

สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 กับตัวอย่างการละเมิด
สิทธิชุมชนในปัจจุบัน

ฐิติรัตน์ ยะอนันต์

สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
กับตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน
Community Rights under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2560
with Examples of Community Rights Violation

ฐิติรัตน์ ยะอนันต์*

Thitirat Yaanan

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตัวอย่างของปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยนำเสนอและยกตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนที่ปรากฏในปัจจุบัน และเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาลิทธิชุมชนที่อาจเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การศึกษานี้ยังศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การเคลื่อนไหวของภาคสังคมในเรื่องสิทธิชุมชนขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากร การปกครองท้องถิ่น และการศึกษาและให้ความรู้แก่คนในชุมชน การศึกษานี้เพื่อนำเสนอว่าสิทธิชุมชนอาจเป็นทางออกที่เป็นไปได้สำหรับการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรของประเทศไทย และเพื่อใช้สิทธิ

*อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; น.ม. สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: y.thitirat23@gmail.com

Lecturer at Faculty of Liberal Arts and Management Science, Kasetsart University; LL.B. Thammasat University; LL.M. in Natural Resources and Environmental Law, Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 15 ตุลาคม 2563, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 7 ธันวาคม 2563, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 14 ธันวาคม 2563.

ชุมชนเป็นเครื่องมือในการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

คำสำคัญ: สิทธิชุมชน, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, รัฐธรรมนูญ

Abstract

This study focused on the Community rights under the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560, 2017) toward natural resource exploitation and natural resource management. Current problems regarding natural resource exploitation and natural resource management were illustrated and possible solutions to solve these community rights that might occur under the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand were demonstrated. The study also investigated the public participation aspect in terms of natural resource management and usage by comparing between three constitutions, the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997, the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007, and the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017.

Social movements in community rights depended on the resource management, the local government, the education and the establishment of community right knowledge to the locals. This study illustrated that community rights could be an alternative solution for resolving natural resource degradation in Thailand. Community rights could be used as a tool to strengthen the community in natural resource management, maintenance, and utilization.

Keywords: community rights, natural resources management, Constitution of Thailand

1. บทนำ

พัฒนาการแนวคิดสิทธิชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในสิทธิมนุษยชนพบว่า ในระดับสากลได้ให้การยอมรับแนวคิดสิทธิชุมชนมาช้านานแล้ว ภายหลังจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้ายสุดนำมาซึ่งผลกระทบที่รุนแรงจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลก กระแสเรื่องแนวคิดเรื่องของสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชน จึงแพร่หลายเนื่องจากอิทธิพลของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประเทศทั้งหลายต่างหันมาใส่ใจประเด็นสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ¹ ประเด็นการหันกลับมาให้ความสำคัญต่อเรื่องสิ่งแวดล้อมทำให้หลายประเทศได้นำแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนไปเป็นทางเลือกหนึ่งในการเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานของสังคม คือ ชุมชน ผลของการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยส่งผลให้ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีจะต้องผูกพันตามพันธกรณีต่างๆ และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเอง โดยจากการศึกษาทิศทางของคำพิพากษาและการพิจารณาคดีขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ในปัจจุบันหลายประเทศได้มีการรับรองสิทธิชุมชนเอาไว้ในกฎหมายภายในและคำพิพากษาเป็นจำนวนมาก²

โดยการนำเสนอในบทความชิ้นนี้เน้นประเด็นการศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อทำความเข้าใจ "สิทธิชุมชน" ในทางกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างบทนิยามคำว่า สิทธิชุมชน เพื่อประโยชน์ในการทำทำความเข้าใจในสิทธิชุมชน

คำว่า สิทธิชุมชน ประกอบด้วยสองคำ คือ คำว่า สิทธิและชุมชน โดยนิยามคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมหรือความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้ยื่นต่อผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น สิทธิ คือ ประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับและยืนยันต่อผู้อื่นได้ หรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้³ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว สิทธิไม่ใช่เป็นเพียงอำนาจของบุคคลเท่านั้น แต่จะต้องมีส่วนความถูกต้องในตัวเองด้วย

¹ เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549), หน้า 335-340.

² ปวีตร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559), หน้า 56-58.

³ หยุต แสงอุทัย, ความรู้ เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 21 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 214.

จึงจะเรียกว่าสิทธิได้ ดังนั้น สิทธิ คือ ความชอบธรรมหรือความถูกต้อง” หรือ “อำนาจอันชอบธรรม” หรือ “อำนาจที่ถูกต้อง”⁴

คำว่า ชุมชน ถือเป็นข้อความคิดสำคัญในวิชาสังคมวิทยา โดยคำว่า ชุมชน (Community) เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างบทนิยามของคำว่า ชุมชน ดังนี้

คำว่าชุมชน หมายถึง หมู่คณะซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ มีลักษณะคล้ายกับคณะบุคคลหรือหมู่คณะอื่นที่เป็นหน่วยในทางสังคม เช่น สมาคม โดยต่างมีความมุ่งหมายใดมุ่งหมายหนึ่งร่วมกัน

กิตติศักดิ์ ปรกติ ให้ความหมาย ชุมชน คือ กลุ่มคนที่รวมตัวกันโดยไม่มีแบบแผน แต่ยึดโยงกันด้วยคุณค่า บรรทัดฐาน ประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันตามธรรมชาติ⁵

“ชุมชน” ความหมายดั้งเดิมหมายถึง หมู่ชน กลุ่มคน ที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ในความหมายที่กว้างขวางออกไปในสังคมสมัยใหม่ ปรากฏเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมากมายที่สมาชิกอาจไม่ได้อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน แต่มีความผูกพัน มีผลประโยชน์เดียวกัน มีชะตากรรมร่วมกัน สมาชิกแต่ละคนนิยามตนเองว่าเป็นหนึ่งในวงสัมพันธ์นั้นและสังคมที่รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น⁶

โดยตัวอย่างของคำว่า ชุมชน ที่ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 ให้นิยามคำว่า “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและต่อเนื่อง โดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน หรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรมความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน⁷

ประการถัดไปผู้เขียนขอยกตัวอย่างบทนิยามของคำว่า สิทธิชุมชน โดยตัวอย่างการนิยาม เช่น ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก กล่าวว่า สิทธิชุมชน คือ การให้ชุมชนชาวบ้านมีสิทธิในการเลือกอนาคตของตนเอง เป็นตัวของตัวเอง เป็นอิสระโดยตัวเองในสถานการณ์ปัจจุบันชาวบ้านจำเป็น

⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักประชาสัมพันธ์, 2555), หน้า 12-13.

⁵กิตติศักดิ์ ปรกติ, **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 53-59.

⁶สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **เรื่องเดิม**, หน้า13.

⁷พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 12.

จะต้องเรียนรู้ชุมชนที่เขาอยู่ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิปัญญาเหล่านี้เป็นสิ่งที่โลกกำลังจ้องอยู่ เขาต้องเรียนรู้ที่จะเชื่อมสิ่งที่เขามีอยู่กับการต้องการ ความคาดหวังจากโลกภายนอก เท่าทันที่จะปกป้องสิทธิของเขา ในขณะที่เดียวกันก็ใช้สิทธิที่จะพิสูจน์ให้โลกเห็นว่า เขาสามารถทำประโยชน์ให้กับโลกได้ อย่างน้อยที่สุดปกป้องรักษาทรัพยากรของโลก⁸

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิที่ไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐแต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร”

โดยสรุปนิยามของคำว่า “สิทธิชุมชน หรือ Community Rights” หมายถึง หมู่ชน หรือกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ร่วมกันมีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตเป็นชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชน หรือหลายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มคนในชนบทเท่านั้นแต่จะรวมถึงกลุ่มคนในเมืองด้วย กลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกลุ่มคนนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมายที่ประเพณีหรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน¹⁰

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นสิทธิชุมชนในประเทศไทยเป็นสิทธิประเภทที่เกิดขึ้นตั้งแต่ดั้งเดิมคู่กับวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรมสังคมมานาน และจากการศึกษาพบว่า ในการเรียกร้องสิทธิชุมชนของไทยมักใช้เหตุผลเรื่องของการจารีตของชุมชนที่มีมาอย่างยาวนาน การศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนมีรากฐานของสิทธิที่มีการเกิดขึ้นและดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน นักวิชาการฝ่ายที่อาจเรียกได้ว่าเป็นฝ่าย “กระแสชุมชนนิยม” ได้ให้ความเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม การปฏิเสธและไม่รับรองสิทธิชุมชนนั้นถือว่าการลดทอนสิทธิที่ชุมชนที่เคยรับรองมาอย่างยาวนานในกฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายภายในของประเทศไทยจึงควรต้องรับรองแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งผลให้เกิดเป็นความสำเร็จ คือ ความเข้มแข็งของชุมชนดังที่ปรากฏตัวอย่างความสำเร็จของชุมชนในหลายๆ ประเทศ¹¹

แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนของประเทศไทย ถึงแม้จะปรากฏตัวอย่างยาวนานอยู่คู่กับวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรมสังคมมานาน แต่ในทางความเป็นจริงยังปรากฏข้อถกเถียงถึงความ

⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า15.

⁹ กอบกุล ราชะนาคร, “พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน,” ในการประชุมโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), หน้า 35.

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า18.

¹¹ กอบกุล ราชะนาคร, เรื่องเดิม, หน้า 57- 61.

แน่นอนและความชัดเจนทางกฎหมายของประเด็นทางสิทธิชุมชนโดยนักกฎหมายอยู่ โดยเหตุผลของเรื่องอาจเป็นเพราะว่าลักษณะของสิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่จำเป็นต้องศึกษาผ่านแนวคิดสังคมวิทยา กฎหมาย (Legal Sociology) เพราะสิทธิชุมชนมีลักษณะของการศึกษาความเป็นไปของสภาพสังคม ประกอบกับการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชน ทั้งนี้ การศึกษาสังคมวิทยากฎหมาย หมายถึง การศึกษา สังคมวิทยาและกฎหมาย โดยการศึกษาและมองกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ในสังคมที่มีความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์อื่นๆ ตามหลักเหตุและผล โดยสังคมวิทยากฎหมายจะศึกษาถึงแรง กระตุ้นในการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเช่นนั้นและผลที่เกิดขึ้นตามมา รวมไปถึงอิทธิพลทาง ศาสนาและเศรษฐศาสตร์ที่มีต่อพฤติกรรมของคนในสังคมในการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ด้วย¹² แนวคิดสังคมวิทยากฎหมายยังไม่ถือเป็นรูปแบบวิธีการศึกษากฎหมายที่เป็นกระแสหลักของ การศึกษากฎหมายในประเทศไทย ดังนั้นอาจด้วยเหตุผลนี้เองทำให้ปรากฏเรื่องของความสับสนใน การบังคับใช้สิทธิชุมชนในทางกฎหมายอยู่พอสมควรในช่วงแรกของการบังคับใช้สิทธิชุมชนภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วัตถุประสงค์ แห่งการศึกษาเปรียบเทียบสิทธิชุมชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยจากการศึกษาพบว่า จุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมของประเด็นสิทธิชุมชน คือ การบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนเป็นลายลักษณ์ อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปรากฏประเด็นสิทธิ ชุมชนอย่างต่อเนื่องกันมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนมาถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ปรากฏการรับรองเรื่องของสิทธิ ชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้ตามหลักการเรื่อง ความเป็นกฎหมาย สูงสุดของรัฐธรรมนูญย่อมรับว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีสถานะลำดับศักดิ์ทางกฎหมายในลำดับ สูงสุด รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจรัฐต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการ ตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับบุคคล และรัฐธรรมนูญยังเป็นกฎหมายพื้นฐานในการจัดความสัมพันธ์ ทางอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครอง ดังนั้นตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก การจำกัดควบคุมเขต อำนาจของรัฐ การใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานของอำนาจ ประการที่สอง การคุ้มครองสิทธิประชาชน โดยสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ

¹² ศศิกา พงษ์ภูวนาจันทร์, “สำนักกฎหมายบ้านเมืองสมัยใหม่: ข้อความคิดว่าด้วยกฎหมายในทฤษฎีของ Hans Kelsen และ H.L.A. Hart และข้อวิจารณ์,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 28.

ในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐและในฐานะปัจเจกบุคคลและชุมชน เนื่องจากเป็นการรับรองสิทธิที่กฎหมายรับรองเอาไว้และสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติหรือสิทธิมนุษยชน¹³

นอกจากการบัญญัติรับรองประเด็นสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ในส่วนของภาคประชาชนและชุมชนยังมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยอ้างอิงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ชุมชนแม่ทา จังหวัดลำพูน ชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราชและชุมชนอำเภอมะเอน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น โดยคำว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่น หมายถึง กฎ กติกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยถูกตราขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นการผลักดันแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนผ่านข้อบัญญัติท้องถิ่นจะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น เนื่องจากข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และส่งผลให้เกิดการผลักดันแนวทางจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อย่างชอบธรรมและอำนาจของประชาชนตามกฎหมาย ที่นำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้นับเป็นวิธีการของการเรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นที่พบในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามการบัญญัติออกมาในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรของแต่ละชุมชนนั้นมีข้อจำกัด คือ ความเข้มแข็งของแต่ละชุมชนเอง พบว่า ยังมีชุมชนที่มีความสามารถในการผลักดันจนเกิดข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรยังมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนชุมชนทั้งหมดในประเทศไทย อีกทั้งรายละเอียดของในส่วนของข้อบัญญัติท้องถิ่นยังต้องยึดโยงอยู่กับตัวบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีปัญหาในรายละเอียดอยู่ค่อนข้างมากในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการบัญญัติออกมาเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรนับว่าเป็นทิศทางที่ดีในการตื่นตัวของภาคประชาชนในท้องถิ่นและความพยายามในการเรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติรูปแบบใหม่ขึ้นในสังคมแต่ยังไม่อาจเป็นคำตอบที่เด็ดขาดให้แก่การแก้ไขการละเมิดสิทธิชุมชนที่ปรากฏในปัจจุบันได้ เนื่องจากการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนในทางความเป็นจริงนั้นต้องอาศัยความเข้มแข็งของหลายฝ่าย เช่น การมีกฎหมายลำดับรองที่จำเป็นต้องรับรองสิทธิชุมชนและกำหนดรายละเอียดของสิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม ทศนคติของหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่

¹³ ไขวณะ ไตรมาศ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 6, 17 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2547): 131-133.

ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน การทำงานร่วมกับชุมชนและประชาชนในพื้นที่ในการจัดการทรัพยากร ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชน การให้ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิชุมชนซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยการแก้ปัญหา ร่วมกันอย่างบูรณาการจากหลายภาคส่วน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เหตุผลของการรับรองบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นเพื่อที่จะสนับสนุนการรับรองบัญญัติสิทธิต่างๆ ไว้เพื่อเป็นการทำให้นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีความเข้มแข็งมากขึ้น กล่าวคือ เพื่อเป็นการเพิ่มสภาพการบังคับใช้และก่อให้เกิดผลในทางที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนเป็นการรับรองและส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการใช้สิทธิต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ อีกทั้งเพื่อเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนและชุมชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพราะประชาชนและชุมชนจะสามารถอ้าแขน “สิทธิ” ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเพื่อไปใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางศาล หากมีเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องเรียกร้องสิทธิท้ายสุดคือ เป้าหมายเพื่อลดความไม่ยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งการรับรองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชน ไว้รัฐธรรมนูญย่อมจะส่งผลดีในทางปฏิบัติมากกว่าการไม่บัญญัติรับรองไว้

2. การศึกษาและเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยเมื่อทำการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 นั้น จะปรากฏมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 และมาตรา 43 ส่วนที่สองในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐในมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้รัฐอนุรักษ์ คุ้มครอง ปันฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม และในมาตรา 58 ให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) หรือทำการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA)¹⁴ และรับฟังความคิดเห็นของ

¹⁴ สิริพิชญ์ชนก คุณประเสริฐ, “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA),” *Academic Focus* (ตุลาคม 2561): 1-2.

ประชาชนก่อนดำเนินโครงการต่างๆ โดยประเด็นเรื่องหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะขอกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

ในบทความนี้ผู้เขียนจะนำเสนอประเด็นจากการศึกษาโดยการนำรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาทำการศึกษาโดยเปรียบเทียบและอธิบายความเปลี่ยนแปลงที่พบ โดยประเด็นที่จะนำเสนอมีดังต่อไปนี้

2.1 สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 46 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁵

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน¹⁶

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 43 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริม ภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผล

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 46.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 66.

การพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ¹⁷

โดยสรุปการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับข้างต้น ในประเด็นสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลพบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การกำหนดให้สิทธิชุมชนให้อยู่ใน หมวดที่ 5 เรื่องหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 บัญญัติว่า รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁸ ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2 สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม

การศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวถึงสิทธิที่ประชาชนในการที่จะมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม ปรากฏตามมาตรา 43 และยังกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 และ 58 ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ในการที่จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อีกทั้งมีการกล่าวถึงประเด็นการรับฟังความเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการต่างๆ โดยปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 15.

อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง¹⁹

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของมาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่า มีการบัญญัติเรื่องของสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจน ในประเด็นการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ต้องมีบุคคลที่คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและยังกำหนดรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องภาครัฐหากไม่ปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองเอาไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา 56 โดยกำหนดเงื่อนไขเรื่องของการใช้สิทธิใดๆ มีเงื่อนไขของการใช้สิทธิ คือ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 67²⁰ โดยหากพิจารณาพบว่า เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้มีสิทธิอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งรับรองสิทธิของชุมชนในการที่สามารถจะฟ้องภาครัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติเมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ลักษณะการบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นไปตามที่เคยปรากฏการบัญญัติรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นรับรองสิทธิชุมชนสอดคล้องกับตัวบทบัญญัติเดิมในพุทธศักราช 2540 แทบจะทั้งสิ้นในแง่ของหลักการแต่ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การตัดประเด็นเรื่อง “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนที่เคยเผชิญในสมัยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 56.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67.

บังคับให้ออกไปเพื่อเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลและสิทธิชุมชนดังปรากฏแนวทางของคำพิพากษาที่สำคัญอย่างมากที่ขอยกมากล่าวถึงคือ ของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ที่มีความสำคัญในการศึกษาเรื่องสิทธิทางสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน คำพิพากษานี้ได้วางหลักประการหนึ่ง คือ เรื่องสภาพบังคับของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เรื่องของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องของสิทธิชุมชนนั้น จำต้องมีการบังคับแบบอัตโนมัติ (Automatic Protection) สอดรับกับหลักการทางรัฐธรรมนูญเรื่องสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีสภาพบังคับทันที โดยจำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองออกมารองรับ

ทิศทางการตีความของศาลไทย ภายหลังจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 พบว่า มีทิศทางยอมรับสภาพการบังคับโดยทันทีของสิทธิชุมชน โดยสรุปผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า การตีความเพื่อให้สิทธิชุมชนสามารถใช้บังคับได้ทันทีโดยการกำหนดเงื่อนไขโดยให้มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเนื้อหาแห่งสิทธิเพื่อรับรองสิทธิชุมชน ทั้งนี้การที่ระบุไว้ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นเพียงเพื่อกำหนดไว้เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลให้รัฐ กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของชุมชนต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิ²¹ ดังนั้น การรับรองหลักการสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดและมีสภาพบังคับโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลูกมารองรับรายละเอียด การตีความตามแนวทางแบบการบังคับแบบอัตโนมัติ (Automatic Protection) เพื่อจะทำให้การละเมิดสิทธิของชุมชนย่อมเกิดขึ้นน้อยลง

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อบทบัญญัติจะพบความเปลี่ยนแปลง คือ ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนหรือบัญญัติรับรองสิทธิในฟ้องร้องรัฐ ตามที่เคยรับรองในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้น โดยปรากฏการรับรองในมาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเมื่อพิจารณาต่อบทข้างต้นจะพบว่า มีลักษณะการบัญญัติที่นำเอาเงื่อนไข “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” กลับมาใช้อีกครั้ง

²¹ ภาควิชา นิติศาสตร์, ปัญหาการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.), หน้า 15.

2.3 สิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปรากฏรายละเอียดสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น ในมาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ²²

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ปรากฏรายละเอียดสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น ภายในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว²³

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ปรากฏรายละเอียดสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น ในมาตรา 43 และมาตรา 58 ทั้งนี้จากศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า ไม่ได้รับรองสิทธิแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่อการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐไว้ในรูปแบบอย่างที่เคยมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ แต่ปรากฏความเปลี่ยนแปลง คือ ได้ทำการบัญญัติเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด กล่าวคือ บัญญัติโดยกำหนดเงื่อนไขของการเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงาน และเพิ่มให้หน่วยงานนั้นมีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเสนอที่เกิดจากการเข้าชื่อกันของประชาชน กล่าวคือ การใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ เปลี่ยนแปลงจากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลคนเดียวไปเป็นการเข้าชื่อ “โดยมีเงื่อนไข” ซึ่งไม่มีเงื่อนไขระบุไว้ชัดเจนว่าจะต้องมีจำนวนกี่คนปรากฏตามมาตรา 43 (3)²⁴

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 59.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 57.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43.

ในบทบัญญัติมาตรา 58²⁵ หน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาจะพบว่า เป็นการเปลี่ยนจากสิทธิชุมชนตามมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือเปลี่ยนเรื่องของ “สิทธิ” มาบัญญัติให้เป็น “หน้าที่ของรัฐ” แทน ในมาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่อง การกำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องของการจัดทำ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและจัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนิน โครงการที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

โดยจากการศึกษาพบว่า แนวคิดการเพิ่มเติมเรื่องหน้าที่ของรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการให้ความเห็นจากนักกฎหมายแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเพิ่มหมวดหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากมองว่า ทำให้เกิดความชัดเจนเพราะเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐที่ต้องดำเนินการให้กับประชาชนและเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้อง ดำเนินการเพื่อความสุขของประชาชนและสังคม ตัวอย่างนักกฎหมายที่เห็นด้วยกับแนวความเห็นนี้ เช่น สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้แสดงความเห็นประเด็นเรื่องหน้าที่ของรัฐว่า รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้เป็นครั้งแรก เพื่อกำหนดให้รัฐมี หน้าที่ที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับประชาชน เนื่องจากเป็นมาตรการ พื้นฐานที่รัฐควรจะทำให้กับประชาชน และที่ผ่านมาในบางเรื่องแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ ประชาชนมีสิทธิในเรื่องนั้น ประชาชนก็จะมีแต่สิทธิแต่ไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ จึงต้องบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง โดยกำหนดไว้แต่เรื่องสำคัญๆ เท่านั้น เพื่อบังคับให้รัฐทำตามหน้าที่ที่ กำหนดไว้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่²⁶

ส่วนฝ่ายความเห็นที่สอง คือ ไม่เห็นด้วยในการเพิ่มเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ใน รัฐธรรมนูญ เพราะเหตุผลสามประการ คือ 1) มองว่าเป็นการตัดโอกาสของพรรคการเมืองในการ เสนอนโยบายต่อประชาชน 2) มองว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการ รัฐอาจถูกฟ้องร้องถูก อภิปรายไม่ไว้วางใจและดำเนินคดีอาญาได้อย่างง่ายดาย หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ 3) รัฐธรรมนูญควรกำหนดกรอบกว้างๆ ไว้มากกว่ามิฉะนั้นจะกลายเป็นคู่มือการดำเนินงานของ รัฐบาล²⁷

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 15.

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560** [Online], available URL: https://www.ubu.ac.th/web/files_up/00032f2019072617120912.ppt, 2563 (พฤศจิกายน, 13).

²⁷ วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, **“หน้าที่ของรัฐ” แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** [Online], available URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=31523, 2563 (พฤศจิกายน, 13).

ในประเด็นหน้าที่ของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่พบว่า กำหนดรายละเอียดในประเด็นสิทธิชุมชน คือ หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหากมีการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อความสงบสุข สุขภาพ หรือวิถีชีวิตของประชาชนหรือชุมชนหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม

โดยสรุปผู้เขียนพบว่า ความเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ที่ปรากฏเพิ่มขึ้นใหม่นี้ มีการกำหนดสาระเบื้องต้น คือ การกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องจัดการสวัสดิการและเรื่องต่างๆ ให้กับประชาชนอีกทั้งจากการศึกษาพบว่า หน้าที่ของรัฐ จะแตกต่างจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยบทบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐนั้น จะมีสภาพบังคับให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ และเป็นเหตุในการฟ้องร้องของประชาชนให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ได้ ส่วนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการก็ไม่น่าจะเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการรับรองสิทธิชุมชน โดยเปลี่ยนแปลงประเด็นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประเด็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม โดยการเปลี่ยนสิทธิชุมชนไปเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐ โดยในความเห็นของผู้เขียนมองว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของสิทธิชุมชนซึ่งมีพื้นฐานมาจากกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายสิทธิมนุษยชนและเป็นเรื่องของการใช้สิทธิแบบรวมหมู่ และยังเป็นแนวคิดที่ล้าหลัง เพราะใช้วิธีการจัดการทรัพยากรที่กำหนดให้รัฐเป็น “ผู้มีหน้าที่จัดการสิ่งแวดล้อม” กล่าวโดยสรุปผู้เขียนเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสิทธิชุมชนไปเป็นหน้าที่ของรัฐย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีกฎหมายสิ่งแวดล้อม และสถานการณ์ความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมโลกที่เน้นเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.4 เรื่องขององค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาพบว่า ปรากฏแนวคิดเกี่ยวกับองค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อมใน มาตรา 56 วรรคสอง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁸ โดยสรุปความเปลี่ยนแปลงภายใต้รัฐธรรมนูญสองฉบับข้างต้นนี้พบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องขององค์การอิสระเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนในรายละเอียดขององค์การอิสระว่าจะมีองค์ประกอบและอำนาจอะไร

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67²⁹ กำหนดการดำเนินการโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องผ่านกระบวนการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก ประเด็นการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ขั้นตอนที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและขั้นตอนที่ 3 การให้ความเห็นขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สรุปคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในการให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพเอาไว้อย่างชัดเจน

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติมีความเปลี่ยนแปลง คือ ได้ตัดประเด็นเรื่ององค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อมออกไปทำให้กระบวนการก่อนการดำเนินโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเหลือผ่านกระบวนการสองขั้นตอนเท่านั้น ทั้งนี้เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2560 รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.2553 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560 และถือเป็นการสิ้นสุดหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (กอสส.)³⁰ ทั้งนี้เมื่อศึกษาเหตุผลเพิ่มเติมพบว่า ปัญหาในทางปฏิบัติ คือ แนวคิดของการบัญญัติเรื่ององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีปัญหาเรื่องของงบประมาณและปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการงานที่มีความซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยงานเดิม ทำให้งานที่ได้ปฏิบัติขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 56 วรรค 2.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67.

³⁰ กุศลา จรุงกิจอนันต์, อวสาน “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” มาตรา 67 วรรคสอง รธน.50** [Online], available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/643362>, 2563 (สิงหาคม, 29).

จนเป็นเหตุผลพิจารณาประการหนึ่งที่ทำให้มีการยกเลิกประเด็นเรื่องขององค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อมออกไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.5 ประเด็นแนวคิดเรื่องแนวนโยบายแห่งตามรัฐ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาพบว่า ภายใต้นั้นไม่ปรากฏประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พบว่า ภายใต้มหาบท 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 85³¹ ซึ่งกำหนดรายละเอียดว่ารัฐต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับประเด็นด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามรายละเอียดของมาตรา 85

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นิยามของคำว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน³² ภายใต้มหาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 72³³ กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ทั้งนี้โดยจากการศึกษาเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72 พบว่า จุดร่วมของแนวคิดทั้งสองมาตราคือ มีการวางประเด็นเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐในประเด็นเรื่องของที่ดิน การวางผังเมือง และการจัดสรรทรัพยากรน้ำไว้คล้ายกัน

แต่เมื่อศึกษาพบว่า จุดต่างในประเด็นของภายใต้มหาบท 85 (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกล่าวถึงประเด็นการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษเอาไว้ และยังกล่าวถึงเรื่องของการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า มี

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 85.

³² คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548), หน้า 465.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 72.

การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเอาได้อย่างชัดเจนในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่ตามมา คือ เป็นการส่งเสริมการดำเนินนโยบายของรัฐที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

ส่วนในมาตรา 72 (5) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม กล่าวถึงเรื่องของการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือก แต่หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 72 พบว่า ไม่ได้มีการกล่าวถึงหรือรับรองเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด แต่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 43 วรรคท้าย³⁴ ที่ว่าการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชน ให้หมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43

3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ประชาชน ชุมชน ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้เข้ามามีบริหารจัดการ ดูแล การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเองจะช่วยส่งเสริมสิทธิชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองเอาไว้แล้ว ให้ปรากฏขึ้นในเชิงความเป็นจริงและมีการรู้จักและยอมรับอย่างเป็นวงกว้างมากขึ้น

ทั้งนี้จากการศึกษาปรากฏแนวคิดที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งของนักเศรษฐศาสตร์และนักสิ่งแวดล้อมผู้ได้รับรางวัลโนเบลชื่อว่า Elinor Ostrom ผู้ที่ได้เสนอแนวคิดให้ชุมชนร่วมกันในการจัดการทรัพยากรส่วนรวม (Self-Organized Common Property) เพื่อแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการนำเสนอรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชุมชน (Community-Based Natural Resource Management: CBNRM) เพื่อเป้าหมายของการจัดการทรัพยากรเพื่อให้รัฐและชุมชนสามารถหลีกเลี่ยงโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม โดยจากการศึกษาผู้เขียนมองว่า แนวคิดข้างต้นนี้จะช่วยส่งเสริมสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นในทางความเป็นจริง

ประเด็นแนวคิดของ Elinor Ostrom เป็นการนำเสนอประเด็นแนวคิดการผลักดันบทบาทให้ชุมชนและการส่งเสริมสิทธิชุมชนจะส่งเสริมให้การจัดการทรัพยากรส่วนรวมของส่วนรวมเกิดขึ้นเพื่อผลท้ายที่สุดคือการนำไปสู่การจัดการทรัพยากรที่มีความยั่งยืน Elinor Ostrom นำเสนอแนวคิดที่ว่าจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 12.

ได้แก่ ประการแรก การเสวนา เน้นเรื่องของการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเพื่อให้คนในชุมชนเข้ามาแลกเปลี่ยนข่าวสารและแลกเปลี่ยนแนวความคิด และความเห็นของคนในชุมชน เพื่อเป้าหมายของการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนและเพื่อให้คนในชุมชนสร้างสิ่งที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน (Participation) และการหาฉันทมติร่วมกัน (Consensus) ของคนในชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ตลอดจนทิศทางการใช้สิทธิชุมชนของชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ ประการที่สอง การปฏิรูปแนวนโยบายและกฎหมาย เพื่อปรับแก้ไขกฎหมายและแนวนโยบายเพื่อให้สอดคล้องและมีลักษณะที่ส่งเสริมแนวคิดสิทธิชุมชน และประการที่สาม เน้นเรื่องของการสร้างขีดความสามารถให้กับคนในชุมชน (Capacity-Building) ที่สมควรอย่างยิ่งที่จะพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนเองให้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิชุมชน และจะสอดคล้องไปกับแนวคิดการที่ชุมชนที่มีความสามารถจึงจะทำให้ชุมชนมีความสามารถไปจัดการเรื่องของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนของตนให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด³⁵

แนวคิดของ Elinor Ostrom กล่าวคือ ในรูปแบบการจัดการที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาการจัดการทรัพยากรเองจะสามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดในการจัดการทรัพยากร กล่าวคือ การจัดการที่ให้อำนาจแก่ชุมชนเป็นผู้จัดการโดยตรง หรือการจัดการโดยให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดการทรัพยากรไม่สามารถแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติได้โดยพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังส่งผลทำให้ทรัพยากรในพื้นที่ของชุมชนนั้นๆ ลดน้อยลงและเกิดการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่มากขึ้นตามไปด้วย ส่วนแนวทางการจัดการที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมการแบ่งปันผลประโยชน์จะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นเป็นไปอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อเกิดความสมดุลและยั่งยืน³⁶

แต่อย่างไรก็ตาม Elinor Ostrom ได้นำเสนอข้อความคิดที่ว่า ระบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนเองก็อาจจะมีลักษณะทั้งแบบที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวได้เช่นกัน กล่าวคือ เหมือนกับการจัดการทรัพยากรภายใต้ระบบอื่นๆ ที่มีปัจจัยหลายประการเข้ามาเป็นองค์ประกอบที่เข้ามากระทบต่อตัวแปรต่างๆ ตัวอย่างเช่น ประเด็นประสิทธิภาพของการรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรของคนในชุมชน ประเด็นเรื่องของผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ประเด็นการบริหารจัดการงบประมาณ ประเด็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สมาชิกให้เกิดมีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับผลประโยชน์และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ประเด็นการสร้างให้

³⁵ นิตยา โพธิ์นอก, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า), หน้า 139.

³⁶ อรรถัย อินตะไชยวงศ์, “สิทธิชุมชน ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น 1, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 178-179.

สมาชิกในชุมชนมีความเข้าใจต่อต้นทุนของคนในชุมชนเองที่มีความต่างกันเพื่อสร้างเสถียรภาพความเข้าใจและความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในชุมชน เป็นต้น³⁷

4. ประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิชุมชน

ถึงแม้ว่าการรับรองสิทธิชุมชนไว้อย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะผ่านระยะเวลานานกว่า 20 กว่าปีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับ แต่ก็ตามปัญหาของการละเมิดสิทธิชุมชนที่ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาจึงขอนำเสนอตัวอย่างปัญหาของการละเมิดสิทธิชุมชน ดังต่อไปนี้

ในการศึกษาประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิชุมชนนั้น เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลไทยจะปรากฏให้เห็นถึงประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนผ่านคำพิพากษาหลายฉบับ ตัวอย่างของปัญหาของการบังคับใช้สิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติในสังคมไทย ได้แก่ 1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2545³⁸ 2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547³⁹ 3) คำพิพากษาศาลฎีกา คดีหมายเลขแดงที่ 5818/2549⁴⁰ หรือคดีเกาะมาหยา จังหวัดกระบี่ 4) คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ประเด็นเรื่องของการบังคับของสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญที่จะต้องเป็นการบังคับสิทธิให้เกิดขึ้นทันที ซึ่งในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 พิพากษาว่า ตามหลักการของกฎหมายสากลและโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมต้องการใช้สิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองเอาไว้แล้ว สามารถบังคับใช้ได้โดยทันที ไม่จำเป็นต้องรอกฎหมายลำดับรองออกมาแต่อย่างใด⁴¹ ภายหลังคำพิพากษานี้ได้รับการยกให้เป็นคำพิพากษาที่มีความชัดเจน อีกทั้งยังมีความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพและเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ได้ถูกนำไปเป็นหลักที่ใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในอีกหลายคดีที่ได้มีการตัดสินต่อมาในภายหลัง โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 สอดคล้องกับหลักการที่ว่า สภาพบังคับของสิทธิตามรัฐธรรมนูญเรื่องของสิทธิ

³⁷ Elinor Ostrom and Charlotte Hess, *Private and Common Property Rights* (Bloomington: Indiana University, 2007), p. 346.

³⁸ ภาสพงษ์ เรณูมาศ, “สถิติคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่อดีต-พ.ศ. 2556),” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 15, 43 (มกราคม - เมษายน 2556): 52.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, 60.

⁴⁰ มูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม, *คดีหมายเลขแดงที่ 5818/2549* [Online], available URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/048.pdf>, (กันยายน, 13).

⁴¹ มูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม, *คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552* [Online], available URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wpcontent/uploads/087.pdf>, 2563 (กันยายน, 13).

ด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องของสิทธิชุมชนที่จำเป็นต้องมีการบังคับแบบอัตโนมัติ (Automatic Protection) หรือ สภาพบังคับอัตโนมัติ (Self-Executing) โดยภายหลังทิศทางการตัดสินใจของศาลไทยเริ่มมีการรับรองแนวคิดสภาพบังคับอัตโนมัติและเป็นการหมุดหมายของคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยคดีอื่นๆ ที่ตามมา ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หรือคดีมาบตาพุด เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2553 คำพิพากษานับนี้พบว่า มีแนวทางของการตัดสินที่สอดคล้องกับแนวคิดการรับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดผลสะท้อนในวงกว้างต่อทิศทางของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิ่งแวดล้อมและกระบวนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยประเด็นสำคัญที่ศาลได้วางหลัก คือ เบื้องต้นในระหว่างพิจารณา ศาลได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้ระงับการดำเนินโครงการทั้ง 76 โครงการ การมีคำสั่งให้ความคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าวนี้ ศาลได้ยืนยันหลักกฎหมายสำคัญหลายประการโดยเฉพาะการมีผลบังคับทันทีของบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และ 67 โดยจำเป็นไม่ต้องรอให้มีกฎหมายลำดับรองออกมาอนุวัติการคำพิพากษาในคดีนี้จึงเป็นหมุดหมายหนึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยซึ่งได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลตามมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยระบุว่าถึงแม้ยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธิไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกอ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าว⁴² 5) คดีสิทธิชุมชนแม่่อมกิ คดีหมายเลขแดงที่ 1737/2551⁴³ เป็นตัวอย่างของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ คำพิพากษาคดีชุมชนบ้านแม่่อมกิ เป็นกรณีว่าด้วยการที่ประชาชนถูกฟ้องในความผิดฐานบุกรุกป่า โดยมีประเด็นของกฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ.2507 ศาลได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 1737/2551 โดยคำพิพากษาได้อ้างว่ากรณีตามข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นเรื่องของการทำเกษตรแบบไร่หมุนเวียน โดยผลจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้อนุญาตผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำกินได้ และปรากฏประเด็นเรื่องจำเลยสำคัญผิดว่าตนเองสามารถอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวได้ การกระทำของจำเลยจึงขาดเจตนา จึงพิพากษายกฟ้อง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาคำพิพากษานับนี้ได้มีการรับรองข้อเท็จจริงโดยยืนยันว่าชุมชนหมู่บ้านแม่่อมกิ ตำบลแม่ะหวาง อำเภอสองยาง จังหวัดตาก เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินมาเป็นเวลานานก่อนประกาศเขตป่าสงวนท่าสองยาง อีกทั้งปรากฏว่ามีมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่อนผันให้ทำกินได้ก็เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการประกาศเขตป่าสงวนทับ

⁴² มูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม, คดีมาบตาพุด ฟ้องให้โรงงานปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 [Online], available URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/039.pdf>, (กันยายน, 15).

⁴³ มูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม, คดีสิทธิชุมชนบ้านแม่่อมกิ [Online], available URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/052.pdf>, (พฤศจิกายน, 13).

ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชุมชนดังกล่าวได้ อาจกล่าวได้ว่า คดีสิทธิชุมชนแม่่อมกิเป็นตัวอย่างของการละเมิดสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นจริง และประเด็นการต่อสู้เพื่อเรียกร้องและรับรองสิทธิชุมชนโดยภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คดีสิทธิชุมชนแม่่อมกิจึงถือเป็นตัวอย่างของคำพิพากษาที่สะท้อนถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ปลายเหตุของภาครัฐ และขณะเดียวกันก็แสดงบทบาทของฝ่ายตุลาการในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 66 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แต่อย่างไรก็ตาม แม้บทบาทของศาลไทยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้รับรองสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจนในคำพิพากษาต่างๆ รวมถึงมีการวางรากฐานให้เรื่องของสิทธิชุมชนว่า ให้สิทธิชุมชนมีการบังคับแบบอัตโนมัติก็ตาม แต่จากสถิติที่รวบรวมโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังปรากฏการร้องเรียนในการละเมิดและปัญหาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่ยังปรากฏอยู่เป็นจำนวนมากเมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดของสถิติการร้องเรียนพบว่า ในปี 2550-2562 โดยประเด็นที่น่าสนใจพบว่า ประเด็นการละเมิดนั้นมีหัวข้อที่หลากหลายซึ่งกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในหลายรูปแบบ ตัวอย่างของประเด็นที่มีการร้องเรียน ได้แก่สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะประเภทที่ดินและป่าไม้ ปัญหาการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาการดำเนินโครงการในโรงงานประเภทต่างๆ ปัญหาการจัดการน้ำ การจัดการขยะ/สิ่งปฏิกูล เป็นต้น อีกทั้งจากสถิติพบว่า ผู้ที่ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้ทำละเมิดต่อสิทธิชุมชนนั้นมีสถานะทั้งที่เป็นภาคเอกชนและภาครัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการ ทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน เช่น การละเมิดสิทธิชุมชนในการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตป่าไม้ ที่ยกตัวอย่างกรณีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรประเภทป่าไม้เนื่องจากเป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและเอกชนที่มีมาอย่างยาวนานหลายทศวรรษเนื่องจากการต่อสู้ระหว่างการใช้ประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ของภาครัฐ ว่าด้วยเรื่องของผลประโยชน์ของส่วนรวมในการบริหารทรัพยากรของประเทศ รัฐต้องการควบคุมพื้นที่และจัดการป่าเพื่อการอนุรักษ์ กับข้อต่อสู้ของประโยชน์ของปัจเจกบุคคลและกรณีปัจเจกบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน ที่ต้องการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่า เพื่อใช้พื้นที่ป่าเพื่อการอาศัยและเพื่อประโยชน์ ปัญหาที่สมควรพิจารณาต่อไป คือ ในทางความเป็นจริงของชุมชนในประเทศไทยว่ามีชุมชนอยู่อีกเป็นจำนวนมากที่พื้นที่ของชุมชนที่มีการใช้ และอาศัยมาอยู่ก่อนเป็นเวลานานแล้วภายหลังพื้นที่นั้นๆ ถูกประกาศเขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ปัญหานี้เกิดจากการบริหารจัดการพื้นที่โดยอาศัยแนวคิดอำนาจนิยมจากภาครัฐ เพราะการเน้นเรื่องการจัดการทรัพยากรเป็นของรัฐ (State Property) ประเด็นนี้สะท้อนเรื่องแนวคิดจัดการทรัพยากรเป็นของรัฐของไทยมีลักษณะที่เข้มแข็งมาก ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน เพราะแนวคิด

ว่าด้วยสิทธิชุมชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของเรื่องระบบสิทธิในทรัพย์สินร่วมกัน (Common Property) คือ ระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน⁴⁴

จากการศึกษาพบความเห็นของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ ซึ่งได้ให้ความเห็นว่า ในแม้จะมีความพยายามออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายป่าชุมชน เป็นต้น พร้อมกับมีความพยายามผลักดันนโยบาย เพื่อให้สิทธิกับเกษตรกรในรูปอื่นๆ เพิ่มขึ้นอีก เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดินแบบใหม่ นโยบายเกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นและประชาสังคม เป็นต้น แต่ทางความเป็นจริงปัญหายังคงปรากฏอยู่ จากการศึกษของผู้เขียน พบว่า ปรากฏสถิติเรื่องการละเมิดสิทธิชุมชนและปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิชุมชนยังเกิดขึ้นอยู่บ่อยๆ ในปัจจุบัน ปัจจุบันเหตุการณ์สถานการณ์ของสิทธิชุมชนยังคงพบปัญหาของการละเมิดสิทธิชุมชนอยู่เป็นจำนวนมากทั้งนี้ตัวอย่างสำคัญ คือ สถิติการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง การละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชน โดยนับตั้งแต่ปี 2554-2563 มีการร้องเรียนประเด็นสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นจำนวนมาก โดยสูงสุดถึง 1,153 เรื่อง⁴⁵

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกตัวอย่างให้ชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างของประเด็นความขัดแย้งระหว่างรัฐและคนในชุมชน ในประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ซึ่งปรากฏตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา โดยในบทความนี้ขอนำเสนอตัวอย่างออกเป็น 2 ประเด็น คือ 4.1) การละเมิดสิทธิชุมชนโดยผลของกฎหมาย ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 4.2) การละเมิดสิทธิชุมชนโดยนโยบายของภาครัฐ ตัวอย่างกรณีนโยบายทวงคืนผืนป่า

4.1 การละเมิดสิทธิชุมชนโดยผลของกฎหมาย ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ถึงแม้จะมีความพยายามในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรออกมาจำนวนมากในช่วงปีหลังการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในช่วงปี 2562 สถานการณ์สิทธิชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สภาพของสถานการณ์สิทธิชุมชนยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร สภาพปัญหาของการละเมิดสิทธิชุมชนโดยเฉพาะสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังคงดำเนินต่อไป ประเด็นที่ผู้เขียนขอนำมายกตัวอย่าง คือ ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ทั้งนี้เพื่อจำกัดขอบเขตของการศึกษาจะกล่าวถึง

⁴⁴บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย [Online], available URL: <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/download/64598/52992/>, 2563 (สิงหาคม, 23).

⁴⁵คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, แนวปฏิบัติเพื่อการจัดการร่วม ประเด็นสิทธิชุมชน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรินเอบิ้ล จำกัด, 2563), หน้า 30.

เฉพาะเกี่ยวกับประเด็นเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร เน้นเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร คือ ทรัพยากรป่าไม้ โดยจากการศึกษาพบว่า ความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรประเภทพื้นที่ป่า โดยเฉพาะในช่วงปี 2562 ในส่วนของภาครัฐได้แสดงออกถึงความพยายามของการลดปัญหาความขัดแย้งของภาครัฐและชุมชน โดยพยายามตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกมาหลายฉบับ และได้มีการแก้ไขในหลายประเด็น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ของประเทศไทยที่ออกมานี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์และรายละเอียดของการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในที่นี้ขอยกประเด็นการละเมิดสิทธิชุมชนโดยผลของกฎหมาย โดยผลของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 โดยที่มาของกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายที่อาศัยระยะเวลาในการผลักดันเป็นเวลานานมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย อาศัยระยะเวลายาวนานเกือบ 26 ปี ท้ายสุดมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2562 วัดดูประสงค์กฎหมายฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในรูปแบบของป่าชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการป่าชุมชนและได้ประโยชน์จากป่าชุมชน อันจะส่งผลให้ชุมชนดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืน⁴⁶

ผู้เขียนขอกล่าวถึงกรณีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ในประเด็นปัญหาบางประการและพิจารณารายละเอียด และผลของการเกิดการละเมิดสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นหลังจากออกกฎหมายฉบับนี้ว่ามีเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่เพียงใด โดยเบื้องต้นสมควรทำความเข้าใจคำว่าป่าชุมชน ว่าคืออะไร ตัวอย่างบทนิยามที่ยกมากล่าวถึง คือ ฉลาดชาย รมิตานนท์ นิยามป่าชุมชน หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชน และองค์กรชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ตามความเชื่อและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เป็นป่าที่ประชาชนเข้าไปใช้สอยตามวิถีชีวิตของคนทุกคนในชุมชนนั้น ทั้งเรื่องการทำมาหากิน ระบบครอบครัวเครือญาติ ประเพณีความเชื่อ อำนาจและกฎระเบียบในชุมชน ป่าชุมชนจึงมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมินิเวศ และวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนในท้องถิ่น หรือที่ที่ชุมชนได้ดำเนินการหรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ดำเนินการร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดการกิจการงานด้านป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติและแผนงานที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจสอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของชุมชน

⁴⁶“พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 103.

ท้องถิ่นนั้นด้วย การจัดการ หรือดำเนินการดังกล่าว ก็เพื่อการอนุรักษ์ และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ “ป่าชุมชน” (Community Forestry) เป็นแบบแผนการใช้ทรัพยากรที่มีป่าเป็นศูนย์กลางของการผลิต และการดำรงชีวิตของชาวบ้านโดยมีพวกเขาเป็นเจ้าของ เป็นผู้จัดการ และได้รับประโยชน์⁴⁷

เมื่อพิจารณาบทนิยามข้างต้นจะพบลักษณะของการจัดการพื้นที่ป่าชุมชน เน้นเรื่องของการมีส่วนร่วมระหว่างคนและชุมชน มีประเด็นความเชื่อมโยงของความเชื่อและวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องเป็นอย่างดีกับแนวคิดของการจัดการทรัพยากรแบบการจัดการทรัพยากรร่วม (Common Property Resources) และการรับรองเรื่องสิทธิชุมชน ในส่วนที่กล่าวข้างต้นนี้คือ ความคิดของการเกิดขึ้นของป่าชุมชน ประเด็นถัดมาจากการศึกษาพบว่า รูปแบบของป่าชุมชน ป่าชุมชนสามารถจำแนกออกเป็น 2 แบบ คือ รูปแบบที่ 1 ป่าชุมชนดั้งเดิม คือ ป่าประชาชนได้รักษาไว้โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อใช้ในการประกอบพิธีกรรมตามประเพณี รูปแบบที่ 2 คือ ป่าที่เกิดจากการส่งเสริมให้สร้างป่าขึ้นสำหรับหมู่บ้านเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรที่ชาวบ้านพึ่งพาอาศัย เนื่องจากป่าไม้ที่มีแต่เดิมขาดแคลน โดยมีหลายรูปแบบ เช่น ป่าชุมชนเพื่อการใช้สอย เป็นป่าที่ได้รับการการสร้างขึ้นในที่ดินประเภทต่างๆ เป็นต้น

การพิจารณากฎหมายป่าชุมชนซึ่งออกมาบังคับใช้ในปี 2562 ข้อเท็จจริง คือ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ฉบับนี้ไม่ได้เกิดจากการเคลื่อนไหวของประชาชน เดิมทีในอดีตกฎหมายฉบับนี้ผ่านการริเริ่มโดยภาคประชาชนมาอย่างยาวนาน แต่กฎหมายป่าชุมชนซึ่งออกมาบังคับใช้ในปี 2562 นั้น เป็นความพยายามของฝั่งภาครัฐเร่งรัดออกกฎหมายนี้ออกมา ดังนั้นในช่วงภายหลังของการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 จึงพบว่า กฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะจากฝั่งของนักวิชาการฝ่ายที่อาจเรียกได้ว่าเป็นฝ่าย “กระแสชุมชนนิยม” ทั้งนี้ปรากฏความเห็นต่อพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 แบ่งออกได้เป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ฝ่ายเห็นด้วยกับการออกกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เพราะเห็นว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้มีการรับรองเรื่องของการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ปันฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามสิทธิรัฐธรรมนูญให้การรับรองเอาไว้บ้างแล้ว และฝ่ายที่สองฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการออกกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 โดยผู้เขียนมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกับฝ่ายที่สองนี้ ทั้งนี้ ขอยกตัวอย่างความเห็นของ ฤกษ์ญา บุญชัย ได้ให้ความเห็นว่า

⁴⁷ ฉลาดชาย รมิตานนท์, “ป่าชุมชน,” นิตยสารสารคดี 78 (2535): 86 - 88.

กฎหมายฉบับนี้ สะท้อนถึงการไม่ยอมรับถึงสิทธิชุมชนที่อยู่ ชุมชนที่รัฐจะอนุญาตให้มีหน้าที่จัดการป่าร่วมกับรัฐได้ มีเพียงป่าชุมชนที่อยู่นอกป่าอนุรักษ์ และหากพื้นที่ป่าที่ชุมชนดูแลอยู่ถูกรุกรานเตรียมประกาศให้เป็นป่าอนุรักษ์ ทางเลือกเพียงทางเดียวที่จะมีได้ คือ ต้องรีบเข้ากรอบอุปถัมภ์จากกรมป่าไม้ในรูปป่าชุมชน แต่สำหรับชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ หากพื้นที่ป่าและชุมชนไม่ถูกกันออกจากเขตป่าอนุรักษ์ เป็นไปได้ยากจะมีสิทธิจัดการป่าตามวัฒนธรรมประเพณีของตนเองได้ กฎหมายฉบับนี้ไม่มีสิทธิชุมชนเป็นฐานจึงเหลือเพียงทางเลือกในการตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของกรมป่าไม้ หรืออำนาจที่เข้มงวดของกรมอุทยานฯ⁴⁸ และความเห็นของ ชัยพงษ์ สำเนียง ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่เป็นอำนาจนิยมที่ราชการส่วนกลางและจะทำให้สิทธิชุมชนของคนในพื้นที่ถูกลดทอนลง⁴⁹

ดังนั้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจและยกตัวอย่างประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร จึงขอยกตัวอย่างปัญหาในบทบัญญัติบางประการที่พบในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ดังต่อไปนี้

ประการแรก ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มาตรา 4⁵⁰ โดยบทนิยามที่ขอยกตัวอย่าง ได้แก่ 1) บทนิยามคำว่า ป่าชุมชน หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ป่าฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้แต่ปัญหาที่พบ คือ ป่าชุมชนจำนวนมากมีพื้นที่ทับซ้อนอยู่ในเขตอนุรักษ์ 2) คำว่า เขตป่าอนุรักษ์ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัญหา คือ ปรากฏกรณีที่ชุมชนถูกรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับเป็นจำนวนมาก แม้ชุมชนอาจจะมีความสามารถในการจัดการป่าที่ดีเยี่ยมเพียงใด แต่ก็ไม่มีนัยสำคัญในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชุมชนเหล่านั้น ซึ่งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์จึงถูกควบคุมเข้มงวดภายใต้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 และ

⁴⁸ กฤษฎา บุญชัย, 26 ปี พ.ร.บ.ป่าชุมชน บทสะท้อนความวุ่นของประชาธิปไตยไทย [Online], available URL: <https://thaipublica.org/2019/04/kritsada-boonchai-04/>, 2563 (พฤศจิกายน, 15).

⁴⁹ ชัยพงษ์ สำเนียง, กฎหมายที่แย่งไม่มีเสียดีกว่า: พ.ร.บ.ป่าชุมชน 2562 อำนาจของประชาชน หรือวาทกรรมอำพรางของรัฐ [Online], available URL: https://prachatai.com/journal/2019/12/85449#_ftn2, 2563 (พฤศจิกายน, 15).

⁵⁰ “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 72.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 3) การนิยามคำว่า สมาชิกป่าชุมชน บัญญัติว่า หมายความว่า สมาชิกของป่าชุมชนที่ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจะพบว่า เป็นการนิยามที่ไม่ยึดโยงกับชุมชนนัก และไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ในอดีตชาวบ้านจะสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้กันเองแทนที่จะเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวที่มีลักษณะที่เคร่งครัดตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเรื่องของการเป็นสมาชิกป่าชุมชนเอาไว้

ประการที่สอง ประเด็นของหลักเกณฑ์ในเรื่องของการจัดตั้งป่าชุมชน ตามมาตรา 32 วรรค 5 กำหนดว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชนและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด⁵¹ ปัญหาที่พบ คือ หลักเกณฑ์ของการตั้งป่าชุมชนต้องขึ้นอยู่กับระบอบราชการอย่างเข้มข้นพิจารณาในองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายประกอบไปด้วยสัดส่วนของข้าราชการระดับสูงจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งเมื่อพิจารณาอัตราส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติพบว่า มีอัตราส่วนของภาครัฐมากกว่าภาคประชาชนอยู่เสมอ

ประการที่สาม ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 หมวด 2 หมวด 3 ปัญหาที่พบ คือ กำหนดให้อำนาจของรัฐส่วนกลางในการเป็นกรรมการป่าชุมชน เป็นการโอนอำนาจการจัดการตัดสินใจจากชาวบ้านผู้ดูแลป่าสู่รัฐราชการ

ประการที่สี่ หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เรื่องการตั้งป่าชุมชน ปัญหาที่พบ คือ การกำหนดรายละเอียดที่จะมีลักษณะที่ผูกพันกับระบอบราชการค่อนข้างมาก และ มาตรา 50-53⁵² และหมวด 6⁵³ ประเด็นการที่ชาวบ้านและชุมชนจะใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด จะเห็นว่าป่าชุมชนที่เคยอยู่ในการแก้ไขและดูแลของชาวบ้านและภายในชุมชนเอง ประเด็นนี้จะถูกดึงไปอยู่ในการดูแลของรัฐส่วนกลาง ภายใต้อำนาจที่พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 กำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาจะพบว่า มีรายละเอียดที่ค่อนข้างซับซ้อน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาก็จะผิดไปจากการเคลื่อนไหวที่เคยพยายามเสนอในร่างกฎหมายฉบับประชาชน (ร่างฯ กฎหมายป่าชุมชน ฉบับประชาชนปี 2536) ซึ่งเดิมทีภาคประชาชนที่ชาวบ้าน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนเคยร่วมกันในการรณรงค์สร้างป่าชุมชนที่มีมาแต่เดิม

⁵¹“พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 82.

⁵²“พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 90.

⁵³“พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 92.

ประการที่ห้า หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เรื่องการกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากร ตัวอย่างคือ ปัญหาว่าหากเกิดกรณีไม้ในป่าชุมชนจำนวนมากถูกกำหนดให้เป็นไม้ทรงคุณค่าตามธรรมชาติ⁵⁴ ผลทางกฎหมาย คือ ชุมชนใช้ประโยชน์จากไม้เหล่านั้นไม่ได้เลย หากฝ่าฝืนจะมีโทษค่อนข้างรุนแรง เป็นโทษทางอาญาตามมาตรา 94⁵⁵ ดังนั้น การที่กำหนดห้ามชุมชนใช้ประโยชน์จากไม้ทรงคุณค่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ส่วนไม้อื่นๆ ที่ไม่ถูกนับว่าทรงคุณค่าก็ให้ใช้ตามความจำเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือนหรือกิจการสาธารณะภายในชุมชน

โดยตามข้อเท็จจริงจากสถิติข้อมูลของกรมป่าไม้ปรากฏว่า ครอบคลุมและชุมชนในพื้นที่ป่าชุมชนซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 450,000 ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ และมีครอบคลุมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ ประมาณ 186,000 ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 2.2 ล้านไร่ ข้อมูลจากศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (The Center for People and Forests: RECOFTC) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ระบุว่าในปี 2557 ประเทศไทยมีป่าชุมชนประมาณ 10,000 แห่ง มีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานรัฐ 8,800 หมู่บ้าน แต่ปรากฏว่า มีการใช้ป่าชุมชนที่มากถึง 10,726 หมู่บ้าน ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนป่าชุมชนเพราะอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์⁵⁶ จากสถิติข้างต้นจะพบว่า ประชาชนและชุมชนมีการไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชนจำนวนมาก ดังนั้นหากภาครัฐผู้มีอำนาจตีความตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 อย่างเคร่งครัด โดยละเลยข้อเท็จจริงและบริบทแวดล้อมที่เกิดขึ้นในชุมชนอาจเกิดการที่สิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการทรัพยากรถูกลดทอนลง ชาวบ้านในพื้นที่จะไม่สามารถดูแล และเป็นเจ้าของป่าชุมชนที่ตนและชุมชนที่ตนอาศัยดูแลมาตลอดเวลาได้อีกต่อไป เพราะเกิดกรณีของการที่ป่าชุมชนของชาวบ้านในชุมชนไปอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และในกรณีที่ชาวบ้านอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนป่าชุมชน ย่อมไม่อาจจะอยู่ในพื้นที่และใช้ หรือจัดการทรัพยากรในป่าชุมชนได้อีก

⁵⁴ “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 89.

⁵⁵ “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 100.

⁵⁶ สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์, นโยบาย ‘ทวงคืนผืนป่า’ กับภาพสะท้อน ‘อำนาจนิยม’, [Online], available URL: <https://themomentum.co/reforestation-authoritarianism/>, 2563 (พฤศจิกายน, 15).

4.2 การละเมิดสิทธิชุมชนโดยการดำเนินนโยบายของภาครัฐ ตัวอย่างกรณีนโยบายทางคินผินป่า

นโยบายทางคินผินป่าจากข้อเท็จจริงในการศึกษาพบว่า นโยบายทางคินผินป่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนเป็นจำนวนมาก ความเป็นมาของนโยบายทางคินผินป่านี้ มีที่มาจากในช่วงภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งได้ประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่องการปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ผลกระทบต่อตามมาพบว่า จากข้อมูลจากกรมป่าไม้ปี 2543 มีครอบครัวยุติในพื้นป่าชุมชนซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 450,000 ราย บนพื้นที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ และมีครอบครัวยุติในพื้นป่าอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามสัตว์ 186,000 ราย ในจำนวนของพื้นที่ราว 2.2 ล้านไร่ โดยจากข้อมูลปรากฏว่าประมาณ 2 ล้านคนที่อาจได้รับผลกระทบจากนโยบายทางคินผินป่า และจากข้อมูลจากคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ประเมินว่า ถ้ามีนโยบายทางคินผินป่าจะมีหมู่บ้านได้รับผลกระทบอย่างน้อย 9,000 หมู่บ้าน⁵⁷ ข้อมูลสถิติจำนวนคดีที่พบว่า เกิดขึ้นหลังการประกาศนโยบายพบว่า มีชาวบ้านถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับนโยบายทางคินผินป่ากว่า 1,700 รายทั่วประเทศ ข้อมูลระบุถึงเหตุการณ์ที่มีชาวบ้านถูกดำเนินคดีทั้งหมด 34 ราย มีชาวบ้านถูกจำคุกทั้งหมด 7 ราย มีจำนวนของอีกหลายคดีต้องโทษเป็นคดีอาญา⁵⁸

ตัวอย่างเหตุการณ์การละเมิดสิทธิชุมชนตามผลจากนโยบายทางคินผินป่า ปรากฏเหตุการณ์ของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไป “ขอคินพื้นที่” โดยฝ่ายภาครัฐได้เข้าปฏิบัติการนโยบายทางคินผินป่าจากเกษตรกรในหลายพื้นที่จำนวนมาก เช่น คดีสวนป่าห้วยน้ำหิน อ.น่านน้อย จ.น่าน มีชาวบ้านได้รับผลกระทบ จำนวน 298 ราย คดีบุกรุกอุทยานแห่งชาติไทรทอง จ.ชัยภูมิ จำนวน 14 ราย รวม 19 คดี โดนฟ้องบุกรุกพื้นที่อุทยานฯ ตั้งแต่ 1 ไร่-14 ไร่ บางรายโดนจำคุกแล้ว โดยผลการตัดสินของศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 5-17 เดือน และให้ชดเชยค่าเสียหายตั้งแต่ 40,000-190,000 บาท และผู้ที่บุกรุกพื้นที่ 46 ไร่ มีการตัดสินผลของคดีเป็นการให้จำคุก 4 ปี และกำหนดให้ชดเชยเป็นจำนวนเงินสูงถึง 900,000 บาท อีกทั้งข้อมูลจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

⁵⁷ ประเทศไทย, ตุลาการธิปไตย#4 นโยบายทางคินผินป่าของ คสช. ผ่านกฎหมายเดิมที่อำนาจนิยมซึ่งใช้ได้ตีใน ยุคเผด็จการ [Online], available URL: <https://prachatai.com/journal/2018/02/75535>, 2563 (สิงหาคม, 15).

⁵⁸ ภูมิษฐ์ พาลุสุข และอลงกรณ์ อรรถแสง, “ผลกระทบจากนโยบายทางคินผินป่าที่มีต่อชาวบ้านในภาคอีสาน : กรณีศึกษาในจังหวัดสกลนคร,” วารสารการบริหารปกครอง 8, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562): 193.

และสิ่งแวดล้อมระบุว่า ตั้งแต่ดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่าในปี 2557 ถึงกันยายน ปี 2561 ได้ดำเนินคดีข้อหาบุกรุกป่าแล้ว 28,821 คดี ยึดคืนพื้นที่ป่าทั่วประเทศได้ 818,856 ไร่⁵⁹

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า อัตราของการดำเนินคดีเกี่ยวเนื่องจากนโยบายทวงคืนผืนป่านี้ ทำให้อัตราของการฟ้องร้องชาวบ้านเป็นจำนวนคดีที่สูงมาก ประเด็นความขัดแย้งจากนโยบายการทวงคืนผืนป่านี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการที่สิทธิชุมชนที่ได้รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการให้ความสำคัญในสายตาของภาครัฐเท่าที่ควร จากข้อเท็จจริงจากตัวเลขอัตราการฟ้องคดีชาวบ้านในพื้นที่และรายงานการรวมกลุ่มของชาวบ้านและชุมชนเพื่อประท้วงต่อแนวนโยบายทวงคืนผืนป่าทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ต้องทำหนังสือเสนอความเห็นถึงหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงความเห็นต่อปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน⁶⁰ ต่อมา มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2562 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2562 เรื่องการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับที่หมดความจำเป็นแต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 ได้ถูกยกเลิกแล้วก็ตาม แต่เรื่องการปฏิบัติต่างๆ ตามคำสั่งให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตามข้อ 8 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2562 ฉะนั้นแล้วในปฏิบัติการทวงคืนผืนป่ายังคงดำเนินการต่อไปตามแผนแม่บทป่าไม้ที่เป็นความร่วมมือของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมเพิ่มเติม จากกรณีที่ชุมชนถูกละเมิดสิทธิชุมชน เช่น กรณีปัญหาอุทยานแห่งชาติไทรทอง อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ เป็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาที่เป็นรูปธรรมของประเด็นสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่มาปรากฏชัดเจนขึ้นในช่วงของการกลับมาใช้นโยบายทวงคืนผืนป่า ในระยะเวลากว่า 28 ปี ของพื้นที่อุทยานแห่งชาติไทรทอง ชะตากรรมของประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรแบบอำนาจนิยม ปัญหาของชุมชนนี้เริ่มต้นเกิดขึ้นนับแต่ ในปี 2534-2535 สมัยของรัฐบาลคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) โดยรายละเอียดของโครงการนี้ เป็นโครงการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตั้งแต่เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533 แม้โครงการจะเกิดขึ้นแต่ปัญหาในทางปฏิบัติและทางความเป็นจริง คือ ปัญหาของ

⁵⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 158.

⁶⁰ ชุติพร บุตรโคตร, ยุติการทวงคืนผืนป่า ปัญหาไถ่กลับใจ ชาวบ้านบุกรุกที่รัฐหรือรัฐทับที่ชาวบ้าน [Online], available URL: <https://www.tcijthai.com/news/2014/29/scoop/5043>, 2563 (สิงหาคม, 23).

การจัดการทรัพยากรของไทย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรประเภทใดหากศึกษาจะพบปัญหาของความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงและปัญหาของการจัดสรรทรัพยากรเป็นอย่างมากในกรณีของอุทยานแห่งชาติไทรทองก็เช่นกันเมื่อเวลาผ่านไปรัฐส่วนกลางไม่สามารถบริหารจัดการจัดหาพื้นที่รองรับให้ประชาชนในพื้นที่ได้ จึงมีคำสั่งให้ประชาชนและชุมชนกลับมายังพื้นที่เดิม แต่ปัญหาคือ ในเวลาต่อมารัฐได้ประกาศพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ในช่วงหลังปี 2557 เป็นต้นมา เหตุการณ์ความขัดแย้งของหน่วยงานภาครัฐและชุมชนเกิดขึ้น มีการคุกคามสิทธิเมื่อรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่า เจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติการ “ขอคืนพื้นที่” จากเกษตรกรที่ทำการผลิต โดยการให้ลงนามในหนังสือยินยอมออกจากพื้นที่ ผลคือ ชาวบ้านในพื้นที่ของจังหวัดชัยภูมิได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง

โดยสรุปผลกระทบของนโยบายทวงคืนผืนป่า ในช่วงตลอดระยะเวลาที่มีการบังคับใช้นโยบายฯ ได้เกิดผลกระทบต่อเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร กล่าวคือ เกิดการรอนสิทธิชุมชนลง สิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการทรัพยากรถูกระงับ ประชาชนจำนวนมากในหลายพื้นที่ชุมชนของประเทศไทย ที่อาศัยพื้นที่ป่าในการประกอบอาชีพทำกิน ถูกเพิกถอนสิทธิที่มีหรือเคยมีอยู่ ถูกจำกัดสิทธิในการทำประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งเกิดการฟ้องดำเนินคดีกับประชาชนในพื้นที่

ในช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติการทวงคืนผืนป่ายังคงดำเนินต่อไปอยู่จนทำให้ท้ายสุดภาคฝ่ายเครือข่าย องค์กร ชุมชนได้ออกมาร่วมกันลงนามกว่า 83 องค์กร จากหลายภาคส่วนเพื่อเรียกร้องให้หยุดการปฏิบัติการตามนโยบายทวงคืนผืนป่า 83 องค์กรที่มีการออกแถลงการณ์เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ที่ศาลอุทธรณ์ได้ตัดสินจำคุก เรียกค่าเสียหาย 14 ชาวบ้านชัยภูมิ จ.ชัยภูมิ จากคดีทวงคืนผืนป่า โดยการออกแถลงการณ์เรียกร้องให้ยกเลิกนโยบายทวงคืนผืนป่า และทำการเร่งหาแผนเพื่อพิจารณารับรองแผนการจัดการที่ดินกรณีอุทยานแห่งชาติไทรทอง หาแนวทางเยียวยาผู้ถูกดำเนินคดี และเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีโอกาสต่อสู้ในชั้นศาลฎีกา⁶¹

5. บทสรุป

โดยสรุปผลของการที่เร่งตรากฎหมายออกมาหลายฉบับออกมาในช่วงปี 2562 ยังคงไม่อาจจะแก้ไขปัญหาของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้จริง สิทธิชุมชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ยังปรากฏเป็นคดีและข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิชุมชนเป็น

⁶¹ ประชาไทย, 83 เครือข่ายภาคประชาสังคมแถลง “หยุดนโยบายทวงคืนผืนป่า คืนความเป็นธรรมให้คนจน” [Online], available URL: <https://prachatai.com/journal/2019/07/83365>, 2563 (สิงหาคม, 23).

จำนวนมากตามสถิติที่ได้ยกมาแล้วข้างต้น สิทธิชุมชนของบุคคลและชุมชนของคนในหลายพื้นที่ยังคงไม่ได้รับการยอมรับ รัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทหลักอยู่มากในการกำหนดกติกา นโยบายและโครงการต่างๆ กฎหมายของไทยยังคงแนวคิดลักษณะคงอำนาจตัดสินใจส่วนใหญ่ในการบริหารจัดการทรัพยากรไว้โดยภาครัฐ ยังคงแนวคิดกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Property) ไว้อย่างเหนียวแน่น ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน และส่งเสริมการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนภายใต้การรับรองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้สามารถเกิดขึ้นในทางความเป็นจริง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชนอย่างแท้จริง ประเด็นที่เสนอคือ ความจำเป็นในการต้องแก้ไขปรับปรุงและเร่งดำเนินการปฏิรูปนโยบายและกฎหมาย ประเด็นการออกกฎหมาย โดยการที่จะแก้ปัญหาก็ให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติเป็นแนวทางแก้ไขในระยะเร่งด่วนและให้มีประสิทธิภาพจำเป็นอย่างยิ่งในการผลักดันให้เกิดนโยบายของภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือรับรองสิทธิชุมชนให้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมขึ้น โดยการออกกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนโดยตรง เช่น การผลักดันร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ที่เคยมีการผลักดันมาหลายครั้ง แต่ท้ายสุดก็ถูกลดการให้ความสำคัญลงจนไม่สามารถออกมาเป็นกฎหมายที่มีสภาพการใช้บังคับได้ โดยยึดหลักว่าภายใต้กฎหมายร่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนควรจะต้องมีความชัดเจนและมีลักษณะการกำหนดการใช้สิทธิเชิงรูปธรรมมากขึ้น เช่น เรื่องการกำหนดบทบาทนิยามให้ชัดเจน เช่น คำว่า “ชุมชน” และ “สิทธิชุมชน” เรื่องการแบ่งและการจำแนกประเภทของชุมชนให้ชัดเจน เรื่องการกำหนดสถานะของชุมชน ตลอดจนกำหนดเรื่องของการสร้างวิธีแก้ปัญหาคความขัดแย้งของการใช้สิทธิชุมชนหากเกิดการพิพาทกันระหว่างชุมชนหรือระหว่างชุมชนกับภาครัฐ เรื่องการกำหนดรายละเอียดของเรื่องกลไกการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทไว้ให้เป็นแบบที่แน่นอนและเรื่องของการสร้างองค์กรประเภท องค์กรหรือสภาของชุมชน เพื่อเป็นองค์กรที่บริหารจัดการการใช้สิทธิชุมชนให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ประเด็นเรื่องการปฏิรูปนโยบายของภาครัฐ โดยภาครัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่องการรองรับสิทธิชุมชน การพยายามผลักดัน การสร้างความรู้และความเข้าใจ สร้างทัศนคติที่ดีในการเคารพและผลักดันสิทธิชุมชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกรมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้กระทรวง ตลอดจนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่จะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการปฏิบัติตามนโยบายนี้

5.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและกฎหมาย ประเด็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม ควรนำหลักเกณฑ์การจัดการร่วมตามแนวคิดของ Elinor Ostrom ตามมาเป็นต้นแบบของการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้สิทธิชุมชนให้เกิดความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เน้นให้ความสำคัญในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยชุมชน เช่น เรื่องของการกำหนดขอบเขตผู้ใช้ ในเรื่องการใช้สิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากร เป็นต้น เพิ่มเรื่องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมกับภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ใช่เพียงแค่การทำเพียงเป็นพิธี เพียงทำตามที่ได้รับรองในตัวบทกฎหมายแล้วละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนในแบบก่อนๆ ที่เคยทำมา เช่น แก้ปัญหาการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมกระบวนการรับฟังไม่ครอบคลุม ปัญหาการแจ้งการประชุมแบบกระชั้นชิด เป็นต้น เหล่านี้คือปัญหาที่สมควรแก้ไข

โดยแนวทางแก้ไขที่ผู้เขียนนำเสนอ คือ การที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การริเริ่มโครงการ จนถึงขั้นตอนตรวจสอบ เช่น ในขั้นตอนการริเริ่มโครงการ ควรจัดให้มีการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมโดยให้ชุมชนและประชาชนเข้ามาในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การจัดเสวนาที่มีเป้าหมายให้ชุมชนและสมาชิกในชุมชนได้รับความรู้ เกิดการแลกเปลี่ยนข่าวสาร แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อสร้างแนวทางนำไปสู่การมีกติกาและข้อตกลงร่วมกันของคนในชุมชน อีกทั้งควรเน้นประเด็นการเปิดเผยรายงานผลการดำเนินงานของภาครัฐเอง เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ภาครัฐควรเน้นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (Public Disclosure)

อีกประเด็น คือ อาจเริ่มผลักดันและการส่งเสริมประเด็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรซึ่งนับว่าเป็นรูปแบบของการเรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าดูแล ระวัง ติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน และสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้ายสุดจะส่งผลสู่การสร้างความเข้มแข็งแก่สิทธิชุมชนในทางความเป็นจริง

5.3 ประเด็นเรื่องการพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชน โดยเสนอให้มีการจัดทำเรื่องแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิชุมชน ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบทิศทางการดำเนินงาน ตลอดจนความรับผิดชอบของหน่วยงานของภาครัฐ โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ การทำให้ประชาชนและชุมชนสามารถมีสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรอง แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิชุมชน ควรมีลักษณะ คือ

1) การบูรณาการหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับให้มีบทบาทและภารกิจความรับผิดชอบที่มีความชัดเจน เช่น การกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีภารกิจในการตรวจสอบกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนว่ามีความสอดคล้องกับสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองหรือไม่ และทำการแก้ไขหากปรากฏความไม่สอดคล้อง เป็นต้น

2) การสร้างขีดความสามารถของชุมชนนับว่าเป็นประเด็นที่ควรได้รับความสำคัญ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชนในการสร้างความรู้ความเข้าใจและตระหนักรู้ใน

สิทธิชุมชน เพราะชุมชนที่มีความสามารถเท่านั้นที่จะสามารถสร้างข้อตกลง ออกกฎระเบียบ และบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่า แนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน จะดำเนินควบคู่ไปกับแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชนเสมอ กลไกต่างๆ จะขับเคลื่อนไปด้วยคุณภาพของคนในชุมชน ความเข้าใจในสิทธิชุมชนอย่างแท้จริงนี้เอง จะส่งเสริมให้สิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นได้ในทางความเป็นจริง

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.
- กุลชา จรุงกิจอนันต์. อวสาน “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” มาตรา 67 วรรคสอง รธน.50** [Online]. Available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/643362>, 2563 (สิงหาคม, 29).
- กอบกุล ราชะนาคร. “พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน.” ใน การประชุมโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549.
- กฤษฎา บุญชัย. 26 ปี พ.ร.บ.ป่าชุมชน บทสะท้อนความวากวนของประชาธิปไตยไทย [Online]. Available URL: <https://thaipublica.org/2019/04/kritsada-boonchai-04/>, 2563 (พฤศจิกายน, 15).
- คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. แนวปฏิบัติเพื่อการจัดการร่วม ประเด็นสิทธิชุมชน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรินเอบิ้ล จำกัด, 2563.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์. “ป่าชุมชน.” นิตยสารสารคดี 78 (2535): 86 - 88.
- ชัยพงษ์ สำเนียง. กฎหมายที่ไม่มีเสียดีกว่า: พ.ร.บ.ป่าชุมชน 2562 อำนาจของประชาชน หรือวาทกรรมอำพรางของรัฐ [Online]. Available URL: https://prachatai.com/journal/2019/12/85449#_ftn2, 2563 (พฤศจิกายน, 15).
- ชูลีพร บุตรโคตร. ยุติการทวงคืนผืนป่า ปัญหาไถ่กับไข ชาวบ้านบุกรุกที่รัฐหรือรัฐทับที่ชาวบ้าน [Online]. Available URL: <https://www.tcijthai.com/news/2014/29/scoop/5043>, 2563 (สิงหาคม, 23).
- เชาวนะ ไตรมาศ. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ.” วารสาร ศาลรัฐธรรมนูญ 6, 17 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2547): 131-133.
- นิตยา โพธิ์นอก. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- บุญชู ฒ ป้อมเพชร. สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย [Online]. Available URL: <https://so01.tcithaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/download/64598/52992/>, 2563 (สิงหาคม, 23).

ปวริศร เลิศธรรมเทวี. สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

ประชาไทย. ตลการธิปไตย#4 นโยบายทวงคืนผืนป่าของ คสช. ผ่านกฎหมายเดิมที่อำนาจนิยมซึ่งใช้ได้
 ดีในยุคเผด็จการ [Online]. Available URL: <https://prachatai.com/journal/2018/02/75535>,
 2563 (สิงหาคม, 15).

_____. 83 เครือข่ายภาคประชาสังคมแถลง “หยุดนโยบายทวงคืนผืนป่า คืนความเป็นธรรมให้
 คนจน” [Online]. Available URL: <https://prachatai.com/journal/2019/07/83365>,
 2563 (สิงหาคม, 23).

พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี. “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการ
 ทรัพยากรธรรมชาติ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
 “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562.” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก
 (29 พฤษภาคม 2562).

ภูมินทร์ พาลุสุข และอลงกรณ์ อรรคแสง. “ผลกระทบจากนโยบายทวงคืนผืนป่าที่มีต่อชาวบ้านใน
 ภาคอีสาน : กรณีศึกษาในจังหวัดสกลนคร.” วารสารการบริหารปกครอง 8, 2 (กรกฎาคม
 – ธันวาคม 2562): 193.

ภาคภูมิ ศิลารัตน์. ปัญหาการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาล
 รัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.

ภาสพงษ์ เรณูมาศ. “สถิติคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่อดีต-พ.ศ.
 2556).” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 15, 43 (มกราคม-เมษายน 2556): 52.

มูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม. คดีมาตาพุด ฟ้องให้โรงงานปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 [Online]. Available
 URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/039.pdf>, (กันยายน, 15).

_____. คดีสิทธิชุมชนบ้านแม่อมก [Online]. Available URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/052.pdf>, (พฤศจิกายน, 13).

_____. คดีหมายเลขแดงที่ 5818/2549 [Online]. Available URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/048.pdf>, (กันยายน, 13).

_____. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 [Online]. Available URL: <https://enlawfoundation.org/newweb/wpcontent/uploads/087.pdf>, 2563 (กันยายน, 13).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

- วัชรภรณ์ จัยลำเพ็ญ. “หน้าที่ของรัฐ” แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [Online]. Available URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=31523, 2563 (พฤศจิกายน, 13).
- ศศิภา พฤษญาจันทร์. “สำนักกฎหมายบ้านเมืองสมัยใหม่: ข้อความคิดว่าด้วยกฎหมายในทฤษฎีของ Hans Kelsen และ H.L.A. Hart และข้อวิจารณ์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์. นโยบาย ‘ทวงคืนผืนป่า’ กับภาพสะท้อน ‘อำนาจนิยม’ [Online]. Available URL: <https://themomentum.co/reforestation-authoritarianism/>, 2563 (พฤศจิกายน, 15).
- เสน่ห์ จามริก. สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 [Online]. Available URL: https://www.ubu.acth/web/files_up/00032f2019072617120912.ppt, 2563 (พฤศจิกายน, 13).
- สิริพิชญ์ชนก คุณประเสริฐ. “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA).” *Academic Focus* (ตุลาคม 2561): 1-2.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักประชาสัมพันธ์, 2555.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้ เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- อรรถัย อินต๊ะไชยวงศ์. “สิทธิชุมชน ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.” *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น* 1, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 178-179.
- Ostrom, Elinor and Charlotte Hess. *Private and Common Property Rights*. Bloomington: Indiana University, 2007.