



แนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชน
ที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

8 กันยายน 2561

รายชื่อคณะผู้วิจัย

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม นักวิจัยและหัวหน้าโครงการ
2. ดร.ธีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล นักวิจัย
3. อาจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย นักวิจัย
4. นายदनัยภัทร โภควณิช ผู้ช่วยนักวิจัย

คำนำ

แนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัย เรื่อง “ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ซึ่งศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

ทั้งนี้ สารสำคัญของแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย (1) แนวทางการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในมาตรา 43 (2) การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิของบุคคลและชุมชน ตลอดจนการติดตามและเร่งให้รัฐดำเนินการ โดยเฉพาะในมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 และ (3) บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสนับสนุน/ส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชนตามข้อ (1) และข้อ (2)

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนฯ ฉบับนี้ จักเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจในองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ 1 บทนำ.....	5
ส่วนที่ 2 แนวทางการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในมาตรา 43.....	7
2.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ.....	7
2.2 ประเด็นที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ.....	7
ส่วนที่ 3 การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิของบุคคลและชุมชน	
ตลอดจนการติดตาม และเร่งให้รัฐดำเนินการ โดยเฉพาะในมาตรา 51 มาตรา 57	
และมาตรา 58 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	13
3.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ.....	13
3.2 ประเด็นที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ.....	14
ส่วนที่ 4 บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสนับสนุน/ส่งเสริม	
สิทธิของบุคคลและชุมชน.....	19
4.1 บทบาททางด้านนิติบัญญัติ.....	19
4.2 บทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ.....	19
4.3 บทบาทด้านการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนแก่สังคม.....	20

ส่วนที่ 1

บทนำ

คณะผู้วิจัยได้จัดทำแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ขึ้น จากการวิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎี และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้ง ในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ และมิติกฎหมายภายใน ปรากฏตามผลการศึกษาวิจัยในรายงานฉบับสมบูรณ์เล่มที่ 1 นอกจากนั้นแล้ว แนวปฏิบัติฯ ดังกล่าว ยังได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิด้าน นิติศาสตร์ ด้านการบริหารภาครัฐ ด้านกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อม และด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน ตลอดจนกลุ่มผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มที่มีผู้แทนภาครัฐ อาทิ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้แทนจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้แทนจากบริษัทหรือสถาบันที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้แทนจากภาคประชาสังคมจากหลากหลายพื้นที่และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาวิจัย เพื่อให้แนวปฏิบัติฯ ฉบับนี้ มีความสมบูรณ์ และสามารถเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ต่อไป

สาระสำคัญของแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ ประกอบไปด้วย

(1) แนวทางการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในมาตรา 43

(2) การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิของบุคคลและชุมชน ตลอดจนการติดตามและเร่งให้รัฐดำเนินการ โดยเฉพาะในมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(3) บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสนับสนุน/ส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชน ตามส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ข้อ (1) และข้อ (2)

อนึ่ง ในการจัดทำกฎหมายลูกตามมาตรา 43 มาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น นโยบายของรัฐบาล คือ กระจายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกระทรวง ต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการ ดังนี้

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการออกกฎหมายสิทธิชุมชนในการจัดการ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติ ผลประโยชน์ชุมชน และสวัสดิการชุมชน ตามมาตรา 43 และมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพลังงาน กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ดำเนินการเรื่องที่กระทบสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพชีวิต สุขภาพ ตามมาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ส่วนการจัดทำกฎหมายลูกตามมาตรา 51 นั้น แต่เดิม คณะอนุกรรมการย่อยของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะเป็นผู้ทำเอง ต่อมาเมื่อมีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศ จึงได้โอนไปให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

ส่วนที่ 2

แนวทางการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในมาตรา 43

2.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปรากฏตามมาตรา 43 กล่าวคือ

“มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

2.2 ประเด็นที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ

(1) การใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นประเด็นด้านสิทธิเสรีภาพ ซึ่งจะต้องอ่านประกอบกับมาตรา 57 และมาตรา 58 ซึ่งเป็นประเด็นด้านหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมาตรา 51 ซึ่งด้านหนึ่งเป็นเรื่องสภาพบังคับของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ขณะเดียวกัน อีกด้านหนึ่งก็เป็นเรื่องสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ด้วย

(2) การจะใช้สิทธิดังกล่าวตามข้อ (1) หมายถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าว

ด้วย โดยคำว่า “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 25 วรรค 2¹ หมายความว่า สิทธิของบุคคลและชุมชนตามมาตรา 43 เกิดขึ้นแล้ว และบุคคลหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทันทีหาก การใช้สิทธิเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการใช้สิทธิก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ก่อนใช้สิทธิตามมาตรา 43 ควรมีการออกกฎหมายลูกโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ เพื่อวางโครงสร้างและจัดระบบให้เกิดความชัดเจน โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตุลาการในการวางบรรทัดฐานผ่าน คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในคดีต่างๆ และสามารถอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง ไม่ถูกนำไปใช้พำเพ็ญ ไม่ถูกบิดเบือน และไม่สร้างความแตกแยก

(3) “ผู้ทรงสิทธิ” ตามมาตรา 43 มีทั้ง “บุคคล” ที่เป็นปัจเจกชน และ “ชุมชน” ที่เป็นกลุ่มคน กฎหมาย ลูกควรกำหนดลักษณะการใช้สิทธิที่เหมือนกันและต่างกันระหว่างผู้ทรงสิทธิทั้งสองประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ทรงสิทธิที่เป็น “ชุมชน” เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงสิทธิประเภทใด เงื่อนไขการใช้สิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามมาตรา 43 คือ จะต้องใช้อย่าง “สมดุลและยั่งยืน”

(4) การดำเนินการทางนิติบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิตามมาตรา 43 อาจทำสองทางคู่ขนานกันไป คือ ก) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งกฎหมายอื่นที่มีลำดับ คัดค้านต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้ ข) ออกกฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายลูก เพื่อขยาย ความโดยเฉพาะเรื่อง “สิทธิชุมชน” ให้ละเอียดขึ้น เป็นระบบขึ้น และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

(5) ในการดำเนินการตามข้อ (4) ทั้ง ก) และ ข) จะต้องคำนึงถึง “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ไม่ปรากฏนิยามคำว่า “สิทธิชุมชน” ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าสิทธิชุมชนเป็นเรื่องที่ยังไม่ตกผลึกและเข้าใจได้ยาก จึงเขียนเพียงว่า “บุคคลและชุมชนมีสิทธิ” แต่ไปให้ความสำคัญกับเรื่อง “การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน” มากกว่า โดยมาตรา 43 วรรค 2 บัญญัติขยาย ความสิทธิของบุคคลและชุมชนในวรรคแรกกว่าให้รวมถึง “สิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ” ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

(6) ในการดำเนินการตามข้อ (4) ก) ด้วยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญนั้น “กฎหมายเดิมที่มีอยู่” หมายถึง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ทรัพยากรธรรมชาติฐานต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้ว แต่ก็เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยซึ่งยังไม่นำไปสู่การปฏิรูปเชิงระบบและยังมี เนื้อหาที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังรวมถึงกฎหมายแร่ กฎหมาย

¹ มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือ จำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรานั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้ สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบ กระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มี การตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือ ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมี สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทรัพยากรชายฝั่ง กฎหมายประมง กฎหมายน้ำ กฎหมายป่าไม้ ป่าสงวน สัตว์ป่า อุทยาน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องเพิ่มบทบัญญัติเรื่อง “สิทธิชุมชน” ซึ่งเป็นสิทธิเชิงกลุ่มและเป็น “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional rights)” ที่มีความสำคัญเหนือกว่าสิทธิตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น โดยใส่เข้าไปในกฎหมายเหล่านี้ที่เคยมีแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิของปัจเจกชน” ซึ่งเป็นสิทธิเชิงเดี่ยวเท่านั้น ในฐานะที่ “ชุมชน” เป็นผู้ใช้ (Resource user) ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องใช้อย่างสมดุลและยั่งยืน

(7) ในการดำเนินการตามข้อ (4) ข) ด้วยการออกกฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายลูกกว่าด้วย “สิทธิชุมชน”² นั้น มีข้อพิจารณาในประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

(7.1) การจะเข้าสู่ข้อพิจารณาการออกกฎหมายลูกกว่าด้วยสิทธิชุมชน ในเบื้องต้น ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนก่อนว่า คำว่า “ชุมชน” ในภาษาของกฎหมาย อาจไม่ได้มีความหมายอย่างเดียวกับคำว่า “ชุมชน” ในภาษาทั่วไปที่ใช้เรียกกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การสื่อสารที่ผิดพลาด อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความเข้าใจเรื่องสิทธิชุมชน นอกจากนี้ คำว่า “ชุมชน” และ “สิทธิชุมชน” ในกฎหมายใหม่ซึ่งเป็น “กฎหมายลูกกว่าด้วยสิทธิชุมชน” จะหมายถึงเฉพาะ “ชุมชนในมิติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เท่านั้น จะไม่รวมถึงชุมชนและสิทธิชุมชนในมิติอื่น เช่น มิติวัฒนธรรมด้วย เพราะแต่ละมิติมีลักษณะเฉพาะตัวและที่มาแห่งความชอบธรรมที่แตกต่างกัน

(7.2) วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายลูกกว่าด้วยสิทธิชุมชน คือ เพื่อรองรับและขยายความสิทธิเชิงกลุ่มที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน” ในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนิยามว่าชุมชนคืออะไร และสิทธิชุมชนมีขอบเขตและเงื่อนไขอย่างไร วางโครงสร้างและจัดระบบรองรับสิทธิชุมชนซึ่งเป็นสิทธิเชิงกลุ่ม สร้างความเชื่อมโยงกับโครงสร้างและระบบเดิมที่มีแต่สิทธิของปัจเจกชนซึ่งเป็นสิทธิเชิงเดี่ยว เพิ่มรูปแบบใหม่ในระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ให้ชุมชนจัดการร่วมกับรัฐโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ขยายความบทบาทของรัฐและหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง ป้องกัน สิทธิชุมชนทั้งสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการ (สิทธิเชิงเนื้อหา หมายถึง สิทธิที่มีเนื้อหาเป็นของตนเองโดยสมบูรณ์ เช่น สิทธิในสุขภาพ เป็นต้น ส่วนสิทธิเชิงกระบวนการ หมายถึง สิทธิที่ทำหน้าที่เชิงกระบวนการ และใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนไปสู่การคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหา เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ เป็นต้น) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิชุมชนเท่าที่จำเป็น ภายใต้หลักการต่างๆ คือ สิทธิมนุษยชนและแนวคิดชุมชนนิยมแบบไทย สำนักความคิดสังคมวิทยาทางกฎหมาย สำนักความคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมาย แนวคิดพหุลักษณะทางกฎหมาย และระบบกฎหมายเชิงซ้อน โดยไม่ลดทอนหรือบิดเบือนคุณค่าความเป็นชุมชน

(7.3) ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายลูกกว่าด้วยสิทธิชุมชนกับกฎหมายอื่น ได้แก่ ความเป็นกฎหมายแกนกลางเรื่องสิทธิชุมชนในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายนี้ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่ขัดแย้งกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

² ปัจจุบัน มีคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นประธาน กำลังศึกษาและยกร่างกฎหมายลูกเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในทุกมิติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างกว่าการศึกษาวิจัยนี้ที่มีขอบเขตเฉพาะสิทธิชุมชนในมิติของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดทฤษฎีและหลักการต่างๆ ระหว่างงานสองเรื่องนี้ไปในทิศทางเดียวกัน

(7.4) โครงสร้างเนื้อหาในกฎหมายลูกว่าด้วยสิทธิชุมชน ควรประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(7.4.1) บทนิยามคำสำคัญต่าง ๆ – กฎหมายลูกว่าด้วยสิทธิชุมชนต้องมีการนิยามคำต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่า “ชุมชน” และคำว่า “สิทธิชุมชน”

1) คำว่า “ชุมชน” ควรเขียนให้ชุมชนมีความหมายที่ชัดเจน ไม่ควรเขียนให้แคบเกินหรือกว้างเกินไป โดยรวมถึงมิติต่างๆ เช่น มีทั้งชุมชนที่ยึดพื้นที่เชิงกายภาพและชุมชนเสมือนจริงที่ไม่ยึดพื้นที่ มีทั้งชุมชนที่เป็นผู้ใช้ทรัพยากร (Resource user) บนฐานคิดของผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืนและชุมชนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) คำว่า “สิทธิชุมชน” ควรเขียนให้สิทธิชุมชนมีความหมายที่ชัดเจน ไม่ควรเขียนในลักษณะที่เป็นการลดทอนความซับซ้อนของสิทธินี้ ให้เหลือแต่เพียงสิทธิทำมาหากินหรือสิทธิปากท้อง เพราะยังมีมิติจิตวิญญาณซึ่งอาจจะไม่เกี่ยวกับเรื่องปากท้องหรือการทำมาหากิน รวมถึงสิทธิด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นพัฒนาการของสิทธิชุมชนด้วย

(7.4.2) การจะพิจารณาให้ “ชุมชน” ไตมี “สิทธิชุมชน” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายนี้ ควรนำหลักเกณฑ์การจัดการร่วมให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน 8 ข้อของ Elinor Ostrom มาใช้เป็นฐานในการพิจารณาว่าชุมชนใดมีข้อเท็จจริงที่เข้าข่ายต่อไปนี้บ้าง ดังนี้

1) มีความสามารถในการระบอบขอบเขตการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้การจัดการได้ ทั้ง “ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้” ซึ่งแยกแยะได้ว่าใครมีสิทธิและไม่มีสิทธิเข้าใช้ทรัพยากร และ “ขอบเขตของทรัพยากร” ซึ่งแยกแยะได้ระหว่างขอบเขตของระบบทรัพยากรที่ชุมชนดูแลกับระบบนิเวศเชิงสังคมที่ใหญ่กว่านั้น

2) มีความสอดคล้องระหว่างกฎกติกาของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้ง “ความสอดคล้องระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่” กับ “ความสอดคล้องระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกจะได้กับต้นทุนที่สมาชิกได้ลงไป”

3) มีระบบที่เปิดให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกาของชุมชน เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะร่วมดูแลรักษาทรัพยากร

4) มีกลไกการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล ทั้ง “การสอดส่องดูแลพฤติกรรมสมาชิกในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากร” ว่าเป็นไปตามกติกาหรือไม่ และ “การสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ”

5) มีการลงโทษผู้ละเมิดกติกาอย่างค่อยเป็นค่อยไปและจากเบาไปหาหนัก

6) มีกลไกจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำและเข้าถึงได้ง่าย ทั้ง “กลไกระหว่างสมาชิกซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้วยกันเอง” และ “กลไกระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรกับเจ้าหน้าที่รัฐ”

7) รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน โดยรัฐจะต้องรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้และการจัดการทรัพยากร ขณะเดียวกัน ผู้ใช้ทรัพยากรจะมีสิทธิกำหนดกติกาใน

กลุ่มของตนเองโดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจรัฐภายนอก และผู้ใช้ทรัพยากรสามารถดำเนินการบังคับใช้กติกา และลงโทษผู้ฝ่าฝืนกติกาด้วยตัวของพวกเขาเอง

8) กติกาและการจัดการทรัพยากรมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า ทั้งในเรื่องการใช้ทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากร การสอดส่องดูแล การบังคับใช้ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และการดำเนินการของภาครัฐ ล้วนต้องมีความยึดโยงกับระบบที่ใหญ่กว่า

(7.4.3) กำหนดเรื่องสิทธิตามมาตรา 43 ให้ชัดเจนว่า หมายถึง สิทธิในสองเรื่อง ได้แก่

1) สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามมาตรา 43 วรรคแรก โดยบัญญัติรับรองสิทธิในเรื่องนี้ให้เป็นสิทธิที่โดยสภาพสามารถใช้ได้ทันที โดยชุมชนไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน หรือมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือต้องเข้าสู่กระบวนการขอและออกใบอนุญาตจากหน่วยงานภายใต้กฎหมายเฉพาะ และบัญญัติรับรองให้ชุมชนสามารถใช้กฎกติกาในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่ออกโดยชุมชนได้ เพราะสิทธิในเรื่องนี้เป็นสิทธิที่ใช้ในฐานะสิทธิในการจัดการประเภทหนึ่งภายใต้ระบบการจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ คือ ระบบการจัดการโดยชุมชน (Common property regime)

2) สิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามมาตรา 43 วรรค 2 โดยบัญญัติรับรองสิทธิในเรื่องนี้ให้เป็นสิทธิที่สามารถใช้ได้ทั้งสองลักษณะ ได้แก่

2.1) ใช้ในฐานะสิทธิเชิงกระบวนการ คือ สิทธิในการมีส่วนร่วม (Right to participate) กับรัฐในระดับร่วมจัดการ ทั้งหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน

2.2) ใช้ในฐานะสิทธิภายใต้ระบบการจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติแบบผสมผสานระหว่างการจัดการสองระบบย่อย คือ ระบบการจัดการโดยรัฐ (State property regime) ร่วมกับ ระบบการจัดการโดยชุมชน (Common property regime) จนเกิดเป็นระบบจัดการใหม่ที่เรียกว่า ระบบการจัดการร่วมกัน (Co-management) ระหว่างรัฐและชุมชน ทั้งนี้ โดยกำหนดบทบาทของชุมชนให้เด่นมากกว่าบทบาทของรัฐโดยการเอาชุมชนเป็นฐานของการจัดการร่วมดังกล่าว เรียกว่า การจัดการร่วมกันโดยเอาชุมชนเป็นฐาน (Community-based Co-management)

(7.4.4) กำหนดรายละเอียดเรื่องการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co-Management) ตาม 2.2) ของข้อ (7.4.3) ข้างต้นให้มีความชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ เช่น

1) นำเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit sharing) มาใช้ระหว่างรัฐกับชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยการทำสัญญาให้ผลประโยชน์แก่ชุมชน (Community benefits agreement) ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการชดเชยค่าเสียหายแก่ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ

2) จัดให้มีช่องทางการบังคับใช้สิทธิชุมชนเมื่อชุมชนถูกละเมิดสิทธิ โดยมีขั้นตอนต้นทางก่อนจะไปถึงศาล เช่น กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คณะกรรมการไกล่เกลี่ย คณะกรรมการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2550

3) จัดให้มีการคุ้มครองและปกป้องสิทธิชุมชนโดยอาศัยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนดข้อห้ามบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน

(7.4.5) กำหนดให้มี “องค์กร/สภาชุมชน” ของชุมชนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมายนี้ เพื่อเป็นกลไกในการเฝ้าระวังและติดตามการบริหารจัดการของรัฐ การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปกป้องชุมชนเอง เนื่องจากชุมชนไม่มีอำนาจรัฐ เมื่อเกิดปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนไม่ควรพึ่งพาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐได้เพียงช่องทางเดียว

(7.4.6) กำหนดให้มี “การส่งเสริมชุมชนและสิทธิชุมชน” โดยมีมาตรการ/เครื่องมือ/กลไกในการช่วยเหลือชุมชนที่ไม่แข็งแรงหรือเข้าถึงข้อมูลได้ยาก เพื่อจะได้สามารถใช้สิทธิชุมชนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 3

การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิของบุคคลและชุมชน ตลอดจนการติดตามและเร่งให้รัฐดำเนินการ โดยเฉพาะในมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ด้วย ซึ่งนอกจากจะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐโดยตรงแล้ว ยังเชื่อมโยงกับบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอีกด้วย ซึ่งประเด็นหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในมาตรา 57 และมาตรา 58 ซึ่งบางถ้อยคำในทั้งสองมาตรายังสะท้อนให้เห็นประเด็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมไปจากสิทธิที่มีอยู่แล้วในบทบัญญัติมาตรา 43 อีกด้วย

“มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

นอกจากมาตรา 57 และมาตรา 58 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐเฉพาะประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 ยังบัญญัติไว้เป็นบททั่วไปเกี่ยวกับสภาพบังคับของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ด้วย ทำนองเดียวกัน ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 วรรค 3 ก็ได้บัญญัติคุ้มครองผู้ถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้ด้วยอีกทางหนึ่ง

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 25 วรรค 3 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

3.2 ประเด็นที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ

(1) การพิจารณาแนวทางปฏิบัติเรื่องหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิของบุคคลและชุมชนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรเชื่อมโยงเนื้อหาของบทบัญญัติสามมาตราในหมวดหน้าที่ของรัฐซึ่งแทรกเนื้อหาเรื่องสิทธิของประชาชนและชุมชนมาด้วยตามมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 เข้ากับเนื้อหาในมาตรา 43 เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลและชุมชนในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านการเปรียบเทียบข้อเหมือนข้อต่าง ดังนี้

(1.1) ข้อเหมือนระหว่างบทบัญญัติเรื่องสิทธิตามมาตรา 43 กับบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ได้แก่

- การที่ต่างก็กำหนดให้มี “กฎหมายลูก” มารองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายลูกดังกล่าวอาจหมายถึง กฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ กฎหมายลูกดังกล่าวอาจเป็นฉบับเดียวกันหรือไม่ก็ได้
- สิทธิบางประเภทในทั้งสองหมวดเป็นเรื่องเดียวกัน เช่น สิทธิในการจัดการ สิทธิในการบำรุงรักษา สิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการร่วมกับรัฐ

(1.2) ข้อต่างระหว่างบทบัญญัติเรื่องสิทธิตามมาตรา 43 กับบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ได้แก่ ประเภทของสิทธิซึ่งมีบางอย่างต่างกัน ได้แก่

- สิทธิตามมาตรา 43 ได้แก่

1) สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามมาตรา 43 วรรคแรก

- 2) สิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามมาตรา 43 วรรค 2
 - สิทธิตามมาตรา 57 ได้แก่
 - 1) สิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้ หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน
 - 2) สิทธิได้รับประโยชน์จากการร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้ หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน
 - สิทธิตามมาตรา 58 วรรค 2 ได้แก่ สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคแรก
 - สิทธิตามมาตรา 51 ได้แก่
 - 1) สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ
 - 2) สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ยังมีข้อต่างอีกประการหนึ่ง คือ ผู้ทรงสิทธิ ซึ่งในมาตรา 43 ผู้ทรงสิทธิเป็น “บุคคลและชุมชน” แต่มาตรา 57 ใช้คำว่า “ประชาชนและชุมชน” มาตรา 58 วรรค 2 ใช้คำว่า “บุคคลและชุมชน” และมาตรา 51 ใช้คำว่า “ประชาชนและชุมชน”

(2) การออกกฎหมายลูกว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 (2) เป็นเรื่องที่ต้องให้ “ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น” ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งกฎหมายลูกดังกล่าวอาจหมายถึง กฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใหม่ก็ได้

(2.1) กฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะเป็นกฎหมายแกนกลางว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้ว แต่ก็เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยซึ่งยังไม่นำไปสู่การปฏิรูปเชิงระบบ และยังมีเนื้อหาที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับเรื่องการทำประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติฐานต่างๆ ส่วนใหญ่ยังใช้ระบบรัฐจัดการ (State property regime) โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนค่อนข้างน้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขก็จะเข้าข่ายกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(2.2) กฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายลูกว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน อาจแยกออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ กฎหมายใหม่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีบทบัญญัติเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนอยู่ในนั้นด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ... กับ กฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกเรื่อง เช่น ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ..³

(3) การออกกฎหมายลูกว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 58 วรคแรก เป็นเรื่องที่ต้อง “ดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ” ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตต่อไป ซึ่งกฎหมายลูกดังกล่าวอาจหมายถึง กฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใหม่ก็ได้

(3.1) กฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะเป็นกฎหมายแกนกลางว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้ว แต่ก็เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยซึ่งยังไม่นำไปสู่การปฏิรูปเชิงระบบและยังมีเนื้อหาที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขก็จะเข้าข่ายกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(3.2) กฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายลูกในฐานะกฎหมายแกนกลางว่าด้วยการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการศึกษาและประเมินผลกระทบที่ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งมิติผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และมิติผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) และที่ครอบคลุมทุกระดับ ทั้งระดับนโยบาย และระดับโครงการกิจกรรม โดยรวมถึงการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) และการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment: SEA) เพื่อให้ระบบดังกล่าวสะท้อนความเป็นจริงของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริง และหลีกเลี่ยงการลิดรอนสิทธิชุมชนในหลายๆ ด้านอันนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม

³ ร่างกฎหมายฉบับนี้จัดทำโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ โดยความจำเป็นในการร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ ปัจจุบันยังขาดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อตนหรือชุมชนท้องถิ่น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะที่ชัดเจน เหตุผลในการร่างกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ 1) ให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้อย่างทั่วถึง และให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ 2) รับรองให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และ 4) ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้มีทั้งหมด 34 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด และบทเฉพาะกาล

(4) สิทธิของ “บุคคลและชุมชน” ตามมาตรา 58 วรรค 2 ที่จะ “ได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ” ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง เป็นองค์ประกอบหนึ่งของ “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในระดับ “ร่วมรับรู้” ที่ต้องเป็นส่วนหนึ่งใน “กระบวนการการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน” ด้วย ซึ่งกฎหมายลูกว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 58 วรรคแรกควรจะต้องกำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดครอบคลุมด้วย และหากการออกกฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายลูกทำในรูปแบบของกฎหมายแกนกลางว่าด้วยการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกมิติ ตามข้อ (3.2) แล้ว สิทธิที่จะร่วมรับรู้ดังกล่าวย่อมสามารถเขียนให้ครอบคลุม ชัดเจน และเน้นเฉพาะกรณีของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้บทบัญญัติทั่วไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่เพียงอย่างเดียว

(5) หน้าที่ของรัฐตามมาตรา 58 วรรค 3 เป็นเรื่องที่รัฐต้อง “ระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ น้อยที่สุด” และรัฐต้อง “ดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า” ซึ่งสามารถกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ดีกว่า หากการออกกฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายลูกทำในรูปแบบของกฎหมายแกนกลางว่าด้วยการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกมิติ ตามข้อ (3.2)

(6) สภาพบังคับของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 และมาตรา 58 นั้น เป็นไปตามมาตรา 51 กล่าวคือ หากหน้าที่ตามมาตราทั้งสองเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ประชาชนและชุมชนมี “สิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง” ได้ เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติให้ “บุคคลหรือชุมชน” ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีได้ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้⁴

(6.1) บุคคลหรือชุมชนดังกล่าวได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ บุคคลหรือชุมชนดังกล่าวได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งหน่วยงานของรัฐ

(6.2) กรณีนี้หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวได้ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว ก็ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้บุคคลหรือชุมชนดังกล่าวทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ก็ให้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

⁴ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (น. 21), โดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2561, กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทีฟพรินทร์ จำกัด.

(6.3) คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใด ให้แจ้งให้บุคคล หรือชุมชนดังกล่าวทราบ

(6.4) ถ้าบุคคลหรือชุมชนดังกล่าวเห็นว่าข้อสั่งการของ คณะรัฐมนตรียังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะรัฐมนตรี

(6.5) ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง

ส่วนที่ 4

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการสนับสนุน/ส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชนตามส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3

บทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปรากฏตามมาตรา 247 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามมาตรา 26 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้หลายประการ โดยในส่วนของภารกิจคุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีบทบาทตามกฎหมายดังกล่าว และตามหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (หลักการปารีส) ดังนี้

4.1 บทบาททางด้านนิติบัญญัติ

(1) การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และรวมถึงเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิชุมชน และสิทธิมนุษยชน อันเป็นไปตามมาตรา 247(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 26(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ชุมชนเป็นผู้ทรงสิทธิ รวมถึงการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตเงื่อนไขของชุมชนผู้ทรงสิทธิ และแนวทางในการคุ้มครองสิทธิชุมชนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยบูรณาการในทุกภาคส่วนของรัฐ เพื่อนำไปสู่การนำไปปฏิบัติคุ้มครองสิทธิที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดความเสี่ยงในความรับผิดชอบตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างน้อยที่สุด

(2) การออกระเบียบ หรือประกาศใด ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 27(5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560

4.2 บทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ

(1) การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดดังกล่าว รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 247(1) รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 26(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560

(2) การส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรชายฝั่ง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมประมง เป็นต้น รวมถึงองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์การระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน และด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560

(3) การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ รวมถึงสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 247(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 26(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิชุมชนในประเทศไทยที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ หรือไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 247(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 26(4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560

4.3 บทบาทด้านการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนแก่สังคม

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือแก่บุคคล หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้และพัฒนาความเข้มแข็งด้านสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมตลอดทั้งในการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิชุมชน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

(2) การสร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิชุมชนในการร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับภาครัฐ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 26(5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560

(3) การส่งเสริมและเผยแพร่ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของแต่ละบุคคลที่ตัดเทียมกัน รวมทั้งสิทธิชุมชนที่มีลักษณะเป็นสิทธิเชิงกลุ่มที่สามารถใช้สิทธิเชิงกลุ่มนี้ในการร่วมกับภาครัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และการเคารพในสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นซึ่งอาจแตกต่างกันในทางวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และศาสนา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560

(4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจขอความร่วมมือกับรัฐบาลในต่างประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนที่ได้รับการพัฒนามายาวนาน เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางและเป็นองค์ความรู้ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560