

ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ผู้ศึกษาวิจัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผศ. ดร. คงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ)

สาระสำคัญของการศึกษาวิจัย

การศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและแนวปฏิบัติที่ดีในภูมิภาคอื่น นำไปสู่การสังเคราะห์องค์ความรู้ของหลักการของสิทธิชุมชนที่เกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา และได้มาซึ่งแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนกลุ่มผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มที่มิใช่ผู้แทนภาครัฐโดย จะนำไปใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยังยืนยันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และใช้สนับสนุนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและการเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาวิจัยสรุป ๒ ส่วน ก้าวคือ ส่วนที่ ๑ องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในมิติ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย (๑) สิทธิชุมชนในมิติ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในมิติ กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ พบว่า “สิทธิชุมชน” มีได้มีการนิยาม หรือรับรองคุ้มครองอย่างชัดเจ้งในตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี แต่พบว่า มีการรับรองสิทธิชุมชนของกลุ่มนักพะบังกลุ่มนักที่มีลักษณะเป็นชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม ในปฏิญญาสาหร婢ชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ซึ่งเป็นตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมิได้ผูกพันเป็นภาคี นอกจากนี้ สิทธิชุมชน ยังไม่พบโดยตรงในตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ๔ ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญา (สต็อกไฮล์ม) แห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. ๑๙๗๒ ปฏิญญาเริโวว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. ๑๙๗๒ ปฏิญญาจันแนสเบอร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. ๒๐๐๒ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๑๙๙๒ แต่พบเพียงคำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม” เพราะตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม เหล่านี้มีเจตนามุ่งการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงสนับสนุนให้รัฐภาคีต่าง ๆ ส่งเสริมบทบาทชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชน พื้นเมืองดั้งเดิมให้เป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายในชุมชนมากกว่ามุ่งเน้น การคุ้มครองสิทธิของชุมชน อย่างไรก็ตาม พบว่า การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม สามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนได้ ซึ่งประกอบด้วย (๒) สิทธิที่จะดำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ด้านจิตวิญญาณกับที่ดิน เขตแดน น้ำ และชายฝั่งทะเล และทรัพยากรอื่น ๆ (๓) สิทธิในที่ดินและดินแดน ทรัพยากร ซึ่งได้ครอบครองเป็นจ้าของ ตามประเพณี หรือเคยใช้หรือได้รับมาก่อน (๔) สิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรที่เป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกยึด ถูกเอาไป ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้า (๕) สิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู และปกป้องสภาพแวดล้อม และศักยภาพในการผลิตในที่ดินหรือเขตแดนและทรัพยากรของตน และ (๖) สิทธิในการตัดสินใจและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรอื่นๆ ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม สำหรับ มิติกฎหมายภายใน นั้น มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เช่น มาตรา ๔๓ วรรค ๑ มาตรา ๕๖ วรรค ๑ มาตรา ๕๗ วรรค ๑ (๒) มาตรา ๖๕ วรรค ๑ มาตรา ๗๗ วรรค ๑ (๓) มาตรา ๒๕๐ วรรค ๑ และมาตรา ๒๕๗ วรรค ๑ (๑) โดยได้นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักการสำคัญตามตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ ในขณะที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในเชิงขยาย โดยให้หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลและชุมชนที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองในรัฐธรรมนูญ หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทย เป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การขยายความนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” โดยพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ให้รวมถึง “สิทธิในรัฐธรรมนูญ” ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการตรวจสอบกรณีละเมิด “สิทธิชุมชน” ด้วย และ (๒) การออกแบบแนวคิดทางกฎหมายสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องมีการสร้างระบบกฎหมายที่มีลักษณะเป็น “พหุลักษณะทางกฎหมาย” กล่าวคือ ๑) การสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง “สำนักความคิดทางกฎหมาย” ที่แตกต่างกันสองขั้วในระบบกฎหมาย เดียวกัน คือ สำนักความคิดที่มีฐานคิดเชิงอำนาจเจริญนิยม ได้แก่ “สำนักความคิดกฎหมายบ้านเมือง” กับ สำนักความคิดที่มีฐานคิดเชิงชุมชนนิยม ได้แก่ “สำนักความคิดมนุษย์วิทยาทางกฎหมาย” และ “สำนักความคิดสังคมวิทยาทางกฎหมาย” ซึ่งระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมาอยู่ภายใต้อิทธิพลของสำนักความคิดกฎหมายบ้านเมืองโดยตลอด กฎหมายจึงให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยไม่ได้เปิดเพื่อให้มีการรับรอง “สิทธิของชุมชน” ๒) การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันหลายระบบ ในระบบกฎหมายเดียวกัน คือ ระบบจัดการโดยรัฐ ระบบจัดการโดยเอกชน และระบบจัดการโดยชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชื่อมโยงระหว่าง “ระบบจัดการโดยรัฐ” กับ “ระบบจัดการโดยชุมชน” โดยสร้างกฎหมายรองรับรูปแบบใหม่ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งนำสองระบบมาผสมผสานกันที่เรียกว่า “การจัดการร่วม” โดยเป็นการจัดการร่วมที่มีคุณสมบัติพิเศษ เรียกว่า “การจัดการที่มีชุมชนเป็นฐาน” ซึ่งเป็นการจัดการร่วมที่ชุมชนมีบทบาทหลักในขณะที่รัฐมีบทบาทเพียงให้การสนับสนุนส่งเสริม และส่วนที่ ๒ แนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผลการศึกษาวิจัยในส่วนแรกที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ด้านสิทธิชุมชนในมิติ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำไปเป็นกรอบแนวคิดและประเด็นสำคัญในการจัดทำแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านนิติศาสตร์ ด้านการบริหารภาครัฐ ด้านกระบวนการยุติธรรม และด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งได้แก่ กรรมการธาร่องรัฐธรรมนูญ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกลุ่มผู้แทนที่มิใช่ภาครัฐ ซึ่งได้แก่ บริษัทหรือสถาบันที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภาคประชาสังคมจากหลากหลายพื้นที่ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาวิจัย โดยสาระสำคัญของแนวปฏิบัติ ในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบไปด้วย (๑) แนวทางการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๕๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (๒) การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อประกันสิทธิของบุคคลและชุมชน ตลอดจนการติดตามและรับให้รัฐดำเนินการ ตามมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งต้องมี การตรากฎหมายลำดับรอง หรือปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และ (๓) บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสนับสนุน/ส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชน ทั้งบทบาททางด้านนิติบัญญัติ บทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ และบทบาทด้านการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนแก่สังคม

ผลการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) เพื่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ เรื่อง “การเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิชุมชนของชุมชนประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี” (ภายใต้แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรมฯ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐)

ผู้ศึกษาวิจัย: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผศ. ชิตชนก ราอิมมูลา และคณะ)

สาระสำคัญของการศึกษาวิจัย

การทำประมงพื้นบ้านในอ่าวปัตตานีซึ่งชุมชนชาวประมงได้อาภัยทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรธรรมชาติในทะเลเพื่อการดำรงชีพด้วยการประกอบอาชีพการทำประมง โดยชุมชนชาวประมงนี้พื้นฐานความเชื่อตามหลักคำสอนทางศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นระบบคุณค่าที่เน้นให้ชุมชนใช้ทรัพยากรในทะเลของพระผู้เป็นเจ้าร่วมกันอย่างคุ้มค่าและเท่าเทียมกัน โดยจะต้องเคราะห์ต่อผู้ปักป้องทะเล และเรียนรู้เข้าใจธรรมชาติของท้องทะเล ทำให้อ่าวปัตตานีในอดีตเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล แต่ปัจจุบันพบว่า ระบบนิเวศและทรัพยากรสัตว์น้ำหายไปในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานีถูกทำลายจนเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วจนอยู่ในสภาพวิกฤตเนื่องจากผลของการใช้ประโยชน์จากอ่าวปัตตานีอย่าง ไร้ทิศทางในระยะสั้นที่ผ่านมา ได้แก่ โครงการพัฒนาร่องน้ำและท่าเรือปัตตานีเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม การบุกรุกพื้นที่บนฝั่งแม่น้ำและบริเวณปากอ่าวของภาคเอกชน การทำประมงโดยใช้เครื่องมือทำประมงที่มีการทำลายล้ำสูง เช่น จวนตาดี จวนกลาง จวนรุน เป็นต้น ส่งผลให้ต่อการดำรงชีวิตรของชุมชนประมงพื้นบ้านในบริเวณอ่าวปัตตานีสูญเสียแหล่งอาหารเพื่อการยังชีพ และนำไปสู่ปัญหาความชัดแยกแยะจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ซึ่งทำให้ชุมชนประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีมีการรวมกลุ่มเพื่อเคลื่อนไหวการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เพื่อทำการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในชุมชนระหว่างสถาบันการศึกษากับชุมชน อีกที่ ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้านกลุ่มอาชีพ และกลุ่มเคลื่อนไหวที่เป็นประมงพื้นบ้าน และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่การเสริมภูมิคุณภาพสามารถด้านองค์ความรู้ด้านสิทธิชุมชนให้กับชุมชน การหาแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนโดยมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย รวมถึงการพัฒนาไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และ/หรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีได้ใช้สิทธิชุมชน

ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า สิทธิชุมชนเป็นเรื่องที่เป็นปัจจัยบทบาทของชุมชนหรือสังคมแต่ละภูมิภาคที่มีมาแต่เดิม ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวปัตตานีมีความเข้าใจความหมายของสิทธิชุมชนในเชิงช้อนที่มีลักษณะเป็นองค์รวมโดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการประกอบอาชีพและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องพึงพาทรัพยากรในอ่าวปัตตานีซึ่งเป็นแหล่งทำมาหากินมากทั้งต่อสัญบริพบุรุษซึ่งไม่มีใครเป็นเจ้าของแต่ชุมชนมีหน้าที่ต้องร่วมกันดูแลรักษาตามหลักคำสอนทางศาสนา ในขณะที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจความหมายของสิทธิชุมชนในลักษณะที่แยกส่วนตามลักษณะการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ นโยบายและระเบียบ ซึ่งความเข้าใจเรื่องสิทธิชุมชนที่แตกต่างกันนั้น นำไปสู่เงื่อนไขที่ส่งเสริมการเคลื่อนไหวให้เกิดการรวมตัวของชุมชน ได้แก่ กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน ชาวบ้านและกลุ่มคนที่มีความตระหนักรถึงสิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรในพื้นที่โดยชุมชน โดยมีกลุ่มอาชีพ และหน่วยงานภายนอกสนับสนุน และเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวในการเข้าถึงสิทธิชุมชนอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง เพราะความรับผิดชอบในเชิงพื้นที่ที่ทับซ้อนกันของหน่วยงานของรัฐ สาเหตุการกระทำผิดที่ยังขาดความชัดเจนที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสี่ยงต่อการใช้อำนາจโดยมิชอบ หรือการไม่เคารพกฎหมายของกลุ่มชาวบ้าน รวมถึงการสื่อสารระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวทั้งหมดนำมาซึ่งความสับสนในการสร้างความเข้าใจระหว่างชุมชนและหน่วยงานของรัฐจนอาจบานปลายไปสู่ความเข้าใจผิดในเจตนาของผู้กระทำแต่ละฝ่ายและกล้ายเป็นความขัดแย้งในที่สุด ดังนั้นแนวทางการแก้ไขการข้ามสิทธิชุมชนของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวปัตตานีจึงควรให้กลุ่มคนในชุมชนด้วยกันที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเข้ามายังส่วนร่วมในการตัดสินใจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research - PAR) ระหว่างสถาบันการศึกษา กับชุมชน ประเมินพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวปัตตานี และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปและประมวลเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านการเข้าถึงสิทธิชุมชน ในอ่าวปัตตานี เพื่ออำนวยการเข้าถึงสิทธิชุมชน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และเป็นธรรมของประชาชน ในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี ในระยะยาว ได้แก่

๑. การจัดสรรพื้นที่อ่าวปัตตานีเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน เช่น การแบ่งเขตการใช้พื้นที่เพื่อจัดสรรงรรใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมให้กับผู้ใช้ทรัพยากร โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายโดยมีเน้นว่างานรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานประสานหลัก (focal point) ผ่านคณะกรรมการประมงจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่ออำนวยการให้มีร่วมกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๖๐ (ฉบับแก้ไข) มาตรา ๒๕ (๒) โดยเสนอแนวทางดำเนินการกล่าวคือ สถาบันการศึกษาร่วมกับชุมชนชาวประมงรอบอ่าวปัตตานีและเจ้าหน้าที่รัฐร่วมกับศึกษากระบวนการนิเวศรอบอ่าวปัตตานีเพื่อนำไปกำหนดเขตการใช้พื้นที่เขตอนุรักษ์ เขตอนุบาล เขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแต่ละประเภท และกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ที่จะขอใช้พื้นที่โดยคำนึงถึงหลักการไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและการไม่กระทบต่อสิทธิชุมชนพื้นที่ที่รอบอ่าวปัตตานี

๒. การให้ความรู้กับชุมชนและหน่วยงานต่างๆของรัฐที่เกี่ยวข้องในด้านกฎหมายและสิทธิชุมชน และการเสริมสร้างจิตสำนึกเพื่อทุกฝ่ายจะได้ร่วมมือกันดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติรอบอ่าวปัตตานี เช่น สนับสนุนสถาบันการศึกษาและสถาบันศาสนาเป็นศูนย์กลางในการถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิชุมชน กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และปลูกฝังจิตสำนึกให้ชุมชนและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในพื้นที่ร่วมมือซึ่งกันและกัน ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติรอบอ่าวปัตตานี โดยนำไปสู่เป้าหมายที่จะบรรลุผลการไม่รุปแบบเครือข่ายความร่วมมือ

๓. การมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานีกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น สนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกลุ่มน้ำที่ภาครัฐโดยแต่ตัวเองเชิงกิจกรรมประมงท้องถิ่นที่ได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๖๐ (ฉบับแก้ไข) เพื่อช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีส่วนร่วมในการติดตามผู้ประกอบการที่ผูกขาดและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียให้กับเจ้าหน้าที่ รวมถึงการดำเนินการตรวจสอบและดำเนินคดีต่อผู้กระทำการประมงที่ผูกขาดและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียให้กับเจ้าหน้าที่

๔. การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในเชิงรุก เช่น บังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.๒๕๕๘ และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฉบับแก้ไข) อย่างจริงจัง โดยเจ้าหน้าที่รักษาพื้นที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำหนดการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย รวมถึงการสั่งถอนและห้ามนำสัตว์ไปต่างประเทศ ตามที่ได้ระบุไว้ในมาตราและข้อความกฎหมายและบิตรต่างหากนี้

๔. การเสริมสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม เช่น สร้างทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้ตระหนักถึง การใช้กฎหมายในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างชาวประมงพื้นบานและผู้ประกอบการ เกี่ยวกับประเด็นการทำประมง การใช้ทรัพยากรในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานีที่มีผลกระทบหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรยึดถือประยุทธ์ของพื้นที่และสิทธิชุมชนเป็นหลักสำคัญ

๖. การส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน เช่น สนับสนุนให้ชุมชนมีการรวมกลุ่ม ในช่วงเวลาที่ไม่สามารถจับสัตว์ทะเลได้ เพื่อสถานบันการศึกษาในพื้นที่ร่วมกันหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะได้จัดกิจกรรมถ่ายทอดความรู้ด้านอาชีวศึกษา เช่น การถักอวน การเลี้ยงแพะ ไก่ หรือ ปศุสัตว์ เป็นต้น

๗. การสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน เช่น หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรต้องจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรับฟังชุมชนเพื่อสำรวจความต้องการและผลกระทบอย่างรอบด้านในกรณีที่จะดำเนินโครงการใดพื้นที่ เพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

การศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เรื่อง สิทธิของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกาเกोญอ) กับการดำเนินเขตวนธรรมพิเศษในพื้นที่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา ข้อพิพาทกรณีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ป่าภาคเหนือ (ภายใต้แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๐)

ผู้ศึกษาวิจัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพบูลย์ พานิชย์กุล และคณะ)

สาระสำคัญของการศึกษาวิจัย

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับวิถีไรมุนเวียนของคนกะเหรี่ยง เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน/ชาติพันธุ์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทัศนคติของ สังคม นโยบาย ของรัฐ รวมถึง กระแสดำเนินสิ่งแวดล้อมในระดับสากล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินและความขัดแย้งระหว่างชุมชน และเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งสะท้อนมาจากการที่มีต่อการทำไร่หมุนเวียน ปัญหาดังกล่าวได้กระจายอยู่ในพื้นที่ที่ยังคงมีระบบไรมุนเวียนโดยเฉพาะเขตภาคเหนือ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นเครื่องมือระดับนโยบายที่คาดว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิไรมุนเวียนยังคงประสบปัญหาประเด็นข้อกฎหมาย ประกอบกับกระบวนการแก้ไขปัญหายังขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น อาทิ จำนวนชุมชนชาวกะเหรี่ยง ขอบเขตพื้นที่ทำการไรมุนเวียน ทำให้ไม่สามารถพัฒนาให้เกิดความก้าวหน้าในเชิงนโยบายได้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อทำการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ แบบมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสำรวจข้อมูลจำนวนชาวกะเหรี่ยง (ปกาเกอญอ) ขอบเขตพื้นที่และรูปแบบการทำ สถานภาพไรมุนเวียนในพื้นที่ ๕ จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก และลำปาง รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลในเชิงพื้นที่ด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ รวมถึงรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล สถานภาพพื้นที่ชุมชนตามกฎหมาย และนโยบายหรือกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน และพื้นที่เกษตรกรรมในระบบไรมุนเวียน ในพื้นที่ดังกล่าว โดยผลการศึกษาที่ได้ไปจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและ/หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ต่อนำเสนอที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ กระบวนการทำไร่หมุนเวียน ตลอดจนสนับสนุนการผลักดัน กลไกการขับเคลื่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องไรมุนเวียนของชนพื้นเมืองผ่านภาคภูมิอย่างสันติวิธี

ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า เนื่องจากนโยบายรัฐที่ยังไม่เปลี่ยนทิศทาง และกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม และขัดแย้งกับวิถีชีวิตยังเป็นเงื่อนไขใหญ่ และเป็นข้อจำกัดด้านการทำมหากินและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ส่งผลให้เกิด การเปลี่ยนแปลงต่อภัยในชุมชนกะเหรี่ยงและกล้ายเป็นปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อวิถีการผลิตอาหารที่ไม่สามารถเข้าถึง ทรัพยากรได้เช่นในอดีต ข้อจำกัดที่เกิดจากขนาดพื้นที่ทำการไรมุนเวียน สิทธิการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อยังชีพและขนาดของ พื้นที่ป่าที่จำกัดลงเมื่อเทียบกับอดีต ประกอบกับความต้องการในการใช้ทรัพยากรในรูปแบบดั้งเดิมของคนในพื้นที่ที่มีมากขึ้น โดยพบว่า ชุมชนกะเหรี่ยงจะได้รับผลกระทบแรงกดดัน การกีดกันรอบด้านทั้งนโยบายและกฎหมายระเบียบ รวมถึงยังมีกระแสสัมคมที่ยังไม่ยอมรับวัฒนธรรมการดำเนินชีวิตของคนกะเหรี่ยงหรือปกาเกอญอ ตัวอย่างเช่น กรณีชุมชนบ้านแม่อมกิ ชุมชนห้วยทินลาด ชุมชนบ้านกลาง ชุมชนบ้านแม่ขี้มูก ซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนกะเหรี่ยงที่ผ่านเหตุการณ์ การเปลี่ยนแปลงของชุมชนอันเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขต่างๆ เช่น นโยบายการสัมปทานป่าไม้ การประกาศเขตป่าตามกฎหมาย ทับซ้อนพื้นที่ชุมชน การดำเนินนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนกะเหรี่ยงตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบันในมิติการใช้พื้นที่ของชุมชนและการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนกะเหรี่ยงอีกด้วย โดยการครอบ หมุนเวียนและลดพื้นที่เปล่งไรมุนเวียน เพื่อทำให้ระบบไรมุนเวียนยังคงดำเนินต่อไปเท่าที่จะเป็นไปได้ตามเงื่อนไขของ พื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของดินที่มีระยะการพักฟื้นของดินที่ไม่เพียงพอนำไปสู่ความมั่นคงทางอาหาร ทำให้คุณในชุมชนปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตด้วยไปสู่แบบอื่นด้วยการทำการเกษตรเชิงเดียว (เปล่งไร์ข้าวโพด) ซึ่งอาจทำให้ ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศเสียสมดุล และยังส่งผลกระทบต่อการเผชิญกับปัญหาการเสื่อมสภาพของดิน และพื้นที่ต่อกัน ซึ่งนำไปสู่การปนเปื้อนในทำนอง การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ท้องถิ่นที่เคยปลูกไว้ไรมุนเวียนที่หลายชนิด

อาจสูญหายไปได้ รวมถึงเกิดผลกระทบต่อการเลี้ยงสัตว์ที่เคยทำควบคู่ไปกันในพื้นที่บริเวณแปลงไร่หมุนเวียน ในทางกลับกัน มีกรณีที่ชุมชนที่ได้พยายามกลับมาฟื้นฟูระบบไร่หมุนเวียนและปรับตัวในรูปแบบใหม่เพื่อการใช้ประโยชน์และจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง โดยลดการทำการทำเกษตรเชิงเดี่ยวซึ่งส่งผลต่อระบบนิเวศและความมั่นคงของอาหารในระยะยาว ด้วยพัฒนาการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตัวเอง และสร้างการยอมรับในระดับสาธารณะเพื่อเป็นกลยุทธ์ในการต่อรองระดับนโยบาย การแสดงออกที่ชัดเจนของชุมชนเพื่อนรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาเพิ่มความชอบธรรมให้กับชุมชนในการอยู่อาศัยในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิมของตน

ข้อเสนอแนะจากงานศึกษาวิจัย

๑. รัฐควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน มีแนวปฏิบัติที่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและเจตนารณรงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และสนับสนุนสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดตามกติกรรมระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR)

๒. รัฐควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกรณีที่จะมีการดำเนินโครงการใด ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ หรือภาคเอกชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นการประกันสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการหรือโครงการใด ๆ ตามบทบัญญัติตามตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. รัฐบาลควรมีแนวทางอนุรักษ์วัฒนธรรมพิเศษ ได้แก่ การประกาศเขตอนุรักษ์วัฒนธรรมพิเศษ หรือเขตนิเวศวัฒนธรรมเกษตรพื้นบ้าน โดยอนุญาตให้พื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนสามารถมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิม และหาแนวทางรับรองสิทธิชุมชนในเขตอนุรักษ์วัฒนธรรมพิเศษนั้น ทั้งนี้ ชุมชนดังกล่าวจะได้มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน การบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับรัฐ โดยส่งเสริมในมิติด้านเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น การดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อนรักษาและฟื้นฟูไร่หมุนเวียน การดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชุมชนและพืชอาหารท้องถิ่น รวมถึงพืชยาสมุนไพร เป็นต้น

๔. รัฐบาลควรพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับชุมชนแต่ละชุมชนกำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดิน การบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับรัฐ โดยส่งเสริมในมิติด้านเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น การดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อนรักษาและฟื้นฟูไร่หมุนเวียน การดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชุมชนและพืชอาหารท้องถิ่น รวมถึงพืชยาสมุนไพร เป็นต้น

๕. รัฐบาลควรหาแนวทางพัฒนาการทำเกษตรกรรมในพื้นที่สูงที่เน้นการส่งเสริมมิติด้านเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ โดยสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับด้านศึกษาวิจัย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สถาบันการศึกษาต่างๆ ทำการศึกษาวิจัยในเชิงพื้นที่ ร่วมกับชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และพัฒนาแนวคิดร่วมกันในการแนวทางการทำเกษตรกรรมที่ดี ทำให้เกิดการร่วมมือและสนับสนุนกันในเชิงเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิม

๖. รัฐบาลควรสนับสนุนการสร้างความเข้าใจในประเด็นการดำเนินชีวิตของประชาชนบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่หลากหลายให้กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และประชาชนได้ตระหนักรถึงวิถีการดำเนินชีวิตในบริบทของวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป

ผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย หรือมาตรการเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุ กรณีการเลือกปฏิบัติในผู้สูงอายุ (ภายใต้แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๑)

ผู้ศึกษาวิจัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ผศ. ดร. ดารารัตน์ วนันทนสุวังศ์ และคณะ)

สาระสำคัญของการศึกษาวิจัย

การที่ประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นทำให้ประเทศเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัวและความสัมพันธ์ในครอบครัว และสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตส์人格ทบทว่าการดำรงชีพของผู้สูงอายุ ซึ่งมีความต้องการแตกต่างจากเดิม นำไปสู่การเลือกปฏิบัติ เนื่องจากเหตุแห่งอายุ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติทางตรงหรือทางอ้อมได้ โดยหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ผู้สูงอายุทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเหตุแห่งอายุภายใต้กรอบการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ศึกษาวิจัยเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง สถานการณ์ นโยบาย มาตรการกฎหมายของประเทศไทยวิเคราะห์หาสาเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งอายุ เพียบด้วยพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตลอดจนมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและหัวข้อที่สำคัญที่สุด เช่น การป้องกันและปราบปรามการล่วงละเมิดทางเพศและการฆ่าตัดคอ ฯลฯ ที่มีผลต่อผู้สูงอายุ โดยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้สนับสนุน การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุเพื่อใช้ในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับประเทศไทย ที่นำไปใช้ประกอบการพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้สูงอายุ (Convention on the Rights of Older Persons)

ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า การสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทยการขับเคลื่อนภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ แนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ของต่างประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน มีการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ ๓ ด้าน ซึ่งได้แก่ (๑) การมีงานทำ (employment) โดยการขยายอายุเกษียณหรือยกเลิกอายุเกษียณ (๒) การสร้างความมั่นคงทางสังคม (social security) โดยเงินบำนาญจากการประกันสังคม และ (๓) การให้สวัสดิการสังคม (social welfare) โดยมีการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือก ที่ชัดเจน เช่น เส้นขีดความยากจน (poverty threshold) หรือเส้นขีดรายได้ขั้นต่ำ (minimum income threshold) ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้สูงอายุในสังคมไทยพบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักรถึงประเด็นการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งอายุ ผู้สูงอายุถูกเลือกปฏิบัติจากทั้งบุคคลภายนอกครอบครัวที่ต้องอาศัยพึ่งพา และบุคคลภายนอกครอบครัว ณ ออกจากผู้ให้บริการหากความเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุภายใต้สิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้สูงอายุประสบกับปัญหาการเข้าถึงบริการด้านต่าง ๆ ได้แก่ (๑) ด้านสิทธิประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การเข้าถึง บริการทางการเงินจากภาครัฐ การบริการด้านการเดินทางขนส่ง การบริการด้านการศึกษา การบริการการจัดทำงานที่ เป็นต้น (๒) ด้านสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิต เช่น การบริการด้านสาธารณสุข การบริการด้านประชาชนเคราะห์ (๓) ด้านสิทธิประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งร้อยละกว่า ๖๐ ของผู้สูงอายุไม่เคยเข้าใช้ประโยชน์ด้านนี้ สำหรับบุคคลภายนอก ในการเข้าใช้บริการด้านต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยรัฐ ของผู้สูงอายุเกิดจาก กระบวนการ/ขั้นตอนการเข้าใช้บริการที่ยุ่งยาก ผู้สูงอายุขาดความมั่นใจในการเข้าใช้บริการ และการเดินทางที่ไม่สะดวก ส่วนอุปสรรคในการเข้าใช้บริการด้านต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยเอกชนของผู้สูงอายุ คือ ค่าใช้จ่ายที่สูง การรับรู้สิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่รับรู้สิทธิในการได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิต ได้แก่ สิทธิในการเข้ารับการรักษาพยาบาล ของรัฐ การลงคะแนนเสียง แต่ไม่รับรู้ถึงสิทธิในการคุ้มครองด้านกระบวนการยุติธรรมซึ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุภายใต้กฎหมาย นโยบาย มาตรการต่างๆของประเทศไทย เป็นการให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุในลักษณะสิทธิเชิงบวก (positive rights) คือ มีกรอบกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำสวัสดิการและการประกันสังคมแก่ผู้สูงอายุตามสิทธิ

ที่รับรองไว้ ปัญหาหรือช่องว่างการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุจากการเลือกปฏิบัติตามเศรษฐกิจและสังคม เช่น กฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานซึ่งไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบ ระบบความมั่นคงทางสังคมของผู้สูงอายุ ได้แก่ ระบบประกันสังคม ระบบประกันสุขภาพ และระบบสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมกับผู้สูงอายุทุกคน หลักเกณฑ์ด้านรายได้เพื่อรับสวัสดิการสังคม ได้แก่ เส้นขีดความยากจน หรือเส้นขีดรายได้ขั้นต่ำ เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการคัดเลือกผู้รับสวัสดิการของรัฐ การขาดหน่วยปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ นโยบายและกฎหมายที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ ทัศนคติต่อผู้สูงอายุที่ถูกมองว่าเป็นภาระ เป็นต้น เมื่อนำมาประมวลสามารถสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อการคุ้มครองเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ได้ ๓ ประเด็น ได้แก่ (๑) ประเด็น การแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้านเศรษฐกิจและสังคม (๒) การแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้านสุขภาพ และคุณภาพชีวิต และ (๓) การแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และข้อเสนอแนะเพื่อรับรองการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้สูงอายุ (Convention on the Rights of Older Persons) ของประเทศไทยในอนาคต

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาวิจัย

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในประเทศไทยได้มีมาซึ่งประเด็นในการทำข้อเสนอแนะให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐ นำไปดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้านเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย	ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ
<p>บูรณาการงานประกันสังคมและงานประกันสุขภาพ โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ตราสารเบี้ยบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ตราสารเบี้ยบภายใต้ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อรับรองการเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุในการจ้างงาน และการสร้าง ความมั่นคงทางสังคม ● ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และกฎหมายการต่อต้านการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงาน ● ตรากฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) ที่ครอบคลุมการประกันสังคม การประกันสุขภาพ ● 	<p>ร่วมมือกันในการจัดทำนโยบาย ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> ● นโยบายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่ชัดเจน เช่นระบบการจ้างงานใหม่ของผู้สูงอายุ การปรับระบบการจ้างงานที่เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นต้น ● นโยบายการประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ ● นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุทั้งภายในและภายนอกที่อยู่อาศัย ● นโยบายการกระจายอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการจ้างงานความมั่นคงทางสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ 	<ul style="list-style-type: none"> ● จัดทำรายงานผลงานประจำปี แต่ละหน่วยงาน เพื่อประเมินสถานการณ์การจ้างแรงงานและ การประกันสังคม หรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ● ทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่จะบรรลุ เป้าหมายความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สูงอายุ เช่น พัฒนาหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ยาก หรือ ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นขีดความยากจน ●

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย	ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ
<ul style="list-style-type: none"> ● ปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบการวางแผนเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุในระดับเมือง หรือท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> ● นโยบายการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะในภาคเอกชนในลักษณะของการดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยไม่แสวงหากำไร ● นโยบายที่กำหนดเด็นชี้ด้วยได้ขึ้นต่อ เพื่อเป็นเกณฑ์กำหนดอัตราเบี้ยประกันสังคมและการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุและครอบครัว ● นโยบายประชาสัมพันธ์การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุและคุ้มครองการเลือกปฏิบัติใน การจ้างงาน ● นโยบายในการติดตามผลโครงการและการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อรายงานให้สาธารณะได้ทราบถึงการดำเนินงาน 	<ul style="list-style-type: none"> ● จัดทำโครงการที่เน้นการกระจายอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการจ้างงาน ความมั่นคงทางสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ เช่น โครงการชุมชนชีวิตชุมชน เมืองหรือนคร ที่เน้นการสร้างงานในชุมชนให้กับผู้สูงอายุ โครงการสร้างน้ำส่งมวลชนที่เน้นถึงการใช้งานของผู้สูงอายุโดยให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล

๒. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิต

หน่วยงานต่างๆของรัฐ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย	ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ
<ul style="list-style-type: none"> ● ตราสาระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ตราสาระเบียบภายใต้ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อรับรอง การเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุในการรับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ● ตรากฎหมายเพื่อวางแผนระบบการดูแลระยะยาว รวมถึงการออก ระเบียบเพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน และกลไกการกำกับดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ● ตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน และครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ 	<ul style="list-style-type: none"> ● การปฏิรูประบบทั้งกับประกันสุขภาพด้านหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกเข้าถึง และลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิ์ด้านสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชนเมือง และชุมชนชนบท ● การจัดทำฐานข้อมูลสุขภาพรายบุคคลและวางแผนระบบความเชื่อมโยงของข้อมูลเพื่อการดูแลรักษาผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ● การขับเคลื่อนระบบการดูแลตนเองของผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถดูแลตนเองได้โดยมีหน่วยงานรัฐในพื้นที่ให้การสนับสนุน 	<ul style="list-style-type: none"> ● ปรับปรุงหน่วยบริการสาธารณสุขให้มีรูปแบบเชิงรุกมากขึ้น และทั่วถึงขึ้น ทั้งในมิติการดูแล การพื้นฟู และการรับรู้เรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ● ปรับปรุงการให้บริการด้านสุขภาพกับผู้สูงอายุ โดยจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนหรือ การฝึกอบรมให้กับบุคลากรหน่วยให้บริการ ● ส่งเสริมให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุเองโดยหน่วยบริการสาธารณสุขเป็นผู้ให้ความรู้และช่วยพัฒนาขีดความสามารถให้กับครอบครัวผู้สูงอายุ โดยจัดทำหลักสูตรทำฝึกอบรมการดูแลผู้สูงอายุให้กับสมาชิกในครอบครัว

๓. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานต่างๆของรัฐ ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย	ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ
<ul style="list-style-type: none"> ● ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายคุ้มครองผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวให้มีเจตนาرمณ์ที่คุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ รวมถึงกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นต่างๆ ในกรณีที่ผู้สูงอายุเป็นผู้เสียหาย ● ตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้สูงอายุ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมบริการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้สูงอายุจากการถูกกระทำรุนแรงในครอบครัว ● การวางแผนการให้บริการของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ แก่ผู้สูงอายุในการรับการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมให้มีความเข้มข้นกันในรูปแบบการติดต่อแบบเบ็ดเสร็จ หรือ one stop service ● การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้เหมาะสมและเข้าถึงกลุ่มผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> ● ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์หรือการสื่อสารให้ผู้สูงอายุเข้าใจและรับทราบสิทธิของตนอย่างทั่วถึง รวมถึงเพิ่มช่องทางที่สะดวกให้กับผู้สูงอายุในการรับคำปรึกษาโดยเฉพาะเรื่องกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ ● ปรับปรุงหน่วยงานรัฐในการให้บริการผู้สูงอายุ รวมถึงส่งเสริมให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่รัฐมีทัศนคติที่ดีต่อกัน

๔. ข้อเสนอแนะเพื่อรับรองการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯด้วยสิทธิของผู้สูงอายุ (Convention on the Rights of Older Persons) ของประเทศไทยในอนาคต ได้แก่ (๑) การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเพิ่มสิทธิในการพึงพาณิชย์ การมีส่วนร่วม การอุปการะเลี้ยงดู การบรรลุความต้องการและความมีศักดิ์ศรี (๒) การขยายบทบาทหน้าที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุให้ครอบคลุมสิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์กรสหประชาชาติที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ (๓) การจัดระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System) ด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยเป็นรูปแบบสากลที่ประกอบด้วย ระบบบำนาญประกันสังคม ระบบประกันสุขภาพ และระบบสวัสดิการสังคมให้มีความมั่นคงและมีการเลือกปฏิบัติ (๔) การจัดระบบสวัสดิการสังคมที่มีหลักเกณฑ์ให้ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ (๕) การจัดระบบการดูแลผู้สูงอายุทั้งระยะยาวและระยะสุดท้ายเพื่อรับรองความมีศักดิ์ศรีของสิทธิของผู้สูงอายุหลักการขององค์กรสหประชาชาติที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ (๖) การให้องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานปฏิบัติจัดซื้องานในผู้สูงอายุได้เข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมได้สะดวก (๗) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการผู้สูงอายุในรูปแบบองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และ (๘) การประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ