมเรียกร้อง
- 9) ตัวแทนจากนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
- 10) ตัวแทนจากกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์จากการชุมนุมเรียกร้อง

โดยให้คณะกรรมการชุดนี้มีประมาณ 15-20 คน มีหน้าที่ในการจัดเวทีสาธารณะในการระดมความเห็นจากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดทำเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการชุมนุมอย่างสันติ การคุ้มครองและการอำนวยความสะดวกในการชุมนุม และการป้องกันความรุนแรงจากการชุมนุม เมื่อได้ร่างแนวทางเหล่านี้แล้ว คณะกรรมการก็จะจัดเวทีสาธารณะเพื่อวิจารณ์และปรับปรุง หลังจากนั้นอาจจะนำไปยกร่างเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี หรือพัฒนาเป็นกฎหมายหากกลุ่มที่เกี่ยวข้องมีความเห็นร่วมกันเช่นนั้น

สำหรับในเรื่องสิทธิของการรวมกลุ่มนั้นมีปัญหาในขั้นตอนของการจัดตั้งที่ล่าช้าโดยผู้จัดตั้งต้องยื่นเรื่องเสนอต่อหน่วยงานราชการถึงสองหน่วยงาน ซึ่งเป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการจัดตั้งกลุ่ม นอกจากนั้นการที่มีงานเอกสารจำนวนมาก ทำให้เสมือนเป็นการกีดกันทางอ้อมแก่ประชาชนที่มีการศึกษาต่ำ และยากจนไม่ให้อำนาจจัดตั้งกลุ่ม ส่วนในการดำเนินงานนั้นสมาคม มูลนิธิ และสหภาพแรงงาน ก็ถูกควบคุมจากหน่วยงานของรัฐค่อนข้างมากทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการทบทวนขั้นตอนในการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ ให้มีขั้นตอนที่กระชับและบริการให้เสร็จภายในจุดเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่เน้นประสิทธิภาพในการบริการ ส่วนบทบาทการควบคุมนั้นรัฐควรลดลงและควรเปลี่ยนเป็นการกำกับดูแลการเอื้ออำนวยความสะดวก และการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่องค์กรเหล่านี้มากกว่า เพราะองค์กรเหล่านี้ได้ปฏิบัติภารกิจหลายประการที่ทดแทนหน่วยงานของรัฐได้ และบางองค์กรก็ทำได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐด้วยซ้ำ

8

สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความเบื้องต้น

สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับการรับรอง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นผลมาจากพัฒนาการของการต่อสู้ระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชน เกี่ยวกับอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยระบบกฎหมายเป็นการให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการแต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมเป็นอย่างมากและส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชน จึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเน้นเฉพาะสิทธิชุมชนตามมาตรา 46 และสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8.1 หลักการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับความหมายของ “ชุมชนดั้งเดิม” ตามความเห็นของคณะผู้ร่างฯ หมายถึงชุมชนที่เกิดมานานแล้ว ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะเกิดมีการนิยามข้ออ้างของบทบัญญัติ จัดตั้งชุมชนใหม่กันขึ้น แล้วบุกรุกทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเข้าใจว่าหมายถึงป่าไม้นั่นเอง

คำว่าชุมชน ตามความเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) คือชุมชนติดพื้นที่ ส่วนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมายถึง ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่ชุมชนตั้งอยู่ ไม่ใช่ทรัพยากรในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมหลายชุมชน เช่นลุ่มน้ำหรือ

สายน้ำทั้งสาย ที่มีชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับจำนวนมาก

คำว่ามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการจัดการใช้ประโยชน์ หมายถึงการมีส่วนร่วมกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่การมีสิทธิเป็นเจ้าของหรือตัดสินใจในการจัดการได้อย่างอิสระ

สำหรับรายละเอียดของชุมชนดั้งเดิม และสิทธิของชุมชนจะเป็นอย่างไร (ในขั้นของการนำไปปฏิบัติ) ขึ้นอยู่กับกฎหมายลูกที่จะบัญญัติขึ้น หรือศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่วางแนวทางในการวินิจฉัยต่อไป ดังนั้นการมีคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงจำเป็นต้องคงไว้ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการมีส่วนร่วมของชุมชน ให้ชัดเจนสามารถป้องกันมิให้ชุมชนดำเนินการไปในทางที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ (ดูรายละเอียดใน บันทึกคำแปรญัตติมาตรา 46)

มาตรา 56 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับการคุ้มครองทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เจตนารมณ์ของวรรคหนึ่งคือ บุคคลมีสิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนเฉพาะในเรื่องการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ (ไม่ใช่ “จัดการ” และไม่ใช่ “ใช้ประโยชน์”) เนื่องจากว่าหากยอมให้บุคคลแต่ละคนเข้าไปร่วมจัดการได้จะสร้างปัญหาอย่างมากในการบริหาร รวมทั้งการเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ก็จะมีคนฉวยโอกาสจากสิทธิอันนั้นเข้าไปตักตวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (ร่างรัฐธรรมนูญนี้ให้อำนาจในการ “ร่วมจัดการ” และ “ร่วมใช้” เฉพาะสิทธิชุมชนซึ่งเป็นคณะบุคคลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น) (เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญมาตรา 56. น.4)

มาตรา 56 วรรคสอง “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เจตนารมณ์ของวรรคสอง โครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คำว่าเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม วัดได้จากมาตรฐานสากลของเรื่องนั้นๆ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เป็นต้น หากมีผลกระทบเกินค่ามาตรฐานเรียกว่า “เกินควร” แต่ระดับที่เรียกว่ารุนแรงจนต้องให้องค์กรอิสระให้ความเห็นจะต้อง “เกินค่ามาตรฐานไปอย่างมาก” จนอาจกระทบต่อสิ่งซึ่งได้รับความคุ้มครอง ในวรรคหนึ่งของมาตรานี้ โดยเฉพาะอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

สำหรับผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งขององค์การอิสระจะต้องเป็นองค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองจากกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ส่วนบทบาทขององค์การอิสระนั้นทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบไม่ใช่ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปโดยตรงตามหลักวิชาการและวิชาชีพมากยิ่งขึ้น เป็นการคำนึงถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่อนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่บริษัทและในบางครั้งทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานภาครัฐ (เพ็ญอ้าง, 5)

มาตรา 56 วรคสาม “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องร้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ย่อมได้รับการคุ้มครอง”

สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อบังคับ ควบคุมปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรานี้ ไม่ใช่เป็นการฟ้องเอกชน และไม่ใช่การฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหาย (เพ็ญอ้าง, 5)

กล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 46 คือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมคือชุมชนที่ก่อตั้งมาเป็นเวลานาน สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้มีอิสระในการจัดการโดยลำพัง และทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีสิทธิเข้าไปจัดการรวมนั้นจะต้องเป็นทรัพยากรในละแวกบ้าน

สำหรับ มาตรา 56 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาจะต้องเป็นเรื่องรุนแรงที่เกินค่ามาตรฐานสากลไปอย่างมาก จึงจะถือว่ารุนแรง ซึ่งนั่นหมายถึงภาวะมลพิษที่เกิดขึ้น แต่ถ้ากระทบต่อเงื่อนไขการดำรงชีวิตอย่างรุนแรงก็ย่อมไม่อยู่ในการคุ้มครองของมาตรานี้ และองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผู้แทนเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การอิสระได้นั้นจะต้องเป็นองค์การเอกชนที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมรับรอง และหน้าที่ขององค์การอิสระคือการให้ความเห็นประกอบไม่ใช่การตัดสินใจ

กล่าวได้ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56 ยังคงกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรสอดคล้องกับทิศทางของรัฐธรรมนูญในภาพรวม แต่ขอบเขตของกลุ่มคนที่มีสิทธิและทรัพยากรธรรมชาติที่จะมีสิทธิได้นั้นกลับมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมาก คือ แคบทั้งผู้ทรงสิทธิและวัตถุแห่งสิทธิ กล่าวคือในฐานะบุคคลมีสิทธิร่วมกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เป็นชุมชนเพื่อบำรุงรักษาและได้ประโยชน์ ถ้าความเป็นชุมชนดั้งเดิมตามนัยของมาตรา 46 ยังไม่ปรากฏ ชุมชนก็ยังคงไม่มีสภาพตามกฎหมาย นั่นหมายความว่า องค์กรชุมชนไม่เพียงจะไม่มีสิทธิตามมาตรา 46 หากรวมถึงมาตรา 56 ด้วย เมื่อสภาพของชุมชนดั้งเดิมตามมาตรา 46 ได้รับการรับรอง องค์กรชุมชนจึงจะมีสิทธิร่วมกับหน่วยงานของรัฐบำรุงรักษา ได้ประโยชน์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในละแวกบ้านอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อ

ให้การดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน

สรุปว่ามาตรา 46 และมาตรา 56 ตามการตีความในแนวทางนี้มีลักษณะ “ชัดเจนแต่คับแคบ” และแม้ว่าสาระแห่งบทบัญญัติจะมีเป้าหมายอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและประชาชนอยู่บ้าง แต่เนื่องจากขอบเขตของผู้ทรงสิทธิและวัตถุแห่งสิทธิที่คับแคบนั่นเองทำให้ระดับศักยภาพเชิงสาระนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงจะอยู่ในระดับต่ำ

8.2 สภาพความแตกต่างของแนวความคิดสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8.2.1 แนวความคิดการนิยามความหมายของ “ชุมชน”

การที่นักวิชาการและนักปฏิบัติการทางสังคมอธิบายความหมายของบทบัญญัติใหม่ เข้าใจว่ามีเหตุผลอยู่ที่กลุ่มผู้มีอำนาจตีความบทบัญญัติในลักษณะที่คับแคบเกินไป อย่างไรก็ตามอาจนับเนื่องว่านี่เป็นผลพวงของความไม่ชัดเจนแห่งบทบัญญัติก็ได้ ถ้าความไม่ชัดเจนของกฎหมาย หมายความว่า บทบัญญัตินั้นเปิดโอกาสให้ตีความไปได้หลายทาง

กฤษฎา บุญชัย (2544:162-163) เห็นว่า ส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดของรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ก็คือการบัญญัติคำว่า “ดั้งเดิม” นั้นเอง ในขณะที่นักวิชาการบางท่านให้ข้อสังเกตว่าไม่เฉพาะคำว่าดั้งเดิมเท่านั้น แม้คำว่าชุมชนเองก็เป็นปัญหาด้วยเช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้คำว่าชุมชนในลักษณะที่แตกต่างกันอยู่หลายแห่ง นั่นคือ ในมาตรา 46 ใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ในมาตรา 56 ใช้คำว่า “ชุมชน” ในมาตรา 59 ใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ทั้ง 3 คำนี้เป็นที่เข้าใจว่าน่าจะมีความหมายแตกต่าง เพราะถ้าเหมือนกันคงไม่ใช้คำที่ต่างกัน ปัญหาก็คือคณะผู้ประติษฐานคำเหล่านี้ขึ้นมา ไม่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ คงคิดว่าจะไปขยายความโดยละเอียดในกฎหมายรองของแต่ละมาตรา บังเอิญว่าทั้ง 3 มาตรา ยังไม่มีการออกกฎหมายลูก ความคลุมเครือจึงยังคงอยู่เรื่อยมา

พนัส ทัศนียานนท์ (2545) ประธานคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา และเป็นอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ที่มีบทบาทสำคัญคนหนึ่งในการยกร่างมาตรานี้ ให้คำอธิบายในเรื่องชุมชนดั้งเดิมไว้ในทำนองเดียวกันว่า “มันจะต้องมีความเป็นอยู่ เป็นมาของมัน ความเก่าของมันต้องนานพอสมควร ถึงขนาดเรียกได้ว่าตรงนั้นเป็นที่ตั้งชุมชนถาวรอยู่กันมาหลายชั่วอายุคนแล้ว ... ทีนี้ถ้าเราจะค้นคว้าหาความรู้ว่าชุมชนไหนเป็นชุมชนดั้งเดิมหรือไม่ มันต้องไปอาศัยทางประวัติศาสตร์ ทางโบราณคดี มาช่วยกันอีกที...”

พนัส ทัศนียานนท์ (เพิ่งอ้าง) ให้ความหมายเพิ่มเติมว่าสำหรับปัจจุบันนี้ คำว่าชุมชนจะมีความหมายอย่างไร มีขอบเขตแค่ไหน ต่อไปนี้จะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะตัดสิน ส่วนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ถ้าจะเทียบเคียงคงพอเทียบเคียงได้กับคนพื้นเมืองของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ แต่นั่นก็มีข้อแตกต่างกัน

ในแง่ที่พวกอะบอริจินส์ เขาอาจจะพูดได้ว่าเป็นเจ้าของประเทศมาก่อน ถ้าเอามาเทียบกับชาวเขาของเรา ถ้ายอมรับในฐานะที่เท่าเทียมกันอาจพอรับได้ แต่ถ้าจะให้สิทธิพิเศษไม่แน่ใจว่าคนไทยส่วนใหญ่จะยอมรับได้

พนัส ทัศนียานนท์ ยังคงยืนยันความหมายเดิมตามที่กล่าวไว้ในช่วงการแปรญัตติ คือต้องมีความเป็นมาที่ยาวนาน ส่วนจะเป็นชุมชนใดบ้าง พนัสเห็นว่าควรปล่อยให้เป็นเรื่องของศาลที่จะตัดสินหรือเป็นเรื่องที่กำหนดในกฎหมายรอง แต่ในปัจจุบัน ตามความเห็นของพนัสคำว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมคงจะไม่ใช่มุมชนบนภูสูง แต่ถึงแม้ว่าจะหมายรวมด้วย สิทธิที่ได้ก็ต้องไม่พิเศษไปกว่าชุมชนอื่นๆ ฟังดูคล้ายกับพนัสเห็น “สิทธิชุมชน” เป็นสิทธิพิเศษ

ถึงที่สุดแล้วนอกจากจะยังไม่สามารถสรุปได้ว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมคืออะไรและหมายถึงคนกลุ่มไหนกันแน่แล้ว แม้คำว่าชุมชนกับชุมชนท้องถิ่นก็ยังหาความหมายที่แตกต่างกันไม่ได้ แต่ไม่ว่าความหมายที่แท้จริงตามที่คณะผู้ร่างตั้งใจไว้คืออะไร คนทั่วไปกลับรับรู้ว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามความเห็นของ สสร. ซึ่งต่อมากลายเป็นความเห็นร่วมกันของทั้งรัฐสภาและรัฐจะต้องมีเงื่อนไขและขอบเขตที่คับแคบมากๆ

ความเข้าใจในลักษณะนี้นั่นเองทำให้ กฤษฎา บุญชัย (2544:163) ในฐานะนักปฏิบัติการทางสังคมที่เคลื่อนไหวเกาะติดอยู่กับเรื่องป่าชุมชนจึงกล่าวว่า เพราะบัญญัติคำว่า “ดั้งเดิม” นั้นเองไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่อย่างไร ก็เท่ากับว่าต้องการให้รัฐกีดกันชุมชนส่วนใหญ่ไม่ให้มีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากร

เสนห์ จามริก (2545) ในฐานะนักวิชาการและนักปฏิบัติการทางสังคมมายาวนานท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่า คำว่า “ดั้งเดิม” ไม่ควรมีความหมายในแง่กีดกัน อย่าลืมข้อเท็จจริงที่ว่าบางชุมชนอาจมีอายุนับร้อยปี โดยอยู่กันมาหลายชั่วอายุคน แต่ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา เราเข้าสู่ยุคพัฒนา ชาวบ้านสูญเสียที่ดินไปเป็นจำนวนมากจากการทำพืชไร่ การทำโครงสร้างพื้นฐาน สร้างถนน และเขื่อน จนต้องอพยพโยกย้ายกันไป แล้วไปตั้งชุมชนใหม่ ก็น่าจะเป็นชุมชนดั้งเดิมได้”

ปัญหาความไม่ชัดเจนของสองมาตรานี้ ได้ทวีความซับซ้อนขึ้นไปอีก กล่าวคือนอกจากจะไม่รับนัยยะของบทบัญญัติตามแนวทางของรัฐแล้ว นักวิชาการและนักปฏิบัติการที่สัมผัสอยู่กับปัญหาของชุมชนยังได้เสนอแนวทางการตีความของตนเองอีกด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากผู้มีอำนาจอย่างสิ้นเชิงกล่าวคือ

เสนห์ จามริก (2545) ให้ความหมายชุมชนดั้งเดิมในแง่ที่ต้องมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ และประเพณีและภูมิปัญญา ที่เรียกว่าความรู้ของกลุ่มชาติพันธุ์ และคิดว่าการมีคำว่าดั้งเดิม คงจะเพื่อความรอบคอบไม่ให้ใครก็ได้มาอ้างความเป็นชุมชนมาครอบครองไป โดยไม่มีพื้นฐานความเป็นมาชัดเจน นอกจากนั้นยังให้ความหมายของชุมชนโดยทั่วไปว่าต้องมีวิถีชีวิตผูกติดอยู่กับฐานทรัพยากรร่วมกันด้วย โดยอาจเรียกว่าชุมชนฐานทรัพยากรเขตร้อน ขอบเขตของชุมชนต้องยึดฐานทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันเป็นหลัก เช่น ลุ่มน้ำเดียวกัน ป่าเดียวกันหรือมีลักษณะเป็นเครือข่าย เช่นเครือข่ายประมงพื้นบ้าน ชุมชนต้อง

มีอยู่สองประเภท คือชุมชนที่มีรากฐานประวัติศาสตร์ประเพณี เช่นชุมชนบ้านครัว กับชุมชนที่ผูกติดอยู่กับฐานทรัพยากร

ชุมชนในความหมายของเสนห์ คือชุมชนที่มีเงื่อนไขเวลาเป็นเกณฑ์ คือต้องมีประวัติศาสตร์ประเพณี และชุมชนที่มีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน นั้นหมายความว่าชุมชนประเภทนี้ เวลาการก่อตั้งอาจไม่ยาวนาน นอกจากนั้นขอบเขตของชุมชนอาจมีลักษณะเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางตามผืนป่า หรือลำน้ำที่ใช้ร่วมกัน หรืออาจมีลักษณะเป็นเครือข่ายอาชีพ

อานันท์ กาญจนพันธ์ (2543 ก:353-354) ให้ทัศนะว่า ความเป็นชุมชนไม่จำเป็นต้องยึดติดกับพื้นที่ของหมู่บ้านชนอดีต แต่ได้ก่อตัวขึ้นเป็นชุมชนแบบใหม่ ที่มีลักษณะเป็นพลวัตรของกระบวนการสร้างประชาสังคม ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกระบวนการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปสหพันธ์ชาวนา เครือข่ายเกษตรกร สมัชชาคนจน และกลุ่มองค์กรในรูปเครือข่ายต่างๆ

อานันท์ กาญจนพันธ์ (2545 ข) กล่าวขยายความว่าที่จริงแล้วชุมชนมีหลายมิติคือ 1. มิติเชิงคุณค่า ซึ่งคนทั่วไปจะมองว่าลิทธิชุมชนเป็นอุดมการณ์ 2. มิติของภูมิปัญญา ซึ่งเกี่ยวข้องไปถึงกฎเกณฑ์ในสังคม ไม่เฉพาะภูมิปัญญาในเชิงเทคนิค 3. มิติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเป็นเรื่องของการจัดการองค์กรต่างๆ และ 4. มิติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจคือ ความมีตัวตน การทำให้คนอื่นรู้ว่าเขาเป็นใครหรือเรียกว่าอัตลักษณ์

ชุมชนตามความเห็นของอานันท์จะสอดคล้องกับชุมชนของ ยศ สันตสมบัติ (2545) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ในทำนองเดียวกันว่าชุมชนต้องไม่ยึดติดพื้นที่ด้วยเช่นกัน และมีลักษณะเป็นกระบวนการเป็นยุทธวิธีที่สั่นไหวเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทและสถานการณ์ที่ต่างออกไป ความเป็นชุมชนและความเป็นท้องถิ่นถูกสร้างขึ้นโดยกระบวนการทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจและความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ในระดับที่กว้างกว่าท้องถิ่น

แค่เพียงความหมายของเสนห์ ที่ว่าชุมชนไม่จำเป็นต้องยึดติดกับท้องถิ่น แต่ยึดติดกับฐานทรัพยากร ซึ่งบางทีอาจมีขอบเขตที่กว้างขวาง นักกฎหมายก็อดอัดมากแล้ว ยิ่งมาพบกับความหมายชุมชนของอานันท์และของยศ ซึ่งอธิบายชุมชนว่ามีลักษณะเป็นขบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ที่อาจเปลี่ยนรูปร่างไปตามกาลเทศะ ยิ่งทำให้นักกฎหมายอดใจกันเลยทีเดียว

กล่าวได้ว่าความหมายของชุมชนดั้งเดิมของนักวิชาการและนักปฏิบัติการทางสังคม เห็นว่าอย่างน้อยควรกำหนดความเป็นชุมชนจากการใช้ฐานทรัพยากรร่วมหรือไม่ก็ใช้จุดร่วมด้านอาชีพ ด้านเป้าหมายของกลุ่ม ด้านค่านิยมและอุดมการณ์เป็นลักษณะสำคัญ

ความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามของทั้ง 2 ค่ายคิดจะมีลักษณะร่วมกันอยู่ 2 ประการคือ

1. มีฐานทางประวัติศาสตร์ ประเพณีอันเป็นวิถีปฏิบัติและภูมิปัญญา (ซึ่งอาจแตกต่างกันในแง่เวลาของการสังสม)

2. มีจิตสำนึกรวมหมู่หรือความเป็นชุมชนร่วมกัน

สำหรับความแตกต่างนั้นพบว่ามีการให้ความหมายของชุมชนต่างกันอยู่ 3 แนวคือ

1. ชุมชนที่ใช้พื้นที่ท้องถิ่นเป็นฐานในการจำแนก
2. ชุมชนที่ใช้ทรัพยากรร่วมเป็นฐานในการจำแนก
3. ชุมชนที่ยึดจุดร่วม เช่นอาชีพร่วม เป้าหมายร่วม ค่านิยมและอุดมการณ์ร่วมเป็นฐานในการจำแนก

การตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแตกต่างกันนอกจากจะสะท้อนว่า แต่ละฝ่ายมีฐานคติและความคาดหวังต่อจุดหมายปลายทางของบทบัญญัติแตกต่างกันแล้ว ยังบ่งชี้ให้เห็นว่าบทบัญญัติในสองมาตรานี้มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด เพราะถ้าไม่เช่นนั้นต่างฝ่ายคงไม่พยายามช่วงชิงอธิบายความหมาย

การให้ความหมายชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในลักษณะที่ยึดหยุ่นเช่นนี้นั่นเองที่ทำให้ สาระของบทบัญญัติเพิ่มระดับศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งว่าการให้ความหมายชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในมุมกว้างเช่นนี้ ทำให้ไม่สามารถเขียนกฎหมายรองรับได้ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว นักวิชาการจึงได้เสนอหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงซ้อนขึ้น

8.2.2 แนวความคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบเชิงซ้อน

การให้ความหมายชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในลักษณะที่กว้างไกลของนักวิชาการและนักปฏิบัติการทางสังคมนั้นเองที่นักกฎหมายเห็นว่าไม่สามารถเขียนบทบัญญัติตามระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามแบบที่ไทยยึดถืออยู่ได้ พันธ์ ทศยานนท์ (2545) ถึงขั้นกล่าวว่า ความหมายของชุมชนในทางวิชาการจะให้คำอธิบายอย่างไรก็กว้างเกินไป แต่นั่นเป็นเพียงแนวคิดไม่ใช่กฎหมาย ไม่ต้องไปบังคับใคร แต่ถ้าจะแปรให้เป็นกฎหมายก็ต้องยอมรับว่ากฎหมายมีระบบ จะต้องมีความชัดเจนจึงจะสามารถไปบังคับใช้ได้

เจริญ คัมภีรภาพ (2545) กล่าวว่านี่เป็นข้อจำกัดในระบบกฎหมาย เพราะนักนิติศาสตร์ไทยไม่เคยสร้างองค์ความรู้ในเรื่องกฎหมายพหุสังคม (Legal Pluralism) การคิดถึงเรื่องผู้ทรงสิทธิและวัตถุแห่งสิทธิเป็นการมองตามกฎหมายแห่ง...ฝ่ายการเมืองและประชาชนต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าสิทธิชุมชนมีอยู่จริง ในขณะที่วงการกฎหมายไทยจะต้องลุกขึ้นมาทำการศึกษากฎหมายชุมชน (People Law) อย่างจริงจัง ไม่เช่นนั้นสิทธิชุมชนก็จะเป็นเพียงสิทธิในทางวาทกรรมเท่านั้น

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว อานันท์ กาญจนพันธ์ (2544:123-124) ให้ทัศนะว่าที่จริงแล้วปมปัญหาของความไม่ชัดเจน ถึงขั้นที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตของสิทธิออกมาได้ก็คือการที่ระบบกฎหมายยึดหลักสิทธิในแง่ของความเป็นเจ้าของ (Rights of ownership) เพียงอย่างเดียว ดังนั้นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในเชิงฐานคิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ อานันท์จึงเสนอหลักของการใช้ทรัพยากรร่วมของหน่วยสิทธิต่างๆ ที่เรียกว่าสิทธิในการจัดการทรัพยากรเชิงซ้อน คือพิจารณาสิทธิในแง่ของการจัดการและควบคุม (Rights of management and control) หรือสิทธิในการเข้าถึงแทนสิทธิในความเป็นเจ้าของ

เพียงอย่างเดียว เพราะในความเป็นจริงแล้วสิทธิต่างๆ นั้นซ้อนทับกันได้ (complexity of rights) เช่นในพื้นที่ป่าของรัฐ รัฐอาจเปิดให้ชุมชนท้องถิ่นที่เคยใช้ป่านั้นอยู่แล้วตามประเพณี เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าได้ ด้วยการเปิดให้มีสิทธิแห่งการเข้าถึงและจัดการในรูปแบบของการจัดการร่วมกับรัฐ (Co-Management) ซึ่งถือเป็นการจัดการเชิงซ้อนในพื้นที่เดียวกันของหลายฝ่าย ด้วยการใช้หลักของสิทธิหลายๆ รูปแบบทั้งสิทธิในความเป็นเจ้าของของรัฐและสิทธิในการจัดการร่วมของชุมชน ในรูปแบบของป่าชุมชน เป็นต้น

อนันท์ (เพ็งอ้ง) ชี้ให้เห็นว่าสังคมชนบทไทยในภาคต่างๆ หลายแห่ง ก็ยังใช้หลักการเชิงซ้อนสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรอยู่ด้วยเช่นกัน ดังตัวอย่างการใช้ประโยชน์จากที่นา ชาวนาจะผูกขาดเฉพาะสิทธิเหนือต้นข้าวที่เขาปลูกเอง ส่วนทรัพยากรอื่นๆ ในนาจะเปิดให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ เช่น จับปลาและเก็บผักหรือเอาสัตว์มาเลี้ยงในที่นาขึ้นได้หลังฤดูเก็บเกี่ยวแล้ว

หลักสิทธิเชิงซ้อนตามที่นักวิชาการท่านต่างๆ เสนอไว้ข้างต้นเชื่อกันว่าจะช่วยแก้ไขข้อจำกัดในการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งสิทธิซึ่งตามระบบกฎหมายที่ใช้อยู่จะต้องขีดเส้นแบ่งให้ชัดเจนไปได้ เมื่อการกำหนดวัตถุประสงค์สิทธิและขอบเขตแห่งสิทธิไม่มีปัญหา ก็ไม่มีข้อจำกัดว่าชุมชนต้องยึดติดกับพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ชุมชนอาจมีขอบเขตกว้างขวางโดยยึดฐานทรัพยากรเป็นหลักก็ได้ หรืออาจเป็นชุมชนที่อยู่ในรูปขององค์กร หรือเครือข่ายที่อยู่เหนือพื้นที่และอยู่เหนือฐานทรัพยากรก็ได้

แม้ว่าหลักคิดและแนวทางในการจัดการเชิงซ้อนจะชัดเจนและเป็นจริงได้เพราะเป็นแนวทางที่สังคมชนบทใช้กันมาแต่ดั้งเดิม และก็ช่วยแก้ไขข้อจำกัดของระบบการบัญญัติกฎหมายได้ด้วย กระนั้นก็ตาม กฎหมาย (อ้งแล้ว, น 164-166) ก็ยังเห็นว่าพัฒนาการของวิชานิติศาสตร์ไทยจะยังไม่สามารถเขียนสิทธิชุมชนที่มีลักษณะซ้อนทับและซับซ้อนออกมาได้ ดังนั้น จึงเสนอว่า ก็ในเมื่อสิทธิชุมชนในลักษณะเช่นนี้มีอยู่แล้วในจารีตและประเพณีมาแต่เดิม แต่กฎหมายในปัจจุบันได้ลบล้างสิ่งเหล่านี้ลง โดยเขียนกฎหมายที่ขึ้นมาใหม่ ก็แล้วทำไมเราไม่ย้อนกลับไปใช้กฎแห่งจารีตประเพณีเป็นหลักปฏิบัติ เจริญ คัมภีรภาพ (2545) ก็เห็นไปในทำนองเดียวกันว่ารัฐจะต้องยอมรับกฎหมายของชาวบ้านว่ามีอยู่จริง และกฎหมายรัฐจะต้องเข้าไปถักทอให้เกิดสิทธิชุมชนขึ้นในความเป็นจริง

ข้อเสนอเรื่องสิทธิเชิงซ้อน ทำให้ข้อโต้แย้งที่ว่า เมื่อตีความชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในลักษณะที่กว้างขวางนั่นเอง ที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์แห่งสิทธิและผู้ทรงสิทธิได้ เมื่อกำหนดไม่ได้ก็ไม่สามารถเขียนเป็นกฎหมายออกมาได้ตามระบบกฎหมายไทยตกไป และถ้ายังเห็นว่ามันยังยุ่งยากอยู่ก็เลือกแนวทางที่กฎหมายเสนอนั้นคือย้อนกลับไปใช้กฎหมายแห่งจารีตประเพณี

การให้ความหมายชุมชนในลักษณะที่ยืดหยุ่นทำให้เนื้อหาสาระของนโยบายส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากเดิมแล้วชั้นหนึ่ง เมื่อมีการเสนอแนวทางในการจัดทำกฎหมายในรูปสิทธิเชิงซ้อนหรือไม่ก็ยึดกฎหมายประเพณีเป็นฐานในการปฏิบัติยังทำให้ระดับความเข้มข้นและขอบเขตของบทบัญญัติที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงต่อระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและประชาชนสูงขึ้นไปอีก ดังนั้นจึงไม่เป็นที่สงสัยว่าทำไมรัฐจึงไม่สนับสนุนให้เกิดการนำไปปฏิบัติ

8.3 สภาพการนำหลักการตามมาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญมาใช้แก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลความสำเร็จของมาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในที่นี้จะพิจารณาจากปัจจัยสองด้านคือความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในสังคม

8.3.1 ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

นักวิชาการและนักเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกาะติดอยู่กับบทบัญญัติในมาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เห็นคุณูปการของบทบัญญัติต่างกัน 3 ระดับ 3 แนวทางคือ (การเสวนากลุ่ม เรื่อง “สิทธิชุมชนและสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” วันศุกร์ที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2545)

กลุ่มหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 46 และมาตรา 56 อย่างน้อยก็นำไปใช้อ้างอิงในการเคลื่อนไหวได้ เพราะก่อนหน้านี้การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน มักไม่มีข้อกฎหมายที่จะใช้อ้างอิง

กลุ่มสองมีความเห็นว่าบทบัญญัติในสองมาตรานี้แม้จะยังไม่สามารถนำไปใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ แต่อย่างน้อยก็นำไปใช้อ้างอิงในศาลได้ ในแง่ที่ถ้ากฎหมายใดเกิดขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ประชาชนมีช่องทางที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตัดสิน โดยที่คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญสามารถนำมายึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติได้

กลุ่มที่สามเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลายมาตราที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ยิ่งเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีตแล้วนับว่าเป็นฉบับที่ก้าวหน้ามากที่สุด อย่างไรก็ตามกล่าวเฉพาะบทบัญญัติในสองมาตรานี้ เมื่อไม่มีกฎหมายในลำดับรองออกมารองรับก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไปใช้ได้จริง

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการ อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและผู้นำชุมชนเพิ่มเติมอีกจำนวนหนึ่ง เห็นคุณค่าของบทบัญญัติในมิติต่างๆ ดังนี้

เจริญ คัมภีรภาพ (2545) ให้ความเห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เรื่องสิทธิชุมชนจะเข้าไปช่วยลดทอนความเร็วของทุนและอำนาจที่จะเข้าไปทำลายชนบทลง หรืออีกแง่หนึ่งก็คืออย่างน้อยรัฐธรรมนูญจะเป็นตัวบ่งบอกว่าอำนาจรัฐไม่เต็มร้อยเพราะต้องให้ชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

สุณี ไชยรส (2545ข) กล่าวว่าสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญจะส่งผลในแง่ที่ชาวบ้านลุกขึ้นมาเรียกร้องต่อรองในเรื่องสิทธิของตน

สฤษดิ์ สุตพันธ์วิหาร (2545) กล่าวว่าเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนขึ้น อย่างน้อยหน่วยงานองค์การต่างๆ ก็เริ่มเคลื่อนไหวเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับเปลี่ยนให้ถูกต้องสอดคล้องกับ

รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามแม้ว่าบทบัญญัติเหล่านี้จะมีผลในทางปฏิบัติน้อยมาก แต่ก็ได้อาศัยเป็นเวทีในการเรียนรู้ของประชาชน

กลุ่มเคลื่อนไหวคัดค้านท่อส่งก๊าซ จังหวัดสงขลา (2545) ให้ความเห็นว่า ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการเคลื่อนไหวก็คงยากขึ้น เพราะอย่างน้อยเวลาอ้างรัฐธรรมนูญผู้มีอำนาจก็ยังรับฟังและมีความระมัดระวังมากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญให้ได้แค่การเปิดโอกาสให้ทางกลุ่มพูดกับสังคมได้เท่านั้นว่าเรามีปัญหาอะไร ผลการเรียกร้องไม่ต่างอะไรกับการไม่มีรัฐธรรมนูญเพราะรัฐมักเฉยไม่ตอบสนองข้อเรียกร้องใดๆ และรัฐมักยอมรับรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อตนเท่านั้น

จินตนา แก้วขาว (2545) ผู้นำกลุ่มคัดค้านโรงงานผลิตไฟฟ้าบ้านหินกรูดกล่าวว่า การเคลื่อนไหวคัดค้านโรงไฟฟ้าก็ได้อาศัยอ้างอิงรัฐธรรมนูญในหลายมาตราเช่น มาตรา 44 การชุมนุมโดยสงบ มาตรา 290 การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นรวมทั้งมาตรา 46 และมาตรา 56

ข้อสรุปเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องก็คือ มาตรา 46 และมาตรา 56 อย่างน้อยได้ช่วยให้ประชาชนเกิดการฝึกฝนเรียนรู้ในสิทธิการมีส่วนร่วม ใช้เป็นฐานในการอ้างอิงเพื่อการเคลื่อนไหวเรียกร้อง และช่วยลดทอนอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8.3.2 ปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในสังคม

มีปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างน้อย 3 ประการที่ชี้ว่า มาตรา 46 และมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญ 2540 ยังไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิทธิเสรีภาพตามสาระของบทบัญญัติเท่าที่ควรอยู่ 3 กรณีปัญหา คือ

8.3.2.1 กรณีปัญหาและความต้องการของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงเป็นปัญหาที่ไม่มีแนวทางแก้ไขได้สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน ประเด็นนี้มีอยู่สองกรณีตัวอย่างคือ 1. กรณีโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด และ 2. กรณีการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และอีกหนึ่งความต้องการคือกรณีการเสนอร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน

กรณีความขัดแย้งในโครงการขนาดใหญ่ 2 โครงการคือการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด และการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ซึ่งให้เห็นความล้มเหลวในสิทธิของชุมชนตามมาตรา 46 สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 290 และสิทธิของบุคคลในเรื่องการมีส่วนร่วมตามมาตรา 56 เพราะถึงวันนี้ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้และนับวันความขัดแย้งจะยิ่งแหลมคมและร้ายลึกมากยิ่งขึ้น

กรณีความต้องการ พ.ร.บ.ป่าชุมชน กฤษฎา บุญชัย (2544:149) เล่าว่า แนวคิดป่าชุมชนถูกผลักดันมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องก่อนการก่อเกิดของรัฐธรรมนูญ และอาจถือเป็นแนวคิดเบื้องต้นของการผลักดันสิทธิชุมชนให้ไปปรากฏเป็นสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 46

นอกจากนั้นการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนนับเป็นกรณีแรกที่เสนอร่างกฎหมายตามแนวทางของมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ สาระของร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนเมื่อเข้าสู่กระบวนการรัฐสภาได้ถูกปรับเปลี่ยนในประเด็นอันเป็นหัวใจสำคัญไปอย่างสิ้นเชิง นับถึงปัจจุบัน พ.ร.บ.ฉบับนี้ก็ยังไม่สามารถผ่านกระบวนการรัฐสภาออกมาได้

8.3.2.2 กรณีปัญหาคำร้องทุกข์ ร้องเรียนและการชุมนุมประท้วงของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในระยะ 5 ปีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

อมร รัชสาสัย (2522) ให้แนวคิดไว้ว่า คำร้องทุกข์ ร้องเรียนและการชุมนุมประท้วง มีความสำคัญอย่างยิ่งในเชิงนโยบาย เพราะนอกจากบ่งบอกถึงความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนในพื้นที่แล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าต้องเกิดการผิดพลาดหรือบกพร่องในระบบการเมืองหรือไม่ก็ระบบการใช้อำนาจการปกครองของรัฐ

โดยทั่วไปการชุมนุมประท้วงก่อนปี 2516 จะเป็นการร้องทุกข์แก่ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าให้ช่วยเหลือและส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในระดับบุคคล การชุมนุมประท้วงตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมาจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับให้รัฐมีนโยบายและมาตรการเพื่อเฉลี่ยประโยชน์ต่อกลุ่มหรือองค์กรของตนเช่นการเรียกร้องค่าแรง ปัญหาแรงงานและราคาพืชผล นับจากปี 2531 เป็นต้นมา การชุมนุมประท้วงส่วนใหญ่เป็นปัญหาทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า และหลังปี 2535 เป็นการประท้วงต่อโครงการพัฒนาของรัฐ (ประภาส, 2541)

ลักษณะการเคลื่อนไหวเรียกร้องด้วยการชุมนุมประท้วงในปัจจุบัน ถ้าเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องในปัญหาเฉพาะหน้าอาจพอหาทางแก้ไขได้ไม่ยากนัก เช่นการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรชาวนาข้าวในเขตภาคกลาง ชาวสวนมะพร้าวในภาคใต้และชาวสวนลำไยในภาคเหนือที่นิยมปิดถนนและบางที่อาจใช้ความรุนแรงกับผู้ใช้เส้นทางคมนาคม แม้จะแก้ไขได้ไม่ง่ายแต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกครั้ง เพราะเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ที่เรียกร้องและบางที่ข้อเรียกร้องก็มีลักษณะยืดหยุ่นสูง แต่สำหรับกลุ่มประท้วงในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและคัดค้านโครงการของรัฐ ปัจจุบันต้องยอมรับว่าได้ก้าวขึ้นสู่คุณภาพใหม่ เพราะสิ่งที่เรียกร้องบางทีก็เลยขีดขั้นของผลประโยชน์รูปธรรมเป็นปัญหาเชิงนามธรรม ปัญหาเชิงโครงสร้าง นอกจากนั้นผู้เรียกร้องยังรวมกลุ่มกันในลักษณะองค์กรที่มีรูปแบบการจัดตั้งเป็นอย่างดี มีเหตุผลของการเรียกร้องที่ได้รับการสนับสนุนและความเห็นอกเห็นใจจากคนทั่วไปและสื่อมวลชนได้โดยง่าย

ตารางแสดงการชุมนุมของราษฎรและกลุ่มพลัง 2537-2545

ปัญหา	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
									(มค.-มิย.)
1. ที่ดินทำกิน	135	75	89	58	66	77	73	74	31
2. การเกษตร	39	37	40	100	66	66	88	49	12
3. กลุ่มผลประโยชน์	143	148	218	242	219	190	-	-	-
กลุ่มอาชีพ	-	-	-	-	-	8	80	84	30
4. ชัดแย้ง จนท.รัฐ	150	135	156	157	147	167	126	128	17
5. แรงงาน	41	53	69	102	100	102	69	13	14
6. สิ่งแวดล้อม	42	78	62	36	40	35	39	43	3
7. คำนโครงการรัฐ	102	104	68	32	30	32	83	110	43
8. การเมือง	-	24	44	61	21	51	-	-	-
9. ปัญหาอื่นๆ	85	29	26	27	20	58	358	296	94
รวม	737	683	772	815	709	786	916	797	244

หมายเหตุ : ตั้งแต่ปี 2542 นายอานวย ปะติเส รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ขอให้ทุกหน่วยงานปรับปรุงประเด็นปัญหาจาก 9 ประเด็นปัญหาเป็น 8 ประเด็นปัญหา (ปรับปัญหากลุ่มผลประโยชน์เป็น กลุ่มอาชีพ และนำปัญหาการเมืองไปไว้ในปัญหาอื่นๆ)

ที่มา : ปี 2537-2542 จากศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี (อ้างใน นสพ.กรุงเทพธุรกิจ, จันทร์ 29 พฤษภาคม 2543), ปี 2543-2545 จากกองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2545

สถิติการชุมนุมในแต่ละปีจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับการใช้อำนาจบังคับของรัฐ ถ้ารัฐมีท่าทีผ่อนปรนสูงการชุมนุมประท้วงจะสูงตามไปด้วย เช่นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่ถ้ารัฐใช้อำนาจบังคับเข้มข้นจำนวนการชุมนุมประท้วงจะมีน้อยเช่นหลังปี 2500 และหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 นับแต่ยุครัฐบาลชาติชายคือตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา รัฐไม่สามารถใช้กำลังบังคับอย่างเข้มข้นได้เหมือนยุคเผด็จการ ดังนั้นตัวเลขการชุมนุมประท้วงโดยรวมในแต่ละปีจึงไม่แตกต่างกันมากนักดังตารางที่แสดงจำนวนการประท้วงตั้งแต่ปี 2537 ถึง 2544

การพิจารณาเฉพาะปริมาณการชุมนุมประท้วงอาจบอกอะไรไม่ได้มากนัก นอกจากจะชี้ว่าระบบการเมืองการปกครองยังคงมีปัญหา ความทุกข์ยากของประชาชนยังมีอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐ แต่เมื่อเรามิพบบัญญัติในมาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการประสานประโยชน์ ปริมาณการชุมนุมประท้วงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางมากขึ้นหรือลดลงไม่ว่าก่อนหรือหลังการประกาศใช้

นั้นย่อมแสดงว่า 2 มาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเรื่องเหล่านี้ และสำหรับสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก็คงไม่ได้รับผลกระทบใดๆ เช่นเดียวกัน

8.3.2.3 กรณีปัญหาโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โครงการพัฒนาจำนวนมากทั้งที่อยู่ในข้อกำหนดที่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่อยู่นอกขอบเขตบังคับของ พ.ร.บ. โครงการต่างๆ เหล่านี้ได้รับการอนุมัติดำเนินการทั้งที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามข้อกำหนดตาม มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การกระทำของเจ้าของโครงการและหน่วยงานรัฐที่อนุมัติล้นขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และสำหรับ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 ซึ่งถูกใช้รองรับการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ขัดกับรัฐธรรมนูญด้วย แต่ขณะนี้ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไข

กล่าวได้ว่าทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับเป็นฉบับที่ก้าวหน้ามากที่สุด ในด้านการให้สิทธิแก่บุคคล ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยตราไว้ใน มาตรา 46 และมาตรา 56 แต่จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น 3 กรณีตัวอย่าง บ่งบอกว่า บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ

สรุป แม้ว่าบทบัญญัติจะยังไม่บรรลุจุดหมายปลายทางตามเนื้อหาสาระที่ได้ระบุไว้ แต่คุณภาพการในการเป็นเครื่องมือเพื่อการก้าวสู่จุดหมายปลายทางก็มีอยู่ อย่างน้อยบทบัญญัติก็ช่วยให้ประชาชนตระหนักรู้ในสิทธิเสรีภาพ ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกฝนเรียนรู้ ใช้เป็นฐานในการอ้างอิงเพื่อการเคลื่อนไหวเรียกร้อง และช่วยลดทอนความก้าวร้าวในการใช้อำนาจของรัฐลงได้

8.4 สภาพปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8.4.1 บทบาทของรัฐกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐในที่นี้หมายถึงถึงกลุ่มผู้มีอำนาจในกระบวนการนโยบายรวมทั้งฝ่ายบริหารคือราชการ การที่รัฐไม่สนับสนุน เรียกอีกอย่างว่าเป็นความไม่จริงใจของรัฐ เพราะความไม่จริงใจตามความเข้าใจของคนทั่วไปหมายถึงพูดอย่างแต่ทำอย่าง หรือการมีหลักการอย่างหนึ่งแต่ไม่ยึดถือปฏิบัติหรือปฏิบัติไปในอีกทางหนึ่ง

อันที่จริงถ้ารัฐต้องการสนับสนุนให้รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติแล้ว แม้ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายลูกก็สามารถทำได้โดยง่าย นั่นคือการยอมรับการอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประชาชน อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้กลับเป็นไปในทางตรงข้ามคือนอกจากไม่นำพาต่อการอ้างอิงแล้วยังเลือกريبบทบัญญัติเฉพาะในส่วนที่เป็นประโยชน์แก่ตนเท่านั้น ปรากฏการณ์ทำนองนี้กลุ่มประชาชนที่คัดค้านการ

ก่อสร้างทอส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย (2545) กล่าวไว้ในทำนองเดียวกันว่า รัฐมักใช้รัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อตน ในขณะที่ชลธิรา ลัดยววัฒนา (2545) เล่าไว้ว่า เมื่อบรรดาชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ มาประท้วงกันที่หน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ แล้วมีการเจรจากันบนโต๊ะ ทั้งสองฝ่ายต่างจัดเอามาตรา 46 มาใช้ องค์การพัฒนาเอกชนและชาวเขาอ้างมาตรา 46 รัฐมนตรีเนวิน ชิดชอบ ก็ใช้มาตรา 46 เช่นเดียวกัน โดยบอกไว้ว่าทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งก็แปลว่ายังใช้ไม่ได้เพราะกฎหมายยังไม่บัญญัติ อาจเป็นด้วยเหตุนี้เอง ที่สัญญา สุติพันธ์วิหการ (2545) จึงกล่าวว่าถ้าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญกันแล้ว ส่วนที่ต้องแก้เป็นอันดับแรกคือ การตัด ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติออกไป

อย่างไรก็ตามกรณีมาตรา 46 และมาตรา 56 ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รัฐควรจะได้เร่งรัดให้เป็นไปตามข้อกำหนดเพื่อให้มีกลไกและเครื่องมือในการนำแนวคิดหลักการไปสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกันก็ต้องเร่งแก้ไขกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญด้วย แต่ข้อเท็จจริงก็คือรัฐไม่สนับสนุนอีกเช่นกัน สุนี ไชยรส (2545) ให้ข้อสังเกต 3 ประการที่แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้มีความจริงจังที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันอาจจะดำเนินการตรงข้ามหรือขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วยนั่นคือ

1. แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีระยะเวลาทำงานในการพิจารณาร่างกฎหมายมากขึ้น และปัจจุบันรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่กระบวนการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังแทบไม่มีความคืบหน้าเลย

2. ภาครัฐยังยึดมั่นและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบเดิมที่มีอยู่โดยไม่มีความพยายามที่จะมีแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะหน้า เพื่อแก้ปัญหาการไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ที่จริงภาครัฐสามารถมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในมาตราต่างๆ เหล่านี้ได้

3. ภาครัฐมีการแก้ไขกฎหมายเดิมบ้าง โดยมีเหตุผลว่าเพื่อทำให้ดียิ่งขึ้น แต่แทนที่จะแก้ไขในประเด็นที่ขัดแย้งหรือไม่ชัดเจนต่อการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ภาครัฐกลับแก้ไขให้ยิ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2510¹ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2519 พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. 2535

¹ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่าง พ.ร.บ.แร่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อเดือน ตุลาคม 2543 พอกถึงเดือนสิงหาคม 2545 ก็ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย สว.จำนวน 77 คนได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่าง พ.ร.บ.แร่มาตรา 88/3 และ 88/7 ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา 46, 48 และ 56 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จเมื่อ พฤศจิกายน 2545 โดยวินิจฉัยว่า พ.ร.บ.แร่ฉบับใหม่ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2540 (ดูรายละเอียดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 59/2545)

บทบาทของรัฐตามความเห็นของสฤณี (เพ็งอ้าง) ก็คือ ไม่เร่งรัดที่จะออกกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมาตราสำคัญๆ โดยยังคงใช้กฎหมายเก่าต่อไปทั้งๆ ที่สามารถทำได้โดยง่าย ในบางกรณีก็แก้ไข แต่เป็นไปในลักษณะบิดเบือนเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ตน

สำหรับมาตรา 46 และมาตรา 56 การไม่ออกกฎหมายนอกจากจะเป็นไปดั่งที่แก้วสรร อติโพธิ (2545) กล่าวไว้คือ ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติไปปฏิบัติการให้เป็นจริงได้แล้วยังทำให้กฎหมายเก่าที่ขัดกับรัฐธรรมนูญคงมีผลบังคับใช้ต่อไป

สฤณี ไชยรส (2545ข) อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) กล่าวไว้ในทำนองเดียวกันว่าการที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังไม่ส่งผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ก็เพราะในหลายมาตรายังไม่ได้ออกกฎหมายลูกมารองรับ ส่วนเรื่องการจะแก้ไขนั้น ถ้าจำเป็นต้องแก้ไขจะต้องแก้ไขทั้งระบบ ไม่ใช่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งหรือมาตราใดมาตราหนึ่ง และวิธีการนั้นจะต้องรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางเช่นเมื่อครั้งยกร่างขึ้น

นอกจากไม่สนับสนุนดังกล่าวแล้ว รัฐยังขัดขวางอีกด้วย กรณีนี้นับเป็นความไม่จริงจังของรัฐในระดับที่แยบยลทีเดียว เพราะรัฐมักอ้างเอากฎระเบียบของทางราชการมาขวางกั้น เรื่องนี้ กฤษฎา บุญชัย (2544:170) เล่าว่าการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 170 ในการรวบรวมรายชื่อ 5 หมื่นชื่อ เพื่อเสนอร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน เติบโตด้วยอุปสรรคนานับประการ โดยกว่าจะรวบรวมได้ ทั้งคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานของผู้ลงรายชื่อตามข้อกำหนดของกฎหมายก็ต้องใช้เวลาถึง 8 เดือน ใช้งบประมาณที่หามาได้ด้วยการบริจาคถึง 5 แสนบาท ก่อนที่ทุกอย่างจะเรียบร้อยเสนอเป็นร่างเข้าสู่สภาได้ ซึ่งก็เป็นวันเดียวกันกับที่กรมป่าไม้เสนอร่างของตนในนามรัฐบาลเข้าสู่สภาได้อย่างง่ายดาย ในที่สุดแล้ว ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่เตรียมเสนอเข้าสู่สภามีถึง 6 ฉบับ มาจากรัฐบาลและพรรคการเมืองรวมทั้งร่างฉบับประชาชนด้วย และเมื่อสภากำหนดวาระการพิจารณาโดยยัดร่างรัฐบาลเป็นหลัก ร่างพ.ร.บ.ฉบับประชาชนก็เกือบจะไม่ได้รับการบรรจุร่วมกับร่างฉบับอื่นๆ ถ้าไม่ได้เข้ามายืนยันหนังสือเรียกร้องต่อประธานสภา เมื่อ พ.ร.บ.เข้าสู่กระบวนการของรัฐสภาแล้ว ยังต้องเรียกร้องเพื่อให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นกรรมาธิการ ซึ่งเพิ่งมาประสบผลสำเร็จเอาในวาระสอง จะเห็นได้ว่าแม้ระเบียบของรัฐสภาเองก็ยังไม่เอื้อต่อการใช้สิทธิตามมาตรา 170 เหตุการณ์ทำนองนี้ รังสรรค์ ธนพรพันธ์ (2543:444) เคยให้ข้อสังเกตไว้ว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลและข้าราชการ ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตาม รัฐธรรมนูญ ต้องใช้ต้นทุนปฏิบัติการร่วม (Collective action cost) สูงมาก

ดังนั้นคำกล่าวที่ว่าเมื่อรัฐไม่ออกกฎหมาย ประชาชนก็สามารถผลักดันให้ออกกฎหมายได้เพราะรัฐธรรมนูญ ได้เปิดช่องทางไว้ให้แล้วตามมาตรา 170 จึงไม่ใช่เรื่องง่ายอย่างที่คิด

ที่จริงการไม่สนับสนุนของรัฐอีกกรณีหนึ่งก็คือ ต่อให้มีกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ออกมาแล้ว แต่ถ้ารัฐไม่สนับสนุนโอกาสที่กฎหมายนั้นๆ จะประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติก็มีน้อยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะรัฐนั่นเองที่เป็นผู้กุมกลไกและทรัพยากรบริหารไว้ทั้งหมด

ประเด็นคำถามสำคัญประการหนึ่งก็คือทำไมรัฐจึงไม่สนับสนุนให้เกิดการนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไปใช้ มีผู้ให้ข้อสังเกตว่าการไม่ออกกฎหมายในสองมาตราสำคัญนี้ก็เพราะมีการตีความบทบัญญัติออกไปอย่างกว้างขวาง ถึงขั้นไม่สามารถกำหนดผู้ทรงสิทธิและวัตถุแห่งสิทธิได้ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในเชิงองค์ความรู้ของนิติศาสตร์ไทย ที่จริงการมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างผู้มีอำนาจกับประชาชนในฐานะผู้รองรับนโยบาย กล่าวถึงที่สุดแล้วไม่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐมากนัก หมายความว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐมีอยู่ไม่ก็กรณีที่ต้องการความยินยอมพร้อมใจของประชาชน รัฐทั่วไปมีประสบการณ์สูงมากในเรื่องการกำหนดนโยบายโดยไม่จำเป็นต้องหาฉันทามติจากใครนอกจากหมู่คณะของตน มีบางกรณีเท่านั้นที่ต้องคำนึงถึงประชาชนว่าจะชอบรับหรือตอบสนองหรือไม่ เพราะไม่เช่นนั้นการนำนโยบายสู่การปฏิบัติจะไม่บรรลุผลหรือนำไปบังคับใช้ไม่ได้

สำหรับมาตรา 46 และมาตรา 56 เป็นกรณีต่างออกไป การไม่ออกกฎหมายปัญหาน่าจะไม่ใช่อยู่ที่การกลัวประชาชนจะไม่ชอบรับ และไม่ใช่ว่าประเด็นทางเทคนิคที่ไม่สามารถเขียนกฎหมายได้ ว่าที่จริงแล้วก็จะไม่ใช่ประเด็นความไม่ชัดเจนในเรื่องความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพราะตามความเห็นของผู้มีอำนาจคำนี้มีความหมายที่ชัดเจนอยู่แล้ว อีกทั้งไม่ใช่เพราะมีผู้โต้แย้งในเรื่องความหมายของชุมชน เพราะถ้ารัฐต้องการจะออกกฎหมายจริงๆ รัฐต้องตัดทิ้ง (Trade-off) แนวคิดที่ตนไม่เห็นด้วยอยู่แล้ว เหตุผลของรัฐมีอยู่ประการเดียวคือที่ไม่ออกกฎหมายก็เพราะไม่อยากสูญเสียอำนาจ เพราะไม่ว่าเลือกแนวทางไหนก็ต้องแบ่งอำนาจออกไปอยู่แน่นอน ทั้งๆ ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญถ้าพิจารณากันอย่างถี่ถ้วนแล้ว สูงสุดเป็นเพียงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งถ้าจะว่าไปแล้วการมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นเพียงการให้ข่าวสารข้อมูลเท่านั้น แต่แม้เพียงเท่านี้รัฐและกลไกของรัฐที่เคยทำอะไรโดยไม่ต้องฟังความคิดเห็นจากใคร ย่อมรู้สึกสูญเสียไปไม่น้อย สันชัย สุตพันธุ์วิหาร์ (2545) ก็เห็นในทำนองเดียวกันว่าอุปสรรคที่ทำให้กฎหมายเกิดหรือไม่เกิดอยู่ที่กระทรวงทบวงกรมไม่อยากให้ใครมาจำกัดสิทธิของตน เช่นเดียวกับ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2543:24/11) ที่ให้ข้อสังเกตว่า นอกจากความไม่เข้าใจความหมายของชุมชนของรัฐและระบบกฎหมายที่ไม่เปิดกว้างแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งก็คือกลไกรัฐอยากรักษาอำนาจไว้ การหวงอำนาจของกลไกรัฐนั้นแม้พนัส ทัศนียานนท์ (2545) ยังกล่าวว่า “พอรัฐธรรมนูญนี้ออกมา กรมป่าไม้เกลียดสิทธินี้จะตายอยู่แล้ว เพราะถ้าขึ้นไปยอมรับอำนาจของเขาก็ลดลง...”

รูปธรรมที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ต้องการแบ่งอำนาจให้ประชาชนคือการสร้างโรงไฟฟ้าบนนอกและหินกรูด และกรณีการก่อสร้างโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย จ.สงขลา ทั้งสองกรณีสะท้อนถึงวิธีคิดเรื่องสิทธิของชุมชนและวิธีการจัดการการมีส่วนร่วมของรัฐและกลไกรัฐ

ในแง่วิธีคิดกล่าวได้ว่ารัฐยังไม่คิดที่จะให้สิทธิแก่ชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ

ยังไม่คิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการพัฒนาของรัฐอย่างแท้จริง กิจกรรมใดๆ ที่ดูเหมือนว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมล้วนเกิดจากความพยายามที่จะลดกระแสการต่อต้านคัดค้านโครงการเท่านั้น

ในแง่วิธีการจัดการการมีส่วนร่วม หน่วยงานของรัฐยังมีความสามารถอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ผลก็คือยังดำเนินการยังเกิดความขัดแย้งที่แหลมคมมากขึ้น คำพูดที่ว่า “มึงสร้างกูเผา” ของกลุ่มเคลื่อนไหวคัดค้านการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และ “สิทธิชุมชนไม่มันอกพานรัฐธรรมนูญ” ของกลุ่มผู้คัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก หินกรูด (สันติและไธดา, 2544) ย่อมพอบ่งบอกถึงสถานการณ์ความขัดแย้งได้

ประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือรัฐใช้อำนาจอะไรมาอธิบายพฤติกรรมที่ไม่สนับสนุนหรือขัดขวางการนำหลักการรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติต่อสาธารณะ เท่าที่ปรากฏจากท่าทีของกรมป่าไม้และความเห็นของประธานคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา (พนัส ทัศนียานนท์ : 2545) มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือหนึ่งการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะเป็นการไม่ยุติธรรมแก่คนกลุ่มอื่นๆ นอกจากนั้นในขณะนี่ยังไม่มีแนวทางที่เหมาะสมพอที่จะดำเนินการตามข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญได้อย่างยุติธรรม สองต้องการดำรงรักษาไว้เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมในระยะยาว นั่นคือยังไม่เชื่อมั่นในความสามารถของผู้ได้รับสิทธิว่าจะดูแลรักษาทรัพยากรไว้ได้อย่างยั่งยืนจริงหรือไม่

นอกจากนั้นยังมีประเด็นที่น่าคิดอยู่อีกสองประการคือ หนึ่งก็ในเมื่อรัฐไม่ประสงค์จะแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน ทำไมรัฐธรรมนูญและระเบียบกฎหมายที่ว่าด้วยการแบ่งอำนาจให้ประชาชนด้านต่างๆ จึงปรากฏขึ้นมาได้ สองก็ในเมื่อดูเหมือนว่ารัฐมีกลไกและมีอำนาจอิทธิพลต่างๆ มากมายมากพอที่จะเปลี่ยนแปลงกฎกติกาต่างๆ ของสังคมได้โดยง่าย เมื่อไม่พึงพอใจกับกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่างๆ ที่ออกมา ทำไมจึงไม่ปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ

คำตอบประเด็นที่หนึ่งคือการปรากฏตัวของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเกิดขึ้นท่ามกลางกระแสการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีสมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศเป็นผู้ร่าง แม้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่กระบวนการรัฐสภาจะถูกสกัดดัดทอนลงไปบ้างเพราะต้องมีการแลกเปลี่ยน ตอรอง ประนีประนอมกันพอสมควร รวมทั้งมีกลุ่มคัดค้านนอกสภา แต่เนื่องจากสมาชิกรัฐสภา (สสร.) มีความชอบธรรมสูงมากประกอบกับพลังหนุนเนื่องนอกสภาเป็นไปอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญจึงไม่ถูกบิดผันไปจากร่างของสมาชิกรัฐสภา (สสร.) มากนัก ทำให้รัฐธรรมนูญมีสาระก้าวหน้าเช่นที่เห็นปรากฏออกมาได้

คำตอบประเด็นที่สองเนื่องจากรัฐธรรมนูญถูกผลักดันมาจากความต้องการปฏิรูปทางการเมืองของประชาชน กระบวนการผลิตบทบัญญัติได้มาจากการระดมความคิดเห็นของคนทั้งประเทศ แม้ฝ่ายอำนาจจะไม่พึงพอใจบางวรรคบางมาตราเล็กน้อยเพียงใด การจะขอแก้ไขย่อมเสี่ยงไม่พ้นที่จะถูกประชาชนตั้งคำถาม นอกจากนั้นในเครือข่ายแห่งอำนาจของรัฐเองก็คงมีปัญหาย่อยพอสมควร อย่างน้อยการ

จะสร้างเอกภาพในฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องออกแรงพอสมควร นอกจากนั้นกลุ่มผลักดันนอกสภาแม้ว่าขณะนี้ จะไม่มีแรงพอที่จะทำให้เกิดการใช้รัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง แต่ถ้ามีใครก็ตามที่มีเจตนาจะแก้ไข รัฐธรรมนูญ ไปในทางที่ลดอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนลงคิดว่ากลุ่มพลังต่างๆ คงไม่ยอมง่ายๆ ประกอบกับ ในบางบทบาทมาตรารัฐยังสามารถเพิกเฉย ไม่สนับสนุนให้เกิดการนำไปใช้อย่างจริงจังได้จึงไม่จำเป็นต้องเสี่ยง ที่สำคัญการคงบางมาตราไว้ในเชิงสัญลักษณ์แม้ไม่คิดจะนำไปปฏิบัติ บางทีกลับจะช่วยสร้างภาพลักษณ์ ประชาธิปไตยให้แก่รัฐได้ด้วย

8.4.2 บทบาทของประชาชนกลุ่มต่างๆ

คำกล่าวที่ว่ารัฐไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะรัฐหวงอำนาจนั้นอาจ เป็นสูตรสำเร็จเกินไป เพราะการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการของการต่อรอง แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการประนีประนอมของคนหลายกลุ่ม ต่อกรณีนี้ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์ (2544: 48-50) ให้ทัศนะ ว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องของชนชั้นนำที่ชั่วร้ายและไม่จริงใจ เพราะชนชั้นนำก็ไม่ได้มีเอกภาพที่จะฉกฉวย อำนาจเป็นหนึ่งเดียว หากมีแหล่งอำนาจอีกหลากหลายในสังคม ในขณะที่การเมืองก็ไม่ใช่เรื่องของ พลเมืองที่เท่าเทียมกันไปทุกหย่อมหญ้า หากมีความแตกต่างระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย แต่ การเมืองเป็นเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ การเมือง อุดมการณ์ และชนชั้นต่างๆ การเมืองเป็นเรื่องของการจัดพันธมิตรทางชนชั้น และกลุ่มย่อยต่างๆ ในชนชั้น ตาม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา นี่เป็นคำอธิบายที่ศิโรตม์ตอบคำถาม ที่ว่าทำไมรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จึงมีกลุ่มคนที่มีจุดยืนทางการเมืองต่างกันตามความเข้าใจของคนทั่วไป จึงเข้ามาเป็นพันธมิตรกันได้เป็นอย่างดี

“การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง และการเมืองเป็นเรื่องของการประนีประนอม ผลจาก การขัดแย้งและประนีประนอมระหว่างคนกลุ่มหลักๆ ในสังคม การเลือกจะเป็นพันธมิตรกับคนกลุ่มไหน เป็น ศัตรูกับคนกลุ่มใดและจะจัดความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไรหรือที่เรียกว่าการจัดพันธมิตรทาง ประวัติศาสตร์นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดในการกำหนดทิศทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา” (ศิโรตม์, เพิ่งอ้าง: 52)

แม้ความเห็นของศิโรตม์ จะมองทุกกลุ่มที่เข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจกับรัฐมีฐานะเสมอเป็นพันธมิตร ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงอาจเป็นเพียงลูกไล่หรือไม่ระดับเท่านั้น แต่นัยยะก็คือกลุ่มไหนไม่มีอำนาจ ไม่มีค่า ก็ย่อมไม่มีความหมาย อย่างไรก็ตามแต่จะร่วมเป็นพันธมิตรถาวรหรือชั่วคราวเลย แม้เฉพาะสถานการณ์ก็ยังไม่มี คำพอที่จะสังสรรค์เสวนาด้วย ประเด็นก็คือเพราะกลุ่มประชาชนอ่อนแอไปหรือไม่ รัฐจึงไม่เอาใจใส่และ ไม่จริงใจ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2527: 29-30) ให้แง่คิดไว้ว่า เรื่องการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจ มากจะเปิดโอกาสให้คนมีอำนาจน้อยกว่าเข้าไปมีส่วนร่วม หรือไม่ก็คนมีอำนาจน้อยรวมตัวกันเข้มแข็ง

ขอเข้ามีส่วนร่วม ดังนั้นสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มประชาชนมีพลังพอที่จะคัดค้านให้ประตูดของการมีส่วนร่วมเปิดกว้างออกได้แค่ไหน ความจริงใจของรัฐจึงไม่ใช่ประเด็นที่ต้องตั้งคำถามเพราะเป็นที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าไม่มีรัฐไหนที่พอใจจะแบ่งอำนาจของตนออกไปถ้าไม่จำเป็น หากแต่พลังของประชาชนจะเป็นตัวบอกว่าจะมีสิทธิได้มากน้อยเพียงใดในการขอเข้ามีส่วนร่วม อาจเป็นด้วยเหตุนี้เองทำให้ แก้วสรร อติโพธิ (2545) รู้สึกอึดอัดมากเมื่อถูกถามว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและบุคคลตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นไปได้แค่ไหนในความเป็นจริง โดยกล่าวว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นการสถาปนาสิทธิลงไปในกระดาษซึ่งเมื่อก่อนไม่มีส่วนจะบังเกิดผลแค่ไหนในความเป็นจริง เป็นเรื่องที่ต้องเคลื่อนไหวปฏิบัติการ “สิทธิมันมีอยู่ในกระดาษเมื่อไม่ผลึกไม่ตัน มันก็อยู่ในกระดาษ ก็แค่นั้น อุตส่าห์หยิบยื่นรองรับไว้ให้ในทางกฎหมาย เพื่อว่าจะเอาไว้ใช้ผลักดันพัฒนาอะไรต่างๆ ไม่เห็นทำอะไร รัฐธรรมนูญจะบันดาลให้โลกสวยงามได้อย่างไร รัฐธรรมนูญเขียนให้คนสู้ไม่ได้ เขียนให้เปลี่ยนวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ไม่ได้ เขียนเปลี่ยนสันดานขุนนางไม่ได้ เป็นเพียงแค่พื้นที่ทางกฎหมาย จากการระดมสมอง...ไม่ดำเนินการต่อ ไม่ลุยต่อ มันก็นอนอยู่ในกระดาษก็แค่นั้น”

สัญญา สุติพันธุ์วิหาร (2545) ก็เคยให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนว่า ภาคการเมืองและภาคราชการอาจหวังไม่ได้ ประชาชนต้องเคลื่อนไหวผลักดันเอาเอง ดังนั้นประเด็นคำถามในเรื่องสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 และมาตรา 56 จะมีผลต่อการปฏิบัติมากน้อยเพียงใดจึงมาตกอยู่ที่ขบวนการประชาชนว่า มีความเข้มแข็งมากน้อยเพียงใด ภายใต้ข้อสงสัยนี้มีคำถามย่อยอยู่สองประการคือ หนึ่งประชาชนมีศักยภาพพอที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงใด และสองประชาชนที่เรียกร้องต้องการสิทธินี้มีพลังกลุ่มมากน้อยเพียงใด

ต่อข้อสงสัยที่ว่า ประชาชนมีศักยภาพหรือมีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยุติธรรมและยั่งยืนหรือไม่ ที่จริงมีผู้พยายามแสดงให้เห็นว่า ประชาชนมีศักยภาพดังกล่าวอย่างครบถ้วน ในขณะเดียวกันทำได้ดีด้วย ทั้งนี้เพราะเขามีจารีตประเพณีเป็นฐานคิดและแนวทางในการปฏิบัติอยู่ กระนั้นก็ยังมิผู้ตั้งข้อสังเกตว่า “...สิ่งที่เราเรียกว่าเป็นความเข้มแข็งของชุมชนจะพูดเหมารวมไปมันไม่ใช่ ในความรู้สึกรู้สึกของผมมันเป็นความเข้มแข็งของกลุ่มเอ็นจีโอมากกว่า ซึ่งมันหารากไม่ได้ อย่างที่บอกว่าเป็น Grass roots อะไรนั้น มันอาจมีบ้างอย่างที่สมาชิกบางคนจนเอามาให้ดูเป็นตัวอย่างว่ามีชาวบ้านอยู่ในนั้น แต่ผมอยากให้มีการไปส่องกันจริงๆ ว่าในแต่ละชุมชนในแต่ละหมู่บ้านตำบล มันได้แค่ไหน พวกนักการเมืองที่เราเรียกกันว่า บรรดาผู้นำตามธรรมชาติมันอยู่ในหมู่บ้านตำบลต่างๆ ของเราที่เป็นชนบทจริงๆ ได้แค่ไหน อันที่ออกมายินยั่วๆ ว่าฉันคือตัวแทนชาวบ้านนั้น ผมเห็นเป็นภาพสองภาพ มีส่วนที่ตะก่นอยู่บ้าง ถ้าเป็นภาพเชิงซ้อนอาจจะพอเรียกได้ว่ามันอยู่ด้วยกันและมันทับซ้อนกันอยู่ แต่ที่เห็นบางทีมันคนละภาพกัน และอย่างที่ผมถามมาแล้วพวกมานอนที่หน้าทำเนียบนั้นไม่ใช่

ชาวบ้านหรือ ผมก็ตอบว่าชาวบ้าน แต่ผมไม่รู้ว่าเขามาจากไหนอย่างไร และโดยเฉพาะความเป็นอยู่ของเขาเหล่านี้ ถ้าเขาอยู่ในถิ่นฐานเขาจริง บ้านเรือนเขาจริง เขาอยู่และตระหนักรู้เพียงใดแค่นั้น มันต้องเริ่มจากตรงนั้นเสียก่อน ความเข้มแข็งมันไม่ได้มีอยู่แต่เพียงว่าใครเขาบอกให้ไปที่ไหนก็ไป ไปนอนค้างคืน ค้างแรมกันเป็นปี มันก็ยังไม่ได้เรียกว่าเป็นการแสดงถึงความเข้มแข็ง ความเข้มแข็งมันจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการตระหนักรู้ แล้วเขาสำนึกว่าสิ่งนี้คือสิทธิของเขาต้องต่อสู้เรียกร้อง แล้วอะไรมันถึงจะเป็นพื้นฐานของความเข้มแข็งจริงๆ ของชุมชน มันต้องสามารถที่จะมีเอกลักษณ์ของตนเองได้ โดยเฉพาะเอกลักษณ์ในทางความคิด นี่เป็นเรื่องสำคัญ ผมเองไม่เคยถูกชาวบ้าน แต่ผมคิดว่าชาวบ้านเองเขาก็คิดแบบชาวบ้าน ผมเองผมมีภาพที่เห็นชัดเจน คือจังหวัดผม ผมเองก็ว่าผมเป็นคนที่ยึดมั่นที่หนักพอสมควร” (พนัส, 2545)

นัยของข้อสงสัยนี้ก็คือ ไม่เชื่อมั่นว่าประชาชนจะมีความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิของตนเองจริง ความเข้มแข็งที่ปรากฏเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นนอกที่ไม่ใช่ชาวชุมชนเข้าไปดำเนินการให้เกิดขึ้น

ความสงสัยของคนทั่วไปเป็นเรื่องเข้าใจได้ เพราะต่างเห็นร่วมกันว่าสังคมปัจจุบันเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไม่เว้นแม้แต่ในชนบท ถ้าเช่นนั้นแล้ววิถีคิดและวิถีชีวิตของคนชนบทที่เคยดำรงอยู่อย่างงดงามภายใต้ร่มเงาของอดีต มันจะยังคงดำรงอยู่อย่างที่เราอยากให้นมันอยู่หรือไม่ในปัจจุบัน การศึกษาวิจัยหลายชิ้นเกี่ยวกับป่าชุมชนในหลายหมู่บ้านในภาคเหนือ นอกจากจะพบว่าป่าดำรงอยู่ได้เพราะความสามารถด้านการบริหารของชุมชนแล้ว ปัจจุบันยังร่วมที่สำคัญอันหนึ่งก็คือการศึกษาเผยให้เห็นคือแรงกดดันในการใช้ป่าของชุมชนนั้นๆ ลดลง (ดูรายละเอียดในเจิมศักดิ์ : 2534) เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2538 : 134-135) กล่าวไว้ในเรื่องการพัฒนาการเมืองว่านั่นก็คือการที่รัฐต้องปกครองน้อยลง แต่ในส่วนของรัฐอาจจะกำลังคลี่คลายไปสู่จุดตรงข้าม ทั้งนี้เนื่องจากความล่มสลายของสังคมชนบท ความแออัดยัดเยียดของสังคมเมืองที่เติบโตแบบไร้ทิศทาง ตลอดจนความเสื่อมทรุดของวัฒนธรรมไทยโดยองค์รวมกำลังบ่มเพาะสภาวะอนาธิปไตยขึ้นมาในหมู่คนไทย ทำให้พวกเขาไร้ทั้งเครื่องมือในการอยู่รอดและสายใยในการอยู่ร่วม จนกลายเป็นปัญหาที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมจัดการ กระทั่งปราบปรามมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ นัยก็คือเราจะปกครองกันเองได้หรือไม่ภายใต้สภาวะที่สายใยแห่งการอยู่ร่วมลดลง จะปกป้องทรัพยากรจากคนภายนอกหรือแม้แต่คนภายในด้วยกันเองได้หรือไม่เมื่อปัจจัยแห่งการอยู่รอดแทบจะไม่มีเหลืออีกแล้ว

ดังนั้นนอกจากจะอ้างเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในการแบ่งปันทรัพยากรแล้ว ประชาชนจำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่ามีความรู้ความสามารถมากพอที่จะบริหารจัดการทรัพยากรได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน แต่แน่นอนว่าความเชื่อมั่นหรือไม่เชื่อมั่นของสาธารณะนี้บางทีเป็นเรื่องของความรู้สึก บางกรณีอาจรู้สึกตามที่รัฐได้ผลิตขึ้น

ประเด็นที่สงสัยอีกประการหนึ่งก็คือประชาชนที่ต้องการสิทธิเสรีภาพนั้นมีพลังกลุ่มที่เข้มแข็งมาก

น้อยเพียงใด เข้มแข็งพอจะเรียกร้องสิทธิของตนเองได้หรือไม่และเข้มแข็งพอที่จะปกป้องสิทธิที่ได้มาจากคนภายนอกที่อาจจะแสวงประโยชน์ได้หรือไม่ เสน่ห์ จามริก (2545) ให้ข้อสังเกตว่า สิทธินั้นไม่ใช่สิ่งที่คนอื่นมอบให้แต่เป็นเรื่องที่คนต้องตระหนักรู้และต้องต่อสู้เรียกร้อง กฎหมายมันเป็นเพียงตัวหนังสือในกระดาษต่อให้มีผู้มอบให้แต่เจ้าของสิทธิไม่เข้มแข็งสิทธิในความเป็นจริงก็ไม่เกิด

ข้อสงสัยในประเด็นที่สองเป็นปัญหาร่วมของเจ้าของสิทธิทุกท่านที่ต้องพิสูจน์เช่นเดียวกัน แม้ว่าสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มใหญ่ในสังคม แต่ถ้าไม่สามารถรวบรวมกันเป็นพลังที่เข้มแข็งได้โอกาสที่จะมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงก็แทบจะไม่มี อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะผนึกรวมกันได้ ก็ยังต้องอาศัยการสนับสนุนพันธมิตรจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อยู่แน่นอน การแสวงหาการสนับสนุนที่แยบยลก็คือการทำให้กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ รู้สึกว่าการกระทำครั้งนี้เป็นผลประโยชน์ร่วมไม่ใช่ผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือไม่อย่างน้อยก็ต้องอธิบายได้ว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจังมีความชอบธรรมอย่างไร

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งจึงกลายเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในสิทธิการมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตามความเข้มแข็งก็ไม่ได้ปรากฏขึ้นมาเองได้ ถ้าไม่มีการฝึกฝนเรียนรู้ยิ่งในสังคมที่มีลักษณะบั่นทอนปิดกั้นขัดขวางความมีตัวตนของคนไร้อำนาจด้วยแล้ว แค่ว่าเคลื่อนไหวเรียกร้องในสิ่งที่ง่ายที่สุดเพื่อให้เกิดการสะสมความเข้มแข็งก็ยังไม่ไปได้ด้วยความยากลำบาก ดังนั้นความเข้มแข็งและมีพลังของคนชายขอบจะได้มาย่อมไม่ใช่เรื่องง่ายและมีลักษณะไม่คงทน หากเปลี่ยนแปลงได้ง่ายด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและมีพลังร่วม การเคลื่อนไหวกิจกรรมของประชาชนจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องกระทำอยู่ตลอดเวลา

บางคนเข้าใจว่าความยุ่งยากทั้งหลายของประชาชนในอันที่จะเคลื่อนไหวเรียกร้อง จะมีเฉพาะในยุคเผด็จการเท่านั้น นั่นเป็นเรื่องเข้าใจผิดอย่างมาก หากไม่ว่าในยุคที่รัฐมีความสามารถในการหลอกลวงสูง อุปสรรคและความยากลำบากที่ไม่เคยพบมาก่อนจะปรากฏให้เห็นได้เสมอ

8.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

มาตรา 46 และมาตรา 56 ยังไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิทธิของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะปรากฏว่ากรณีปัญหาในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นก่อนการใช้รัฐธรรมนูญ ยังไม่มีการนำบทบัญญัติมาใช้แก้ปัญหา ในขณะที่ความต้องการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนที่ประชาชนเสนอตามแนวทางของมาตรา 170 โดยเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายจะช่วยให้สิทธิชุมชนเกี่ยวกับป่าไม้เป็นจริงขึ้น ก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองทั้งในแง่กระบวนการเสนอกฎหมายตาม มาตรา 170 และสาระของสิทธิชุมชน เช่นเดียวกับการชุมนุมประท้วงในเรื่องทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลง และในทำนองเดียวกันกับการพิจารณาอนุมัติ รายงานผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการดำเนินโครงการต่างๆ อันเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการอนุมัติให้ดำเนินการโครงการ ก็ยังถูกดำเนินการด้วยกฎหมายฉบับเก่าที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

กระนั้นก็ตาม แม้ว่าจะยังไม่ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่บทบัญญัติแห่งมาตรา 46 และมาตรา 56 ก็มีคุณค่าในแง่ที่ใช้เป็นฐานในการอ้างอิงเพื่อการเคลื่อนไหวปกป้องและเรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มาตรา 46 และ มาตรา 56 ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรก็คือ ความแตกต่างทางด้านแนวคิดและองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบาทของรัฐที่นอกจากการไม่สนับสนุนแล้ว ยังขัดขวางไม่ให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการที่ประชาชนยังไม่รับรู้ ตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวอย่างเพียงพอและมีการรวมตัวกันไม่เข้มแข็งมากนัก รวมทั้งยังไม่สามารถแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มากพอ

9

สิทธิที่ควรบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญไทย

จากการศึกษาสภาพการณ์ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทยประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เห็นว่า มีสิทธิ 3 ประเภทที่ควรจะบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญไทย ได้แก่ สิทธิในเสรีภาพทั่วไปในการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิในที่อยู่อาศัย และการบัญญัติหลักประกันแก่ครอบครัว โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

9.1 สิทธิในเสรีภาพทั่วไปในการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

สิทธิในเสรีภาพทั่วไปในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแท้จริงแล้วเป็นเสรีภาพเหนือตนเองที่บุคคลอาจใช้เสรีภาพที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดก็ได้ แต่โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยมิได้บัญญัติรับรองเสรีภาพทั่วไปในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ แต่ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญและรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวไว้ในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ แต่ทั้ง 2 มาตราดังกล่าวก็มิได้เป็นการสะท้อนถึงเสรีภาพที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะตามมาตรา 31 นั้นเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งความในวรรคสองของมาตรา 31 บัญญัติว่า “การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ ...” จากความในวรรค 2 ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองที่ “ชีวิตและร่างกาย” เป็นสำคัญ แต่ในขณะที่มาตรา 34 มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ซึ่งก็ได้มุ่งคุ้มครองเสรีภาพในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลแต่อย่างใด โดยที่บุคคลสามารถที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะไปรับรองเสรีภาพในการกระทำของบุคคลได้ทั้งหมด ดังนั้นเพื่อให้เสรีภาพทั่วไปในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมการกระทำนั้นจึงควรจะต้องบัญญัติให้มีเสรีภาพทั่วไปในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อจะได้แก้ปัญหาว่าบุคคลจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ หรือรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองคุ้มครองเสรีภาพนั้นๆ หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเรื่องนั้นไว้โดยตรง

หากศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มีการบัญญัติรับรองเรื่องเสรีภาพทั่วไปในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจยกมาเพื่อศึกษาเปรียบเทียบได้ดังนี้

9.1.1 ประเทศเยอรมัน

ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้บัญญัติรับรองเสรีภาพทั่วไปไว้ในมาตรา 2 โดยบัญญัติว่า

- 1) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างเสรีภาพ ตราบเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น และไม่เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 2) บุคคลมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพของบุคคลไม่อาจจะล่วงละเมิดได้ “การแทรกแซงในสิทธิดังกล่าวจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น”

9.1.2 ประเทศฟินแลนด์

ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญฟินแลนด์บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิในชีวิต และสิทธิในเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในร่างกายและความมั่นคงส่วนบุคคล”

9.1.3 ประเทศฝรั่งเศส

ตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และสิทธิของพลเรือน ตามข้อ 4 บัญญัติว่า “เสรีภาพของบุคคลประกอบด้วย เสรีภาพที่จะกระทำการทั้งหลาย ซึ่งมีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ย่อมมีขอบเขตอยู่ที่สิทธิของบุคคลอื่น ขอบเขตดังกล่าวอาจกำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น”

9.1.4 ประเทศกรีซ

ตามมาตรา 5 (1) ของรัฐธรรมนูญกรีซบัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างเสรี และมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น รัฐธรรมนูญ และศีลธรรมอันดี”

การบัญญัติรับรองสิทธิในเสรีภาพทั่วไปในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการไม่ต้องไปบัญญัติการกระทำทุกการกระทำไว้ในรัฐธรรมนูญ หากการกระทำอันใดอันหนึ่งมิได้มีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้โดยตรง แต่ก็ต้องถือว่าบุคคลนั้นย่อมมีเสรีภาพที่จะกระทำได้ คือการใช้เสรีภาพกระทำการดังกล่าว มิได้เป็นการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่น ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

9.2 สิทธิในที่อยู่อาศัย

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 35) กิตติ หรือสิทธิของบุคคลในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา 34) กิตติ สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวข้างต้น มักจะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับที่อยู่อาศัย ดังนั้น ที่อยู่อาศัยจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นพื้นฐานส่วนบุคคลของบุคคล

ที่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างสมบูรณ์ มีคำกล่าวตามแนวคิดของฝ่ายสังคมนิยมที่กล่าวว่าบุคคลจะมีเสรีภาพในเคหสถานได้อย่างไรในเมื่อเขาไม่มีโอกาสที่จะมีที่อยู่อาศัย ดังนั้น ตามแนวคิดฝ่ายสังคมนิยม จึงมองว่าโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

หากนำเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยมาพิจารณากับสภาพการณ์ของสังคมไทย ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาความล่มสลายของภาคเกษตรกรรมส่งผลให้ผู้ที่ไม่ประสบความสำเร็จในภาคเกษตรกรรมต้องเดินทางเข้าสู่เมืองเพื่อมาขายแรงงาน โดยเหตุที่มีการมีที่อยู่อาศัยในภาคเมืองมีราคาสูงมากจนบุคคลเหล่านั้นไม่สามารถที่จะมีที่อยู่อาศัยของตนเองได้ จึงจำเป็นต้องบุกรุกที่เพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัย จึงก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดตามมา แม้ว่าสภาพการณ์ของปัญหาชุมชนแออัดในปัจจุบันจะทุเลาความรุนแรงลงก็ตาม แต่ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางด้านที่อยู่อาศัยของคนในเมืองก็ยังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้ ดังนั้น เพื่อให้บุคคลทุกคนสามารถใช้เสรีภาพของตนได้โดยสมบูรณ์ พื้นฐานประการแรกที่มีความสำคัญคือมนุษย์ต้องมีความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย เนื่องจากที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิตอย่างสงบสุขในสังคม ทั้งนี้ โดยมีข้อพิจารณากรณีการระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศดังนี้

9.2.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)

ตามข้อ 11 (1) ของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี”

9.2.2 รัฐธรรมนูญเบลเยียม

มาตรา 23 บุคคลมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้มีการให้หลักประกันต่อสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมโดยกฎหมาย ทั้งนี้ ภายใต้การคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในขอบเขตนั้นๆ และให้มีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการกระทำการดังกล่าว

สิทธิตามมาตรานี้ให้หมายถึง

1. สิทธิในการมีงานทำและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ
2. สิทธิในความมั่นคงทางสังคม สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในทางสุขภาพ และสิทธิที่จะได้รับช่วยเหลือในทางกฎหมาย ทางกายภาพและทางสังคม
3. สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม
4. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในทางสิ่งแวดล้อมที่ดี
5. สิทธิที่แสดงออกในทางวัฒนธรรมและในทางสังคม

9.2.3 รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์

มาตรา 22

- (1) ให้รัฐและองค์กรของรัฐอื่นๆ ออกมาตรการในการสนับสนุนในเรื่องสุขภาพของประชาชน
- (2) เป็นภาระหน้าที่ของรัฐและองค์กรอื่นของรัฐที่จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ

9.2.4 รัฐธรรมนูญโปรตุเกส

มาตรา 65

- (1) บุคคลมีสิทธิในที่อยู่อาศัยในขนาดที่เหมาะสม สำหรับตนเองและครอบครัว เพื่อให้บุคคลสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ส่วนบุคคลและมีชีวิตครอบครัวที่เป็นส่วนตัวได้
- (2) เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้
 - a) วางแผนและดำเนินนโยบายในที่อยู่อาศัยและให้การสนับสนุนแผนการก่อสร้างที่อยู่อาศัย และนโยบายที่อยู่อาศัยดังกล่าวจะต้องให้หลักประกันในเรื่องการเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมที่เหมาะสม
 - b) ให้การช่วยเหลือและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยและสนับสนุนการสร้างสหกรณ์ในการสร้างที่อยู่อาศัยและการสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง
- (3) รัฐจะต้องดำเนินการตามนโยบายที่มีความมุ่งหมายกับการนำระบบการเช่าที่ให้สอดคล้องกับรายได้ของครอบครัวและจะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้เป็นสิทธิของผู้อยู่อาศัยเท่าที่จะเป็นไปได้

9.3 การให้ความคุ้มครองต่อสิทธิครอบครัว

หน่วยของครอบครัวถือว่าเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม และเป็นหน่วยของสังคมที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง การให้ความคุ้มครองต่อสิทธิครอบครัวที่ดี ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมารดาที่ดี ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกันที่จะทำให้ครอบครัวของบุคคลในรัฐนั้นๆ มีความเข้มแข็ง สามารถเป็นหน่วยของสังคมที่จะให้การอบรมบุตรหลานอันเป็นสมาชิกของครอบครัวได้อย่างมีความอบอุ่น การที่หน่วยของครอบครัวจะทำหน้าที่ในการอบรมดูแลบุตรหลาน ซึ่งเป็นสมาชิกรัฐได้อย่างสมบูรณ์นั้น นอกจากจะเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของบิดามารดาแล้ว ส่วนหนึ่งต้องถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐเช่นกันที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ครอบครัวสามารถทำหน้าที่พื้นฐานดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ โดยเหตุที่สถาบันครอบครัวมีความสำคัญดังกล่าวนี้อย่างยิ่ง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองต่างมีความสอดคล้องต้องกันในเรื่องดังกล่าวในการที่จะรับรองคุ้มครองสิทธิครอบครัว

หากพิจารณาเรื่องสิทธิครอบครัวตามรัฐธรรมนูญไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิครอบครัวไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ เพียงแต่มีการบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชน

(มาตรา 53) รวมทั้งบัญญัติรับรองคุ้มครองบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 54) จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยมิได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของครอบครัวและสิทธิของมารดาไว้แต่อย่างใด หากพิจารณาสภาพครอบครัวของสังคมไทยในปัจจุบัน ลักษณะครอบครัวในสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากสภาพของครอบครัวใหญ่ไปเป็นลักษณะของครอบครัวเดี่ยวที่มีเพียงบิดามารดาและบุตรเท่านั้น ลักษณะสภาพของครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปนี้เอง ที่ทำให้สภาพครอบครัวขาดความอบอุ่น เนื่องจากบิดามารดาต้องทำงานหาเลี้ยงชีพ โอกาสที่จะได้มีเวลาอบรมดูแลบุตรจึงมีเวลาค่อนข้างจำกัด ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างกับลักษณะของครอบครัวใหญ่ที่มีญาติพี่น้องหลายคนอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน โอกาสในการอบรมดูแลสมาชิกในครอบครัวใหญ่จึงมีมากกว่าลักษณะของครอบครัวเดี่ยว ดังนั้น เพื่อให้การรับรองสิทธิของบุคคลให้ความสำคัญกับหน่วยของครอบครัว จึงควรกำหนดรับรองสิทธิครอบครัวไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่ออย่างน้อยที่สุดเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญกับหน่วยของ “ครอบครัว” ว่าเป็นหน่วยทางสังคมที่มีความสำคัญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ หากพิจารณาจากกติการะหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศซึ่งมีตัวอย่างดังนี้

9.3.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ 10 รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองว่า

1. ครอบครัว ซึ่งเป็นหน่วยรวมของสังคมที่เป็นพื้นฐานและเป็นธรรมชาติควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะในการจัดตั้งและในขณะที่ต้องรับผิดชอบต่อการดูแลและการศึกษาของเด็กที่ยังพึ่งตนเองไม่ได้ การสมรสต้องกระทำโดยความยินยอมอย่างเสรีภาพของผู้ที่เจตนาจะสมรส

2. มารดาควรได้รับการคุ้มครองพิเศษระหว่างช่วงระยะเวลาตามควรก่อนหรือหลังการให้กำเนิดบุตร ในระหว่างช่วงระยะเวลาเช่นว่า มารดาซึ่งทำงานควรได้รับการอนุญาตให้ลาได้โดยรับค่าจ้าง หรือลาโดยมีสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมอย่างเพียงพอ

3. ควรมีมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือพิเศษแก่เด็กและผู้เยาว์ทั้งปวง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติเนื่องจากชาติกำเนิดหรือเงื่อนไขอื่นๆ เด็กและผู้เยาว์ควรได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม การว่าจ้างเด็กให้ทำงานซึ่งเป็นภัยต่อจิตใจ หรือสุขภาพ หรือเป็นอันตรายต่อชีวิต หรืออาจจะขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กควรได้รับการลงโทษตามกฎหมายรัฐควรกำหนดอายุขั้นต่ำซึ่งห้ามไม่ให้มีการจ้างแรงงานเด็กและกำหนดให้มีโทษตามกฎหมายด้วย

9.3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ 23

(1) ครอบครัวเป็นหน่วยรวมของสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานและเป็นธรรมชาติ และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ

(2) สิทธิของชายและหญิงในวันที่ย่างสมรสได้ ในการที่จะสมรสและมีครอบครัวย่อมได้รับการรับรอง

(3) การสมรสจะกระทำโดยปราศจากความยินยอมอย่างเต็มที่ของผู้ที่เจตนาจะสมรสกันมิได้

(4) รัฐภาคีแห่งกติกานี้จะดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อประกันความเสมอภาคแห่งสิทธิและความรับผิดชอบของคู่สมรสในการที่จะสมรส ระหว่างการสมรสและเพื่อการสมรสสิ้นสุดลง “ในกรณีการสิ้นสุดของการสมรสจะต้องมีบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองที่จำเป็นแก่บุตร”

9.3.3 รัฐธรรมนูญอิตาลี

มาตรา 29 สาธารณรัฐให้การรับรองสิทธิในครอบครัวเป็นหน่วยของสังคมตามธรรมชาติที่ก่อตั้งขึ้นจากการสมรส

การสมรสเป็นเรื่องของความเสมอภาคในทางกฎหมายและทางศีลธรรมของคู่สมรสภายใต้ข้อจำกัดที่ได้รับการกำหนดไว้โดยกฎหมายเพื่อคุ้มครองครอบครัว

9.3.4 รัฐธรรมนูญโปรตุเกส

มาตรา 67

(1) ครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม ครอบครัวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากสังคมและจากรัฐ และมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติให้เป็นจริงสำหรับการพัฒนาบุคลิกภาพส่วนบุคคลของสมาชิกทั้งหมดของครอบครัว

(2) การคุ้มครองครอบครัวเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

a) สนับสนุนความอิสระในทางสังคมและในทางเศรษฐกิจของสมาชิกของครอบครัว

b) สนับสนุนการสร้างเครือข่ายในระดับชาติทางด้านสังคมสงเคราะห์ต่อเด็กและต่อมารดา และสนับสนุนการสร้างเครือข่ายของบ้านเด็กและโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับการให้ความคุ้มครองครอบครัว รวมทั้งสนับสนุนนโยบายในการดูแลคนพิการ

c) อาศัยความร่วมมือกับบิดามารดาในการให้การศึกษาอบรมแก่เด็กและเยาวชน

9.3.5 รัฐธรรมนูญเยอรมัน

ตามรัฐธรรมนูญเยอรมันได้บัญญัติเรื่องการสมรสและครอบครัวไว้ในมาตรา 6 (การสมรส, ครอบครัว และบุตรนอกสมรส)

(1) การสมรสและครอบครัวย่อมได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากรัฐ

(2) การดูแล การอบรมเลี้ยงดูต่อบุตรเป็นสิทธิตามธรรมชาติของบิดามารดาและเป็นหน้าที่อันสำคัญของบิดามารดาที่มีต่อบุตร ให้รัฐดูแลในการทำภาระหน้าที่ดังกล่าว

(3) การแยกเด็กออกจากครอบครัว โดยผู้มีสิทธิในการอบรมเลี้ยงดูไม่ยินยอมไม่อาจกระทำได้ การแยกเด็กออกจากครอบครัวอาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในกรณีที่ผู้มีสิทธิในการอบรมเลี้ยงดูได้ปฏิเสธการทำหน้าที่ของตน หรือจากเหตุผลอื่นๆ อันจะทำให้เด็กไม่ได้รับการดูแลที่ดี

(4) มารดาทุกคนมีสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับการคุ้มครองและได้รับการดูแลสงเคราะห์จากประชาคม

(5) บุตรนอกสมรสได้รับความคุ้มครองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้เงื่อนไขที่เท่าเทียมกันกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายในพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจ และมีสถานะในทางสังคมเรื่องเดียวกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย

10

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองหลักการพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือ ค้ำประกันความเป็นมนุษย์ เนื่องจากค้ำประกันความเป็นมนุษย์ หรือคุณค่าของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ เป็นรากฐานของสิทธิเสรีภาพทั้งปวง เพราะสิทธิเสรีภาพเป็นเพียงการรับรองคุณค่าหรือค้ำประกันความเป็นมนุษย์นั่นเอง ขณะเดียวกันกับค้ำประกันความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิเสรีภาพประเภทหนึ่งด้วย จึงอาจถือได้ว่าค้ำประกันความเป็นมนุษย์เป็นเป้าหมายสูงสุดในการกำหนดใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติอันเป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิเสรีภาพเพราะเป็นการยืนยันถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ ที่ไม่แตกต่างในฐานะที่เป็นมนุษย์ของทุกคนและเป็นหลักประกันให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องให้ทุกคนได้เข้าถึง หรือได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอหน้ากัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพที่สำคัญหลายประการและย่อมมีผลผูกพันการใช้อำนาจของรัฐทุกองค์กร ทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ในการใช้อำนาจในการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง แต่ผลจากการศึกษาเป็นที่ประจักษ์ว่าบรรดาสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถบังเกิดผลให้ประชาชนได้ เข้าถึงหรือได้ใช้สิทธิเสรีภาพอย่างมีประสิทธิภาพและทรงประสิทธิภาพ เพื่อรักษาประโยชน์อันพึงมีพึงได้ที่ชอบธรรมของตนเองได้ อันมีสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยสามด้านที่ประกอบกันซึ่งกันและกัน คือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยด้านการบริหารของรัฐและปัจจัยด้านประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิเสรีภาพ

10.1 ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สามารถจำแนกเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับสาระของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ไม่สมบูรณ์

1.1 สิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 107 (3) และมาตรา 125 (3) ของรัฐธรรมนูญตามลำดับ โดยกำหนดให้ผู้สมัครต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ย่อมส่งผลเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองและกีดกันประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากคนส่วนใหญ่ไม่สามารถที่จะเรียนถึงระดับปริญญาตรีเพราะข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้คนส่วนใหญ่ไม่สามารถมีอำนาจในการกำหนดทิศทางของสังคมโดยรวมได้

1.2 สิทธิการลงประชามติตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ โดยได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สามารถปรึกษากับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศให้มีการลงประชามติในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แต่การออกเสียงประชามติให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเรื่องการลงประชามตินั้นๆ ทั้งที่หลักการสำคัญของประชามติคือการที่รัฐบาลคืนอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องสำคัญให้ประชาชนตัดสินใจแทน ดังนั้นผลของประชามติหรือผลการตัดสินใจของประชาชนย่อมเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่มีผลผูกพันให้รัฐหรือองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม อันเป็นการใช้สิทธิทางการเมืองที่สำคัญที่สุด แต่การที่ประชามติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเพียงการขอคำปรึกษาประชาชนของรัฐบาล โดยที่อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่รัฐบาลโดยเด็ดขาดจึงถือได้ว่าสิทธิของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองไม่สอดคล้องกับหลักการที่เป็นการยึดกันโดยทั่วไประบบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนไม่อาจใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์

1.3 สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายแต่ในขณะเดียวกันกลับรับรองการลงโทษประหารชีวิตด้วยเช่นกัน จึงถือได้ว่าการรับรองหลักการลงโทษประหารชีวิตไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการขัดกับหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นรากฐานสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มีความหมายเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของชีวิตและความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์

นอกจากนั้นการลงโทษประหารชีวิตไม่สามารถยับยั้งอาชญากรรมร้ายแรงได้ เพราะไม่ได้แก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุที่เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมในสังคม ตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอของการบริหารกระบวนการยุติธรรม ที่จะดำเนินการกับปัญหาอาชญากรรมในสังคม

2. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการที่รัฐไม่มีมาตรการในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายลูกให้เป็นไปตามหลักการสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

เนื่องจากการที่ไม่มีการออกกฎหมายลูกยอมทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นจริงได้ ดังต่อไปนี้

2.1 สิทธิชุมชนตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ ได้มีหลักการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน

2.2 สิทธิเด็กและเยาวชนและบุคคลในครอบครัว ตามมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญ ได้มีหลักการในการคุ้มครองเด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัวในสองลักษณะ คือ

ประการแรก สิทธิได้รับการคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยรัฐสามารถใช้อำนาจแทรกแซงการใช้ความรุนแรง หรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมภายในครอบครัวได้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลทั่วไปมักจะไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในความรุนแรงภายในครอบครัว โดยถือว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคล จึงมีข้อเสนอให้มีกฎหมายลูกว่าด้วยการขจัดความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้รัฐสามารถเข้าไปคุ้มครองเด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัวได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สอง สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาจากรัฐ เมื่อไม่มีผู้ดูแล

2.3 สิทธิผู้สูงอายุได้รับการรับรองไว้ตามมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการที่สำคัญคือ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยต้องออกกฎหมายเพื่อให้สิทธิผู้สูงอายุได้รับการประกัน แต่สิทธิดังกล่าวเป็นการเน้นสิทธิที่จะมีชีวิตรอดที่จะดำรงชีวิตอยู่ต่อไปของผู้สูงอายุ ทั้งๆ ที่ โดยแท้จริงแล้วสิทธิของผู้สูงอายุยังหมายถึงสิทธิที่จะพัฒนาด้านตนเอง ตามศักยภาพของตนเอง ตามความพร้อม หรือความเหมาะสมแก่วัยอีกด้วย

2.4 สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพ ได้รับรองไว้ตามมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการที่สำคัญคือรัฐต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้คนพิการหรือทุพพลภาพได้รับบริการสาธารณะ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการหรือทุพพลภาพโดยให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้น การที่ให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพได้รับสิทธิตามหลักการของมาตรา 55 จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะหรือการช่วยเหลืออื่นของรัฐ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิการรับบริการการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่คนพิการหรือทุพพลภาพ ทั้งทางร่างกายและจิตใจทุกคน

2. สิทธิได้รับความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงอาคารหรือสถานที่สาธารณะ ทางสาธารณะ และหรือบริการสาธารณะ อาทิ โทรศัพท์ ทางเดินเท้า ตู้ไปรษณีย์ ห้องน้ำสาธารณะ ตลอดจนบริการขนส่งมวลชน เป็นต้น

3. การประกอบอาชีพ มีกฎหมายจำกัดสิทธิคนพิการหรือเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในการประกอบอาชีพของคนพิการ ได้แก่ ห้ามคนพิการเป็นนายหน้าประกันชีวิต ห้ามเป็นลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

4. การปรับปรุงพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้คนพิการหรือทุพพลภาพ จึงอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับที่จำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

2.5 สิทธิผู้บริโภครับการรับรองไว้ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

1. สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคมีย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
2. ให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมายหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

การบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองกับเอกชนผู้ดำเนินธุรกิจที่ผลิตสินค้าและบริการที่จำหน่ายสินค้าและบริการได้ คำว่า “องค์การอิสระ” หมายถึง องค์กรภาคเอกชนซึ่งไม่ใช่ภาครัฐ ดังนั้นต้องเป็นอิสระจากภาครัฐ คือ ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีอำนาจตัดสินใจ อำนาจนั้นอยู่ที่ฝ่ายการเมือง และข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว อาทิ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา องค์การอิสระมีหน้าที่คือ “ให้ความเห็น”

2.6 สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ ได้มีหลักการรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดตั้งองค์การอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.7 สิทธิการให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญได้มีหลักการให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น

2.8 สิทธิของพยาน ตามมาตรา 244 ของรัฐธรรมนูญ ได้มีหลักการให้พยานได้รับการคุ้มครองหรือการปฏิบัติที่เหมาะสมและค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการที่รัฐไม่ปรับปรุงกฎหมายที่ยังบังคับใช้อยู่ให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมโดยไม่นำพาต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งอยู่เนืองๆ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่สามารถบรรลุตามความเป็นจริงได้

3.1 สิทธิชุมชนในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ต้องปรับปรุงให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการให้สอดคล้องกับสิทธิชุมชนตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น

3.2 หลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรี ต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว ประมวลกฎหมายอาญา เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้สามีข่มขืนภรรยาโดยไม่ต้องรับผิดทางอาญา เป็นต้น

3.3 เสรีภาพของสื่อมวลชน ในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายแม่บทที่ว่าด้วยสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับเสรีภาพของสื่อมวลชนตามมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญ

3.4 หลักข้อสันนิษฐานในคดีอาญา ในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องหา จำเลย จะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำผิดมิได้

3.5 สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในปัจจุบันมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 237 มาตรา 238 มาตรา 239 มาตรา 242 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักการ การจับกุม การออกหมายจับ หรือหมายขัง การค้น การขอประกันตัวผู้ต้องหา หรือจำเลย การให้ความช่วยเหลือผู้ต้องหา หรือจำเลย จากรัฐตามลำดับ

3.6 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถขัดขวางหรือจำกัดการใช้สิทธิการชุมนุมสาธารณะโดยปราศจากอาวุธอันอาจไม่สอดคล้องกับการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นรวมหมู่โดยการชุมนุมโดยสงบ ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

3.7 เสรีภาพในการรวมตัว ในปัจจุบันมีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม และมูลนิธิ

ในการควบคุมกำกับการรวมตัวเป็นสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งมีสาระสำคัญหลายประการที่อาจไม่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนเสรีภาพในการรวมตัวของประชาชน เช่น ขั้นตอนการก่อตั้ง การตรวจสอบคุณสมบัติ เป็นต้น

4. ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีผลโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้โดยชัดแจ้งแต่ไม่สามารถจะมีผลในเชิงปฏิบัติได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมาย เพื่อสร้างกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นการเฉพาะขึ้นมา

4.1 หลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่าต้องมีกฎหมายออกมารองรับ แต่เพื่อให้หลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติมีหลักประกันในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จึงสมควรออกกฎหมายเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยกฎหมายดังกล่าว จะต้องกำหนดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลเรื่องการเลือกปฏิบัติและกำหนดมาตรการในการส่งเสริมให้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินการของรัฐต้องและเอกชนต่อบุคคล

4.2 เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของนักวิชาชีพสื่อมวลชนการรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของเจ้าของที่เป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้รับข้อมูลและเสนอข้อมูลข่าวสารได้อย่างเป็นอิสระ แต่การที่จะทำให้สื่อมวลชนมีหลักประกันในการใช้เสรีภาพดังกล่าว จำเป็นต้องมีมาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชน จึงจำเป็นต้องให้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดูแลเรื่องเสรีภาพของสื่อมวลชนและการกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดเป็นการละเมิดเสรีภาพของสื่อมวลชน เป็นต้น

5. ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายลูกที่ออกตามหลักการสิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ

5.1 สิทธิการเข้าถึงทรัพยากรการสื่อสารสาธารณะ

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกที่ออกตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 โดยสาระสำคัญในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้คลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุและกิจการโทรทัศน์และจะต้องจัดสรรการใช้และการประกอบกิจการวิทยุ และกิจการ

โทรทัศน์ให้แก่ผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบ

นอกจากนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ต้องมีกฎหมายประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แต่ในขณะนี้กฎหมายดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกันคณะกรรมการกิจการกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติก็ยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นมาได้จึงทำให้สิทธิของประชาชนที่จะเป็นเจ้าของและใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถมีผลที่เป็นจริงในทางปฏิบัติ ในทางกลับกันเมื่อประชาชนร่วมกันดำเนินการวิทยุชุมชน หน่วยงานของรัฐกลับไม่ใช้มาตรการทางนโยบาย หรือทางบริหารเพื่อส่งเสริมการเตรียมความพร้อมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

สำหรับกิจการด้านโทรคมนาคมให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้

5.2 สิทธิการได้รับการศึกษา

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการรับรองสิทธิการรับการศึกษาโดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทุกคนไม่น้อยกว่า 12 ปี และต้องกระจายให้ทั่วถึงและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐานและต้องเป็นการจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
2. รัฐต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ
3. รัฐต้องให้การสนับสนุนและคุ้มครองการจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

หากวิเคราะห์หลักการสำคัญของสิทธิการรับการศึกษาที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐต้องสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี และรัฐต้องมีหน้าที่โดยตรงที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ รวมทั้งรัฐต้องมีหน้าที่ให้การสนับสนุนและคุ้มครองการจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือการจัดการศึกษาของเอกชน ทั้งนี้จะต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และกำหนดมาตรการทางบริหารทั้งในด้านองค์กร บุคลากรและงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกที่ออกมารับรอง

สิทธิการรับการศึกษาตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการของมาตรา 43 ดังต่อไปนี้

1. การจัดการศึกษาให้ทุกคนมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม บุคคลพิการทางกาย หรือทุพพลภาพ บุคคลที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ บุคคลที่ไม่มีผู้ดูแลหรือคนด้อยโอกาส

2. บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันทางสังคมอื่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรัฐต้องสนับสนุนเงินอุดหนุน รวมทั้งการลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษา

3. ให้ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ มีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการอุดมศึกษา เพื่อทำหน้าที่บริหารการศึกษาในระดับต่างๆ

4. ให้ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการและครู ผู้นำทางศาสนา มีส่วนร่วมเป็นกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษา การประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และสถาบันสังคมอื่นจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย

5. ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับปัญหาชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยร่วมมือกับครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และสถาบันสังคมอื่น และการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน

6. กระทรวงต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

7. กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

8. ให้รัฐต้องสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีหรือสิทธิประโยชน์อื่นในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม และการสนับสนุนทางด้านวิชาการแก่สถานศึกษาเอกชน

9. รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่

ยั่งยืน ทั้งรูปเงินอุดหนุนทั่วไป กองทุนกู้ยืม เงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว และองค์กรทางสังคมต่างๆ เป็นต้น

แม้ว่าโดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะมีความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของสิทธิการรับการศึกษาตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญยังคงดำรงอยู่ประกอบด้วยการต้องจัดทำกฎหมายเพิ่มเติมทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ ทัศนคติของผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาที่ยังไม่ปรับเปลี่ยนโดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้บุคคล องค์กรของสังคมหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่หลากหลาย การปรับปรุงองค์กรบริหารการศึกษาที่ดำเนินการอย่างล่าช้า ตลอดจนความรู้ความเข้าใจของบุคคล องค์กรทางสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอและทั่วถึง

5.3 สิทธิการรับบริการสาธารณสุข

สิทธิการรับบริการสาธารณสุขได้รับรองไว้ในมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ดังต่อไปนี้

1. บุคคลมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกัน โดยผู้ยากไร้ต้องได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ดังนั้นรัฐจึงต้องจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และต้องมีมาตรการพิเศษเฉพาะผู้ยากไร้
2. รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณสุขของรัฐ
3. รัฐต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันและขจัดโรคติดต่อให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์

หลักการสำคัญตามมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิการรับบริการสาธารณสุข คือรัฐต้องให้บริการด้านสาธารณสุขอย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพแก่ประชาชนอย่างเสมอหน้ากัน และจะต้องมีมาตรการพิเศษสำหรับประชาชนที่ไม่อาจเข้าถึงการบริการสาธารณสุข และรัฐต้องกำหนดมาตรการในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณสุขของรัฐ

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการรับบริการสาธารณสุขตามมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญ โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนได้ใช้สิทธิเข้าชื่อทำหมิ่นชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จนกระทั่งกลายเป็นนโยบายของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปแล้วโดยสาระสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการของสิทธิการรับบริการสาธารณสุข ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพโดยบุคคลที่รับบริการสาธารณสุขต้องจ่ายค่าบริการสาธารณสุขให้แก่หน่วยบริการ โดยยกเว้นให้ผู้ป่วยไร้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่ต้องจ่ายค่าบริการ

ประการที่สอง ประชาชนทุกคนมีสิทธิเลือกหน่วยบริการสาธารณสุขได้

ประการที่สาม การจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและกระจายสถานบริการสาธารณสุขให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการสาธารณสุข การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจตราและควบคุมหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ

ประการที่ห้า การให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานการให้บริการสุขภาพแก่ประชาชน และคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการสาธารณสุข

ประการที่หก คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีหน้าที่สนับสนุนและประสานงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมกับองค์กรชุมชน องค์กรเอกชนและภาคประชาชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแสวงหาผลกำไรเพื่อเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในท้องถิ่นหรือพื้นที่ตามความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้จ่ายเงินจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

แม้ว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่มีสาระสำคัญหลายประการที่สอดคล้องกับสิทธิการรับบริการสาธารณสุขแล้วก็ตาม แต่การที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงสิทธิการรับบริการสาธารณสุขของรัฐได้อย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพยังต้องขึ้นอยู่กับระบบบริหารและความรู้ความเข้าใจของบุคลากรทางสาธารณสุข และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบหลักประกันสุขภาพทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการติดตามตรวจสอบทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ของตนเอง

5.4 สิทธิของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายลูกที่ออกตามมาตรา 245 และมาตรา 246 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดมาตรการที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา โดยในขณะนี้กระทรวงยุติธรรมกำลังออกกฎกระทรวงและออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับการช่วยเหลือ และวิธีพิจารณาการขอความช่วยเหลือ จึงทำให้ผู้เสียหายและจำเลยที่ไม่มีความผิดในคดีอาญายังไม่สามารถใช้สิทธิได้

10.2 ปัจจัยด้านการบริหารของรัฐที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยแท้จริงแล้ว รัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่จะดำเนินการให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐจะต้องกำหนดเป็นนโยบาย แผนการดำเนินงาน และหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน ทั้งในด้านการตรา และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ผลจากการศึกษา ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐมักจะไม่ให้ความสำคัญ และถึงขั้นละเลยเพิกเฉยต่อพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สาเหตุสำคัญมีดังนี้

ประการแรก เนื่องจากสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นกติกาของสังคมที่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน หรืออาจกล่าวอีกนัยว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือพื้นที่อำนาจของประชาชนที่จะปกป้องตัวเองจากการใช้อำนาจของรัฐ และประชาชนสามารถกำหนดแก้ไข ปัญหาของตนเองและชุมชน รวมทั้งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบ้านเมืองที่ตนดำรงอยู่ ดังนั้น การดำเนินการให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีความสามารถในการใช้สิทธิเสรีภาพได้มากขึ้น ย่อมทำให้การใช้อำนาจของรัฐลดลง หรือการใช้อำนาจต้องถูกกำกับหรือควบคุมมากขึ้น จึงทำให้รัฐที่คุ้นเคยกับการใช้อำนาจแบบรวมอำนาจไม่พึงปรารถนาสภาพการณ์เช่นนี้

(1) การนำหลักการความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติมาเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจของรัฐ ย่อมทำให้รัฐต้องถูกตรวจสอบว่า มีการใช้อำนาจอย่างเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงย่อมไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจแต่เดิมที่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หรือตามความพึงพอใจของผู้ใช้อำนาจ หรือตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ โดยผู้ใช้อำนาจมักจะใช้อำนาจโดยให้สิทธิแก่บุคคลตามความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลักสำคัญ มากกว่าจะใช้หลักความเสมอภาคหรือการห้ามเลือกปฏิบัติ

(2) การที่ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความเห็น เสรีภาพในการรวมตัว เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ หรือสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสนอข่าวสาร ย่อมทำให้รัฐไม่สามารถใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการใช้เสรีภาพของประชาชน หรือสื่อมวลชน โดยเฉพาะหากการใช้เสรีภาพดังกล่าวเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ย่อมทำให้รัฐที่ปฏิบัติงานโดยไม่โปร่งใสหรือต้องการควบคุมสังคมไม่ยอมให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการกระทบต่อการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง

(3) สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ย่อมเป็นการลดทอนหรือจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางอาญาโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม การขัง การค้น การควบคุมตัว การคุมครองพยาน การจัดหาทนายความ และการชดเชยกรณีที่มีการใช้อำนาจที่ผิดพลาด จึงทำให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมีความก้าวหน้าไปค่อนข้างจำกัด

(4) การที่ประชาชนมีสิทธิร่วมกับรัฐ หรือชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม การให้ผู้แทนผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงให้การใช้อำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถใช้อำนาจเฉพาะองค์กรของรัฐได้อีกต่อไป รวมทั้งการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภค ย่อมต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรผู้บริโภคด้วยเช่นกัน

(5) สิทธิของประชาชนที่จะได้รับมาตรฐานการดำรงชีวิต อันประกอบด้วยสิทธิการได้รับการศึกษา สิทธิการได้รับบริการสาธารณสุข สิทธิของเด็กเยาวชน และบุคคลในครอบครัว สิทธิผู้สูงอายุ และสิทธิของผู้พิการหรือทุพพลภาพ เป็นการกำหนดทิศทางให้รัฐต้องเลือกแนวทางรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางด้านนโยบายและกฎหมายเพื่อการคุ้มครอง ดูแลสิทธิของประชาชนดังกล่าว จึงทำให้ต้องจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

ประการที่สอง องค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ องค์กรของรัฐทุกองค์กรที่รับผิดชอบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความรู้ความเข้าใจต่อเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลมักมีความรู้ ความเข้าใจว่า การกำหนดนโยบายทางการเมือง และการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่ต้องผูกพันกับสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้รัฐบาลละเลยไม่รับผิดชอบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมักจะสำคัญผิดว่าสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ความรับผิดชอบทางการเมืองแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายของรัฐทุกรัฐ

(2) องค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการตีความการใช้กฎหมาย มักจะมีมายาภาพเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกับสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายในระดับรองอื่น โดยมีความรู้ความเข้าใจว่า สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับเฉกเช่นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายระดับรอง ดังนั้นเมื่อมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ องค์กรผู้ตีความกฎหมายจึงไม่เคยนำหลักการในรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงทำให้ไม่สามารถพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจากองค์กรที่ตีความใช้กฎหมาย ตลอดจนไม่อาจสามารถสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(3) อาจกล่าวได้ว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหลายประการยังมีไม่เพียงพอสำหรับองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ จึงทำให้การสร้างนโยบาย ออกกฎหมายและการปฏิบัติการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการอย่างล่าช้าเป็นอย่างมาก อาทิ หลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติ สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิในการเสนอความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ สิทธิของนักวิชาชีพสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสาร และความคิดเห็นที่ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของเจ้าของสื่อทั้งรัฐและเอกชน

ประการที่สาม การใช้อำนาจรัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับการอุปถัมภ์หรือระบบอุปถัมภ์ จึงทำให้การใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม หรือทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนองตอบต่อสิทธิเสรีภาพที่ยังประโยชน์เฉพาะบุคคลที่อยู่ในความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์มากกว่าประชาชนทั่วไป ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐแบบนี้เป็นการถือเอาความสัมพันธ์ในแบบอุปถัมภ์มาแทนที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอย่างเสมอหน้ากัน ซึ่งก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมและมีการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการนำหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติมาดำเนินการให้เป็นจริงจึงประสบปัญหาค่อนข้างมาก

ประการที่สี่ ทศนคติของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยที่ผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะเคยชินกับวัฒนธรรมการใช้อำนาจแบบอำนาจนิยมที่ให้ความสำคัญกับอำนาจขององค์กรรัฐหรืออำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นใหญ่ ประกอบกับกฎหมายที่ผ่านมาก็มักจะรองรับการใช้อำนาจขององค์กรรัฐให้เป็นใหญ่ในทำนองเดียวกัน จึงทำให้ทศนคติของผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะปฏิเสธหรือมักมองการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในเชิงลบ ดังนั้นผู้ใช้อำนาจรัฐจึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองการมีสิทธิและการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้นเมื่อประชาชนอ้างถึงสิทธิและใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงมักจะถูกละเลยหรือถึงขั้นการขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้สิทธิตรวจสอบการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เป็นต้น

10.3 ปัจจัยด้านประชาชนผู้เป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การที่ประชาชนในฐานะเจ้าของสิทธิเสรีภาพไม่อาจบรรลุสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เท่าที่ควร นอกจากจะเป็นเพราะรัฐมักจะมีแนวโน้มที่จะรักษาอำนาจของตนเองเพื่อต้องการควบคุมสังคมหรือประชาชนแล้ว ประชาชนยังไม่สามารถแสดงความเป็นเจ้าของและสามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนได้เนื่องจากมีสาเหตุดังต่อไปนี้

ประการแรก การเรียนรู้สิทธิเสรีภาพ เนื่องจากประชาชนขาดโอกาสในการเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพเพราะกระบวนการเรียนรู้ของสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะในระบบการเรียนรู้ของรัฐมีพื้นที่น้อยสำหรับการเรียนรู้เรื่องสิทธิเสรีภาพ ในขณะที่กระบวนการเรียนรู้ในระบบก็กระทำได้อย่างจำกัดไม่ว่ากระบวนการจัดการเรียนรู้โดยประชาชนเอง การจัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถเรียนรู้สิทธิเสรีภาพของตนได้ หากจะมีการเรียนรู้เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนบ้างก็จะเป็นเพียงประชาชนส่วนน้อยและมักจะเป็นประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจรัฐเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การตระหนักในการใช้สิทธิเสรีภาพของตนเอง แม้ว่าการเรียนรู้สิทธิเสรีภาพจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ขาดเสียมิได้ในการสร้างความเข้าใจสิทธิเสรีภาพ แต่ถ้าปราศจากการตระหนักและการมีจิตสำนึกในการสำแดงความเป็นเจ้าของที่หวงแหนสิทธิเสรีภาพของตนและสามารถปฏิบัติการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเองของประชาชนอย่างเพียงพอแล้วก็จะเป็นการยากที่จะบรรลุสิทธิเสรีภาพได้

ประการที่สาม การสร้างพลังของประชาชน เนื่องจากประชาชนยังมีการรวมตัวกันน้อยในการดูแลสิทธิเสรีภาพตนเอง เพราะขาดโอกาสในการเรียนรู้และไม่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐอย่างเพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีกำลังในการปฏิบัติการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างมีพลังได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิเสรีภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอยุทธศาสตร์เพื่อให้ประชาชนบรรลุสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์การจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1. จัดตั้งคณะกรรมการหลายชุดตามความเหมาะสมโดยเน้นการประสานร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากบุคคลหลายฝ่ายในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันเพื่อสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน และคณะกรรมการแต่ละชุดต้องประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนองค์กรประชาชน ผู้แทนองค์กรอิสระ นักวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษารวบรวมเพื่อดำเนินการ

(1) การจัดทำกฎหมายลูกให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนและสอดคล้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(2) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2. ในกระบวนการจัดทำและแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ต้องให้โอกาสสร้างประชาชนทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับสาระเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆ อย่างกว้างขวางทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ร่วมกันในสังคม และการสร้างความเป็นเจ้าของสิทธิเสรีภาพร่วมกันของประชาชน

3. ในกระบวนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องสร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบติดตามการจัดทำกฎหมายได้อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับหลักการสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิมนุษยชน เพื่อจะเป็นองค์ความรู้ในการจัดทำกฎหมายและการเรียนรู้ของสังคม

5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลหรือองค์กรทางสังคมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรรัฐที่ละเมิดหลักการสิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ

ยุทธศาสตร์การบริหารของรัฐที่เกี่ยวกับหลักการสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

1. การกำหนดนโยบายทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐผูกพันและรับผิดชอบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2. การปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูปการศึกษาเรียนรู้ เป็นต้น

3. การปรับระบบจัดสรรงบประมาณ การปรับระบบภาษี รวมทั้งการบริหารบุคคลให้สอดคล้องกับพันธะหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในสถานศึกษาและการศึกษานอกระบบ

5. เสริมสร้างการเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหลักสิทธิมนุษยชนในหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ตลอดจนการปลูกฝังและปรับเปลี่ยนทัศนคติในเชิงสร้างสรรค์ต่อสิทธิเสรีภาพที่จะช่วยให้รัฐทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน

6. การกำหนดมาตรการในทางบริหารเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎหมายหรือองค์การที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังไม่แล้วเสร็จหรือการบังคับใช้ยังไม่สมบูรณ์

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งกับประชาชน

1. การเสริมสร้างโอกาสและสนับสนุนการเรียนรู้หลักสิทธิเสรีภาพและหลักการสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอหน้ากัน

2. การกำหนดมาตรการให้ประชาชนสามารถได้รับข้อมูลข่าวสารและสามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการสื่อสารกับสังคมอย่างทั่วถึง

3. เสริมสร้างโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันและการสร้างความร่วมมือเครือข่ายองค์กรประชาชนให้สามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพด้วยตนเอง

4. ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ

5. ดำเนินมาตรการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการรวมตัวของประชาชน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่ควรบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากการศึกษาสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมแล้ว คณะผู้ศึกษาเห็นสมควรเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ประการแรก สิทธิในเสรีภาพทั่วไปในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นการรับรองการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลให้ครอบคลุมการกระทำทั้งหมดนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้แล้ว เพราะรัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติรับรองเสรีภาพในการกระทำของบุคคลได้ทุกการกระทำไว้โดยตรง แต่การใช้เสรีภาพในการกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สอง สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในที่อยู่อาศัยและความมั่นคงในที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์จึงถือเป็นความรับผิดชอบขั้นต่ำของรัฐที่จะประกันให้พลเมืองทุกคนได้รับสิทธิดังกล่าว เพื่อสามารถมีชีวิตอยู่สมคุณค่าความเป็นมนุษย์

ประการที่สาม สิทธิครอบครัว เนื่องจากครอบครัวเป็นหน่วยสังคมพื้นฐานของสังคมทั้งหมดที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และขยายเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ จึงถือเป็นภาระหน้าที่ร่วมกันของรัฐและสังคมที่จะให้ความคุ้มครองและกำหนดมาตรการในการดูแลปกป้องครอบครัวให้มีความเข้มแข็งเป็นที่พึ่งพาของมนุษย์ได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมพล ท่องธรรมชาติ และเขาวนัะ ไตรมาศ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545.

กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2543.

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.). วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. พิมพ์ครั้งที่ 2. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535.

จิรนิติ หะวานนท์. สิทธิทางวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค 2543.

ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

ทรงธรรม สวัญยะ.สวัสดิการผู้สูงอายุ : การมีส่วนร่วมของชุมชนภายใต้ภาวะวิกฤต.

นันทวัฒน์ บรรณานันท์. แนวทางในการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา. กรุงเทพฯ : มูลนิธิอาเซียและภาคีความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา, 2541.

นพนิตี สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. สำนักพิมพ์วิญญูชน : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.

บรรลุ ศิริพานิช. ผู้สูงอายุไทย ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรของสังคม.

ประเวศ วะสี. เครื่องมือ นวัตกรรมทางสังคม. สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) พฤษภาคม, 2545.

ประเสริฐ เมฆมณี. หลักทฤษฎีวิทยา. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2525.

ประธาน วัฒนวาณิชย์. การปฏิรูประบบการลงโทษ แนวทางสหวิทยาการโดยเน้นทางด้านอาชญาวิทยา บทบัญญัติ. เล่ม 54 ตอน 4 ธันวาคม, 2541.

ประภาส ปันตบแต่ง. การเมืองบนท้องถนน : 99 วัน สมัชชาคนจน. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2541.

- ปรีดา แต่อาภักษ์. รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ, 2544.
- ประวิทย์ สีสถาพรวงศา. กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกับการคุ้มครองผู้บริโภค.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- ไพโรจน์ อารักขา. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับชาวบ้าน). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ. สิทธิมนุษยชน. คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน (กปส.), 2540.
- พระเมธีธรรมาภรณ์. ปรัชญากรีก, 2537.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. (แปล). ไขข้อสงสัยประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- พริตติบ ขันประ. สัตว์เด้าแห่งฟิลิปปินส์. (วเนช แปล). สำนักพิมพ์เทียนวรรณ, 2527.
- มนตรี รูปสุวรรณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- รุ่งเรือง สุชาภิรมย์. 11 คำถามสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.
- วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชณา ณ ระนอง. จากการสังเคราะห์ทัศนคติการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า วิวาทะของสองปรัชญาเบื้องหลัง โครงการ 30 บาท. สถาบันวิจัย ระบบสาธารณสุข, 2545.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. สวัสดิการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2544.
- สุขุม ศุภนิติย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- เล่นท์ จามริก. สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่าและฐานคิด. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. รวมกฎหมายมหาชนว่าด้วยการปฏิบัติราชการและสิทธิ หน้าที่ของประชาชน : รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- หยุด แสงอุทัย. "คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ." กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511.
- อมร รักษาสัตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- อนันท์ กาญจนพันธุ์. วิถีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน : พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2544.

บทความในวารสาร

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “ทันโลกทันกฎหมาย : โทษประหารชีวิต.” วารสารอัยการ 20 (พฤษภาคม 2540) : 73-81.

เกียรติขจร วัฒนสวัสดิ์. “หลักการไม่ยอมรับฟังพยานวัตถุ พยานเอกสาร ซึ่งได้มาโดยการจับ การค้น การยึด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา.” วารสารนิติศาสตร์ (9 ธันวาคม-กุมภาพันธ์ 2521) : 120-136.

จรัญ โฆษณานันท์. “รัฐธรรมนูญ 2540 : จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สู่ธรรมาภิบาล.” วารสารอัยการ ปีที่ 21 ฉบับที่ 249 พฤศจิกายน, 2541.

จับ คั่น ชัง ตาม ป.วิอาญา ชัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ? กฎหมายใหม่ ฉบับพิเศษ. (16 กุมภาพันธ์ 2546) : 31-40.

โชติช่วง ชุตินธร. “อันตรายของโครงการ 30 บาท.” ทศนะวิจารณ์ (กรกฎาคม 2545).

ทวีรัตน์ นาคเนียม. “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.” วารสารราชทัณฑ์ 47, 2542.

บรรลุ ศิริพานิช. “ถ้าถามผมเรื่อง “ปฏิรูป” ...” วารสาร เวทีปฏิรูป เพื่อสุขภาพของคนไทย (พฤษภาคม 2543).

ประทีป อ้าววิจิตรกุล. “หมายค้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.” บทบัญญัติ. เล่ม 54 ตอน 4. (ธันวาคม 2541) : 132-136.

ประธาน วัฒนวาณิชย์. “กฎหมายทดแทนความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม : แนวความคิดด้านรัฐสวัสดิการ.” วารสารนิติศาสตร์ 9 (มิถุนายน - สิงหาคม 2520) : 68-81.

พนัส ทศนียานนท์. บทสัมภาษณ์เรื่องป่าชุมชน. นิตยสารสารคดี, 2545.

โกคิน พลกุล. “รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย.” วารสารนิติศาสตร์ 14 (2537) : 97-115.

รุ่งโรจน์ ธรรมวุฒิกุล. “อำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และอำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้นในเคหสถาน สถานที่ใดๆ หรือยานพาหนะใดๆ ในส่วนที่เป็นที่รโหฐานของเจ้าพนักงานตามมาตรา 14 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 17 ตอนที่ 2 : 166-179.

วิชัย ศรีรัตน์. “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยระบบระหว่างรัฐอเมริกา.” วารสารกฎหมายสู่ไทยธรรมาธิราช ปีที่ 12 (ธันวาคม 2543).

วิทยา สุริยะวงศ์. วารสารราชทัณฑ์ 48 (2543) : 43-51.

สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ. จุลสารฟื้นฟู 5 (12 เมษายน - กันยายน 2545).

สมยศ เชื้อไทย. “ความเป็นมาและสรุปหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่างๆ.” รหัสสาร (27 กุมภาพันธ์ 2536).

อัญชลี สอนสุภาพ. “การทดแทนค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐ.”
วารสารอัยการ 232 (มิถุนายน 2540) : 3-18.
อรรถสิทธิ์ ทองแสง. “กระแสและมุมมองของการลงโทษประหารชีวิต” วารสารราชทัณฑ์ 48 (2543) :
37-42.

บทความในหนังสือพิมพ์

คณิน บุญสุวรรณ. “ยังไม่ถึงเวลาแก้ไขรัฐธรรมนูญ.” มติชน (23 ตุลาคม 2545).
“ผู้บริโภคของรัฐ แก้อกรักผูกขาดมือถือ น้ำ ไฟ.” กรุงเทพธุรกิจ (5 มิถุนายน 2545).
บทบรรณาธิการ. “30 บาท ความจริงที่เจ็บปวด.” กรุงเทพธุรกิจ (9 กรกฎาคม 2545).
“ประเมินคุณภาพการศึกษา น.ร.ไทยลุ่ม เกรดเฉลี่ยทั่ว ปท. ตำเกณฑ์ เลข-วิทย์-อังกฤษ-สุดอ่อน.” มติชน
- (10 กรกฎาคม 2545).
ประเวศ วะสี. “แนะแก้ข้อบกพร่อง 30 บาท.” กรุงเทพธุรกิจ (10 กรกฎาคม 2545).
“ปฏิรูปการเรียนรู้ หัวใจปฏิรูปการศึกษา.” ผู้จัดการรายวัน (1 ตุลาคม 2545).
“111 ประเทศยกเลิกโทษประหารชีวิต.” มติชน (14 มกราคม 2546) : 10.
พญณัชชย ดำรงรัตน์. “สส.ขอพูดด้วยคน : คนไทยยังไม่เข้าใจสิทธิของผู้ป่วย” สยามรัฐ (29 กรกฎาคม
2545) : 2.
“มติให้มิกฎหมายสุขภาพให้อภิสิทธิ์หญิงตั้งแต่เกิดถึงตาย.” แนวหน้า (17 มิถุนายน 2545) : 15.
“มาตรฐานหมายจับใหม่.” คมชัดลึก (1 ตุลาคม 2545) : 2.
สุนี ไชยรส. มอง 5 ปี รัฐธรรมนูญประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน. มติชน (13 ตุลาคม 2545).
สุทธิชัย หยุ่น. “สื่อปฏิรูปได้ สังคมต้องตรวจสอบ และปกป้อง” เนชั่นสุดสัปดาห์ (27 มีนาคม - 2 เมษายน
2543) : 3.
สดศรี เผ่าอินจันทร์. “การแทรกแซงสื่อ อำนาจรัฐ-อำนาจทุน-อำนาจมืด.” กรุงเทพธุรกิจ (23 พฤษภาคม
2545) : 13.
สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “ความรับผิดชอบของสื่อในการหมิ่นประมาท.” มติชน (21 ตุลาคม 2545) : 6.
“สรุปหมายจับค้างเก่าโมฆะต้องขอศาลใหม่-ผบ.ตร.” ไทยโพสต์ (26 กันยายน 2545).
“หมายจับ.” ไทยโพสต์ (11 ตุลาคม 2545).
เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. “ความพิการกับสังคมไทย” กรุงเทพธุรกิจ (9 กรกฎาคม 2545).
อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. “ปฏิรูปสื่ออย่างไรให้ก้าวหน้า.” กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2545) : 2.

วิทยานิพนธ์

ไชยยงค์ คงจันทร์. “ศาลยุติธรรมกับการคุ้มครองผู้เสียหายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคม

- สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- ต่อพงษ์ พงษ์เสรี . “ปัญหาการใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิเด็กจากความรุนแรงในครอบครัว.” วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา, ๒๕๔๐.
- ทวีวัฒน์ ธาราจันทร์. “การชดเชยค่าทดแทนโดยรัฐเนื่องจากการคุมขังอันเกิดจากความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม,” 2540.
- ธีรพันธ์ ชาวเผือก. “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : ศึกษากรณีคนพิการ.”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, 2542.
- ประยุทธ์ แก้วภักดี. “การคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีอาญา” นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2542.
- พิมพ์เพ็ญ พัฒโน. “กลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540; ศึกษากรณีการจับ” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- เมทินี ชโลธร. “การปฏิบัติต่อพยานบุคคลในคดีอาญา” วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต คณะสังคม
สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- เสวก ภาคักดี. “สิทธิได้รับคำตอบแทนจากรัฐของผู้เสียหายในคดีอาญาตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิต
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543.

เอกสารอัดสำเนา

- คำชี้แจงการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแก่ผู้เรียนในปีงบประมาณ. (อัดสำเนา).
- ธรรมรักษ์ การพิทักษ์. “ลำดับความสำคัญสูงสุดของการปฏิรูป 23 เมษายน 2545.” (อัดสำเนา).

สัมภาษณ์

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. อธิบดีกรมคุมประพฤติ. สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2545.
- กุลพล พลวัน. สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2545.
- แก้วสรร อติโพธิ. สมาชิกวุฒิสภา และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2545.
- คณิต ณ นคร. อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์, 2 สิงหาคม 2545.
- คุณหญิงอัมพร มีสุข. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2545.
- โคทม อารียา. อดีตกรรมการการเลือกตั้ง. สัมภาษณ์, 22 กรกฎาคม 2545.
- จรัญ โฆษณานันท์. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. สัมภาษณ์, 17 กรกฎาคม 2545.
- จรัญ ภักดีธนากุล. เลขาธิการประธานศาลฎีกา. สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2545.
- จอน อึ้งภากรณ์. สมาชิกวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2545.

- เจริญ คัมภีรภาพ. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 30 สิงหาคม 2545.
- ชาญณรงค์ ปรานีจิตต์. ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา. สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2545.
- ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ. รักษาการแทนอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน 2545.
- ชูพนิจ เกษมณี. อาจารย์ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2545.
- เดโช สวานนท์. อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.). สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2545.
- ทองใบ ทองเปาด์. สมาชิกวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 2 สิงหาคม 2545.
- ธงทอง จันทรางศุ. รองปลัดกระทรวงยุติธรรม. สัมภาษณ์, คุรุ 22 พฤศจิกายน 2545.
- นพนธิ สุริยะ. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2545.
- บุญเลิศ คชายุทธเดช. อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2545.
- บรรลุ ศิริพานิช. สมาชิกผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2545.
- ปาริชาติ คิวะรักษ์. สัมภาษณ์, 28 สิงหาคม 2545.
- พนัส หัตถนิยานนท์. สมาชิกวุฒิสภา และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.). สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2545.
- มาร์ค ตามไท. อาจารย์ประจำคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 13 กันยายน 2545.
- มณฑิยา บุญตัน. สัมภาษณ์, 6 สิงหาคม 2545.
- รสนา โตสิตระกูล. มุลนิธิสุภาพไทย. สัมภาษณ์, 24 สิงหาคม 2545.
- วันชัย ศรีนวนนัต. ผู้บัญชาการประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ทำหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายและผู้เชี่ยวชาญด้านการสอบสวน) สำนักงานกฎหมายและส่งเสริมงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2545.
- วัลลภ ตั้งคนานุรักษ์. สมาชิกวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2545.
- วิชัย ต้นศิริ. สัมภาษณ์, 9 สิงหาคม 2545.
- วสันต์ พานิช. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2545.
- วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2545.
- วันชัย รุจนวงศ์. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2545.
- วิฑูรย์ อั้งประพันธ์. สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2545.
- ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์. อดีตสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 5 กันยายน 2545.
- ศยามล ไกยูรวงศ์. มุลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. สัมภาษณ์, 15 สิงหาคม 2545.

- สุจิต บุญบงการ. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2545.
- สุภัทรา นาคะผิว. ศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2545.
- สมชาย หอมลออ. ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ. สัมภาษณ์, 31 กรกฎาคม 2545.
- สมพงษ์ จิตระดับ. อาจารย์ประจำคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 9 สิงหาคม 2545.
- สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์. ผู้อำนวยการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (ศพด.). สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2545.
- สารี อ๋องสมหวัง. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2545.
- สุขุม ศุภินิตย์. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 2 สิงหาคม 2545.
- สัญญา สุติพันธ์วิหาร. อาจารย์ประจำคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ. มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2545.
- สุณี ไชยรส. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.). 19 สิงหาคม 2545.
- เสน่ห์ จามริก. ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 19 สิงหาคม 2545.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. รศ.ดร. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2545.
- อำพล จินดาวัฒนะ. สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2545.

เอกสารอันตีบรอง

- กฤษฎา บุญชัย. บทเรียนสิทธิชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญ กรณี พ.ร.บ.ป่าชุมชน. ใน คณะกรรมการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย. 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, 2544.
- จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์. "รัฐศาสตร์ไทยไม่ไร้หน้า: ข้อคิดเห็นต่อการปฏิรูปการเมืองไทยในปัจจุบัน." ในรวมบทความ ประชาธิปไตยโดยตรงสู่พระราชบัญญัติ. โครงการวิถีทรรศน์, 2543.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "ราชการกับการมีส่วนร่วมของชุมชน : พิจารณาในแง่มหภาค." ใน ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณะสุข. มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.
- พิทักษ์ เกิดหอม. "กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. ใน คณะกรรมการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย." 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, 2544.
- รังสรรค์ ธนพรพันธ์. การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บก.). วิถีสังคมไทย: สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์. สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2543.
- ศิริตรม คล้ามไพบูลย์. "ปฏิรูปการเมือง : บนหนทางไปสู่ความเป็นอนุรักษ์นิยม." ใน คณะกรรมการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย. 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, 2544.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. พัฒนาการแห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย : แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย. ในฉลอง สุนทรวาณิชย์ (บก.), *วิพากษ์สังคมไทย, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย*, 2538.

สันติ โชคชัยชำนานุกิจ และ โอตา อรุณวงศ์, “สิทธิชุมชน” ไม่มี “นอกพจนารัฐธรรมนูญ” : “กรณีการคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหิน จ.ประจวบฯ” ใน คณะกรรมการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 4 *ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน*, 2544.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง. ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บก.), *วิถีสังคมไทย : สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์*. สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2543.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. สถานภาพการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร : บทสังเคราะห์ผลของการศึกษา. ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บก.), *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543 ข.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. หมู่บ้านในสังคมไทย : ข้อโต้แย้งทางความคิด. ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บก.), *วิถีสังคมไทย : สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์*. สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2543 ก.

เอกสารราชการ

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534. กรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) กระทรวงศึกษาธิการ. “คำคัดค้านและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องการโอนสถานศึกษาของกรมการศึกษานอกโรงเรียนไปสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน.” เอกสารเสนอที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ 4 วันที่ 1 พฤษภาคม 2545.

กรมประชาสัมพันธ์. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. *รายงานประจำปี 2544*.

กระทรวงศึกษาธิการ. *แนวคิดและนโยบายกระทรวงศึกษาธิการพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาเพื่อประชาชน*, 2541.

กระทรวงศึกษาธิการ. *ผลงานการปฏิรูปการศึกษา แยกตามหมวด พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*, 2545.

กองกรรมาธิการ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาสิทธิมนุษยชน*.

กองแผนงาน. กรมอาชีวศึกษา. “การแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. สนับสนุนการปฏิรูปการอาชีวศึกษาอย่างไร” (อัดสำเนา).

การประเมินนโยบายและแผนงานด้านสุขภาพของผู้สูงอายุ กระทรวงสาธารณสุข.
 การพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 2540 - 2544 .
 ข่าวประชุมคณะรัฐมนตรี. เรื่อง การปฏิบัติในคดีอาญา ตั้งแต่ 11 ตุลาคม 2545.
 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2541 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2541.
 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 462/2490.
 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 495/2519.
 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3/2544 ลงวันที่ 18 มกราคม 2544.
 คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ. แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ. พ.ศ. 2540-2544.
 คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและ
 สวัสดิการสังคม. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4.
 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “จากรัฐธรรมนูญมาตรา 43 วรรค 1 สู่นโยบายและการปฏิบัติ.”
 สรุปผลการสัมมนาเรื่องสิทธิมนุษยชนกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 17 กันยายน 2545.
 คณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เรื่อง
 “การแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.” เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อรับฟัง
 ความเห็นสาธารณะ. 2 พฤษภาคม 2545.
 นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ.
 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. หลักการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย
 การคุ้มครองเด็ก
 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือ
 ทุพพลภาพ และคนชราในอาคาร
 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือ
 ทุพพลภาพ และคนชราในอาคาร
 บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหมายจับ เลขเสร็จที่
 578/2545).
 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ....
 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย.
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478.
 ประมวลกฎหมายอาญา.
 ประเด็นการแก้ไข พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2534 ครั้งที่ 1/2545.
 12 มิถุนายน 2545. ณ สำนักงานสภาคนพิการฯ
 ผลการปฏิบัติงานของกองสวัสดิการสงเคราะห์ ปี 2544.
 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564).

- แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2549.
- แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9.
- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงฉบับที่ 11.
- บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ 28 พฤษภาคม 2540.
- บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ 22 มิถุนายน 2540.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519.
- พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.
- พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534.
- พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534.
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543.
- พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545.
- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537.
- พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544.
- พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526,
- มติคณะรัฐมนตรี. สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. 11 ธันวาคม 2544.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. 23 เมษายน 2540.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 กรณีพิเศษ. 22 กรกฎาคม 2540.
- รายงานสรุปข้อเท็จจริง ความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, เรื่องร้องเรียนที่ 327/2544 เรื่อง ขอพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีหน่วยงานของรัฐแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน

- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 (เป็นพิเศษ) วันพุธที่ 9 กรกฎาคม 2540.
- ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยแนวปฏิบัติในการออกหมายจับและหมายค้นในคดีอาญา พ.ศ. 2545.
- ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี. CD-ROM.
- ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
- ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.
- รายงานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญด้านสิทธิ สภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, จดหมาย ที่ ดช. 007.24/6906, 12 ธันวาคม 2544.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, จดหมาย ที่ นร 0205/ ว. 76, 30 เมษายน 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ. รายงานผลการดำเนินงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนประจำปี 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ. รายงานผลการดำเนินงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนประจำปี 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2554).
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ฉบับที่ 1) เสนอต่คณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ฉบับที่ 2). เสนอต่คณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2554).
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. ร่างแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549). เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ฉบับที่ 1). เสนอต่คณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ฉบับที่ 2). เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. เจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา. ฉบับที่ 1 (12 มีนาคม 2545).

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจ. สังคมได้อะไร...จาก การปฏิรูปการศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ กรมประชาสงเคราะห์. ระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544.

หนังสือด่วนที่สุดที่ ยธ 0299/9896 ลงวันที่ 23 กันยายน 2545. เรื่อง การปฏิบัติในคดีอาญา ตั้งแต่ 11 ตุลาคม 2545.

หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด่วนที่สุดที่ ดช 0004.6/4921. เรื่อง ทหารหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 มาตรา 117 มาตรา 134 และ มาตรา 136. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การค้น การจับ และการควบคุมทางอาญา โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา. ณ ห้องประชุมคณะกรรมการการ. 25 กุมภาพันธ์ 2546.

หนังสือสำนักงานกฤษฎีกาที่ นร 0204/4175 ลงวันที่ 2 เมษายน 2545. เรื่อง ร่าง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. สำเนาเลขรับ 11/2545. 2 เมษายน 2545. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.

เอกสารการสอน

วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. "รัฐธรรมนูญ." เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-7 พิมพ์ครั้งที่ 18 นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541.

อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย. เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522.

เอกสาร

การฟ้องร้องคดีอาญา : ศึกษากรณีคดีแพทยหญิงผู้พิพากษา นุญเกษมสันติ. เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องกระบวนการยุติธรรม การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 2. ณ หอประชุมสหประชาชาติ. 27-28 กันยายน 2544.

กุลพล พลวัน. "สิทธิผู้ต้องหาและจำเลยกับเสรีภาพสื่อมวลชน." เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมใน

- ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย. ณ เนติบัณฑิตยสภา จัดโดยเนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับกระทรวงยุติธรรมและโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 9 มกราคม 2546.
- กุลพล พลวัน. การเสวนาทางวิชาการเรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย. จัดโดยเนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับกระทรวงยุติธรรมและโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 9 มกราคม 2546.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “ระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา : มุมมองเชิงเปรียบเทียบระหว่างระบบ Common Law และ Civil Law” การเสวนาทางวิชาการเรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย. โดยเนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับกระทรวงยุติธรรมและโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 9 มกราคม 2546.
- กฤษฎี เยพิทักษ์. อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา. การอภิปรายเรื่องการค้น การจับ และการควบคุมทางอาญา. โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา. ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ. 25 กุมภาพันธ์ 2546.
- เกริกศักดิ์ บุญญานพวงศ์. “นโยบายของรัฐ และแนวทางการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.....”
- กองการข่าว. สรุปการประชุมของราษฎรและกลุ่มพลัง วันที่ 1-30 มิถุนายน 2545. กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, 2545.
- ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2541.
- คณิต ณ นคร. “วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน 2528 . คดีเซอร์แอน กระบวนการยุติธรรมจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ได้อย่างไร ?” รายงานการเสวนาทางวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกับโครงการนิติเสวนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) : สำนักพิมพ์มติชน, 2539.
- เครือข่ายประชาชน 11 เครือข่าย. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ฉบับเครือข่ายประชาชน 14 กุมภาพันธ์ 2544.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) (เล่ม 1). กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2537.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) (เล่ม 2). สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2537.

คณิงนิตย์ ศรีบัวเอี่ยม. “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วุ่นวาย สับสนและคลุมเครือ.” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม. 18-19 มีนาคม 2543 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ (ISEP).

ใจเด็ด พรไชยา. “การค้น การจับ และการควบคุมทางอาญา.” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการค้น การจับ และการควบคุมทางอาญา. โดยคณะกรรมการสิทธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา. ณ ห้องประชุมคณะกรรมการสิทธิการ, 25 กุมภาพันธ์ 2546.

ปาฐกถาเรื่อง “5 ปี แห่งการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ” โดยฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน. 11 ตุลาคม 2545.

พิรลสิทธิ์ คำวนคิดลิป และคณะ. การประเมินนโยบายและแผนงานด้านสุขภาพของผู้สูงอายุ กระทรวงสาธารณสุข.

พร พันธุ์โอสถ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องการจัดการศึกษาทางเลือกโดยสถานศึกษารูปแบบต่างๆ. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ฉบับเครือข่ายประชาชน. เครือข่ายประชาชน 11 เครือข่าย. 14 กุมภาพันธ์ 2544 .

พลเดช ปิ่นประทีป และวณิ ปิ่นประทีป (เรียบเรียง). ปฏิรูปกฎหมายแก้ความยากจน. เอกสารหลักประกอบการประชุม เวทีสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 2. 14 มีนาคม 2546. คณะทำงานเครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

มาลี พงษ์พงศาวิสิ. รายงานการวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... ประเด็นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนกับการศึกษา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2541.

รายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการสุขภาพ กลุ่มกฎหมาย. ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 3 สิงหาคม 2545.

รายงานการประชุมคณะทำงานครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2545 ณ สำนักงานสภาคนพิการฯ.

รายงานประจำปี พ.ศ. 2544 สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย.

รายงานประจำปีกรมประชาสัมพันธ์ 2544.

รายงานผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิเด็กสหประชาชาติ ฉบับที่ 2.

รายงานการเสวนาทางวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกับ โครงการนิติเสวนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.). “คดีเซอร์แอน

กระบวนการยุติธรรมจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ได้อย่างไร ?” กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2539.

ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฉบับแก้ไขประชาชน 10 กุมภาพันธ์ 2544 .

ร่างรายงานสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเสนอต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996 (ฉบับปรับปรุง) จัดทำโดยสำนักงานอัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรม และคณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996 ในคณะกรรมการถาวรครบรอบ 50 ปี ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ มกราคม 2543

รายงานการประชุมสัมมนา เรื่อง “ยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. 7-8 สิงหาคม 2541.

รายงานการวิจัยการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบาย การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ.

รายงานทีดีอาร์ไอ. หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า : เป้าหมายเชิงนโยบาย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ. การอภิปรายเรื่อง การค้น การจับ และการควบคุมทางอาญา. โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒิสภา. ณ ห้องประชุมคณะกรรมการอัยการ. 25 กุมภาพันธ์ 2546.

วันชัย ศรีนวนนิต. แนวทางการคุ้มครองพยานในคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. ลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2542.

วันชัย รุจนวงศ์ และกมล สุปรียสุนทร. “กฎหมายเรื่องการคุ้มครองพยาน, กฎหมายการดักฟังการติดต่อสื่อสาร กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายเรื่องการคุ้มครองพยาน และการทำข้อตกลงต่อรองคำรับสารภาพ.” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการด้านกฎหมายยาเสพติดไทย-สหรัฐ. 11 ตุลาคม 2545.

ศูนย์สิทธิเด็กเอเชียเนืท. “การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็กในประเทศไทย : บทเรียนและข้อท้าทาย” สถานศึกษาพร้อมกระจายอำนาจ ราชการเปิดทางแค่ไหน” มติชน (10 กุมภาพันธ์ 2545) : 4 สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. รายงานการสำรวจข้อมูลพื้นฐานคนพิการในวัยเรียนและก่อนวัยเรียน, 2541.

สภาการศึกษาภาคประชาชน. “สมุดปกขาว : การปฏิรูปการศึกษาไทย” 14 กุมภาพันธ์ 2545. (อัดสำเนา).

สรุปการประชุมสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย 8 มกราคม 2545.

สรุปผลการสัมมนาได้ะกลมเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” ณ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 14 สิงหาคม 2545.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจ. สังคมได้อะไร...จาก การปฏิรูปการศึกษา.

พร พันธุ์โอสธ. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการศึกษาทางเลือกโดยสถานศึกษารูปแบบต่างๆ.

สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย. “รายงานพิเศษการคุกคามสื่อ ปี 2544”.

สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย. “เหตุการณ์สื่อ ปี 2544”.

สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย. การประชุมวิชาการเรื่อง “สื่อมวลชนไทยภายใต้กระแสปฏิรูป” 29-30 สิงหาคม 2545 ณ ห้องประชุมอาคารศศปฐศาลา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย. “แถลงการณ์สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย.” 5 มิถุนายน 2540.

สุขุม ศุภนิตย์. “ร่างพระราชบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรอังกฤษ.” เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 7.

ยศ สันตสมบัติ. ลิทธิชุมชน. เอกสารประกอบการประชุม. 27-29 มีนาคม 2545. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. อานันท์ กาญจนพันธุ์. ชุมชนกับกฎหมาย : เราจะไปทางไหนกัน. บันทึกจากวงเสวนา ซึ่งเป็นรายการหนึ่งของเวทีวิชาการสาธารณะเปิดศักราชสิทธิชุมชนครั้งที่ 1 เมื่อ 1-2 มีนาคม 2544 ณ. ศูนย์มานุษยวิทยา สิรินธร จัดโดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาอีสาน ร่วมกับ กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เอกสารประกอบการประชุม. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญมาตรา 56. เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม วันพฤหัสบดีที่ 25 เมษายน 2545 เวลา 13.00-16.30 น. ณ ห้องประชุม เกษมอุทยานิน อาคารเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “โครงสร้างและกลไกองค์การอิสระผู้บริโภค.” 22 มีนาคม 2545.

เสวนากลุ่มย่อย

เสวนากลุ่มย่อย เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการออกจากการเลือกปฏิบัติสู่ความเสมอภาค. ณ ห้องเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 17 กันยายน 2545.

เสวนากลุ่มย่อยเรื่อง รัฐธรรมนูญกับสิทธิทางการเมือง : จะปรับปรุงแก้ไขกันอย่างไร ณ ห้องเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 6 สิงหาคม 2545.

เสวนากลุ่มย่อยเรื่อง รัฐธรรมนูญกับเสรีภาพสื่อและการปฏิรูปสื่อ : ประเมินสถานการณ์สื่อในรอบ 5 ปี ณ ห้องเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 3 กันยายน 2545.

เสวนากลุ่มย่อย เรื่อง “สิทธิเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : กรณีสิทธิเด็ก เยาวชนและครอบครัว, สิทธิผู้สูงอายุ และสิทธิผู้พิการทุพพลภาพ.” ณ ห้องเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 9 กันยายน 2545.

เสวนากลุ่มย่อย เรื่อง “สิทธิเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : กรณีสิทธิทางการศึกษา, สิทธิด้านสาธารณสุข และสิทธิผู้บริโภค.” ณ ห้องประชุม 12 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 9 กันยายน 2545.

เสวนากลุ่มย่อย เรื่อง สิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากร และสิทธิในสิ่งแวดล้อม : สำเร็จหรือล้มเหลว
บทสำรวจวาระ 5 ปี รัฐธรรมนูญ. ณ ห้องเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
20 กันยายน 2545.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Ball, Terence. *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge : Cambridge University Press, 1989.
- Birch, Anthony. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London : Routledge, 1993.
- Benjamin Constant, *Von der Freiheit des Altertums verglichen mit der Freiheit der Gegenwart*, 1820.
- Catherine Powell. "Symposium in celebration of the fiftieth anniversary of The Universal Declaration of Human Rights, introduction : Locating Culture, Identity, And Human rights." 30 Columbia Human Rights Law Review (spring, 1999), p. 202-206.
- Duerig in : Maunz/Duerig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 1, Rdnr. 19 ff.
- Duerig, in : Maunz/Dueng, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1, Abs. 1 Rdnr. 26.
- Duerig, in : Maunz/Duerig, GG-Kommentar, Art. 1 Abs. 1, Rdnr. 16
- E. Fromm, *Das Menschenbild bei Marx*, 1963, S. 15.
- Ferdinand O.Kopp, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 9. Aufl., Muenchen 1992, S. 616.
- F. Hartung, *Die Entwicklung der Menschen und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart*, 4 Aufl., 1972, S., 101 ff.
- Gerhard Leibholz, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, 1. Aufl. 1925.
- Görg Haverkate, *Verfassungslehre*, Verlag C.H.Beck, Minchen 1992, S. 156.
- Henderson, Paul. *Parliament and Politics in Australia*. Victoria: Heinemann Educational Australia, 1989.
- Hamburg VRspr 19, 829; Muenchen VRspr 20, 508; Mannheim VRspr 21, 253.
- Klaus Sten, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band III/2, Allgemeine Lehren der Grundrechte, S. 1113.
- Klingemann, Hans-Dieter and Dieter Funchs. (eds.). *Citizens And The State*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Manfred Gubelt, in : von Muench/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 3 Rdnr. 3.
- Marie-Luce PAVIA. "La decouverte de la dignite de la personne humaine." *La Dignite de la Personne Humaine*. (Paris : Economica, 1999), pp. 3-23.

- Marx, Zur Judenfrage, Frühe Schriften I, Hrsg. Lieber, 1962, S. 451 ff.
- Maunz, in : Maunz/Duerig, GG-Kommentar, Art. 1, Abs. 1 Rdnr. 15
- Maunz-Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 28. Aufl., S. 180.
- Norton, Philip. (1993). *Does Parliament Matter?* New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Oestreich, Die Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Die Grundrechte, I 1, 1966, S. 92 f.
- Pieroth/Schlink, Grundrechte-Staatsrecht II, 9 Aufl., Heidelberg, 1993, S. 43 ; Duerig, in : Maunz/Duerig, GG-Kommentar, Band I, Art. 19, Abs. 3, Rdnr. 29.
- The West's Encyclopaedia of American Law. Vol 6 (West Publishing Company, 1997).
- Thomas Wertenberger. "Humanity as an element in Penal Law," 4 Law and state (1971), p. 106-113.
- Th. Ramm, Die großen Sozialisten als Rechts- und Sozialphilosophen, 1955, S.388 f.
- Toqueville, Euvres Complètes, hrsg. Von J.P. Mayer, Bd. 3, Teild. 3 1990, S. 1975.



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2527-7828

e-mail : kpioffice@kpi.ac.th <http://www.kpi.ac.th>