



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ปัญหาสิทธิชุมชนกับการต่อต้านโครงการ กฟผ.

จัดทำโดย นายสนชัย คำคุณเศรษฐ์
รหัส ๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาสิทธิชุมชนกับการต่อต้านโครงการของ กฟผ.

นายสุนชัย คำคุณเศรษฐี

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมระหว่างภาครัฐกับประชาชนมีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะกับประชาชนเจ้าของพื้นที่ดำเนินโครงการ หรือชุมชนได้ออกมาต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและสายส่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในหลายโครงการ ทำให้ กฟผ. ในฐานะผู้ดำเนินโครงการต้องอยู่ในสถานะที่ต้องรับมือกับการเรียกร้องสิทธิของชุมชนโดยตรงอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การอ้างสิทธิชุมชน (Communities Right) เป็นการใช้สิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ที่มีแนวคิดรับรองทั้งในทางระหว่างประเทศและในประเทศไทย ซึ่งตัวอย่างในการใช้สิทธิชุมชนในกรณีดังกล่าว เช่น กรณีการต่อต้านการสร้างเขื่อนไซยะบุรี หรือกรณีโครงการทำเทียบเรือถ่านหินที่คลองรั้ว โดยทั้งสองกรณีได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการยอมรับสิทธิชุมชนที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นสัญญาณให้ภาครัฐต้องปรับทัศนคติ รูปแบบในการจัดการโครงการรัฐ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิชุมชนโดยชุมชนที่ไม่เข้มแข็งและมีเหตุผลมากพอ ก็อาจจะทำให้กลุ่มชุมชนถูก ชักจูงได้โดยง่ายและมีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรง โดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ซึ่งจะทำให้การใช้สิทธิชุมชนมีภาพลักษณ์ที่เป็นไปในทางลบ และไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อพัฒนาการของสิทธิชุมชน และที่สำคัญ คือ ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติตามมา การที่ชุมชนพิจารณาข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นธรรม และศึกษาหาข้อมูลต่างๆ จะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งชุมชนเองและต่อส่วนรวม และนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. สิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน โรงไฟฟ้า

* ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖-ปัจจุบัน

บทนำ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมระหว่างภาครัฐกับประชาชนมีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะกับประชาชนเจ้าของพื้นที่ดำเนินโครงการ หรือชุมชน ซึ่งได้ออกมาเรียกร้องสิทธิกันมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในที่ดิน ป่า เหมือง แม่น้ำ ประมง ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ โดยมองว่า การเติบโตของเมืองและอุตสาหกรรมได้ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมให้ชุมชนในพื้นที่เป็นผู้รับเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นการที่ชุมชนในพื้นที่นั้นต้องย้ายออกจากพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงให้กับโครงการของรัฐหรือเอกชน มลพิษทางอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น การก่อสร้างที่กระทบต่อระบบนิเวศน์ หรือแม้กระทั่งความเป็นอยู่วิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น การก่อสร้างโรงไฟฟ้า และสายส่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในหลายโครงการก็มักจะถูกต่อต้านจากชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จะไปก่อสร้าง และได้กลายเป็นปัญหาซึ่ง กฟผ. ในฐานะผู้ดำเนินโครงการต้องอยู่ในสถานะที่ต้องรับมือกับการเรียกร้องสิทธิของชุมชนโดยตรงอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” จึงเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาและการจัดการรับมือกับการเรียกร้องสิทธิชุมชนดังกล่าว

๑. “สิทธิชุมชน” คืออะไร?

สิทธิชุมชน เป็นสิทธิภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ประกอบด้วย คำสองคำคือคำว่า สิทธิ และคำว่า ชุมชน ซึ่งคำว่า สิทธิ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า อำนาจอันชอบธรรม^๒ ส่วนคำว่า ชุมชน หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Community เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างและอธิบายให้ชัดเจนได้ยาก อย่างไรก็ตาม ชุมชน ในวิชาสังคมวิทยา ซึ่งหมายถึง หมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ แต่ถ้าหากคนรวมกันในลักษณะของสมาคม กลุ่มคน ก็มีชุมชนอย่างแท้จริง เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้รวมตัวกันขึ้นโดยมิใช่ประสงค์ร่วมกัน เพื่อกระทำการใดๆ โดยมีการจัดตั้ง มีการตกลงกันและจัดการอย่างเป็นระบบ แต่ชุมชนเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะซึ่งรวมกันโดยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป็นลักษณะของวิถีชีวิตที่ดำเนินไปเองตามธรรมชาติ^๓

^๒ ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๒๕, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.

^๓ พงศ์เสวก อเนกจรรย์ และนวพร ศิริบันเทงศิลป์, ๒๕๕๕, “สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย”, ใน วารสารนักบริหาร, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, หน้า ๑๘๓-๑๘๔.

๒. แนวคิดของสิทธิชุมชน

แนวคิดของสิทธิชุมชนสามารถมองแยกได้เป็นแนวคิดของของสิทธิชุมชนตามกฎหมายระหว่างประเทศและแนวคิดของสิทธิชุมชนในประเทศไทย

๒.๑ แนวคิดของสิทธิชุมชนในทางระหว่างประเทศ

สิทธิชุมชน (Communities Right) ในระดับระหว่างประเทศนั้นมีความหมายรวมถึงสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่อยู่อาศัยมาก่อน และสิทธิของกลุ่มชนในด้านอื่นๆ ได้แก่ สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น สิทธิในการการมีตัวตน สิทธิในการศึกษา สิทธิในการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อของตน^๔ และยังมีกรขยายขอบเขตรวมถึงสิทธิด้านอื่นๆ เช่น สิทธิรวมหมู่ สิทธิของชนกลุ่มน้อย ฯลฯ^๕ แต่การรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในซึ่งประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ปรากฏเด่นชัดในเรื่องของสิทธิชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Indigenous Community) ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีของชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องจากกลุ่มชนพื้นเมืองในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง

ตามกฎหมายและระเบียบระหว่างประเทศได้มีงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนโดยสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources หรือ World Conservative Union : IUCN)^๖ ในหัวข้อสิทธิในทรัพยากรตามจารีต : เครื่องมือระหว่างประเทศสำหรับการคุ้มครองและชดเชยให้แก่ปวงชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น ได้ให้ภาพโครงร่างเกี่ยวกับเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีอยู่ ทั้งที่มีฐานะผูกพันและไม่ผูกพันทางกฎหมายสำหรับสิทธิชุมชน โดยในส่วนใหญ่ที่มีผลผูกพันตามกฎหมายประกอบด้วย ข้อตกลงสี่ฉบับหลักๆ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ๑๙๗๖ กติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)) ๑๙๗๖, อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๖๙ ว่าด้วย ปวงชนพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศเอกราช (International Labour Organization Convention

^๔ กอบกุล ราชะนาคร, ๒๕๔๙, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า ๓๒.

^๕ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ๒๕๕๐, สิทธิชุมชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า ๕๓-๕๙.

^๖ International Union for Conservation of Nature and Natural Resources หรือ World Conservative Union : IUCN เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นด้วยเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรนี้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่บริเวณทะเลสาบเจนีวา ในเมืองแกลนด์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ องค์กรประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก ๘๓ ประเทศ ตัวแทนรัฐบาล ๑๐๘ กลุ่ม องค์กรอิสระ ๗๖๖ กลุ่ม และองค์กรระหว่างประเทศ มีนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญในสังกัดประมาณ ๑๐,๐๐๐ จากทั่วโลก

No. ๑๖๙ concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (ILO๑๖๙) ๑๙๘๙ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity (CBD)) ๑๙๙๒ และ ในส่วนที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ควรเอ่ยถึงไว้สามฉบับเพื่อเป็นแนวทาง สำหรับการดำเนินการต่อไปได้แก่ ร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการสิทธิปวงชนพื้นเมือง (UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (DDRIP)) ๑๙๙๔ ร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (UN Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment (DDHRE)) ๑๙๙๔ และปฏิญญาไลป์ซิกว่าด้วยสิทธิเกษตรกร (Leipzig Declaration on Farmers' Rights)^๗

โดยบทสรุปของกฎหมายและระเบียบระหว่างประเทศเหล่านี้ พอที่จะสรุปการคุ้มครองสิทธิชุมชนได้ดังนี้^๘

- (๑) การกำหนดใจตนเองและการพัฒนา
- (๒) การจัดสรรความอุดมสมบูรณ์และทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) การปกป้องวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย
- (๔) เสรีภาพทางศาสนา
- (๕) บุรณภาพทางสภาพแวดล้อม
- (๖) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา
- (๗) การยอมรับกฎหมายและวิถีปฏิบัติตามประเพณี
- (๘) สิทธิของเกษตรกร

๒.๒ แนวคิดของสิทธิชุมชนในประเทศไทย

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อปี ๒๔๗๕ นั้น ได้มีการกำหนดให้รัฐเป็นผู้จัดการทรัพยากร และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และพบว่ารัฐมีการจัดการอย่างล้มเหลว มีการผูกขาดจากรัฐ และบริหารจัดการการใช้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมเป็นระยะเวลานาน จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เนื่องจากประชาชนเหล่านี้มีความใกล้ชิด ผูกพัน เป็นทั้งผู้อยู่อาศัย ผู้ใช้ประโยชน์ ผู้ทำลาย และผู้บำรุงรักษา^๙ ซึ่งแนวคิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการได้เริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เริ่มบัญญัติรับรองสิทธิในความเป็นมนุษย์ ที่เรียกกันทั่วไปว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หรือสิทธิมนุษยชน (Human Rights) โดยได้กำหนดรับรองสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนที่ควรได้รับ

^๗ เสน่ห์ จามริก, ๒๕๔๗, *สิทธิมนุษยชนในมุมมองระดับโลก*, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๗, หน้า ๕-๖.

^๘ เสน่ห์ จามริก, ๒๕๔๗, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

^๙ พงศ์เสวก อเนกจำนงค์พร และนวพร ศิริบันเทิงศิลป์, ๒๕๕๕, “สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย”, หน้า ๑๘๔.

การรับรองไว้^{๑๐} ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการรับรองสิทธิชุมชนที่เป็นผลจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีการบัญญัติเนื้อหาสาระไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีการตัดข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก เพื่อให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับทันที โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง และมีการบัญญัติรับรองสิทธิเพิ่มเติมมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน คือ

“มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

“มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีเจตนารมณ์/นโยบาย ให้กระบวนการทางกฎหมายปกติสามารถดำเนินการได้ และเน้นการบริหารจัดการภาครัฐทุกระดับให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยจะดำเนินการให้มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การดำเนินการตามหลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ยังคงสามารถดำเนินการไปได้ จึงยังขอเสนอไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นเดิม

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๖ และ มาตรา ๕๖

๓. สภาพปัญหาของสิทธิชุมชน

ในการกล่าวอ้างสิทธิชุมชนเพื่อเข้าถึงและควบคุมปกป้องทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นเองนั้นจะเป็นที่ยอมรับและเคารพในฐานะอย่างหนักแน่นเพียงใดในสังคมนั้น กลุ่มชุมชนผู้กล่าวอ้างย่อมต้องเผชิญหน้ากับจุดอ่อนหรือสภาพปัญหาของลักษณะสิทธิชุมชนที่มีลักษณะไม่อาจดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของมันเอง หากปราศจากพัฒนาการทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้นๆ ดังนี้

๓.๑ พัฒนาการของสิทธิชุมชนจะก้าวหน้าขึ้นได้เมื่อแนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางมากขึ้น ประชาชนจำนวนมากได้ใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้ชุมชนสามารถปกป้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของชุมชนได้ โดยเห็นว่า ตนมีส่วนเป็นเจ้าของในทรัพยากร แต่ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องขยายตัวเพื่อพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนั้น ภาครัฐจึงมีความพยายามในการอ้างสิทธิแห่งความเป็นรัฐเหนือทรัพยากรทั้งหมด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวย่อมสวนทางกับภาคประชาชนที่ต้องการให้สิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือในการปกป้องทรัพยากรที่ชุมชนเห็นว่าตนมีส่วนเป็นเจ้าของ ซึ่งเมื่อมีการกล่าวอ้างสิทธิชุมชนก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนและภาครัฐที่มีมองการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติคนละมุมได้โดยง่าย

๓.๒ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ที่ความไม่เป็นธรรมทางด้านเศรษฐกิจ ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนที่แตกต่างกัน และความไม่เป็นธรรมทางการเมือง ที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายต่างๆ อย่างแท้จริง ตลอดจนความไม่เป็นธรรมทางด้านสังคม โดยเฉพาะความไม่เป็นธรรมกับกลุ่มคนด้อยโอกาส ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์ต่างๆ เข้ามาแทรกแซงในการใช้สิทธิชุมชน โดยการชักนำชุมชนหรือให้สิ่งของล่อใจชุมชนจนนำไปสู่การแสดงเจตจำนงของชุมชนที่ผิดพลาดและเกิดความเสียหายที่ร้ายแรงแทนที่จะใช้ไปในทางที่สร้างสรรค์ ซึ่งบางครั้งอาจรวมถึงภาครัฐด้วยที่ถือโอกาสช่องว่างดังกล่าวครอบงำสังคมเพื่อให้ได้ประโยชน์ที่ภาครัฐต้องการ ซึ่งนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจกันระหว่างรัฐกับชุมชน

๓.๓ นอกจากนี้ปัญหาของสิทธิชุมชนในประเทศไทยที่นักวิชาการได้สรุปไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ลักษณะโครงสร้างทางสังคมของไทย มีลักษณะโครงสร้างแบบหลวมๆ ไม่มีกฎเกณฑ์เคร่งครัด โดยเฉพาะสังคมเกษตรกรรมของไทย ซึ่งจากงานเขียนของ เอ็มเบรี ได้เสนอแนวคิดจากการศึกษาชาวนาในหมู่บ้านบางชั้น โดยเสนอว่า สังคมไทยมีลักษณะเป็นปัจเจกบุคคลสูง ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ขาดจิตสำนึกทางการเมือง ไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมส่วนรวม เอาแต่ใจตนเอง ไม่สามารถทำนายล่วงหน้าได้ ซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อทางศาสนา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะลักษณะนิสัยบางประการของคนไทย เช่น ไม่มีวินัย ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือ

ที่สำคัญ คือ รักสนุก พยายามหลีกเลี่ยงปัญหา ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาของการเรียกร้องสิทธิชุมชนขึ้นมา อันเนื่องมาจากว่า การถืออัตร่าบ้าง การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าบ้าง เป็นต้น^{๑๑}

๔. การอ้างสิทธิชุมชนต่อต้านโครงการของ กฟผ.

ในช่วงหลังปี พ.ศ.๒๕๔๐ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชนให้แก่ประชาชน ประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อประท้วงโครงการของ กฟผ. ในหลายๆ โครงการ ซึ่ง กฟผ. ในฐานะผู้ดำเนินโครงการยอมอยู่ในสถานะที่ต้องรับมือกับการเรียกร้องสิทธิชุมชน โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่าง ๒ กรณี

๔.๑ กรณีการต่อต้านการสร้างเขื่อนไชยะบุรี

ผู้ฟ้องคดีในนามเครือข่ายประชาชนแปดจังหวัดลุ่มน้ำโขง ได้ฟ้องต่อศาลปกครองว่า การดำเนินการก่อสร้างเขื่อนไชยะบุรี มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อระบบนิเวศของแม่น้ำโขงและส่งผลกระทบต่อข้ามพรมแดนอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีและเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมได้เคยยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขง รัฐบาลลาวและรัฐบาลไทย เพื่อให้ทบทวนและยุติโครงการดังกล่าว แต่ก็ไม่เป็นผล เมื่อพิจารณารายละเอียดโครงการจะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศหลักที่รับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนนี้ซึ่งมากถึง ๙๕ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งหากประเทศไทยไม่รับซื้อไฟฟ้าโครงการนี้ย่อมต้องระงับไป แต่เมื่อประเทศไทยได้รับซื้อและสนับสนุนทางการเงินต่อโครงการเขื่อนไชยะบุรี ก็ต้องผูกพันดำเนินการตามกฎหมายทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของ กฟผ. เป็นการดำเนินโครงการของรัฐประเภทหนึ่ง จึงต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลและมีส่วนร่วมในโครงการ หรือกิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินชีวิตของประชาชน และการดำรงอยู่ของชุมชน แต่ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นการฝ่าฝืนต่อมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้โครงการเขื่อนไชยะบุรีต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. ๒๕๓๘ (Mekong Agreement ๑๙๙๕) และต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ อันเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง ๓ ประการคือ (๑) ให้พิพากษาว่าโครงการซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนไชยะบุรีของ กฟผ. ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว (๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและมติของรัฐบาล รวมทั้งแจ้งข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม รับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจัง และประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมทั้งในฝั่งไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะได้รับ

^{๑๑} พงศ์เสวก อเนกจรรย์พร และนพพร ศิริบันเทิงศิลป์, ๒๕๕๕, “สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย”, หน้า ๑๘๖.

ผลกระทบจากอันตรายข้ามพรมแดน ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนไชยะบุรี (๓) ให้ยกเลิกมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและมติของคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการซื้อขายไฟฟ้าจาก โครงการเขื่อนไชยะบุรี

โดยผลของคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อ่านคำสั่งที่ คส.๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ไม่รับฟ้อง ๒ ข้อหา คือ ข้อหาที่ ๑ คือ ข้อหาที่ฟ้องให้ยกเลิกมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและมติของคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนไชยะบุรี โดยศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง เพื่อนำไปสู่การทำสัญญา ซึ่งไม่ได้มีผลทางกฎหมายไปกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากมติดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องข้อหานี้ต่อศาล และ ข้อหาที่ ๒ คือ ข้อหาที่ฟ้องให้พิพากษาว่าโครงการซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนไชยะบุรีของ กฟผ. ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า แม้ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้านี้จะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตน์ไม่ได้เป็นคู่สัญญาในสัญญานี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตน์จึงไม่ได้เป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่มีสิทธิฟ้องข้อหานี้ต่อศาล

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตน์คนในนามเครือข่ายประชาชนแปดจังหวัดลุ่มน้ำโขงเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง อันได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตน์คนย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตน์จึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน และสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตน์จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตน์ได้รับจำต้องมีค่าบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งการแจ้งข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจัง และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมทั้งในฝั่งไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากอันตรายข้ามพรมแดน ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนไชยะบุรี โดยศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลทางกฎหมาย

ประกอบกรับฟ้องว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และ ๖๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นหลักคุ้มครอง สิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สุขภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งสิทธิชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีปกครองนั้น อย่างน้อยต้องเป็นชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี^{๑๒} ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๔.๒ กรณีโครงการทำเทียบเรือถ่านหินที่คลองรั้ว

เครือข่ายปกป้องกระบี่จากถ่านหิน ได้มีหนังสือไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน Human Rights Watch และเลขาธิการ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights เพื่อเรียกร้องให้ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในโครงการขยายโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และโครงการทำเทียบเรือถ่านหินคลองรั้วที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีโครงการขยายกำลังผลิตติดตั้งจำนวน ๘๗๐ เมกะวัตต์ โดยใช้พลังงานถ่านหินและได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผู้มีผลกระทบจากโครงการครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโครงการทำเทียบเรือถ่านหินบ้านคลองรั้วครั้งที่ ๑ นั้น ซึ่งประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่ที่มีผลกระทบจากการโครงการดังกล่าว ได้คัดค้านการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นข้างต้นเนื่องจาก ในการรับฟังความคิดเห็นทุกครั้ง ประชาชนเห็นว่า กฟผ. และบริษัทผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการให้ความรู้แก่ผู้ที่มีผลกระทบในทางบวกและทางลบเท่าที่ควรเพื่อประมวลความรู้ นำไปกำหนดข้อกังวล ข้อห่วงใยในผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม ก่อนรับฟังความคิดเห็น และในคราวที่เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นก็เช่นกันไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีผลกระทบได้แสดงข้อกังวลอย่างทั่วถึงและกว้างขวาง โดยการกำหนดเวลาให้แสดงความคิดเห็นเพียงเล็กน้อยแล้วด่วนสรุปซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผู้มีผลกระทบจากโครงการทำเทียบเรือถ่านหินคลองรั้วครั้งที่ ๑ นั้น ดำเนินไปภายใต้กระบวนการที่ขาดความชอบธรรม

ต่อมา กฟผ. ก็ต้องตกเป็นจำเลย เมื่อสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน กับพวกรวม ๔๕ คน ซึ่งเป็นชาวบ้านในพื้นที่ ต.ตลิ่งชัน ต.เกาะศรีบอยา ต.ปกาสัย ต.คลองขนาน อ.เหนือคลอง ต.ศาลาด่าน ต.เกาะลันตาใหญ่ อ.เกาะลันตา จ.กระบี่ได้ยื่นฟ้อง กฟผ. และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

^{๑๒} ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ฝนดิน ,เชื่อนไชยะบุรี ปรากฏการณ์ใหม่ไร้พรมแดนในคดีปกครองสิ่งแวดล้อม [Online], Available: http://www.admincourt.go.th/oo_web/environment/environment-article-๒๐๑๔๐๗๐๗.htm [๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘]. และดู มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๗, ความสำคัญทางกฎหมายของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีเชื่อนไชยะบุรี [Online], Available: <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=๒๒๗๐> [๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘].

เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑-๒ ตามลำดับต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้เพิกถอนการดำเนินการโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านคลองรั้ว ซึ่งแม้คดีนี้ศาลปกครองกลางจะไม่รับคำฟ้องก็ตาม เนื่องจากเห็นว่า สิ่งที กพผ. ดำเนินการเป็นขั้นตอนภายในหน่วยงานเท่านั้น ประกอบกับเมื่อการจัดทำ EIA และ EHIA ยังไม่เสร็จบริบูรณ์ กระทั่งทนายทนายฯ จึงยังไม่มีอำนาจหน้าที่ใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในเหตุตามที่ฟ้อง กรณีนี้จึงไม่อาจถือว่าการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้รับความเดือดร้อนเสียหาย^{๑๓}

แม้ศาลจะมีคำพิพากษาดังกล่าว แต่เครือข่ายของชาวบ้าน คือ เครือข่ายปกป้องอันดามัน จากถ่านหินก็ได้เพิ่มมาตรการการประท้วงโดยทำการอดอาหารประท้วงมา ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เพื่อแสดงการคัดค้านและเรียกร้องให้รัฐบาลยุติการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินและท่าเทียบเรือขนส่งถ่านหิน จ.กระบี่ ของ กพผ. ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการศึกษาจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ (EHIA) โดยเห็นว่าพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และท่าเทียบเรือ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศ และได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติหรือ แรมซาร์ไซต์ (Ramsar Sites) เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนก โลมา วาฬ และพะยูน ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองและสัตว์ป่าสงวนของไทย และอยู่ระหว่างการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก พื้นที่ชุ่มน้ำ และชายฝั่งทะเลอันดามัน ทั้งยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประชาชนท้องถิ่น ทั้งในด้านการประมง และการท่องเที่ยว จึงเป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในพื้นที่ที่มีความสำคัญและความอ่อนไหวทางธรรมชาติแห่งนี้ และขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยุติแผนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และยกเลิกการเปิดประมูลการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่โดยทันที^{๑๔} ซึ่งผลจากการประท้วงดังกล่าว ทำให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ฝ่ายสภาปฏิรูปแห่งชาติกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฝ่ายกระทรวงพลังงานกับ กพผ. และฝ่ายประชาชนชาวจังหวัดกระบี่และนักวิชาการ เพื่อให้เกิดกระบวนการเจรจาเพื่อหาทางออก^{๑๕}

^{๑๓} ศาลปกครองกลาง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีหมายเลขดำที่ ส.๔๘/๒๕๕๗ และคดีหมายเลขแดงที่ ส.๑๘๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๑๔} มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๘, แฉกรรมการภาคประชาสังคมคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ [Online], Available: <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=๒๕๗๓> [๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘].

^{๑๕} ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ประชาไท, ๒๕๕๘, ยันไม่ชะลอทำ EIA-EHIA โรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ ‘ประยุทธ์’ ชี้ หากเลิกต้องศึกษาผลกระทบก่อน [Online], Available: <http://www.prachatai.com/journal/๒๐๑๕/๐๗/๖๐๕๑๖> [๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘]. และดู พีพีทีวีไทยแลนด์, ๒๕๕๘, นายกฯ ยอมถอย-ตั้ง กก.ร่วม ๓ ฝ่าย ศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่, [Online], Available: <http://www.pptvthailand.com/news/๑๕๑๒๖> [๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘].

จากคำนิยามของสิทธิชุมชน แนวคิดของสิทธิชุมชนทั้งในทางระหว่างประเทศและประเทศไทย และสภาพปัญหาของลักษณะสิทธิชุมชนเอง จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการกล่าวอ้างสิทธิชุมชนเพื่อประท้วงต่อต้านโครงการของ กฟผ. ที่เห็นได้จากกรณีตัวอย่างทั้ง ๒ กรณีนั้น มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชน ดังนี้

๑. ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีการต่อต้านการสร้างเขื่อนไซยะบุรีนั้น กล่าวคือคดีนี้เป็นที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยว่าการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเจ็ดคนเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเจ็ดคน กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลย่อมมีอำนาจที่รับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ซึ่งกรณีนี้จึงเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในการรับรองสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แม้การดำเนินการของรัฐจะเกิดขึ้นในต่างประเทศ แต่ถ้าเกิดผลกระทบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับชุมชนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศ สิทธิชุมชนในส่วนนี้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เครือข่ายประชาชนในชุมชนเหล่านั้นสามารถรวมตัวกันฟ้องคดีได้ ถือเป็นการเปิดมิติใหม่ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของกระบวนการยุติธรรมที่เปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิชุมชนเป็นส่วนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนอกจากเขตแดนของประเทศไทยได้เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคและของโลก^{๑๖}

จากคำสั่งของศาลดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า การกล่าวอ้างสิทธิชุมชนในประเทศไทยนั้นได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ และไปไกลถึงขนาดการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้านด้วย จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่า นับจากนี้ต่อไป การกำหนดโครงการต่างๆ ของภาครัฐ ที่อยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่า ภาครัฐเป็นผู้เดียวที่มีสิทธิจัดการทรัพยากรต่างๆ ในประเทศเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อาจจะต้องมีการเปลี่ยนวิธีการคิดและการทำงานโดยให้ชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและชุมชนท้องถิ่น

๒. โครงการก่อสร้างของ กฟผ. เป็นการจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้แนวคิดของการใช้สิทธิชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การวินิจฉัยของศาลปกครองที่ยอมรับสิทธิชุมชนดังกล่าว นำมาสู่คำถามถึงการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิชุมชนถึงลำดับความสำคัญ ซึ่งจุดนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ยังคงมีการถกเถียงกันอย่างมากในแวดวงวิชาการ แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม จุดที่ต้องพิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวอย่างแน่นอน ก็คือ การพิจารณาชั่ง

^{๑๖} ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ผนดิน ,เขื่อนไซยะบุรี ปรากฏการณ์ใหม่ไร้พรมแดนในคดีปกครองสิ่งแวดล้อม

[Online], Available: http://www.admincourt.go.th/๐๐_web/environment/environment-article-๒๐๑๔๐๗๐๗.htm [๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘].

น้ำหนักให้ความสำคัญระหว่างสิทธิชุมชนกับประโยชน์ของสาธารณะคงต้องพิจารณาถึงความได้สัดส่วนในการประสานประโยชน์สาธารณะเข้ากับประโยชน์ของชุมชนให้มีความเหมาะสมพอดี ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงรอบด้านประกอบด้วย

๓. การใช้สิทธิชุมชน ก็คือการใช้สิทธิของภาคประชาชนหมู่มา ซึ่งต้องยอมรับว่า การที่ภาคประชาชนมารวมตัวชุมนุมกันนั้น หลายกรณีมีแนวโน้มที่จะมีความคิดเห็นที่รุนแรง ปฏิเสธที่จะรับฟังคำชี้แจงใดๆ หรือไม่ให้ความสนใจในการรับฟังคำชี้แจงใดๆ หรือไม่สนใจในกติกาที่มีอยู่ มุ่งแต่จะได้คำตอบที่บรรลุความต้องการของตนเพียงฝ่ายเดียว เช่น ในกรณีของการประท้วงอดอาหารของกลุ่มเครือข่ายปกป้องอ้นตามันจากถ่านหิน ที่ยังคงประท้วงแม้ว่าศาลปกครองกลางจะมีคำพิพากษาไม่รับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนการดำเนินการโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านคลองรั้วแล้วก็ตาม ซึ่งจุดนี้จะทำให้ภาครัฐและภาคประชาชนไม่สามารถหาแนวทางการแก้ปัญหาพร้อมกันได้ และอาจนำไปสู่สภาพลักษณะในทางลบต่อการกล่าวอ้างสิทธิชุมชนได้

๔. การใช้สิทธิชุมชนมีอยู่หลายกลุ่ม ซึ่งไม่อาจตรวจสอบได้ว่า กลุ่มคนที่เข้ามาร่วมในชุมชนนั้น เป็นบุคคลในชุมชนนั้นจริง มีผลกระทบส่วนได้เสียจริง ประกอบกับสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งความอ่อนแอของชุมชนบางกลุ่ม อาจเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์ต่างๆ เข้ามาแทรกแซงในการใช้สิทธิชุมชน โดยการชักนำชุมชนหรือให้สิ่งของล่อใจชุมชนจนนำไปสู่การแสดงเจตจำนงของชุมชนที่ผิดพลาดและเกิดความเสียหายที่ร้ายแรงแทนที่จะใช้ไปในทางที่สร้างสรรค์ได้

บทสรุป

สิทธิชุมชน (Communities Right) เป็นสิทธิหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ที่มีแนวคิดรับรองทั้งในทางระหว่างประเทศและในประเทศไทยเอง โดยประเทศไทยได้มีแนวคิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เริ่มบัญญัติรับรองสิทธิชุมชน และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการรับรองสิทธิชุมชนที่เป็นผลจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีการบัญญัติเนื้อหาสาระไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีการตัดข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกเพื่อให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับทันที โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง และมีการบัญญัติรับรองสิทธิเพิ่มเติมมากขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวคิดของสิทธิชุมชนมีลักษณะที่ไม่อาจดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของมันเอง หากปราศจากพัฒนาการทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้นๆ สิทธิชุมชนจึงมีจุดอ่อนหรือสภาพปัญหาของการใช้สิทธิหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาแนวคิดความเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพยากรที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับชุมชน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย และ ปัญหาโครงสร้างของสังคมไทยเอง

ในสังคมปัจจุบัน ชุมชนได้อำนาจสิทธิชุมชนเพื่อต่อต้านการเกิดของโครงการต่างๆ ของรัฐมากมาย รวมถึงโครงการจัดหาไฟฟ้าของ กฟผ. ด้วย ซึ่งจากตัวอย่างในการใช้สิทธิชุมชน ในกรณีการต่อต้านการสร้างเขื่อนไซยะบุรี หรือกรณีโครงการทำเทียบเรือถ่านหินที่คลองรั้ว ได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการยอมรับสิทธิชุมชนในกระบวนการทางศาลที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญถึงพัฒนาการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นของการใช้สิทธิชุมชนในประเทศไทยและเป็นสัญญาณให้ภาครัฐต้องปรับทัศนคติ รูปแบบในการจัดการโครงการของรัฐที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวคิดของสิทธิชุมชนที่มีจุดอ่อนในตัวของมันเอง คือ พัฒนาการทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น หากพัฒนาการด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนไม่เข้มแข็งและมีเหตุผลมากพอ ก็จะทำให้กลุ่มชุมชนถูกชักจูงได้โดยง่ายและมีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรง โดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ซึ่งจะทำให้การใช้สิทธิชุมชนมีภาพลักษณ์ที่เป็นไปในทางลบ และไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อพัฒนาการของสิทธิชุมชน และที่สำคัญคือ ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติตามมา ดังนั้น สิ่งนี้จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐเจ้าของโครงการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง และในส่วนของชุมชนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญก็ต้องเปิดใจพิจารณาข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นธรรม และศึกษาหาข้อมูลต่างๆ เพื่อให้การดำเนินโครงการของภาครัฐเป็นไปด้วยดี สมประโยชน์ทั้งชุมชนเอง และต่อส่วนรวม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. ๒๕๕๘. ประกาศรายการเปลี่ยนแปลงประกวดราคา เลขที่ EGAT ๕/๒๕๕๘-KBTP [Online], Available: <http://bidding.egat.co.th/app๑/file/data?id=๕๓๗๓> [๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘].
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. ๒๕๕๐. สิทธิชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๔๙. พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ผนดิน. เชื้อนไฮยะบุรี ปราบฏการณ์ใหม่ไร้พรมแดนในคดีปกครองสิ่งแวดล้อม [Online], Available: http://www.admncourt.go.th/๐๐_web/environment/environment-article-๒๐๑๔๐๗๐๗.htm [๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘]
- ประชาไท. ๒๕๕๘. ยันไม่ชะลอทำ EIA-EHIA โรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ ‘ประยุทธ์’ ชี้หากเลิกต้องศึกษาผลกระทบก่อน [Online], Available: <http://www.prachatai.com/journal/๒๐๑๕/๐๗/๖๐๕๑๖> [๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘].
- พีพีทีวีไทยแลนด์. ๒๕๕๘. นายภา ยอมถอย-ตั้ง กก.ร่วม ๓ ฝ่าย ศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ [Online], Available: <http://www.pptvthailand.com/news/๑๕๑๒๖> [๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘].
- พงศ์เสวก อเนกจันทพร และ นวพร ศิริบันเทิงศิลป์. ๒๕๕๕. “สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย”. ใน วารสารนักบริหาร. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๗. ความสำคัญทางกฎหมายของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีเชื้อนไฮยะบุรี [Online], Available: <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=๒๒๗๐> [๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘].
- มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๘. แฉลงการณ์ภาคประชาสังคมคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ [Online], Available: <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=๒๕๗๓> [๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘].
- ราชบัณฑิตยสถาน. ๒๕๒๕. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.
- ศาลปกครองกลาง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีหมายเลขดำที่ ส.๔๘/๒๕๕๗ และคดีหมายเลขแดงที่ ส.๑๘๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

เสนห์ จามริก. ๒๕๔๗. **สิทธิมนุษยชนในมุมมองระดับโลก**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๗.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.