

การใช้กลไกทางกฎหมายในการปฏิบัติตามแผนกายภาพและสิ่งแวดล้อม

ไพสิฐ พาณิชย์กุล **

ปัญหาในการปฏิบัติตามแผน

ปัญหาที่พูดถึงโดยทั่วไปในของการวางผังนั้น เป็นการเริ่มต้นจากข่าวยังอันหนึ่งในการที่จะนำเอาความคิดในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมผ่านทาง การวางผังทางกายภาพนี้ให้ไปสู่ภาคปฏิบัติ แต่ถ้าดูจากปัญหาที่เกิดขึ้น คิดว่ามีข่าวยังอีก 2 ข่าวยัง ที่เรายังไม่ได้พูดถึงมากเท่าไร ก็คือ ข่าวยังของมิติทางด้านสังคม และข่าวยังของการสร้างความรับรู้ให้เกิดขึ้นในชุมชน หลายท่านอาจเห็นอย่างตรงไปตรงมาว่า ในขอบเขตความรับผิดชอบของเทศบาลก็คือ บต. ก็ดี มันมีปัญหาเรื่องของงบประมาณ ปัญหาเรื่องของคน ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้งหลายที่คิดว่าจะเข้าไปผลักดันให้แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมหรือผังต่างๆ เป็นจริงขึ้นมาได้ ไม่มีทางเป็นไปได้เลยถ้าหากว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคของชุมชนและภาคของสังคม ที่นี้การจะทำอย่างนั้นให้เกิดขึ้นมาได้ ต้องเป็นเรื่องของการสร้างการมีส่วนร่วม สร้างการรับรู้ร่วมกันในแง่ของปฏิบัติการตามแผน ก็คือ ถ้าเกิดทำไปแล้วเขาจะได้อะไร หรือชุมชนจะมีลักษณะที่ดีขึ้นตามความคิดในการที่วางผังอย่างไร เพราะฉะนั้น 2 ข่าวยัง ที่คิดว่าจะมาช่วยประกอบทำให้แผนในการวางผังเมืองที่มีการระบายสื่อกออกเป็นสินนั้นสินี่ พื้นที่ตรงนั้นตรงนี้เป็นจริงขึ้นมาได้ ด้านหนึ่งกฎหมายมีส่วนในการผลักดันให้เกิดได้แน่นอน แต่ว่าในขณะที่เดียวกันนั้นในปัญหาอีกหลายๆ อย่าง กฎหมายไม่สามารถลงไปปฏิบัติการอย่างนั้นได้แน่ๆ เหมือนกัน เพราะฉะนั้นถ้าเกิดต้องการทำให้ความคิดในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมผ่านทาง การวางแผนกายภาพเกิดความสำเร็จ ส่วนสำคัญที่ต้องทำพร้อมๆ กับเรื่องของการจัดทำผังก็คือ การเตรียมความพร้อมในทางโครงสร้างสังคมที่จะทำให้เกิดการเอาแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ จุดนี้มันยากกว่าการทำผังในทางกายภาพหลายเท่า แล้วก็ก็เป็นจุดที่ไม่มีคำตอบสำเร็จรูปในการที่จะบอกว่าเอามาตรการอย่างไรเข้าไปแก้ปัญหา

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติตามแผน

ส่วนที่จะพูดคุยจะเป็นการพูดถึงว่า กลไกกฎหมายนั้นทำงานอย่างไร ถ้าหากว่าต้องการให้กลไกทางกฎหมายทำงานได้ ควรจะไปจับตรงจุดไหน ในเรื่องสิ่งแวดล้อมหลายท่านอาจจะรู้อยู่แล้วว่ากฎหมายเป็นอะไรอย่างไร แต่ว่าผมจะพยายามสังเคราะห์จากปัญหาขึ้นมาสู่สิ่งที่เราจะนำกฎหมายไปใช้ว่า ควรจะมีมุมมองที่หาทางออกในการนำกฎหมายไปใช้ได้อย่างไร ซึ่งเป็นมุมมองที่อาจจะไม่เหมือนกับในตำราที่เรียนกันมา แต่ว่าจะนำเอากฎหมายมาพูดกันในความเป็นจริง ใช้วิธีวิเคราะห์ทางสังคมวิทยา มนุษยวิทยาและทางกฎหมายเข้ามาศึกษาการบังคับใช้กฎหมายของไทย แล้วดูว่าภาพที่เห็นเป็นอย่างไร

** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มองจากท่านเอง ท่านมาโดยตำแหน่ง เป็นตำแหน่งปลัดเทศบาล เป็นตำแหน่งนักผังเมือง เป็นตำแหน่งช่างโยธา ซึ่งพอมีตำแหน่งก็จะไปผูกติดกับองค์กร จะทำอะไรได้หรือไม่ได้เป็นการทำในนามองค์กร ในทางกฎหมายถือว่าต้องทำตามกรอบวัตถุประสงค์ ซึ่งตรงนี้เป็นปัญหาเริ่มต้นว่าบางครั้งทำไมขั้นตอนในการแก้ปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมมันล่าช้า ตรงนี้ในทางด้านสังคมมนุษยวิทยาทำให้มีภาพลักษณะที่เหมือนกับว่ามีภาพที่เป็นทางการกับไม่เป็นทางการ ภาพที่เป็นทางการเรียกในทางกฎหมายว่าโดยนิตินัย ส่วนที่ไม่เป็นทางการคือพฤตินัย ที่นี้กฎหมายก็จะกระโดดอยู่ระหว่าง 2 ด้านนี้ คือด้านที่เป็นทางการในทางกฎหมาย กับในทางที่เป็นพฤตินัย ชาวบ้านซึ่งอยู่ในชุมชนเขาใช้ด้านพฤตินัยเป็นส่วนใหญ่ เขาไม่รู้ว่าตัวระเบียบกฎหมายอะไรต่างๆ เป็นอย่างไร เกิดปัญหาขณะขึ้นมาถึงเทศบาลว่าทำไมเทศบาลไม่แก้ปัญหา ก็ทำให้ปัญหาซึ่งแทนที่จะหันหน้ามาร่วมมือกัน กลับกลายเป็นประเด็นทางการเมืองขึ้นมา แทนที่จะไปแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านกายภาพ ก็กลายเป็นต้องแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในทางด้านสังคม ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านสังคม ถ้าปลดออกไปได้ ปัญหาทางด้านกายภาพแก้ได้ง่ายมาก

ดูจากตรงนี้ ตัวกฎหมายก็เข้ามาเกี่ยวข้องกับคนต่างๆ เหล่านี้ ที่เห็นได้ชัดๆ ก็คือว่าท่านจะทำอะไรเกินขอบเขตอำนาจที่ท่านมีไม่ได้ในฐานะของข้าราชการ แต่ในฐานะส่วนตัวก็เป็นอีกแบบหนึ่ง เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมห้ามคนทิ้งขยะ กฎหมายนี้ออกมาตั้งแต่สมัยหลังรัชกาลที่ 5 ห้ามคนทิ้งขยะในแม่น้ำลำคลอง ห้ามนำเอาอุจจาระมาเป็นปุ๋ย ห้ามทิ้งสัตว์ตายลงในแม่น้ำ แต่ว่ากฎหมายนี้ไม่มีความหมายเลย เพราะว่ามันมีการปฏิบัติในทางกฎหมาย ถ้าเกิดว่าลองดูอีกมิติในเชิงที่เป็นปรากฏการณ์ในสังคมไทย ในพื้นที่ไหนก็ตามที่เป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ จะไม่มีใครนำขยะไปทิ้ง แล้วยิ่งศักดิ์สิทธิ์ถึงขั้นให้ห้วยได้ จะเดินโล่งสะอาดเรียบร้อย อันนี้คือความเป็นจริงของสังคม

ผมคิดว่าในมิติของกฎหมาย เราอย่าไปใช้กฎหมายแบบตะวันตกมากจนเกินไป คือเข้าใจว่าการมีกฎหมาย และการมีระบบราชการเข้ามาบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมมีระเบียบสามารถที่จะจัดการต่างๆ ได้ให้สอดคล้องกับสิ่งที่กฎหมายเขียน แต่ในความเป็นจริงแล้วในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นอย่างนั้นเลย ตัวกฎหมายแบบนี้ควรจะไปใช้กับโรงงานขนาดใหญ่ ควรจะไปใช้กับแหล่งที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากวิทยาการสมัยใหม่ สภาพของสังคมไทยที่ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อ และโดยเฉพาะทางภาคเหนือที่มีร่องรอยของความเชื่อต่างๆ หลงเหลืออยู่ในแง่ของการจัดการสิ่งแวดล้อมความเชื่อน่าจะเป็นประโยชน์ในแง่การจัดการในชุมชนระดับเล็กๆ ในระดับชาวบ้าน การทิ้งน้ำทิ้งลงในแม่น้ำ ทิ้งขยะ ถ้าเกิดว่าใช้มิติของความเชื่อต่างๆ มาปรับใช้ ทำให้เกิดการรื้อฟื้นกลับมาขึ้นมาใหม่นั้น คิดว่าน่าจะเป็นบรรเทาเรื่องเหล่านี้ลงไปได้ แต่ว่าการจะไปถึงจุดนั้นได้จะต้องเข้าใจให้ดีในเรื่องความเชื่อ บางครั้งในยุคปัจจุบันคนอาจจะไม่ค่อยเชื่อเรื่องผี

กลไกการทำงานของกฎหมาย

เมื่อพูดถึงว่า กฎหมายทำงานอย่างไร ในข้อสรุปนั้นคิดว่า กฎหมายทำงานโดยมีองค์ประกอบการทำงานอยู่ 3 ส่วน คือ

1) ที่มาของกฎหมาย พูดถึงที่มาของกฎระเบียบหรือกฎหมาย อะไรคือที่มาของกฎ หลายท่านคงบอกได้ว่าที่มาของกฎหมายมาจากไหน มาอย่างไร หรืออะไรบ้างที่ทำให้เกิดข้อกฎหมายขึ้น เช่น ข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการของชาวบ้าน, จารีตประเพณี ค่านิยม ความเชื่อต่างๆ ของสังคมนั้นๆ , ปัญหาและข้อพิพาท, การละเมิดสิทธิ, ความขัดแย้ง, ความไม่เป็นธรรม, ความไร้ระเบียบของสังคม, ความต้องการของสังคม, ปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และ ฯลฯ ที่มาของกฎหมายที่เราพูดเรามาทั้งหมดจะมองจากสิ่งที่มีมันเป็นต้นตอของการที่ต้องไปออกกฎระเบียบอย่างนั้น ความขัดแย้งก็ดี ความไม่เป็นธรรมก็ดี ข้อพิพาทต่างๆ เหล่านี้คือที่มาของการต้องหาทางออกของความขัดแย้งนั้นๆ ทางออกสมัยเดิมๆ เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นคือการฆ่ากัน ตีกัน แต่เราพยายามจะยกระดับของสังคมที่ศิวิไลซ์ยิ่งขึ้น โดยการใช้อุปมาเป็นเครื่องมือในการที่จะจัดการความสัมพันธ์ โดยลักษณะที่มีระบบในการแก้ปัญหาที่เป็นสันติวิธีมากกว่าการใช้ความรุนแรง ซึ่งในยุคปัจจุบันต้องพูดควบกัน แต่ถ้าเกิดมองดูในอดีต วิธีการแก้ปัญหาของชาวบ้านในอดีตที่เป็นปัญหาเรื่องทรัพยากร เช่น ระบบเหมืองฝาย เวลาขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำ คนข้างบนกักน้ำไม่ยอมปล่อยให้คนข้างล่าง คนข้างบนอยู่ต้นน้ำซึ่งเป็นความได้เปรียบทางกายภาพ แต่ว่าคนข้างล่างต้องใช้น้ำด้วยเหมือนกัน ทีนี้เมื่อก่อนคนข้างบนเขากักไว้หมด แต่ว่าเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็เป็นที่มาของการวางระเบียบ การจัดการ มีการวางระบบ มีคนๆ หนึ่งเข้ามาจัดสรรตรงนี้ให้ก็คือ แก่เหมืองหรือแก่ฝาย ซึ่งจะทำหน้าที่ในการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม ถ้าทุกคนอยู่ภายใต้กฎระเบียบอันนี้ก็จะจัดสรรได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อการใช้ แต่ทีนี้ถ้าเกิดข้างบนเกิดผิดข้อตกลงขึ้นมา เกิดความขัดแย้งเกิดการเอารัดเอาเปรียบกัน แก่เหมืองแก่ฝายก็จะทำหน้าที่เข้าไปพูดคุย ตักเตือน จากงานวิจัยที่ได้อ่านมาเกี่ยวข้องกับเหมืองฝายแถวแม่วาง สันป่าตอง ถ้าเกิดเขาเตือนแล้วไม่ฟัง คนข้างล่างจะยกพวกขึ้นไปตีเลย ขึ้นไปพังข้างบนเลย และที่ร้ายกว่านั้นคือฆ่าทิ้งเลย ซึ่งสถานการณ์แบบนี้เราไม่อยากจะให้มันเกิดขึ้นในสังคมของเรา เพราะว่าถ้าเกิดอย่างนั้นแล้ว สังคมก็จะกลับมาสู่สภาพต่างคนต่างอยู่ ไม่สงบ สถานการณ์เรื่องสิ่งแวดล้อมก็เป็นสถานการณ์ที่ล่อแหลมที่จะนำไปสู่จุดนี้ค่อนข้างมาก เพราะว่าในหลายพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและกลไกของรัฐไม่สามารถรองรับปัญหาได้ ท้องถิ่นเองก็ทำอะไรไม่ได้มาก เพราะว่ารัฐบาลก็ไม่ได้จัดสรรอะไรลงมาให้ ทำอะไรไม่ได้มาก ซึ่งคิดว่าเป้าหมายของการมีรัฐ เป้าหมายของการมีกฎหมายนี้ มีขึ้นเพื่อจะนำไปสู่การแก้ปัญหา ผังเมืองเป็นเทคนิควิธีอย่างหนึ่งในการที่จะมาป้องกันปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นี่เป็นการมองผังเมืองที่จะส่งผลกระทบไปในมิติทางสังคม ว่าผังเมืองจะเข้ามาช่วยได้อย่างไร

ถ้าเกิดมองเป็นข้อสรุปว่า ที่มาของกฎหมายมาจากอะไร ในปัจจุบันเราก็มีว่าเมืองครที่ออกกฎถ้าในระดับประเทศก็จะมีสภาผู้แทน มีฝ่ายบริหาร สำหรับออกกฎหมายได้ สำหรับระดับท้องถิ่นเทศบาลก็สามารถออกกฎได้ แต่คนที่ปฏิบัติจัดการในองค์กรก็คือคนธรรมดาทั่วไป ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือว่าความรู้ความคิดของคนๆ หนึ่งที่ไปนั่งออกกฎเขามองปัญหาต่างๆ อย่างไม่ก่อนที่จะนำไปสู่การตั้งกฎเกณฑ์ขึ้น

มา ซึ่งตรงนี้จะสะท้อนความคิดของผู้ออกกฎ เช่น บางคนที่อำนาจนิยมก็ทุบโต๊ะเลย ออกกฎมาเลย กฎจะใช้ไม่ได้ไม่รู้ ซึ่งเมืองไทยเป็นอย่างนี้เป็นส่วนใหญ่

ที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้นมาก็ดีหรือว่าแนวทางแนวโน้มไปข้างหน้าก็ดี เน้นในเรื่องของการที่จะให้ความต้องการของสังคมสะท้อนเข้ามา การเข้าชื่อ 50,000 ชื่อทำได้ในการเสนอกฎหมาย ความต้องการของสังคมในระดับท้องถิ่นก็สามารถทำได้เหมือนกันตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งก็พูดถึงว่าคนในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อกันขอให้องค์กรปกครองท้องถิ่นออกกฎได้ มีกฎหมายเฉพาะที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ให้คนในขอบเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าชื่อกันในการออกกฎได้ อำนาจในทางกฎหมายตรงนี้ ถ้าเกิดว่าท่านกลับไปในพื้นที่และขายความคิดในแง่ของการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ก็สามารถที่จะทำให้ภาคสังคมกดดันภาคการเมืองในท้องถิ่นออกกฎมาใช้ได้ ถ้าในฐานะที่เป็นข้าราชการอยู่ในท้องถิ่นไม่สามารถจะขยับอะไรได้มากเท่าไร แต่ว่าในฐานะที่ไม่เป็นทางการ ท่านสามารถเอาความคิดเรื่องแผนไปกระจายให้กับคนในชุมชนได้ และให้คนในชุมชนสะท้อนความคิดกดดันมายังองค์กร เพื่อเอางบประมาณ เพื่อจัดระบบต่างๆ นำไปสู่การออกกฎ

สิ่งที่อยากจะโยงต่อจากข้อสรุปที่มาจากกฎหมายที่พูดไปก็คือ นอกจากมองจากเหตุของการต้องหากฎเกณฑ์มาใช้ มีเหตุต่างๆ เหล่านี้แล้วนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎในปัจจุบันได้ผ่อนคลายตัวเอง ก็คือว่าเมื่อก่อนองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎได้ก็คือองค์กรของรัฐ ที่มาของกฎบางเรื่องก็อาจมาจากจารีตประเพณี ความเชื่อต่างๆ ของชุมชน ตรงนี้เป็นที่มาของกฎที่ยอมรับกันอยู่ในสังคมในความเป็นจริง เช่น ความเชื่อหรือความคิดในเรื่องของการเคารพผู้ใหญ่ที่มีอายุมากกว่า อาวุโสมากกว่า ต้องยกมือไหว้ อันนี้เป็นความเชื่อหรือความคิดที่ได้การยอมรับในสังคม ไม่ต้องมีใครมาบังคับ แต่จะมี Social Sanction ในลักษณะที่ทำให้กฎนี้ยังคงอยู่ได้ เพราะไม่เคยมีกฎหมายออกมาว่าทุกคนต้องยกมือไหว้ผู้ใหญ่ แต่ว่ายอมรับปฏิบัติกัน ทีนี้ถ้าเกิดเราต้องการเอาความคิดความเชื่อที่ดีๆ หลายอย่างที่มิอยู่ในชุมชนมาเป็นประโยชน์ในแง่ของการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้มันมีสถานภาพในทางกฎหมายขึ้นมา เราสามารถเอาเรื่องพวกนี้เข้ามาสู่กลไกในการออกกฎหมาย เช่น กฎในการรักษาป่าที่แม่ทา ชาวบ้านเขารักษาป่า ยังเป็นประเพณีที่ชาวบ้านเขาทำมา เมื่อป่าไม้เข้าไปและใช้วิธีจัดการแบบกฎหมายปัจจุบัน คือ ประกาศเป็นเขตวนอุทยาน ชาวบ้านก็ลุกขึ้นมาต่อต้านเพราะเขาไปเห็นบทเรียนจากที่อื่นว่าถ้าเกิดเมื่อไหร่เป็นวนอุทยาน ก็ต้องมีรั้วมากัน การเข้าออกต้องขออนุญาต ก็เหมือนกับว่ามีคนมาเอาพื้นที่ตรงนั้นของเขาไป ทีนี้ตอนหลังเขาก็สร้างกฎขึ้นมา กฎอันนี้ไม่ได้รับการยอมรับโดยป่าไม้ เนื่องจากกฎหมายป่าไม้กฎหมายวนอุทยาน ไม่มีช่องเปิดว่าชาวบ้านออกกฎเองได้ ทั้งหมดส่งตรงมาจากส่วนกลาง ทีนี้ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. รับสิ่งที่ชาวบ้านทำมาและเป็นประโยชน์ที่เห็นผลว่าการมีกฎแบบนี้ทำให้ชาวบ้านไม่เดือดร้อน เพราะว่าชาวบ้านมีวิธีการทำมาหากิน ได้ของป่ามา เกิดผลต่อเศรษฐกิจชุมชน อบต.รับเอากฎนี้มาและก็เข้ามาช่วยในการดูแลรักษาป่าให้เป็นไปได้อย่างเป็นทางการมากขึ้น เช่น มีอำนาจปรับก็ดี มีงบประมาณต่างๆ มาอุดหนุน เช่น จัดสรรงบประมาณบางส่วนมาทำแนวกันไฟ

ซึ่งก็คือการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรักษาสิ่งแวดล้อมนั่นเอง เป็นการรักษาสังแวดล้อมที่สอดคล้องกับความคิดความเชื่อของชุมชนของชาวบ้านที่มีอยู่แล้ว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของรัฐนั้น หยิบเอาความเชื่อต่างๆ เหล่านี้เข้ามา แล้วนำมาเป็นกฎของการปกครองท้องถิ่น เป็นกฎที่จะมาช่วยบังคับกฎหมาย ชาวบ้านก็จะเกิดมีการบังคับได้ด้วย ตรงนี้เป็นส่วนที่น่าจะเป็นทางออกของท้องถิ่นในระดับหนึ่งในการที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายในการออกกฎต่างๆ ออกมาให้มันสอดคล้องกับความคิดความเชื่อของชาวบ้าน แต่ว่าความเชื่อบางอย่างก็สวนทางกับสิ่งที่ควรขยับปรับเปลี่ยนเพื่อแก้ปัญหา ในกรณีแบบนี้บางทีเราอาจต้องเลือกว่าความเชื่อไหนควรจะเข้าไปแตะ ความเชื่อไหนไม่ควรจะเข้าไปแตะ แต่ก็มีสิ่งที่เป็นปัญหาปัจจุบันก็คือว่า ในแง่ของการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม บางทีเราใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้าไปอย่างเดียว ก็ได้รับการต่อต้านเหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น การไปพัฒนาระบบแหล่งน้ำโดยใช้เหมืองและฝายคอนกรีต ฝายคอนกรีตของกรมชลประทานสร้างเสร็จก็จะเกิดทรายกองอยู่เต็ม ซึ่งมันขัดแย้งกับภูมิปัญญาของชาวบ้าน ภูมิปัญญาเดิมของชาวบ้านเป็นเหมืองฝายที่ใช้ไม้ พอฤดูน้ำมาน้ำก็จะดันฝายไม้ทรายก็จะไหลไปเป็นธรรมชาติของมัน แต่ถ้าเป็นฝายคอนกรีตมันก็จะกักทรายไว้ กรมชลประทานหลังจากสร้างแล้วก็ไม่มีงบในการขุดลอกหรือดูแล ปล่อยให้เป็นเรื่องที่ชาวบ้านต้องดูแลกันเอง น้ำที่มาในหน้าน้ำก็จะมีปริมาณที่พอเหมาะกับการรองรับได้ แต่ว่าเมื่อคืนเงินเพราะมีทรายกองปริมาณรองรับน้ำก็จะน้อยลงหรือไม่มีเลย เมื่อน้ำมาในปริมาณปกติแต่ก็เก็บกักน้ำไม่ได้เพราะมีทรายเต็มหมด น้ำก็จะล้นเข้ามาท่วมชาวบ้าน ทำให้ต้องแก้ปัญหาทุกปี

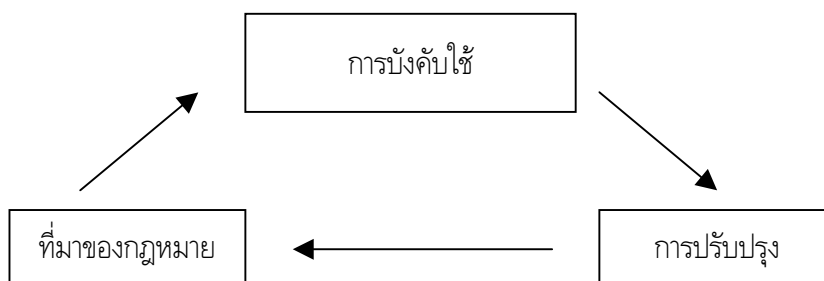
ภายใต้ พ.ร.บ. กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หลายเรื่องหลายอย่างกระจายสู่ท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกัน ท้องถิ่นก็ต้องตั้งรับว่า การได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ต่างๆ มากขึ้น รวมถึงภาระต่างๆ มากขึ้น การใช้อำนาจในการออกกฎหรือใช้อำนาจในการบริหารจะใช้อย่างไร คิดว่าประเด็นของการเขียนกฎหมาย ประเด็นของการยึดถือว่าจะอะไรจะเป็นเนื้อหาของกฎหมายที่มาใช้ ถ้าจะให้ดีต้องสอดคล้องกับจารีตประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งจะดึงคนเข้ามาช่วยในการบังคับกฎหมายให้เกิดขึ้นได้ แต่ต้องระวังเหมือนกันว่าบางครั้งบางอย่างจารีตประเพณีที่ความคิดของคนไม่เปลี่ยน มันอาจจะเกิดข้อขัดแย้งเหมือนกันเมื่อออกกฎหมายนั้นมาแล้ว ก็คือเกิดการต่อต้าน ความพอดีอยู่ตรงจุดไหน มันขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละท้องถิ่นว่าก่อนจะไปสู่จุดนั้นได้ทำความเข้าใจ ได้มีโครงการหรือตัวอย่าง ให้เห็นไหม

2) การบังคับใช้กฎหมาย กลไกของกฎหมายอีกประการหนึ่งก็คือ กลไกในการบังคับใช้ ซึ่งตรงนี้ต้องสัมพันธ์กัน ออกกฎหมายแต่ไม่ได้บังคับใช้ก็ไม่มีกฎหมาย แต่ปัญหาการบังคับใช้ไม่ได้อยู่ตรงที่ออกกฎหมายแล้วไม่ได้บังคับใช้ มันอยู่ตรงที่ว่าออกกฎหมายแล้วพอไปบังคับใช้กับคนที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา ปรากฏว่าเหมือนกับเป็นคู่ต่อสู้ที่ไม่สมดุลงัน ไม่สามารถใช้กฎหมายบังคับคนทำผิดหรือคนที่ทำให้เกิดปัญหาได้ เช่น มีคนทำผิด 10 ราย แต่เทศบาลจะไปฟ้อง 10 รายที่ว่านั่นฟ้องไม่ได้ แต่คน 10 รายนั้นทำผิดได้สร้างปัญหาได้ ขณะที่คนอื่นๆ ทำไม่ได้เพราะรู้ว่ามิได้อยู่เบื้องหลังคน 10 รายนั้น และ

ผู้อยู่เบื้องหลังมีอิทธิพลมากจนทำให้จังหวัดต้องเสนองบประมาณไปทำวิจัยหลายร้อยล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหาที่คน 10 คนนั้นและคน 10 คนนั้นก็ไม่ต้องถูกฟ้อง และไม่ต้องรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่ตนเองทำกับชุมชนเลย กฎหมายของท้องถิ่นเมื่อเทียบกับคนที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมามันไม่สมดุลกัน ถ้าเป็นอย่างนี้ไม่รู้ที่ท้องถิ่นสามารถใช้เครือข่ายเชื่อมโยงกับระดับบนที่จะมาแก้ปัญหาได้หรือเปล่า อำนาจเทศบาลหรือจังหวัดมีอำนาจในการแก้ปัญหาได้ตามกฎหมาย แต่คู่ต่อสู้ระหว่างเทศบาลหรือจังหวัดกับกิจการ ซึ่งมีเส้นเป็นนักการเมือง ต้องใช้กลไกของสังคมเข้ามาแก้ไข เช่น อย่าไปใช้กิจการที่ทำให้ผิดกฎหมายหรือทำให้เกิดปัญหากับชุมชน ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายของเราเป็นอย่างนี้

กฎหมายมีสมมุติฐานว่า ทุกคนเท่าเทียมกัน ทุกคนได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กลไกกฎหมายให้ความเป็นธรรมทั้ง 2 ฝ่าย แต่อำนาจในทางเศรษฐกิจกับอำนาจในทางกฎหมาย ในความเป็นจริงอำนาจทางเศรษฐกิจสูงกว่า ใช้เงินซื้อระบบทั้งระบบได้ นี่เป็นข้อจำกัดทางกฎหมาย การทำให้ข้อจำกัดแบบนี้ยับเยินได้ ภาคสังคมต้องเข้ามาช่วย ยกตัวอย่างเช่น โรงโม่ทั้งหลายที่สร้างปัญหาขึ้นมา ท้องถิ่นถูกบีบให้เซนต์ผ่าน ถ้าเกิดไม่เซนต์อาจถูกอุ้มตูดึง แต่พอเซนต์ไปแล้วท้องถิ่นที่ฉลาดเขาก็ส่งสัญญาณให้กับชุมชนเพื่อมาหาทางในการที่จะป้องกันปัญหา นี่เป็นกลไกที่สู้กันระหว่างกลไกที่เป็นทางการกับกลไกที่ไม่เป็นทางการ กลไกของกฎหมายไม่สามารถบังคับได้ก็ต้องใช้กลไกที่ไม่เป็นทางการในการมาใช้บังคับ ซึ่งน่าจะเป็นอีกมุมหนึ่งของการใช้มาตรการในการทำให้ความผิดในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมเกิดผลในทางปฏิบัติขึ้นมา

3) การปรับปรุงกฎหมาย สิ่งที่สังคมไทยขาดไปก็คือกลไกในการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เราไม่เคยมีกลไกตรงนี้มาก่อน กฎที่ออกมาเป็นอย่างไรก็เป็นอย่างนั้น ทั้งๆ ที่ในแง่ของสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ถ้าจะให้ดีต้องคาดการณ์ล่วงหน้าว่า สิ่งแวดล้อมจะเกิดอะไรขึ้น เช่น ในทุกๆ 5 ปี จะมีน้ำท่วม องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือจังหวัดจะวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำท่วม ซึ่งทราบข้อมูลอยู่แล้วว่ามีสาเหตุมาจากอะไร การที่มีกฎหมายและปรับเปลี่ยนหรือมองไปข้างหน้าได้ตลอดเวลาจะช่วยทำให้การป้องกันหรือกำหนดมาตรการที่แก้ไขได้ หรือกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องก็สามารถที่จะทำให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายยับยั้งได้ เมื่อใส่ลูกศรเข้าไป (ดังรูป) ก็จะเห็นว่ากฎ การใช้บังคับ และการปรับปรุงจะเกิดขึ้นหรือยับเยินได้ตลอดเวลา เมื่อมีความขัดแย้ง ข้อพิพาท การละเมิดสิทธิ กฎออกมาใช้บังคับไม่ได้ เกิดความขัดแย้งขึ้นมา เกิดปัญหาขึ้นมา ถ้าเกิดมีการปรับปรุงก็จะนำมาสู่การมีกฎหมายใหม่ ฟ้องคดีนี้แล้วไม่ชนะ เพราะมีข้อขัดแย้งตรงนั้นตรงนี้ หรือว่าแก้ปัญหาตรงนี้แล้วไม่สามารถทำอะไรได้ ก็จะเกิดการแก้ไขปรับเปลี่ยนกฎ ก็จะนำมาสู่การมีกฎหมายใหม่ ถ้าทั้ง 3 อย่างมันหมุนสัมพันธ์กันดี กลไกของกฎหมายก็ทำงาน



สมมุติว่าสามเหลี่ยมกลไกกฎหมายนี้เป็นสังคมหรือสิ่งแวดล้อมก็ได้ มันก็จะไปข้างหน้าเรื่อยๆ พลวัตรไปข้างหน้า สังคมเปลี่ยนไปข้างหน้า เมื่อไหร่สามเหลี่ยมนี้ก็ไปข้างหน้าเรื่อยๆ พร้อมๆ กับสังคม มันสอดคล้องกับสภาพสังคม กฎระเบียบของชาวบ้านที่ใช้บังคับอยู่มันสามารถที่จะทำให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของสังคมได้ กฎหมายสามารถออกมาสอดคล้องกับความต้องการของสังคมได้ แต่บางครั้งบางคราวสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป สังคมเปลี่ยนไป มันไม่สอดคล้องกัน ไปข้างหน้าบ้าง ไปข้างหลังบ้าง ปัญหาช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างสังคมกับกฎหมายที่ไม่ไปด้วยกัน หรือมีอิทธิพลต่างๆ เข้ามาหาผลประโยชน์

แนวคิดในการใช้กลไกของกฎหมายปฏิบัติงานตามแผนกายภาพและสิ่งแวดล้อม

จากที่ได้สังเคราะห์ให้ฟังว่า องค์ประกอบที่สำคัญของกลไกกฎหมาย ต้องมีที่มาของกฎ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้ และกลไกในการปรับปรุง คิดว่าส่วนสำคัญที่จะให้เห็นภาพก็คือว่า ถ้าเกิดกลไกยังเป็นอย่างนี้อยู่ แล้วเราเอาปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมมาปะเข้าไปในด้านใดหนึ่ง มีปัญหาตรงไหนก็ไปกฎหมายตรงนั้น ก็น่าจะเป็นลู่วางหนึ่งที่จะช่วยได้ แต่ข้อสังเกตก็คือว่า จะให้ดีเอาภาคสังคมเข้าไปก็จะเป็นก้าวอย่างที่ก้าวกระโดดของการแก้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างหนึ่งที่คิดว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้าไปแก้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมก็คือว่า มีแม่น้ำอยู่หนึ่งสายและมีโรงงานสร้างรถยนต์ใกล้ริมน้ำ ชาวบ้านก็ใช้น้ำสองฝั่งจับปลา วันดีคืนดีตัวโรงงานก็ปล่อยน้ำร้อนลงมาในแม่น้ำ ส่งผลกระทบต่อปลา ต่อระบบนิเวศของแม่น้ำ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางกฎหมายก็คือว่า ใครจะไปจัดการ เพราะปรากฏว่าโรงงานผลิตรยนต์สนับสนุนท้องถิ่นอยู่ ให้งบประมาณและสนับสนุน กิจกรรมต่างๆ ท้องถิ่นก็ไม่กล้าทำอะไรมาก แต่กฎหมายบอกว่าใครได้รับความเสียหายให้ฟ้องศาล ชาวบ้านก็พากันไปฟ้องศาล กลไกของศาลคือกลไกในการบังคับกฎหมาย ก็เอามาตรการชั่วคราวมาใช้ สั่งระงับไม่ให้ปล่อยน้ำร้อนและเข้าไปตรวจสอบหาข้อมูล สื่อต่างๆ เข้ามาช่วย ในที่สุดโรงงานต้องรับผิดชอบชดใช้ความเสียหาย และปรับวิธีการในการผลิต ต้องบำบัดและพักน้ำก่อน ที่กฎหมายทำงานแบบนี้ได้เพราะไปอิงอยู่กับแรงหนุนของสังคม ในประเทศเรา เอาของเขามาทุกอย่าง กลไกของศาลก็มี กลไกของอัยการ ตำรวจ สิ่งแวดล้อม ก็มี โยธาธิการก็มี แต่ทั้งหมดนี้ไม่ทำงาน อันหนึ่งที่พบในการเปรียบเทียบระหว่างกรณีนี้ คือ คนที่จะเป็นผู้เสียหายในทางคดีสิ่งแวดล้อมในเมืองไทยและสามารถทำให้ศาลรับเรื่องฟ้องไว้ได้ระบุไว้แต่เพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย เคยมีเรื่องหนึ่งเกิดขึ้นและศาลเองก็ตัดสินใจไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม คือ มีคนได้รับสัมปทานทำเหมืองและเป็นเหมืองฉีดพอนเป็นเหมืองฉีดพวกโคลนต่างๆ ก็ลงมาตามลำเหมืองมา ปรากฏว่าลำเหมืองข้างล่างชาวบ้านเขาใช้ทำนา

น้ำที่มาจากเหมืองฉีกก็ไหลเข้าไปในนา เจ้าของนาไปฟ้องศาลบอกว่าขอให้สั่งระงับให้เจ้าของเหมืองทำการบำบัดน้ำก่อนปล่อย ศาลบอกว่าความเสียหายยังไม่เกิดไม่มีอำนาจฟ้อง ซึ่งในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนี้ ถ้าเกิดบอกถึงแนวโน้มได้ว่าความเสียหายใกล้จะมาแล้ว ก็ควรจะมีมาตรการต่างๆ ที่จะหยุดความเสียหายพวกนี้ได้ ความคิดของผู้ใช้กฎหมายคือ ศาล ซึ่งควรจะเป็นกลไกสำคัญในการทำให้กลไกการบังคับใช้กฎหมาย สามารถสร้างประโยชน์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ ก็ไม่ได้ทำ

ในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อม การที่จะไปหวังพึ่งกลไกของกฎหมายในทางการค่อนข้างยากสิ่งที่หวังได้คือทางพฤตินัย คือมาตรการที่สอดคล้องกับสังคมไทยในปัจจุบัน เช่น การเกิดกลุ่มรักกวีานพะเยาเพื่อต่อต้านการปรับปรุงภูมิทัศน์กวีานพะเยาของเทศบาลที่ทำโดยการถมดินลึกเข้าไปในกวีานพะเยา ซึ่งก็ต่อต้านได้สำเร็จ

แต่ในฐานะที่อยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นและมีอำนาจอยู่ข้างในการออกกฎ จะเอากฎพวกนี้ไปใช้ประโยชน์อย่างไร ตรงนี้เป็นสิ่งที่ต้องเลือก ในแง่ของการจัดการสิ่งแวดล้อม บางที่ต้องกระโดดไปกระโดดมาระหว่างความเป็นทางการ (Formal) และความไม่เป็นทางการ (Informal) เช่น บางเรื่องไม่สามารถใช้เวทีที่เป็นทางการเข้าไปแก้ปัญหาได้ ก็ต้องกระโดดมาเล่นในเวทีที่ไม่เป็นทางการ เวทีในความเป็นจริง เวทีในทางพฤตินัย

อีกส่วนที่พูดคือ กลไกกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนที่เป็นหัวใจสำคัญ คือ ที่มาของกฎ กลไกในการทำหน้าที่ในการบังคับใช้ และกลไกที่ทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไข โดยกฎหมายที่จะใช้บังคับได้นั้นมันต้องสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง ซึ่งตรงนี้ต้องอาศัยแรงผลักดันทั้งทางสังคม และทางกลไกภายในของระบบราชการด้วย โดยขยับไปพร้อมๆ กัน แต่ในเวลาเดียวกันบางเรื่อง หรือบางสิ่งบางอย่างเราต้องสามารถใช้กลไกของกฎหมายไปทำให้เกิดการผลักดันหรือการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมขึ้นมาด้วยเหมือนกัน

ในแง่ของแผนแม่บทเรื่องสิ่งแวดล้อม แผนทางกายภาพ จำเป็นเหมือนกันที่บางเรื่องต้องอาศัยแรงกดดันทางกฎหมายเข้าไปทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนขึ้นในสังคม แต่ในบางเรื่องบางอย่างแรงทางสังคมเข้าไปกดดันให้กลไกกฎหมายในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทำงาน มันขึ้นอยู่กับว่าเราจะเลือกเอาเรื่องไหนเป็นเรื่องที่จะนำไปสู่การใช้กลไกกฎหมาย เรื่องไหนไม่ควรจะเอาไปใช้

ถ้าลองนำปัญหาจริงมาทำเป็น paper work เป็นเอกสาร โดยแบ่งประเด็นปัญหาออกมาเป็นรายละเอียด แล้วทำตารางเป็นช่องๆ เช่น ปัญหาขยะ มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นประเด็นปัญหาย่อยๆ เช่น ปัญหาความไม่พร้อมขององค์กร ปัญหาเรื่องงบประมาณ แล้วค่อยๆ ดูว่าวิธีแก้ปัญหาแต่ละประเด็นเป็นอย่างไร ต้องใช้มาตรการทางการเมืองหรือเปล่า ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือการบริหารหรือเปล่า หรือจะใช้ภาคสังคมเข้ามา แล้วแต่ว่าจะใช้อย่างไร แต่ไม่ได้หมายความว่าในการแก้ปัญหาต้องเลือกทางใดทางหนึ่ง บางครั้งปัญหาอย่างเดียวกันบางเวลาควรจะใช้มาตรการทางการเมืองเข้ามาช่วย ไม่น่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายเพราะว่ายังไม่ถึงเวลา แต่ปัญหาเดียวกันนี้บนสถานการณ์อีกอย่าง ต้องใช้มาตรการทางการเมืองเชื่อมโยงกับมาตรการทางสังคม หรือบางทีอาจต้องใช้ทั้ง 3 มาตรการพร้อมๆ กัน

ตรงนี้เป็นยุทธวิธีในการที่จะต้องวิเคราะห์ให้ออกว่า ปัญหาแบบนี้ควรจะต้องใช้อันไหน อย่างเช่น ปัญหาเรื่องแหล่งน้ำจะแก้ปัญหามาโดยใช้มาตรการทางงบประมาณเข้ามาช่วย ต้องการพัฒนาแหล่งน้ำโดยมีวัตถุประสงค์อื่นพ่วงไปด้วย สำนักงานงบประมาณก็จะตัดสินใจว่า หน่วยหนึ่งของงบประมาณพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแหล่งประปา กับอีกหน่วยหนึ่งของบเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำและสามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งประปาได้ด้วย แหล่งท่องเที่ยวได้ด้วย สวงวนพันธุ์ปลาได้ด้วย เมื่อเปรียบเทียบสองโครงการนี้ สำนักงานงบประมาณก็ต้องเลือกสนับสนุนโครงการหลัง เพราะว่าสนองวัตถุประสงค์ได้หลายอย่าง นี่เป็นการใช้มาตรการในแง่ของการของบประมาณ อย่างไรก็ตาม บางโครงการได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการแต่เกิดปัญหาในการดำเนินงาน และก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาเต็มไปหมด เช่น ชาวบ้านไม่รับโครงการ ไม่ยอมให้ดำเนินงาน หรือว่ามีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ปัญหาที่เกิดขึ้นแบบนี้ จะใช้มาตรการทางการเมืองหรือเปล่า หรือจะใช้มาตรการทางสังคม

แผนทางกายภาพ ที่พวกเราสร้างขึ้นมามีตามความคิด การจะนำไปปฏิบัติให้แผนจะเป็นจริงได้ ก็ต่อเมื่อมีขาหยังทางสังคมเข้าไปด้วย ขาหยังทางสังคมนี้รวมถึงกฎหมาย และอีกขาหยังหนึ่งก็คือ ความรู้ที่เกิดขึ้นในแต่ละคนในสังคม การรับรู้ร่วมกันในสังคมทำให้ต้องมาร่วมกันและแสดงความคิดเห็น และทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่ช่วยกันคิดวางแผนไว้เกิดการผลักดันเปลี่ยนแปลงขึ้นมา ถ้าใช้บทเรียนนี้มาสู่การทำผังให้เป็นความจริงขึ้นมา จะเห็นว่า นอกจากหน่วยงานที่เป็นทางการจะต้องทำตามกระบวนการจัดสรรงบประมาณ สร้างกฎต่างๆ เหล่านี้แล้ว กลุ่มหรือองค์กรที่ไม่เป็นทางการจะต้องทำงานควบคู่ไปด้วย นั่นหมายความว่าทั้งในเรื่องของแผนและการแก้ปัญหาทางกายภาพ 3 ขาหยังที่ว่า ต้องดำเนินการร่วมกันไปในสัดส่วนที่พอเหมาะและถูกจังหวะ บางครั้งหลายหน่วยงานทำเจตนาดีมาก แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการปรึกษากัน หรือบางทีปรึกษากันแต่ไม่เข้าใจเนื่องจากมีช่องว่างทางวัฒนธรรม ทำให้แทนที่โครงการจะทำแล้วเกิดผลดีตามเจตนา กลับเกิดปัญหาขึ้น แล้วยิ่งเจอการเมืองผสมโรงก็เป็นปัญหาหนักเข้าไปใหญ่

ในแง่ของปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่ประมวลมาได้ มีอะไรบ้าง จะนำไปสู่การหาทางออกอย่างไร ถ้ามองข้อเท็จจริง จะพบว่ามันไม่ใช่ปัญหาทั้งหมด มันมีทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง มีทั้งสิ่งที่จะหยิบขึ้นมาเป็นเครื่องมือต่างๆ ได้ เทคนิคการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงแบบนี้เป็นเทคนิคแบบที่เรียกว่า SWOT คือ ประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคเป็นอย่างไร ซึ่งหากนำมาใช้จะช่วยให้ออกมาทำแผนที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงได้ และมีส่วนทำให้การนำไปปฏิบัติเกิดผลได้
