

# บทสรุปผู้บริหาร



รูป: Budi Nursywan

ชาวบ้านล่องแพในหนองน้ำที่ Sawarna ในจังหวัด Banten ประเทศอินโดนีเซีย

## บทนำ

นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติที่ผู้คนร่วมมือกันสร้างความเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของโลกในระดับนานาชาติ นักวิชาการบางคนให้ความเห็นว่าโลกกำลังเข้าสู่ยุคธรณีวิทยาใหม่หรือยุคแอนโทรโปซีน (Anthropocene) ซึ่งระบบต่างๆ ของโลกกำลังเคลื่อนเข้าสู่สภาวะที่มีความเสี่ยงและแปรปรวนอันเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

วิกฤตทางสังคมและระบบนิเวศที่เรากำลังประสบไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทุกคนในรูปแบบเดียวกัน ผู้คนที่อยู่ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงอยู่แล้วกำลังเผชิญกับผลกระทบที่รุนแรงที่สุด แม้ว่าพวกเขาอาจมีส่วนรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นน้อยมาก มนุษยชาติต้องเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตรูปแบบใหม่โดยใช้วิธีที่ยั่งยืนและเหมาะสม การรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับชาติต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของผู้รกรากกฎหมาย และกำหนดนโยบาย นักวิชาการ และนักปฏิบัติที่มีประสบการณ์ในชีวิตที่หลากหลาย ความเชี่ยวชาญ และความรู้เกี่ยวกับพื้นที่นั้น ๆ

เช่นเดียวกับภูมิภาคอื่นของโลก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญกับความท้าทายทางสังคมและระบบนิเวศอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เหตุการณ์ต่างๆ เช่น การเกิดขึ้นและการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของไวรัส COVID-19 ได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่หลายประเทศพยายามแก้ไขปัญหาทั้งภายในและภายนอกประเทศ แต่ต้องคำนึงด้วยว่า กรอบกฎหมายและนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสนับสนุนและประสานงานให้เป็นไปตามบรรทัดฐานความร่วมมือระหว่างประเทศ

การตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นช่วยปกป้องมนุษย์และธรรมชาติ อีกทั้งยังดำรงปัจจัยสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเจริญรุ่งเรืองให้ดำเนินต่อไปด้วยเหตุนี้ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้ดำเนินขั้นตอนสำคัญในการทำให้สิทธิมนุษยชนและความยั่งยืนเป็นหลักสำคัญในภูมิภาคผ่านทางระบบและสถาบันนิติบัญญัติ ตลอดจนกำหนดกรอบโครงสร้างให้กับสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) เพื่อเสริมสร้างแนวทางในปัจจุบันในฐานะองค์การระดับภูมิภาคโดยใช้ตราสารด้านสิทธิมนุษยชนและข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคที่มีอยู่

## องค์ประกอบเชิงเนื้อหาของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่รับรององค์ประกอบสำคัญของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ โดยกล่าวถึงการมีอากาศบริสุทธิ์ การเข้าถึงน้ำสะอาดและสุขาภิบาลที่เพียงพอและเหมาะสม การมีสภาพภูมิอากาศที่ปลอดภัย รวมถึงการมีความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศที่ดี ส่วนองค์ประกอบอื่นๆ ของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยเฉพาะการเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพทางโภชนาการและมีการผลิตอย่างยั่งยืน

และการใช้ชีวิต การทำงาน การเรียน และการเล่นในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยนั้น ได้รับการยอมรับและรับรองในระดับสากล แต่ยังคงได้รับความสนใจค่อนข้างน้อยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบทั้งหมดของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นเชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยเป็นเงื่อนไขสำหรับการมีน้ำสะอาดและดินที่อุดมสมบูรณ์ ส่วนการมีระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพที่ดีนั้นล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสี่ประเทศที่ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในกฎหมายภายในประเทศอย่างชัดเจน และมีหนึ่งประเทศที่ให้การรับรองสิทธินี้โดยนัย ส่วนอีกห้าประเทศไม่ได้รับการรับรองสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างชัดเจน สำหรับประเทศฟิลิปปินส์และไทยนั้น เป็นผู้นำของภูมิภาคนี้ในการอธิบายเนื้อหาและรายละเอียดของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีผ่านคำวินิจฉัยของศาล นอกจากนี้ การผสมผสานทางกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ของบางประเทศยังสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับและรับรองสิทธิดังกล่าว อีกทั้งยังไม่มีประเทศใดในภูมิภาคนี้ที่แสดงท่าทีต่อต้านการยอมรับสิทธินี้

## องค์ประกอบเชิงกระบวนการของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

ขอบเขตเชิงกระบวนการของสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น รวมไปถึงการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการเข้าร่วมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาต่าง ๆ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดไม่ใช่เพียงกรณีที่ชุมชนท้องถิ่นอยู่ในความเสียหายที่ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นต่อชุมชน

ปรากฏหลักฐานจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า บทบัญญัติภายในประเทศที่กำหนดความรับผิดชอบภายใต้หลักนิติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRI) นั้น มีประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยประเทศสมาชิกอาเซียน 7 ใน 10 ประเทศได้กำหนดบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายภายในประเทศ และ 5 ใน 10 ประเทศได้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในบางกรณี องค์การภาคประชาสังคมในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องกฎหมายและนโยบายระดับชาติที่มีอยู่เพื่อยืนยันสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี กรณีดังกล่าวทำให้ชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นสามารถถือครองที่ดินของบรรพบุรุษ หลีกเลี่ยงมลพิษในพื้นที่ทางทะเลที่อุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ประชาชนต้องพึ่งพาเพื่อดำรงชีวิต

และปกป้องสิทธิของคนรุ่นต่อไปในอนาคต วิธีการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยล่าสุดเช่น การเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในเวียดนาม และการปฏิรูปที่ดินด้านการเกษตรในฟิลิปปินส์ ได้ยืนยันว่า มีการส่งเสริมการปฏิบัติตามสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

## บทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรี

การเปิดโอกาสให้สตรีสนับสนุน มีส่วนร่วม และเป็นตัวแทนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดหรือดำเนินนโยบายสาธารณะได้ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีและความมั่นคงของครอบครัวและชุมชนในชนบทและในเมือง อีกทั้งยังส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม มีประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงไม่กี่ประเทศที่ปฏิบัติตามกฎหมายในการเปิดโอกาสสมาคมให้สตรีมีส่วนร่วมในภาคส่วนและระดับต่าง ๆ ในการตัดสินใจของส่วนรวม ประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้สตรีมีส่วนร่วมผ่านนโยบายและแผนยุทธศาสตร์แม้ว่ากฎหมายที่ครอบคลุมสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการจะให้การปกป้องคุ้มครองที่เข้มงวดมากกว่า

สิทธิและบทบาทของสตรีควรได้รับการยอมรับและบังคับใช้ผ่านบทบัญญัติทางกฎหมาย และสตรีควรถูกมองว่าเป็นตัวแทนมากกว่าเป็นเหยื่อในการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีในการดำเนินการระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

## การจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของอาเซียน

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AHRD) ปี ค.ศ. 2012 สะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบบางประการของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยการใช้คำว่า "ปลอดภัย" "สะอาด" และ "ยั่งยืน" อย่างไรก็ตาม ตราสารทางกฎหมายและทางนโยบายของอาเซียน เช่น แผนงานของประชาคมอาเซียน (ASEAN Blueprints) ยังไม่ครอบคลุมองค์ประกอบเหล่านี้ อีกทั้งยังขาดกลไกการตรวจสอบในระดับภูมิภาคเพื่อยืนยันว่าการตีความและการปฏิบัติตามตราสารเหล่านี้มีความสอดคล้องกัน

องค์กรสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคของอาเซียน หรือ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) สามารถช่วยส่งเสริมการยอมรับและรับรองสิทธิในการมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด และยั่งยืนในประเทศที่ยังไม่ยอมรับและรับรองสิทธินี้ และสามารถส่งเสริมการนำสิทธิดังกล่าวไปปฏิบัติในประเทศสมาชิกทั้งหมด ในการดำเนินการดังกล่าวอาจมีประสิทธิภาพ อาเซียนจะได้รับประโยชน์จากการตรวจสอบและขยายขอบเขตของอำนาจและขอบเขตงานของ AICHR ตัวอย่างเช่น การรับและตรวจสอบข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเป็นส่วนเติมเต็มอำนาจหน้าที่ของ AICHR ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน การปรับปรุงการทำงานของ AICHR ยังรวมถึงการเสริมสร้างความเป็นอิสระและสร้างความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่ดี

นอกจากนี้ อาเซียนยังสามารถเลือกสร้างกลไกการตรวจสอบสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด และยั่งยืน และสามารถมีส่วนร่วมทั้งรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีในการเคารพ ปกป้อง และปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน ความรับผิดชอบเหล่านี้รวมไปถึงภาระหน้าที่ที่เพิ่มสูงขึ้นต่อประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเปราะบาง ทั้งนี้ เพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นจริงสำหรับประชาชนทุกคนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

## ตัวอย่างการรับรองสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

อาเซียนมีโอกาที่จะเรียนรู้จากความหลากหลายของการจัดการเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันจากตราสารและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ นอกภูมิภาค เพื่อพัฒนาตราสารและสถาบันในระดับภูมิภาคให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศและการตีความสิทธิมนุษยชนที่ก้าวหน้าและพัฒนาขึ้น ตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับได้อธิบายเรื่องสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนอกเหนือจากตราสารของอาเซียน ซึ่งรวมไปถึง:

- อนุสัญญาเอสโปอู (Espoo Convention) และพิธีสาร Kyiv (Kyiv Protocol) ว่าด้วยการประเมินสภาพแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ EIA ในบริบทข้ามพรมแดน
- อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในประเด็นสิ่งแวดล้อมหรืออนุสัญญาออร์ฮูส (Aarhus Convention); และ
- ข้อตกลงเอสคาซุ (Escazú Agreement) ในภูมิภาคละตินอเมริกาและแคริบเบียน ซึ่งกล่าวถึงข้อห่วงกังวลของอนุสัญญาออร์ฮูสในบริบทระดับภูมิภาค

ตราสารของอาเซียนที่มีอยู่เข้มงวดน้อยกว่าตัวอย่างของตราสารข้างต้น และมีความชัดเจนน้อยกว่าในประเด็นที่ว่าผู้ใดสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดขึ้นในบริบทใด และคำวินิจฉัยของศาลในระบบตุลาการภายในประเทศสามารถบังคับใช้และนำไปปฏิบัติในภูมิภาคได้อย่างไร

แนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีในระดับภูมิภาคและระดับชาติอาจเกิดขึ้นผ่านข้อตกลงระดับภูมิภาคของอาเซียนในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยที่

ข้อตกลงดังกล่าวสามารถสนับสนุนความพยายามของประเทศสมาชิก ทั้งความพยายามในประเทศและความพยายามในระดับภูมิภาค ในการรับรองความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมสิทธิของสตรีและเด็กหญิง เป็นรากฐานสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมความรับผิดชอบของทั้งรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงผู้ที่อยู่ในภาคธุรกิจ

## ข้อสรุป

อาเซียนและประเทศสมาชิกมีหลายทางเลือกในการเสริมสร้างสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาออร์ฮูส ซึ่งเปิดให้ลงนามได้ทั่วโลก ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถรับรองอนุสัญญาาระดับภูมิภาคที่ปรับให้เข้ากับบริบทของภูมิภาคและกำหนดองค์ประกอบเชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการของสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี อีกทางหนึ่งประเทศสมาชิกสามารถเจรจาความตกลงระดับภูมิภาคที่มุ่งเน้นไปที่สิทธิเชิงกระบวนการของประเทศสมาชิก ในขณะที่เดียวกันต้องตระหนักว่าทั้งองค์ประกอบเชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการของสิทธิดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังสามารถปรับปรุงแก้ไขเอกสารจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่แก่ AICHR (Terms of Reference of the AICHR) เพื่อขยายอำนาจหน้าที่ให้ AICHRสามารถรับและตรวจสอบข้อร้องเรียนได้

ท้ายที่สุดการมีส่วนร่วมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEA) และอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอาจเป็นโอกาสในส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือดังกล่าวอาจสำเร็จได้ผ่านแถลงการณ์ร่วมของอาเซียน ซึ่งเป็นการกำหนดภาพรวมแก่การดำเนินการของอาเซียน รวมทั้งการประสานงานระดับภูมิภาคของ MEA และการนำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (UPR) ร่วมกันของอาเซียน ภายใต้อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากการนำเสนอ UPR ของแต่ละประเทศสมาชิก

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค สามารถแสดงบทบาททั้งในเชิงยุทธศาสตร์และเชิงรุกต่อการรับรองสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีในระดับสากลที่องค์การสหประชาชาติ หากอาเซียนบรรลุเป้าหมายดังกล่าวย่อมเป็นชัยชนะของทั้งมนุษย์และธรรมชาติ