

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ” นี้ เป็นการศึกษาวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนและแนวปฏิบัติที่ดีในภูมิภาคอื่น นำมาสู่การวิเคราะห์และสังเคราะห์หลักการของสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ตลอดจนเพื่อจัดทำแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีส่วนร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และท้ายที่สุดเพื่อใช้สนับสนุนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และการเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสิ่งแวดล้อม

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัย ผ่านการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ได้องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ และมติกฎหมายภายใน และนำไปสู่การจัดทำแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนกลุ่มผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มที่มีผู้แทนภาครัฐ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาเป็น 2 ส่วนได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 องค์กรความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ และมติกฎหมายภายในประเทศ

1.1 หลักการและแนวคิดภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

1.1.1 ความมีอยู่และสถานะของ “สิทธิชุมชน” ในกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษาความมีอยู่และสถานะของ “สิทธิชุมชน” ในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยผูกพันเป็นภาคี พบว่ามีได้มีการนิยามหรือรับรองคุ้มครอง “สิทธิชุมชน” อย่างชัดเจน การใช้คำว่า “ชุมชน” ในตัวบทของตราสารส่วนมากเป็นการบัญญัติรับรอง “สิทธิของปัจเจกบุคคล” ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมใน “ชุมชน” ของตน หรือการบัญญัติรับรอง “เสรีภาพในการเข้าร่วม” มากกว่าจะหมายถึง “สิทธิของชุมชน” แยกต่างหากเป็นเอกเทศจาก “สิทธิของปัจเจกบุคคล” อย่างไรก็ตาม ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่มีผลผูกพันบางเรื่อง เช่น ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ได้รับรอง “สิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม” แต่การ

รับรองสิทธิดังกล่าวเป็นการรับรอง “สิทธิชุมชน” ของกลุ่มชนเฉพาะบางกลุ่มชนเท่านั้น โดยจะต้องมีลักษณะเป็น “ชุมชนชนพื้นเมืองดั้งเดิม” และไม่ได้รับรอง “สิทธิชุมชนในกรณีทั่วไป” นอกจากนี้ ยังไม่มีการนิยามคำว่า “สิทธิชุมชน” ในความหมายทั่วไปไว้แต่อย่างใด

มีข้อสังเกตว่าในบรรดาตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 4 ฉบับ ซึ่งได้แก่ ปฏิญญา (สต็อกโฮล์ม) แห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. 2002 และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 นั้น ไม่มีตราสารฉบับใด ที่กล่าวถึงคำว่า “สิทธิชุมชน” โดยตรง คงมีแต่เพียงคำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม” เมื่อพิจารณาในภาพรวม ตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้สนับสนุนให้รัฐต่างๆ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นกลไกหรือมาตรการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน โดยมุ่งให้ชุมชนดังกล่าวมี “หน้าที่” ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของเขา มากกว่าการรับรอง “สิทธิชุมชน” ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ได้มุ่งเน้น “การคุ้มครองสิทธิของชุมชน” มากไปกว่า “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

1.1.2 “สิทธิของชุมชน” แตกต่างกับ “สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม” และ “สิทธิชนกลุ่มน้อย”

“สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม” และ “สิทธิชนกลุ่มน้อย” แตกต่างกับ “สิทธิชุมชน” จึงไม่ควรนำสองเรื่องนี้มาใช้ปะปนกับ “สิทธิชุมชน” ใดๆ ก็ดี การทราบถึงลักษณะของการรับรองคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนสองประเภทดังกล่าวอาจมีประโยชน์ในเชิงเทียบเคียงกับ “สิทธิชุมชน” เพื่อหิบบัวิธีกรบางเรื่องมาปรับใช้กับกรณีการรับรองคุ้มครอง “สิทธิชุมชน” เท่าที่ไม่ขัดต่อปรัชญาแนวคิดของสิทธิชุมชน ขณะเดียวกัน ก็มีบางเรื่องที่ไม่ควรหิบบัวิธีกรมาปรับใช้กับ “สิทธิชุมชน”

ผลการศึกษาพบว่า สิทธิ 5 เรื่อง ของ “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” ภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยชนพื้นเมืองดั้งเดิมอาจมีมาปรับใช้กับ “สิทธิชุมชน” ซึ่งได้แก่ (1) สิทธิที่จะดำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ด้านจิตวิญญาณกับที่ดิน เขตแดน น้ำ และชายฝั่งทะเล และทรัพยากรอื่น ๆ (2) สิทธิในที่ดินและดินแดน ทรัพยากร ซึ่งได้ครอบครองเป็นเจ้าของตามประเพณีหรือเคยใช้หรือได้รับมาก่อน (3) สิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรที่เป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกยึด ถูกเอาไป ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้า (4) สิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู และปกป้องสภาพแวดล้อมและศักยภาพในการผลิตในที่ดินหรือเขตแดนและทรัพยากรของตน และ (5) สิทธิในการตัดสินใจและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรอื่นๆ ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม

“สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม” มีความเข้มข้นมากกว่า “สิทธิชนกลุ่มน้อย” เพราะ “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” มีลักษณะเฉพาะและมีองค์ประกอบจากการเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งอาศัยมาก่อนคนส่วนใหญ่ที่

เข้ามาครอบครองภายหลัง ซึ่งต่างจาก “ชนกลุ่มน้อย” ที่ไม่ได้มีองค์ประกอบดังกล่าว ดังนั้น ปฏิญญาว่าด้วยชนพื้นเมืองดั้งเดิมจึงกำหนดสิทธิต่างๆ ให้แก่ “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” มากกว่า “ชนกลุ่มน้อย” ส่วนการคุ้มครอง “ชนกลุ่มน้อย” นั้น เป็นการคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติจากคนส่วนใหญ่ ดังนั้น สิทธิที่ “ชนกลุ่มน้อย” จะได้รับการคุ้มครองก็คือสิทธิที่คนส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องหยิบยืม “สิทธิชนกลุ่มน้อย” มาปรับใช้กับ “สิทธิชุมชน”

1.2 หลักการและแนวคิดภายใต้กฎหมายภายใน

ในมติกฎหมายภายใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ไม่ได้ปรากฏชัดเจนว่ามีหลักการใดๆ ที่ยึดโยงกับตราสารระหว่างประเทศว่าด้วย “สิทธิมนุษยชน” แต่มีการนำหลักการสำคัญตามตราสารระหว่างประเทศด้าน “สิ่งแวดล้อม” มาบัญญัติไว้ โดยได้นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมาบัญญัติไว้ในบางมาตรา เช่น มาตรา 43 วรรค 1 มาตรา 56 วรรค 1 มาตรา 57 วรรค 1 (2) มาตรา 65 วรรค 1 มาตรา 72 วรรค 1 (1) มาตรา 250 วรรค 1 และมาตรา 257 วรรค 1 (1)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในเชิงขยายโดยให้หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลและชุมชนที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองในรัฐธรรมนูญ หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม การขยายความนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้รวมถึง “สิทธิในรัฐธรรมนูญ” ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการตรวจสอบกรณีละเมิด “สิทธิชุมชน” ด้วย

ในการออกแบบแนวคิดทางกฎหมายสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องมีการสร้างระบบกฎหมายที่มีลักษณะเป็น “พหุลักษณะทางกฎหมาย” ประโยชน์สองประการของพหุลักษณะทางกฎหมาย คือ 1) การสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง “สำนักความคิดทางกฎหมาย” ที่แตกต่างกันสองขั้วในระบบกฎหมายเดียวกัน คือ สำนักความคิดที่มีฐานคิดเชิงอำนาจรัฐนิยม ได้แก่ “สำนักความคิดกฎหมายบ้านเมือง” กับ สำนักความคิดที่มีฐานคิดเชิงชุมชนนิยม ได้แก่ “สำนักความคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมาย” และ “สำนักความคิดสังคมวิทยาทางกฎหมาย” ที่ผ่านมา ระบบกฎหมายไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของสำนักความคิดกฎหมายบ้านเมืองมาโดยตลอด กฎหมายจึงให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก และกฎหมายไม่ได้เปิดพื้นที่ให้มีการรับรอง “สิทธิของชุมชน” 2) การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างระบบจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันหลายระบบ ในระบบกฎหมายเดียวกัน คือ ระบบจัดการโดยรัฐ ระบบจัดการโดยเอกชน และระบบจัดการโดยชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชื่อมโยงระหว่าง “ระบบจัดการโดยรัฐ” กับ “ระบบจัดการโดยชุมชน” โดยสร้างกฎหมายรองรับรูปแบบใหม่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งนำสองระบบมาผสมผสานกันที่เรียกว่า “การจัดการร่วม” โดยเป็นการจัดการร่วมที่มี

คุณสมบัติพิเศษ เรียกว่า “การจัดการที่มีชุมชนเป็นฐาน” ซึ่งเป็นการจัดการร่วมที่ชุมชนมีบทบาทหลัก โดยรัฐมีบทบาทรองในการสนับสนุนส่งเสริมมากกว่า

ส่วนที่ 2 แนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลักการและแนวคิดในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศที่ได้ศึกษา มาได้ช่วยออกแบบ “กรอบแนวคิดและประเด็นสำคัญ” เพื่อนำไปใช้เป็นฐานในการจัดทำแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แนวปฏิบัติได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านนิติศาสตร์ ด้านการบริหารภาครัฐ ด้านกระบวนการยุติธรรม และด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน นอกจากนี้ ได้จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งได้แก่ กรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกลุ่มผู้แทนที่มีใช้ภาครัฐ ซึ่งได้แก่ บริษัทหรือสถาบันที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภาคประชาสังคมจากหลากหลายพื้นที่ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาวิจัย

สาระสำคัญของแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบไปด้วย

(1) แนวทางการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในมาตรา 43

(2) การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิของบุคคลและชุมชน ตลอดจนการติดตามและเร่งให้รัฐดำเนินการ โดยเฉพาะในมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ซึ่งต้องมีการกฎหมายลูก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วซึ่งต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใหม่

(3) บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสนับสนุน/ส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชนตามข้อ (1) และข้อ (2) อันได้แก่ บทบาททางด้านนิติบัญญัติ บทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ และบทบาทด้านการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนแก่สังคม