

สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้
และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ฐิติรัตน์ ยะอนันต์

สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560^{*}
Community Rights Towards Natural Resources Exploitation and Management
under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)

ฐิติรัตน์ ยะอนันต์^{**}

Thitirat Yaanan

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “สิทธิชุมชน” ครั้งนี้เน้นศึกษาสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยทำการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญสองฉบับที่ผ่านมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อทำความเข้าใจต่อการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ และศึกษาปัญหาของสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วม

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต คณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ คือ ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ และ ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ.

This article is a part of thesis "Community Rights Towards Natural Resources Exploitation and Management under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)." This thesis has been approved by a graduate school as partial fulfillment of the requirements for the Master degree of Law at Thammasat University. Professor Dr.Amnat Wongbandit is an advisor. Professor Narong Jaihar and Dr.Prapot Klaisubanare are examiners.

^{**} นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: y.thitirat23@gmail.com.

LL.M. Candidate in Natural Resources Law and Environmental Law, Faculty of Law, Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 12 มีนาคม 2562, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 16 พฤษภาคม 2562, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 23 พฤษภาคม 2562.

บริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย การศึกษาค้นคว้าผู้เขียนมีสมมติฐานว่า “สิทธิชุมชน” จะเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากร และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ท้ายสุดจะนำมาซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

Abstract

This research studied about Community toward natural resources Exploitation and Management under the constitution of the kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). The purposes of this research are to study and analyze the foundation rules about the communities, their uniqueness as well as their rights, in order to comprehend the community rights as written in the Constitution Law of the Kingdom of Thailand, by compared among The Constitution and previous Thai constitutions of 1997 and 2007. This research also studied the community participation patterns along with the problem analysis to find the solution in Management, Maintenance and Utilization of Natural Resources and Environment in order to create the sustainable usage as stated in the Constitution Law.

คำสำคัญ: สิทธิชุมชน, ทรัพยากรธรรมชาติ, รัฐธรรมนูญ

Keywords: community rights, natural resources, constitution

1. บทนำ

สิทธิชุมชนในประเทศไทยเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นตั้งแต่ดั้งเดิมคู่กับวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรมสังคมมานาน และจากการศึกษาพบว่าในการเรียกร้องสิทธิชุมชนของไทยมักใช้เหตุผลเรื่องของจารีตของชุมชนที่มีมาอย่างยาวนาน ก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายคือ ในสมัยรัชกาลที่ 5 มาเป็นการกล่าวอ้างและมีหลักฐานว่าสิทธิชุมชนมีความเป็นมาที่ยาวนานมากอาจย้อนไปจนถึงในกรณีตัวอย่างคือกฎหมายมังรายและจารีตในชุมชนของภาคเหนือที่มีกฎประเพณีว่าเรื่องของทรัพยากรนั้นเป็นเรื่องที่ถือว่าเป็นประเด็นสมบัติส่วนรวมที่เรียกว่า “ของหน้าหมู่บ้าน” “สิทธิหน้าหมู่บ้าน” ซึ่งเทียบได้กับเรื่องของแนวคิด ลักษณะของทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องของการที่มีชุมชนที่มีประเพณีความเชื่อและพิธีกรรมซึ่งนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้สมาชิกชุมชนยอมรับนับถือตามกฎหมายระเบียบของชุมชน¹ ทำให้อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนมีรากฐานของสิทธิที่มีการเกิดขึ้นและดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน นักวิชาการฝ่ายที่อาจเรียกได้ว่าเป็นฝ่าย “กระแสชุมชนนิยม” ได้ให้ความเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม การปฏิเสธและไม่รับรองสิทธิชุมชนนั้นถือว่าเป็นการลดทอนสิทธิที่ชุมชนที่เคยมีมาตามกฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายภายในของประเทศไทยจึงควรที่จะรับรองแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนเอาไว้ให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งผลให้เกิดเป็นความสำเร็จคือ ความเข้มแข็งของชุมชนดังที่ปรากฏตัวอย่างความสำเร็จของชุมชนในหลายๆ ประเทศ² ลักษณะของพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่ยอมรับให้มีกฎหมายใช้บังคับมากกว่ากฎหมายของรัฐเพียงอย่างเดียว โดยอาจหมายถึงจารีตประเพณี ขนบของชนพื้นเมือง และกฎของศาสนา เป็นต้น ทั้งนี้ ในระบบของพหุนิยมทางกฎหมายนั้นสามารถจะแบ่งชุดของกฎหมาย ภายในระบบกฎหมายของรัฐได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) กฎหมายจากการนิติบัญญัติ (Legislation) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสมัยใหม่ 2) กฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) เป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับในชุมชนมาเป็นเวลานานมีการปฏิบัติสืบต่อกันมาจนเป็นที่รับรู้กันภายในชุมชนหรือสังคมนั้น 3) กฎหมายศาสนา (Religious Law) เป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากบทบัญญัติ

¹ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว และคณะ, สิทธิชุมชนท้องถิ่นพื้นเมืองดั้งเดิมล้านนา (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.), 2546), หน้า 410.

² กอบกุล รายนาค, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), หน้า 51.

ของศาสนาในการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตของผู้เลื่อมใส³ ซึ่งแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายจะช่วยส่งเสริมสิทธิชุมชนของไทยให้เกิดลักษณะของการยอมรับเป็นวงกว้างและทำให้สิทธิชุมชนได้รับการพัฒนาให้ปรากฏตัวในทางความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

โดยสิทธิชุมชนในประเทศไทยได้รับการรับรองปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปรากฏต่อเนื่องกันมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 นั้น ปรากฏมาตราที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหมวด 3 มาตรา 25 มาตรา 41 และมาตรา 43 และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้รัฐอนุรักษ์ คุ้มครอง ปันพูน และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) หรือทำการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพและสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการต่างๆ และในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72

กล่าวสำหรับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้มีการยอมรับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนเอาไว้อย่างเป็นรูปธรรม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลปรากฏให้เห็นถึงประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน โดยตัวอย่างคือ ในคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องชุมชนและทรัพยากรซึ่งได้มีการนำหลักสิทธิชุมชนมาเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาหลายคดี เช่น คดีแรกที่เป็นหมุดหมายของสิทธิชุมชนคือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กลุ่มศรีทวารวดี เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีโดยอ้างสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ คดีเหตุการณ์ความรุนแรงจากการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จ.สงขลา⁴ และในคดีที่ชาวบ้านในหมู่บ้านคลิตี้ ฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่า ไม่เข้าดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ตามอำนาจหน้าที่ เป็นต้น⁵

³โสภณ ตะโตโชติพันธ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยเพื่อการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน กรณีกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร: คณะบุคคลจัดการทรัพยากร, 2550), หน้า 12-13.

⁴นายเจ้เดิน อนันตพิรังค์ ที่ 1 กับพวกรวม 30 คน ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 1, จังหวัดสงขลา ที่ 2 และกระทรวงมหาดไทย ที่ 3 ผู้ถูกฟ้อง, คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549 (ศาลปกครองสงขลา, 2549).

⁵นายยะเสอะ นาสวนสุวรรณ ที่ 1 กับพวกรวม 22 คน ผู้ฟ้องคดี กับ กรมควบคุมมลพิษ ผู้ถูกฟ้อง, คดีหมายเลขแดง ที่ อ.743/2555 (ศาลปกครองสูงสุด, 2555).

2. ความหมายและลักษณะที่สำคัญของสิทธิชุมชน

การนิยามความหมายของสิทธิชุมชน โดยเบื้องต้นโดยการศึกษาคำนิยามของคำว่า สิทธิชุมชน ซึ่งจากการศึกษานั้นสิทธิชุมชนของไทยได้ถูกนิยามโดยมีความสัมพันธ์ในเรื่องของจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาอย่างช้านาน โดยเฉพาะเรื่องของจารีตประเพณีในเรื่องของการใช้และการจัดการทรัพยากรร่วมกันมาก่อนที่จะถูกลดทอนหรือทำลายโดยระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รับมาจากสังคมตะวันตก⁶ โดยสรุปนิยามของสิทธิชุมชนที่มักถูกนำมาใช้ในการอ้างอิง ได้แก่

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิที่ไม่ใช่ของบุคคลของประชาชนแต่ละคนและไม่ใช่ของรัฐ แต่เป็นเรื่องของสิทธิของชุมชนที่จะจัดการ ใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่ในการที่จะบำรุงรักษาทรัพยากร⁷

เสน่ห์ จามริก ให้ความหมาย “สิทธิชุมชน คือ การให้ชุมชนชาวบ้านมีสิทธิในการเลือกอนาคตของตนเอง เป็นตัวของตัวเองเป็นอิสระโดยตัวเองในสถานการณ์ปัจจุบัน ชาวบ้านจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้ชุมชนที่เขาอยู่ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพภูมิปัญญาเหล่านี้เป็นสิ่งที่โลกกำลังจ้องอยู่ ประการที่หนึ่ง เขาต้องเรียนรู้ที่จะเชื่อมสิ่งที่เขามีอยู่กับการต้องการ ความคาดหวังจากโลกภายนอกเท่าทันที่จะปกป้องสิทธิของเขา ในขณะเดียวกัน ก็ใช้สิทธิที่จะพิสูจน์ให้โลกเห็นว่าเขาสามารถทำประโยชน์ให้กับโลกได้อย่างน้อยที่สุดปกป้องรักษาทรัพยากรของโลก ประการที่สอง อาจจะบอกว่าเขาก็สนใจอยากจะได้เรียนรู้เพิ่มเติมที่จะทำวิจัย เขายินดีที่จะร่วมมือทำอะไรต่อมีอะไรที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านี้เป็นประโยชน์ยั่งยืน ในเวลานี้เราต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชนแค่เรื่องสิทธิทำกินว่าต้องให้อยู่ตรงนี้ ถ้าเป็นแค่นี้ไม่พอมีอะไรหลายอย่างที่เรากำลังต้องคิดวิจัยศึกษา”⁸

คำว่า “ชุมชน” หรือ “Community” เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง ยากต่อการให้ความหมายหรือนิยามที่ชัดเจนลงไป ซึ่งอาจจะกล่าวในเบื้องต้นว่า ชุมชน เป็นข้อความคิดสำคัญในวิชาสังคมวิทยาซึ่งหมายถึง หมู่คณะซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ มีลักษณะคล้ายกับคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยในทางสังคม เช่น สมาคม โดยต่างมีความมุ่งหมายใดมุ่งหมายหนึ่งร่วมกัน กิตติศักดิ์ ปรกติ ให้ความหมาย “ชุมชน คือกลุ่มคนที่รวมตัวกันโดยไม่มีแบบแผนแต่ยึดโยงกันด้วยคุณค่า บรรทัดฐาน ประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อ ซึ่งเป็น

⁶ กอบกุล ธาระนาคร, เรื่องเดิม, หน้า 33.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ: สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 34.

⁸ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 9.

การรวมตัวกันตามธรรมชาติและไม่มีเป้าหมายใดเป็นการเฉพาะ⁹ โดยที่สมาคมและชุมชนก็มีข้อแตกต่างกัน คือ สมาคมเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่ตกลงกันดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันซึ่งมีการรวมกันโดยการจัดตั้ง มีการตกลงกันและจัดการอย่างเป็นระบบ (Artificial and Machanical) ชุมชนมีลักษณะเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่รวมตัวกันเพื่อความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่มีการมาตกลงกันอย่างแจ้งชัดแต่เป็นการรวมกันในขณะที่เป็นไปเองโดยวิถีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติ (Real and Organic)¹⁰

โดยผู้เขียนขอเสนอตัวอย่างการนิยามของกฎหมายจำนวนสามฉบับที่มีการนิยามคำว่าชุมชนเอาไว้ ในลักษณะที่อาจส่งเสริมต่อการใช้สิทธิชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 มีเหตุผลของการตราขึ้นที่ว่า ชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายตามภูมิโนเวศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยพิจารณา มาตรา 3¹¹ มีการนิยามคำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” 2) พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมาย ปรากฏตามมาตรา 3 เพื่อต้องการที่จะสร้างพื้นที่ป่าและเป็นการพัฒนาสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเกิดความพยายามในการออกกฎหมายว่าด้วย “ป่าชุมชน” ภายใต้พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 4 ให้คำนิยามคำว่า “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการใดๆ อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชุมชนนั้น โดยมีการรวมตัวกันอย่างต่อเนื่อง มีระบบบริหารจัดการในรูปของคณะบุคคลและมีการแสดงเจตนาแทนชุมชนได้¹² 3) ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น มีการกล่าวถึงนิยาม

⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 53-59.

¹⁰ ชรรค์เพชร ชายทวีป, “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 104.

¹¹ “พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551,” *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 125 ตอนที่ 31 ก (9 กุมภาพันธ์ 2551): 27.

¹² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, *ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.* [Online], available URL: http://web.senate.go.th/bill/bk_data/474-3.pdf, 2562 (พฤษภาคม, 15).

“ชุมชน” หมายความว่ารวมถึงกลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ให้หมายรวมถึงชุมชนที่มีผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หรือท้องถิ่น หรือยังคงดำรงวิถีชีวิตจารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมหรือแบบพื้นบ้านสืบทอดกันมาด้วย¹³

ผู้เขียนขอเสนอพัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงในการรับรองสิทธิชุมชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ฉบับพุทธศักราช 2550 และในฉบับพุทธศักราช 2560 ซึ่งปรากฏพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงในสิทธิชุมชนในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้ การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมภาคยานุวัติต่อกติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ได้แก่ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1996 ที่มีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อ 30 มกราคม 2540 หรือกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในปี พ.ศ.2542 ที่มีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อ 5 ธันวาคม 2542 นั้น ได้นำมาซึ่งการตื่นตัวและความเคลื่อนไหวในระดับสากลนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทยจนนำไปสู่การรับรองสิทธิชุมชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁴

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540

บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ ถือเป็น การรับรองตัวตนในทางกฎหมาย (Legal Entity) ของชุมชนไว้เป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดสถานะของหมู่คณะแยกออกจากบุคคลธรรมดา ซึ่งส่งผลทำให้ชุมชนได้กลายเป็นผู้ทรงสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญโดยการรวมตัวกันของชุมชนดังกล่าว มีลักษณะเพื่อประโยชน์หรือความมุ่งหมาย ร่วมกันบางประการ โดยบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในสองมาตรา คือ มาตรา 46 และมาตรา 56 โดยมาตรา 46 บัญญัติรับรองสิทธิ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”¹⁵ และในมาตรา 56¹⁶ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่มีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนไว้

¹³ คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน, ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. [Online], available URL: <http://www.thailawreform.go.th/tw/wp-content/uploads/2006/2561pdf>, 2561 (ธันวาคม, 18).

¹⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, เรื่องเดิม, หน้า 63-66, 121-122.

¹⁵ ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 123-128.

¹⁶ ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 12.

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เคยใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “Tradition Community”¹⁷ ดังนั้นหากพิจารณาโดยนัยจากคำว่า “Tradition” เป็นคำที่แสดงให้เห็นถึงนัยทางด้าน ธรรมเนียม ประเพณี จารีตประเพณี จารีตนิยม สำหรับจารีตประเพณีนั้นก็คือ สิ่งที่มีสัมพันธ์กับการอยู่รอดร่วมกันของกลุ่มชนหรือสังคม โดยเฉพาะ มักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อในสิ่งนอกเหนือธรรมชาติโดยเฉพาะจารีต ดังกล่าวนี้นี้คือ ข้อห้ามต่างๆ (Taboo) ที่คนในสังคมจะละเมิดไม่ได้ ถ้าหากละเมิดแล้วสิ่งนอกเหนือธรรมชาติจะเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการบันดาลให้เกิดความพิวณาศเสียหายแก่สังคมนั้นๆ ได้¹⁸ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นจะพบโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 46 รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ 2 ลักษณะ คือ (1) สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และ (2) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนโดยสรุปพัฒนาการของสิทธิชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 มีบทบัญญัติหลายประการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึง การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องของการที่ต้องกำหนดให้ต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ อันรวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนับเป็นหมวดหมู่ที่สำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทย¹⁹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยถูกบัญญัติเอาไว้มากและมีลักษณะที่ก้าวหน้ากว่าหลายประเทศ แต่ปัญหาของสิทธิชุมชนในประเทศไทยคือ ปัญหาเนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่มีลักษณะกระจัดกระจาย มีทั้งประกาศหรือระเบียบของแต่ละกระทรวงแต่เนื้อหากลับขัดแย้งกันเอง หรือบางเรื่องก็ถกเถียงกันเพราะไม่มีเจ้าของงานขาดกฎหมายกลางที่กำหนดรายละเอียดของสิทธิชุมชน ปัญหาเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่ทำให้สิทธิชุมชนของไทยไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางความเป็นจริง

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (ฉบับภาษาไทย-อังกฤษ) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี.เอ.ลิฟวิ่ง, 2542), หน้า 111.

¹⁸ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 13.

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักประชาสัมพันธ์, 2555), หน้า 27-28.

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550

สิทธิชุมชนมีการบัญญัติแยกไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66²⁰ และมาตรา 67 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามหลักการของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยรับรองเพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเช่นเดียวกับชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมดังที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540²¹ ทำให้ลักษณะของชุมชนที่มีการรับรองตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 ประกอบด้วย ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

2.2.1 ชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 ไม่ได้ให้ความหมาย ของ “ชุมชน” เอาไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด โดยจากการศึกษาพบว่านิยาม “ชุมชน” (Community) มีความหมายค่อนข้างกว้างยากที่จะให้ความหมายหรือนิยามให้ได้ความหมายที่ชัดเจนลง ไปโดยอาจจะกล่าวในเบื้องต้นได้ว่า ชุมชนเป็นข้อความคิดสำคัญในวิชาสังคมวิทยา หมายถึงหมู่คณะ ซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างใด อย่างหนึ่งร่วมกัน แต่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ มีลักษณะคล้ายกับคณะบุคคลหรือหมู่ คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยในทางสังคม²²

2.2.2 ชุมชนท้องถิ่น

นิยามของชุมชนท้องถิ่น เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างคำว่า ชุมชน และท้องถิ่น คำว่า ท้องถิ่น หมายถึงหน่วยในการตั้งถิ่นฐาน ณ ที่ตั้งในทางภูมิศาสตร์ หรือท้องถิ่นคือท้องที่ตั้งภูมิศาสตร์ สถานที่ พื้นที่ หรืออาณาบริเวณทางกายภาพตามธรรมชาติ²³

²⁰ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานผลิต เอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 16.

²¹คณะกรรมการการวิสามัญร่างที่กเจตนารมณ์, รายงานผลการดำเนินงานจดหมายเหตุและตรวจรายงาน การประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 58.

²²ซอร์คเพชร์ ชายทวีป, เรื่องเดิม, หน้า 104.

²³พัฒนา กิตติอาษา, ท้องถิ่นนิยม (กรุงเทพมหานคร: กองทุนอินทร์เพื่อการศึกษาทางมานุษยวิทยา, 2546), หน้า 44, อ้างถึงใน จุมพล นิมมานนิช, “แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น,” ประมวลสาระชุด วิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นหน่วยที่ 3, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2550), หน้า 3-24.

ชุมชนท้องถิ่น หมายถึง พื้นที่หรืออาณาบริเวณหนึ่งที่มีประชากรหรือกลุ่มคนอาศัยอยู่โดยที่กลุ่มคนในพื้นที่ต่างมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และมีความสัมพันธ์กับระบบกลุ่มต่างๆ ภายนอก เช่น สัมพันธ์กับระบบสังคมภายนอก ระบบการเมืองการปกครอง เป็นต้น และโดยที่กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันดังกล่าว จึงอาจมีลักษณะบางอย่างร่วมกัน เช่น ผลประโยชน์ ความสนใจ และอยู่ภายใต้หน่วยปกครองท้องถิ่นเดียวกัน²⁴

2.2.3 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ในอดีตพบว่ามีปัญหาของการถกเถียงเกี่ยวกับความหมายของ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ที่เคยพบในอดีต ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ที่ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 ได้ให้ความหมายของชุมชนเอาไว้ในบันทึกเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายถึง บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการดำรงชีพโดยมีวิธีการจัดการและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนมาตั้งแต่อดีต จึงมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นในการดำรงชีพของตน ตลอดจนมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยตรง²⁵ และจากการศึกษาพบว่า คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เป็นคำใหม่ที่จะปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 46 ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่และหลักการใหม่ที่ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับถ้อยคำ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญไว้ว่าสำหรับคำว่า “ดั้งเดิม” ที่นำมารวมกับคำว่า “ท้องถิ่น” เป็น “ท้องถิ่นดั้งเดิม” นั้น ได้มีการเพิ่มเติมเข้ามาภายหลัง ซึ่งการเติมคำว่า “ดั้งเดิม” นี้ ก็เพื่อให้เห็นว่าชุมชนนั้นจะต้องมีรากฐานมาจากอดีตด้วยไม่ใช่ชุมชนที่สร้างขึ้นใหม่แต่อย่างใด²⁶

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะมีลักษณะพิเศษคือ การมีลักษณะของความเป็นท้องถิ่นดั้งเดิม กล่าวคือ ลักษณะของชุมชนจะมีเอกลักษณ์ของการใช้ชีวิตชีวิตพื้นบ้านดั้งเดิมตามแบบแผนจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่นตน ปรากฏวิถีชีวิตที่มีความผูกพันในทางความเป็นมาที่ยาวนานร่วมกันและมีรากฐานของกลุ่มร่วมกัน และจากการศึกษาพบว่า ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ

²⁴ ไกวิทย์ พวงงาม, “แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน,” ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคม บัณฑิตศึกษาสาขาวิชารัฐศาสตร์ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2547), หน้า 266.

²⁵ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์, เรื่องเดิม, หน้า 58.

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 (เป็นพิเศษ), 2540 34/1, อ้างถึงใน พิเชษฐ เมลาพันธ์, ขบวนการยุติธรรม-รัฐธรรมนูญคดีตัวอย่างและข้อกังขาเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม [Online], available URL: <http://www.midnightuniv.org/mnu2544/newpage13.html>.58, 2561 (กุมภาพันธ์, 18).

การสืบทอดขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ภาษา โดยมีศาสนาเป็นศูนย์รวมความเชื่อและที่พึ่งทางด้านจิตใจ โดยมีการสืบทอดวิถีชีวิตจะเป็นแบบมรดกตกทอดจากรุ่นลูก จึงเป็นความต่อเนื่องของการสืบทอดวิถีชีวิตที่แทบจะไม่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งวิถีชีวิตที่สืบเนื่องต่อกันมีความสัมพันธ์ที่ผูกพันต่อท้องถิ่นที่อยู่อาศัยมีวิถีชีวิตผูกพันและขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น²⁷ นอกจากนี้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานในการดำรงชีวิตเป็นหลักในการใช้ชีวิตร่วมกันในชุมชน และจะมีการเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นของการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นตนอย่างสมดุลและยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป การรับรองสิทธิในการรวมตัวเป็นชุมชน ซึ่งเป็นลักษณะสิทธิเชิงกลุ่ม (Collective Right) ให้มีส่วนร่วมอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นสิทธิชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ได้วางหลักการรับรองผลทางกฎหมายให้ชุมชนและบุคคลมีสิทธิบนฐานทรัพยากรในสามประการ คือ สิทธิในลักษณะกลุ่ม (Collective Right) ของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ประการที่สอง คือ สิทธิส่วนบุคคล (Individual Right) ของบุคคลที่ร่วมกับรัฐหรือชุมชน ประการสุดท้ายคือ เป็นสิทธิชุมชนบนฐานทรัพยากรในระดับเดียวกับรัฐ และรวมถึงการรับรองให้สิทธิชุมชนสามารถยับยั้งกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน²⁸ จากการศึกษาพัฒนาการของสิทธิชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2550 พบว่า สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ปรากฏแนวคิดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยคงไว้ซึ่งหลักการและทำการเปลี่ยนแปลงในบางประการ มีการรับรองและบัญญัติในเชิงที่มีลักษณะที่มีความชัดเจนและบัญญัติในเชิงที่มีแก้ไขปัญหบางประการ ซึ่งเคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตัด “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไป เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายลูกกำหนดรายละเอียดของการใช้สิทธิชุมชน สรุปเป็นการเปลี่ยนแปลงที่

²⁷ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 156.

²⁸ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, “สิทธิชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษากรณีจังหวัดตาก,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 52.

แสดงออกเป็นหลักการที่สำคัญ 4 ประการคือ²⁹ 1) การกำหนดประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนแยกไว้อย่างชัดเจนโดยตรง โดยปรากฏในส่วนที่ 12 ในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย 2) ปรากฏลักษณะของการขยายผู้ทรงสิทธิ 3) การยกระดับโดยการเพิ่มความเข้มข้นของสิทธิชุมชนไปถึงระดับท้องถิ่นโดยมีการกระจายอำนาจของรัฐจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น 4) ทิศทางการยอมรับสิทธิชุมชนมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ภาครัฐได้แสดงออกถึงการพยายามที่จะแก้ไขปัญหา เช่น วางหลักการตีความตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2560

จากการศึกษาพัฒนาการของสิทธิชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2560 พบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปรากฏลักษณะของการรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43³⁰ วางหลักเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเอาไว้ 3 ลักษณะ ได้แก่ สิทธิในการจัดการ สิทธิในการบำรุงรักษาและสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังเขียนกำหนดไว้ในมาตรา 43 วรรค 2 ว่าการใช้สิทธิตามมาตรา 43 วรรค 1 หมายความว่ารวมถึง การใช้สิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย โดยปรากฏการให้สิทธิการมีส่วนร่วมกับองค์กรท้องถิ่นได้ การรับรองใช้ถ้อยคำว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ โดยตัดรายละเอียดรูปแบบการรับรองทั้งสิทธิชุมชนท้องถิ่น และสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมออกไป เนื่องจากปัญหาความยุ่งยากในการนิยามขอบเขตของชุมชนทั้งสองประเภทข้างต้น เหลือไว้แค่การรับรอง “ชุมชน” ในฐานะผู้ทรงสิทธิชุมชนตามมาตรา 43 (1), (2) ประการแรก มีการเปลี่ยนการรับรองสิทธิชุมชนที่เคยบัญญัติเอาไว้ในหมวดเรื่องสิทธิเสรีภาพ ไปเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐ ประการที่สอง มีการนำเอาเทคนิคของบัญญัติเชิง “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กลับมาใช้อีกครั้ง ประการที่สาม พบว่า ได้ตัดบทบัญญัติรับรองสิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีออกไปโดยตัดทอนข้อความที่เคยปรากฏถึงการรับรองสิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีถูกทำให้หายไปโดยการยกเลิกมาตรา 67 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาลักษณะที่สำคัญของสิทธิชุมชนพบว่า สิทธิชุมชนมีรากฐานมาจากสิทธิตามธรรมชาติ และสิทธิมนุษยชน โดยสิทธิชุมชนมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก มีลักษณะของสิทธิรวมหมู่ (Collective Right) สิทธิร่วมกันของประชาชนที่รวมตัวเป็นชุมชนโดยการดำเนินชีวิตภายใต้แบบแผนเดียวกัน ประการที่สอง มีลักษณะของสิทธิในการมีส่วนร่วม (Right to

²⁹ ปัทมา สุปำบัง, การเข้า (ให้) ถึงสิทธิชุมชน การมีสิทธิ มีเสียงในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 20.

³⁰ ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 11.

Participation) สิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นเรื่องการให้อำนาจแก่ชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของชุมชนและประการสุดท้าย สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามสภาพความเป็นจริง (Defacto) ทรัพยากรเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ การรวมตัวกันเป็นชุมชนและยอมรับร่วมกันของสมาชิกในชุมชนจนเกิดเป็นแบบแผน ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตร่วมกันของคนในชุมชน อาจกล่าวได้ว่า มีการยอมรับการมีอยู่แล้วของชุมชนตามธรรมชาติ คือ การดำรงอยู่ของชุมชน มีอยู่แต่ไม่มีกฎหมายรับรอง การที่บุคคลใดเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น จึงถือเป็นสิทธิของบุคคลในการรวมกันเป็นชุมชนคือ สิทธิของปัจเจก ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้ เช่นเดียวกับสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทอื่นๆ เช่นเดียวกับสิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกายและสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพซึ่งเป็นแก่นของสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นชุมชนจึงเป็นหน่วยทางสังคมที่มีสภาพไม่จำต้องอ้างอิงการรับรองโดยกฎหมาย มีฐานะตัวตนของการรับรองโดยทั่วไป และมีสิทธิโดยสภาพความเป็นจริง แต่อย่างไรก็ตามความสำคัญของการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญ คือ เป็นการแสดงออกถึงการรับรองตัวตนทางกฎหมายของชุมชน (Legal Entity) ซึ่งจะส่งผลต่อการเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยสมบูรณ์³¹ และลักษณะอื่นๆ ของสิทธิชุมชน ได้แก่

2.3.1 อุดมการณ์ของสิทธิชุมชน เป็นอุดมการณ์เพื่อความอยู่รอดของชุมชน

2.3.2 กระบวนการในการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนในแต่ละประเภท ไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา เกิดจากกระบวนการภายในของชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ทดลองเรียนรู้สั่งสมขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชน และในหลายๆ กรณีที่เกิดจากประสบการณ์และทำให้เกิดขึ้นซ้ำๆ ในทางความคิด

2.3.3 สิทธิชุมชนตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก โดยมักจะไม่สามารถปรากฏในรูปของบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเด่นชัด

2.3.4 กลไกในการบังคับเป็นไปโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชน ผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

2.3.5 สิทธิชุมชนเป็นความพยายามของชุมชนในการสร้างและจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการกระทำที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ และมีทางเลือก

³¹ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญวิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, “หลักสิทธิมนุษยชน ปัญหาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน,” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, การนำเสนอผลงานในการอบรม หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 ณ อาคารบัณฑิตวิทยาลัย, 1 สิงหาคม 2552, หน้า 11.

2.3.6 สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด เป็นสิทธิที่มีการคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่อยู่ในชุมชน

2.3.7 สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกภายในชุมชนที่มีการจัดการแบ่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและให้โอกาสกับสมาชิกของชุมชน³²

3. ที่มาของสิทธิชุมชน

เมื่อศึกษาพบว่าแท้จริงแล้ว “สิทธิชุมชน” นั้นเป็นอุดมการณ์ที่แนบแน่นกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนมาอย่างยาวนาน ที่มาของสิทธิชุมชน (Communities Rights)³³ การปรากฏตัวของสิทธิชุมชน ปรากฏขึ้นพร้อมและควบคู่กับสิทธิชนพื้นเมือง โดยสิทธิทั้งสองประเภท มีการปรากฏในเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกภายใต้ปฏิญญาโอ (Rio Declaration on Environment and Development) มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า

“ชนพื้นเมืองและชุมชน รวมตลอดทั้งคนในท้องถิ่นอื่นๆ มีบทบาทสำคัญในการจัดการและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุที่ว่าชุมชนดังกล่าว มีความรู้และมีแนวปฏิบัติสืบทอดกันมา รัฐควรจะต้องยอมรับและให้การสนับสนุนอย่างเหมาะสมต่อเอกลักษณ์ วัฒนธรรมและประโยชน์ของชุมชน รวมทั้งทำให้ชุมชนดังกล่าวมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน”

การยอมรับหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามที่ปรากฏในปฏิญญาโอถูกนำมาบัญญัติเป็นหลักการที่สำคัญในการตรารอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)³⁴ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีรายละเอียดเป็นการกำหนดหลักการเรื่องสิทธิชุมชนในภาคปฏิบัติโดยเน้นเรื่องของชนพื้นเมืองและชุมชนที่มีความผูกพันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในฐานะผู้รักษาและส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติ โดยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้รับการรับรองและให้การคุ้มครองว่าชนพื้นเมืองและชุมชนในฐานะที่เป็นเจ้าของภูมิปัญญาท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งผู้ใดผู้หนึ่งจะเป็นเจ้าของมิได้ตามหลักการว่าด้วยมรดกของมวลมนุษยชาติ³⁵ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ในหลายประเด็น ได้แก่ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็น

³² สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญวิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

³³ ปวีตร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559), หน้า 57.

³⁴ United Nation Convention on Biological Diversity, opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993).

³⁵ ปวีตร เลิศธรรมเทวี, เรื่องเดิม, หน้า 58.

ปัจจัยที่จะส่งเสริมและรักษาทรัพยากรอย่างยั่งยืน³⁶ การสนับสนุนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการกำหนดนโยบายดังกล่าวเข้ากับแผนดำเนินการของแต่ละรัฐและกำหนดเรื่องของการใช้ทรัพยากรจะต้องเป็นไปในลักษณะที่จะก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยในมาตรา 8 (j) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แสดงออกให้เห็นถึงการรับรองสิทธิในเรื่องชุมชนในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีเนื้อหาบัญญัติว่า “ภาคีสมาชิก ควรจะต้องเคารพ สงวนและรักษามิปัญญา นวัตกรรม และแนวปฏิบัติของชนพื้นเมืองและชุมชนด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นวิถีชีวิตที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและสนับสนุนการต่อยอดองค์ความรู้ดังกล่าว เพื่อเป็นการที่จะก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม”

ในประเด็นเรื่องของสิทธิชุมชนที่ปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ภายใต้ปฏิญญาริโอ และภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องถึงประเด็นที่รับรองเรื่องสิทธิชุมชนและชนพื้นเมืองที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า สิทธิชุมชน มีประเภทของสิทธิที่ปรากฏในเรื่องของสิทธิชุมชน ได้แก่ สิทธิของชนพื้นเมือง สิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่นและสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิชุมชนพื้นเมือง³⁷ ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ของการสร้างองค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎี เรื่อง “สิทธิ” จนคลี่คลายมาถึง “สิทธิชุมชน” ในปัจจุบันมีรากฐานสำคัญมาจากการพัฒนาปรัชญาการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกในศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกชน (Individual Right) ในฐานะ “สิทธิของพลเมือง” และ “สิทธิทางการเมือง” อันเป็นที่มาของระบอบการเมืองเสรีประชาธิปไตยและระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือกรรมสิทธิ์เอกชนอันเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งเติบโตต่อมาแต่ก็ถูกทำลายและวิพากษ์จากนักคิดสายสังคมนิยมซึ่งเห็นว่าสิทธิปัจเจกชนและระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นที่มาของความเสื่อมทรามทางศีลธรรม เป็นที่มาของการขูดรีดทางชนชั้นและลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุผลเช่นนี้แล้วจึงควรให้ความสนใจแก่ประเด็นเรื่องของ สิทธิรวมหมู่ (Collective Right) และแทนที่จะมีเพียงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองต้องมี “สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม” ด้วย³⁸

³⁶Rhy Manley, “Developmental Perspectives on the TRIPS and Tradition Knowledge Debate,” *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law* 3 (2006): 113, 121.

³⁷ปาริศร เลิศธรรมเทวี, เรื่องเดิม, หน้า 59.

³⁸สำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร, *สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักประชาสัมพันธ์, 2555), หน้า 20.

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนนั้นมีรากฐานมาจากสิทธิตามธรรมชาติ และสิทธิมนุษยชน และมีการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) อีกทั้งมีลักษณะของสิทธิรวมหมู่ (Collective Right) ซึ่งเป็นที่มาของกระแสการรับรองการรวมตัวกันเป็นชุมชน การคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในประเทศต่างๆ ทั่วโลกด้วยเหตุผลข้างต้นนั่นเอง นำมาสู่ความพยายามที่สำเร็จเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ.2491 เมื่อสหประชาชาติประกาศ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” จึงต้องประกาศกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR ควบคู่ไปกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) หรือ ICESCR เพื่อให้เกิดการบังคับใช้และการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิ ดังนั้นกฎหมายสองฉบับข้างต้นนี้ จึงนับว่าเป็นกฎหมายที่ถือเป็นสัญลักษณ์ของการเปิดพรมแดนสู่มิติในประเด็นเรื่องสิทธิ โดยเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญเรื่องสิทธิที่มีความหลากหลาย ความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นก้าวที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดความสนใจในประเด็นเรื่อง “สิทธิชุมชน” อย่างจริงจังมาจนถึงปัจจุบัน³⁹

4. การรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

สิทธิชุมชนในประเทศไทยเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นตั้งแต่ดั้งเดิมคู่กับวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรมสังคมมานาน กล่าวสำหรับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้มีการยอมรับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนเอาไว้อย่างเป็นรูปธรรม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นักวิชาการฝ่ายที่อาจเรียกได้ว่าเป็นฝ่าย “กระแสชุมชนนิยม” ได้ให้ความเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม การปฏิเสธและไม่รับรองสิทธิชุมชนนั้นถือว่าการลดทอนสิทธิที่ชุมชนที่เคยมีมาตามกฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายภายในของประเทศไทยจึงควรที่จะรับรองแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนเอาไว้ให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งผลให้เกิดเป็นความสำเร็จคือ ความเข้มแข็งของชุมชนดังที่ปรากฏตัวอย่างความสำเร็จของชุมชนในหลายๆ ประเทศ⁴⁰

³⁹ สำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

⁴⁰ กอบกุล ราชะนาคร, เรื่องเดิม, หน้า 61.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ปรากฏมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด 3 มาตรา 25 มาตรา 41 และมาตรา 43 และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้รัฐอนุรักษ์ คุ้มครอง ปันฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) หรือทำการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการต่างๆ และในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72

เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลในอดีตในประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน จะพบว่า มีปัญหาของการยอมรับสิทธิชุมชน และปัญหาเรื่องของการบังคับใช้สิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติในสังคมไทย เช่น ตัวอย่างคดีเกาะมาหย้า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 แต่ในภายหลังพบว่า ทิศทางของประเด็นแนวคำพิพากษาของศาลได้เปลี่ยนมารับรองเรื่องสิทธิชุมชนและในการวางหลักในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ที่พิพากษาว่า ตามหลักการของกฎหมายสากลและโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมต้องการใช้สิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองเอาไว้แล้ว สามารถบังคับใช้ได้โดยทันที ไม่จำเป็นต้องรอกฎหมายลำดับรองออกมาแต่อย่างใด เป็นคำพิพากษาที่มีความชัดเจน อีกทั้งยังมีความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพและเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง คำพิพากษานี้ได้ถูกนำไปเป็นหลักที่ใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในหลายคดีที่มีการตัดสินในภายหลัง โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 สอดคล้องกับหลักการที่ว่าสภาพบังคับของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เรื่องของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องของสิทธิชุมชนนั้นจำเป็นต้องมีการบังคับแบบอัตโนมัติ (Automatic Protection) หรือที่นักกฎหมายเรียกว่า สภาพบังคับอัตโนมัติ (Self-Executing)

5. ความเปลี่ยนแปลงของสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้เขียนขอเสนอประเด็นจากการศึกษาค้นคว้าโดยการนำรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 ศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมรวมถึงประเด็นสิทธิชุมชนมีความเปลี่ยนแปลงในบางประการ ดังต่อไปนี้

5.1 สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือถ่วงดุลการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

อีกทั้งมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การเพิ่มประเด็นเรื่องหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 57 บัญญัติว่า “รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

5.2 สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม

การศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการกล่าวถึงสิทธิที่ประชาชนจะมีตามมาตรา 43 และยังกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 และ 58 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องทำรายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อีกทั้งมีการกล่าวถึงประเด็นการรับฟังความเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนไว้ใน มาตรา 56⁴¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 67⁴² โดยพิจารณาจะพบว่า มาตรา 67 เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้มีสิทธิอนุรักษ์หรือรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งรับรองสิทธิของชุมชนในการที่สามารถจะฟ้องภาครัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ซึ่งลักษณะการบัญญัติเป็นไปตามที่เคยมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ทำการตัดประเด็นเรื่อง “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่รัฐธรรมนูญ 2540 เคยเผชิญให้หมดไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อพิจารณาตัวบทบัญญัติจะพบความเปลี่ยนแปลงกล่าวคือ ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนหรือบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องร้องรัฐตามที่เคยรับรองในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้น โดยปรากฏการรับรองตามมาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (2) จัดการ อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเมื่อพิจารณาตัวบทข้างต้นจะพบว่า มีลักษณะการบัญญัติที่นำเอาเงื่อนไข “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” กลับมาใช้อีกครั้งโดยจากการศึกษาผู้เขียนพบว่าการตีความเพื่อให้สิทธิชุมชนสามารถใช้บังคับได้นั้น ต้องตีความว่าการกำหนดเงื่อนไขให้มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเนื้อหาแห่งสิทธิเพื่อรับรองสิทธิชุมชนดังที่ได้ระบุไว้ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการกำหนดไว้เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลให้รัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของชุมชนต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิ⁴³

⁴¹ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, หน้า, 12.

⁴²ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, หน้า 16.

⁴³ภาคภูมิ ศิลารัตน์, ปัญหาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน [Online], available URL: http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/.../Individual_Study_234.pdf, 2561 (ธันวาคม, 8).

5.3 สิทธิของบุคคลและชุมชนในการแสดงความเห็น

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองสิทธิแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่อการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐไว้ในรูปแบบอย่างที่เคยมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ แต่เปลี่ยนเป็นการบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงในรายละเอียดกล่าวคือ บัญญัติโดยกำหนดเงื่อนไขของ “การเข้าชื่อกัน” เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานและเพิ่มให้หน่วยงานนั้นมีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเสนอที่เกิดจากการเข้าชื่อกันของประชาชนกล่าวคือ การใช้สิทธิ ในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ จะเปลี่ยนจากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลคนเดียวไปเป็นการเข้าชื่อโดยมีเงื่อนไข ซึ่งไม่มีเงื่อนไขระบุไว้ชัดเจนว่าจะต้องมีจำนวนกี่คนปรากฏตามมาตรา 43 (3)⁴⁴ อีกทั้งพบว่า มีประเด็นของบัญญัติมาตรา 58⁴⁵ หน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาจะพบว่า เป็นการเปลี่ยนจากสิทธิชุมชนตามมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐแทน มาตรา 58 โดยบัญญัติกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐในเรื่องของการจัดทำโครงการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและจัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

5.4 เรื่องขององค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67⁴⁶ กำหนดการดำเนินการโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องผ่านกระบวนการ 3 ขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นตอนของการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ขั้นตอนที่ 2 ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และขั้นตอนที่ 3 การให้ความเห็นขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตัดประเด็นเรื่ององค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อมออกไปโดยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมถูกยกเลิกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ.2553 พ.ศ.2560⁴⁷ ทำให้กระบวนการ

⁴⁴ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), หน้า 11.

⁴⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁴⁶ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, หน้า17.

⁴⁷“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระ ในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ.2553 พ.ศ.2560,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 281 ง (17 พฤศจิกายน 2560): 3.

ก่อนการดำเนินโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเหลื่อมผ่านกระบวนการสองขั้นตอนเท่านั้น

5.5 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ภายใต้มาตรา 85⁴⁸ กล่าวถึง แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยจากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72⁴⁹ ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและพลังงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตราทั้งสองจะพบว่า จุดร่วมของแนวคิดทั้งสองมาตราข้างต้น คือ ทั้งสองมาตราต่างมีประเด็นเรื่องของการวางแผนนโยบายของรัฐในเรื่องที่ดิน การวางผังเมือง และการจัดสรรทรัพยากรน้ำไว้คล้ายกัน โดยจุดที่แตกต่างคือ มาตรา 85 (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวถึงประเด็นการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ และยังกล่าวถึงเรื่องของการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน มาตรา 85 (5) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า มีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเอาไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ผลคือ ทำให้ในการดำเนินนโยบายของรัฐต้องคำนึงถึงประเด็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 72 (5) ที่กล่าวถึงเรื่องของการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่ารวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือก แต่หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 72 (5) จะพบว่า ไม่ได้มีการกล่าวถึงหรือรับรองเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด แต่เปลี่ยนไปบัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 43 วรรคท้าย⁵⁰ ที่ว่าการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชน ให้หมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43

⁴⁸ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, หน้า 23.

⁴⁹ไทย. รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, หน้า 18.

⁵⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

6. แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้บังคับสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นในทางข้อเท็จจริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติในเรื่องของการรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะที่ก้าวหน้า และจากการศึกษาพบว่า แนวคำพิพากษาของศาลได้รับรองสิทธิชุมชน เป็นสิทธิที่มีผลผูกพันโดยตรงต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและมีผลบังคับใช้ในทันที อีกทั้งมีลักษณะหลายประการที่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีในกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามภายใต้การเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการของสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญก็มีนักวิชาการได้นำเสนอความคิดว่า ปัญหาของสิทธิชุมชนที่ไม่สามารถเกิดขึ้นในทางความเป็นจริงนั้น เกิดจากปัญหาหลายอย่างประกอบกัน ได้แก่ ปัญหาเรื่องของความชัดเจนของเนื้อหาแห่งสิทธิชุมชนที่ขาดรายละเอียดรับรอง ปัญหาความเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชน และปัญหาการบังคับใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน โดยองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ปัญหาเรื่องของการตีความโดยองค์กรศาล ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเอง ซึ่งพบว่าเป็นปัญหาในการบังคับใช้สิทธิชุมชนในช่วงระยะแรกของการพัฒนาสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ⁵¹ เช่น ตัวอย่างของปัญหาที่แสดงออกถึงปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อบังคับสิทธิในเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่รัฐธรรมนูญรับรอง ในเรื่องของเขตอำนาจศาลปรากฏอยู่ในกรณีของคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1025/2556⁵² ซึ่งโดยสรุปแล้วเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมาตรา 56 และมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ และตัวอย่างของคดีในศาลยุติธรรมที่ 2223/2550⁵³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการรับรองสิทธิชุมชน โดยเปลี่ยนแปลงประเด็นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประเด็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม โดยการเปลี่ยนสิทธิชุมชนไปเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของสิทธิชุมชนซึ่งมีพื้นฐานมาจากกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายสิทธิมนุษยชนและเป็นเรื่องของการใช้สิทธิแบบรวมหมู่ และยังเป็นแนวคิดที่ล้าหลังเพราะใช้วิธีการจัดการทรัพยากรที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดการสิ่งแวดล้อม กล่าวโดยสรุปผู้เขียนเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสิทธิชุมชนไปเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีกฎหมายสิ่งแวดล้อม และสถานการณ์ความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมโลกที่เน้นเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

⁵¹ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, เรื่องเดิม, หน้า 210.

⁵² นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำพิพากษาศาลปกครองกรณีการบริหารจัดการน้ำ [Online], available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1867>, 2560 (ตุลาคม, 11).

⁵³ EN Law, รวมคำพิพากษาและคำสั่งศาลในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่น่าสนใจ [Online], available URL: http://enlawfoundation.org/newweb/?page_id=860, 2560 (ตุลาคม, 11).

การที่จะพัฒนาแนวคิดของการรับรองสิทธิชุมชนในประเทศไทยควรจะได้รับผลกระทบทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ควรมีการผลักดันให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทที่มากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยจากการศึกษาพบว่า ในบริบทสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศพบว่าสนธิสัญญาหลายฉบับมีการรับรองต่อสิทธิชุมชน โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกจึงเกิดพันธกรณีในการที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเพื่อให้สิทธิชุมชนเกิดขึ้นได้จริง ปรากฏตัวอย่างการรับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ในปฏิญญาโรอัวว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 และอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมหรืออนุสัญญาอาร์ฮุส ที่มีเนื้อหาในการรับรองประเด็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยวางหลักการ การสนับสนุนให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Access to Environmental Information) การสนับสนุนให้ประชาชนหรือสาธารณชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกรณีอันอาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน (Public Participation in Decision-making) และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Access to Justice in Environmental Matters) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่หากในอนาคตประเทศไทยเข้าเป็นภาคีย่อมจะส่งเสริมสิทธิชุมชนของไทยให้เกิดการพัฒนามากยิ่งขึ้น

การศึกษาวิเคราะห์ชุมชนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนภายใต้การรับรองสิทธิชุมชนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ในประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ประเด็นการปฏิรูปนโยบายและกฎหมาย (Policy and Legal Reform) การแก้ปัญหาเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพได้ ดังนั้นประเด็นการสร้างดุลยภาพหรือแนวทางเพื่อบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยชุมชนจึงเป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมกับภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะทำให้เกิดผลในทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ การบริหารจัดการทรัพยากรมีลักษณะที่ยั่งยืนซึ่งเป็นแนวคิดที่เรียกว่า การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนตามแนวคิดของ Elinor Ostrom ซึ่งเป็นหลักการที่สากลให้การยอมรับและยึดถือร่วมกัน

การแก้ปัญหาในทางปฏิบัติ ตัวอย่างที่เสนอคือ การกำหนดรายการบัญชีกฎหมายที่ต้องจัดทำให้เสร็จ โดยให้หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการที่มีหน้าที่พิจารณาและทบทวนการออกกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของสิทธิชุมชนเพื่อให้การใช้บังคับสิทธิชุมชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองให้เกิดความสมบูรณ์ และการปรับปรุงแก้ไข

กฎหมายต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิชุมชนที่มีการรับรองตามรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันมีการผลักดันและออกกฎหมายที่ส่งเสริมต่อสิทธิชุมชนคือ การตรากฎหมายเรื่องสิทธิชุมชน ในร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ซึ่งมีรายละเอียดที่ชัดเจนในเรื่องการออกหลักเกณฑ์มาอธิบายและการจำแนกประเภทของชุมชน บทนิยามของคำชุมชน สถานะของชุมชน ตลอดจนกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งของการใช้สิทธิชุมชน กำหนดรายละเอียดของเรื่องกลไกการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทไว้ซึ่งจะช่วยให้การใช้สิทธิชุมชนเกิดความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการผลักดันให้กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นจริงเพื่อเป็นการพัฒนาสิทธิชุมชนของไทย

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและกฎหมาย ประเด็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างการแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แนวทางแก้ที่ผู้เขียนนำเสนอคือ การที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ จนถึงขั้นตอนตรวจสอบ เช่น ในขั้นตอนการริเริ่มโครงการ ควรจัดให้มีการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมโดยให้ชุมชนและประชาชนเข้ามาในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การจัดเสวนา (Deliberative) ที่มีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ชุมชน และสมาชิกในชุมชนเกิดการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ความคิดเห็นที่จะนำไปสู่การสร้างข้อตกลงร่วมกัน โดยควรมีการนำความคิดเห็นมาจัดทำเป็นฐานข้อมูลเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานด้วย ส่วนในขั้นตอนการติดตามตรวจสอบและประเมินผลอาจเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการติดตามตรวจสอบ รวมทั้งการเพิ่มการเข้าถึงและตรวจสอบได้ของข้อมูลในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การเปิดเผยรายงานผลการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบได้โดยการที่ภาครัฐควรนำหลักการ การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (Public Disclosure) เพื่อสนับสนุนให้เอกชนและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าดูแล ระวัง ติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและในปัจจุบันมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ซึ่งจัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย⁵⁴ ที่มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อเป็นการพัฒนาสิทธิชุมชนของไทยและเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสม เนื้อหาของร่างกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง โดยร่างกฎหมายฉบับนี้แบ่งออกเป็น หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 สิทธิชุมชน หมวด 3 การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชุมชน หมวด 4 การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท หมวด 5 คณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชน ซึ่งประเด็นเหล่านี้หากมีกฎหมายที่ออกมา

⁵⁴ คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน, เรื่องเดิม.

กำหนดรายละเอียดแล้วย่อมทำให้ความเป็นนามธรรมของสิทธิชุมชนลดลง และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการใช้สิทธิชุมชน

ประการที่สาม สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเสนอว่า ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการรับรองสิทธิการได้รับข้อมูลและข่าวสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ควรดำเนินการเพิ่มเติมหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ เพื่อรองรับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรายละเอียดของบทบัญญัติควรจะบัญญัติในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายสามฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจและการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998 หรืออนุสัญญาอาร์ฮูส ข้อกำหนดแห่งรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณชน และกฎหมายข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นการกำหนดรายละเอียดของการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไว้และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

ประการที่สี่ ประเด็นเรื่องการพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชน โดยเสนอให้มีการจัดทำเรื่องแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิชุมชน ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบทิศทางการดำเนินงานที่มีลักษณะ คือ ประการแรก โดยการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับให้มีบทบาทและภารกิจความรับผิดชอบที่มีความชัดเจน เช่น การกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีภารกิจในการตรวจสอบกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนว่ามีความสอดคล้องกับสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองหรือไม่ และทำการแก้ไขหากปรากฏความไม่สอดคล้อง เป็นต้น ประการที่สองคือ การสร้างขีดความสามารถ (Capacity-Building) การสร้างขีดความสามารถถือเป็นประเด็นที่ควรได้รับความสำคัญ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชนในการสร้างความรู้ความเข้าใจและตระหนักรู้ในสิทธิชุมชน เพราะชุมชนที่มีความสามารถเท่านั้นที่จะสามารถสร้างข้อตกลง ออกกฎระเบียบ และบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่า แนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืนจะปรากฏแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชนเสมอ ต้องมุ่งเน้นว่าสิทธิชุมชนมีความสำคัญ ส่งเสริมเรื่องการสร้างการทำความเข้าใจต่อสาธารณะเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” โดยการที่ต้องพยายามที่จะส่งเสริมสนับสนุนรากฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญต่อสังคมไทย การสร้างขีดความสามารถ (Capacity-Building) ถือเป็นประเด็นที่ควรได้รับความสำคัญ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชนในการสร้างความรู้ความเข้าใจและตระหนักรู้ในสิทธิชุมชน เพราะชุมชนที่มีความสามารถเท่านั้นที่จะสามารถ

สร้างข้อตกลง ออกกฎระเบียบ และบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินมีได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการศึกษาพบว่า แนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืนจะปรากฏแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชนเสมอ เพื่อเน้นที่จะส่งเสริมให้สิทธิชุมชนเกิดขึ้นได้จริง โดยวิธีการในการจะสร้างขีดความสามารถนี้ คงเป็นการที่ต้องพยายามที่จะทำให้เกิดผลความเข้าใจต่อเรื่องสิทธิชุมชน ต้องมุ่งเน้นว่าสิทธิชุมชนมีความสำคัญ ส่งเสริมเรื่องการสร้างการทำความเข้าใจต่อสาธารณะเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” โดยการที่ต้องพยายามที่จะส่งเสริมสนับสนุนรากฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญต่อสังคมไทย

ในประเด็นเรื่องการสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการสร้างความเข้มแข็งโดยวิธีการคือการสร้างความตระหนักร่วมกัน การจัดฝึกอบรมทางวิชาการ และการช่วยชุมชนในการวางแผนจัดทำงบประมาณ การวางแผนและการจัดการ เป็นต้น โดยขอตัวอย่างของการดำเนินการในการส่งเสริมสิทธิชุมชน เช่น การสร้างขีดความสามารถ ภาครัฐควรจัดอบรมอาสาสมัครชุมชนเพื่อเรียนรู้และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะทางเทคนิคได้ เช่น การจัดทำ ผังเมือง การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ งบประมาณและการบริหารจัดการกองทุนพิชภัยจากสารเคมีที่ใช้ในอุตสาหกรรม เป็นต้น การจัดเสวนา เพื่อให้เกิดการพูดคุยกันระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน การจัดอบรมและเสวนาที่ว่านี้ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางอื่นที่หลากหลาย เช่น แหล่งประชาสัมพันธ์ของชุมชน สถานศึกษา รายการโทรทัศน์ วิทยุชุมชน ฯลฯ วิธีการดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลดีคือ การที่ทำให้เกิดการสร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชน เพื่อสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและใช้สิทธิในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนได้อย่างมั่นใจ และหน่วยงานของรัฐเองก็จะมีการยอมรับชุมชนมากขึ้น ดังนั้นการส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงในเรื่องสิทธิชุมชนแก่ประชาชนโดยทั่วไปถึงบทบาทความสำคัญและประเด็นของเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องได้รับการเคารพและปกป้องคุ้มครองโดยไม่ขาดตอน เพราะสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้เองจะเป็นตัวแปรสำคัญในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือคุ้มครองวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

7. บทสรุป

ผู้เขียนเห็นว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยควรส่งเสริมการให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ อีกทั้งควรทำการผลักดันสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นในทางความเป็นจริง โดยควรมีกฎทางกฎหมายกำหนดรายละเอียดแห่งสิทธิ กล่าวคือ การผลักดันกฎหมายที่มีเนื้อหาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติเพื่อเป็นการพัฒนาสิทธิชุมชนของไทยและเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ อีกทั้ง

ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสม และเพื่อเป็นกฎหมายกลางกำหนดกลไก หลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิ ตลอดจนทั้งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองสิทธิชุมชนให้ชัดเจน

ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดของการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน โดยพยายามผลักดันกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนคือ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ให้ออกมาเป็นกฎหมาย เนื่องจากร่างกฎหมายนี้จะกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนของสิทธิชุมชน เช่น หลักเกณฑ์มาอธิบายและการจำแนกประเภทของชุมชน บทนิยามของชุมชน สถานะของชุมชน ตลอดจนกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งของการใช้สิทธิชุมชน กำหนดรายละเอียดเรื่องกลไกการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทไว้ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. จะช่วยทำให้เกิดความชัดเจนของสิทธิชุมชนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชน สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรผลักดันให้ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ให้ออกมาเป็นกฎหมายให้สำเร็จเพื่อให้การใช้สิทธิชุมชนเกิดผลที่เป็นรูปธรรมเพื่อทำให้สิทธิชุมชนซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองให้เกิดผลในทางข้อเท็จจริงเพื่อการที่จะไปสู่เป้าหมายการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรและเพื่อประโยชน์ในการการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และหากความพยายามครั้งนี้สำเร็จย่อมเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาเรื่องของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยนั้นได้เผชิญมาอย่างยาวนานให้จบสิ้นลง

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.
- กอบกุล รายนาค. **พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน**. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549.
- จรัญ โฆษณานันท์. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ: สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาท. “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2550.
- _____. “สิทธิชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษาในกรณีจังหวัดตาก.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2558.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. **กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไทย: เส้นทางยังอีกไกลกว่าจะไปถึงฝัน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและพัฒนาสังคม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2553.
- เสน่ห์จามริก. **สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2549.
- เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. “เสน่ห์จามริกและยศสันตสมบัติ.” ในการประชุมสัมมนาเรื่อง ปาชุมชนในประเทศไทยแนวทางการพัฒนาสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (กพ.), 2545.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. **นิติสังคมศาสตร์ ฉบับ Legal pluralism พรมแดนความรู้ใหม่นิติศาสตร์ไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. **ฐานทรัพยากรในฐานะทุนชีวิตกับการจัดการแบบมีส่วนร่วมในฐานทรัพยากร... ทุนชีวิตของสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2556.
- Elinor Ostrom. **Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge. UK: Cambridge University Press, 1990.
- Kravchenko, S & Bonnie, J. **Human rights and the environment**. North Carolina: Carolina Academic Press, 2008.
- Leonard, L. & Kenny, P. **Sustainable Justice and the Community**. Bingley, UK: Emerald Group, 2010.

