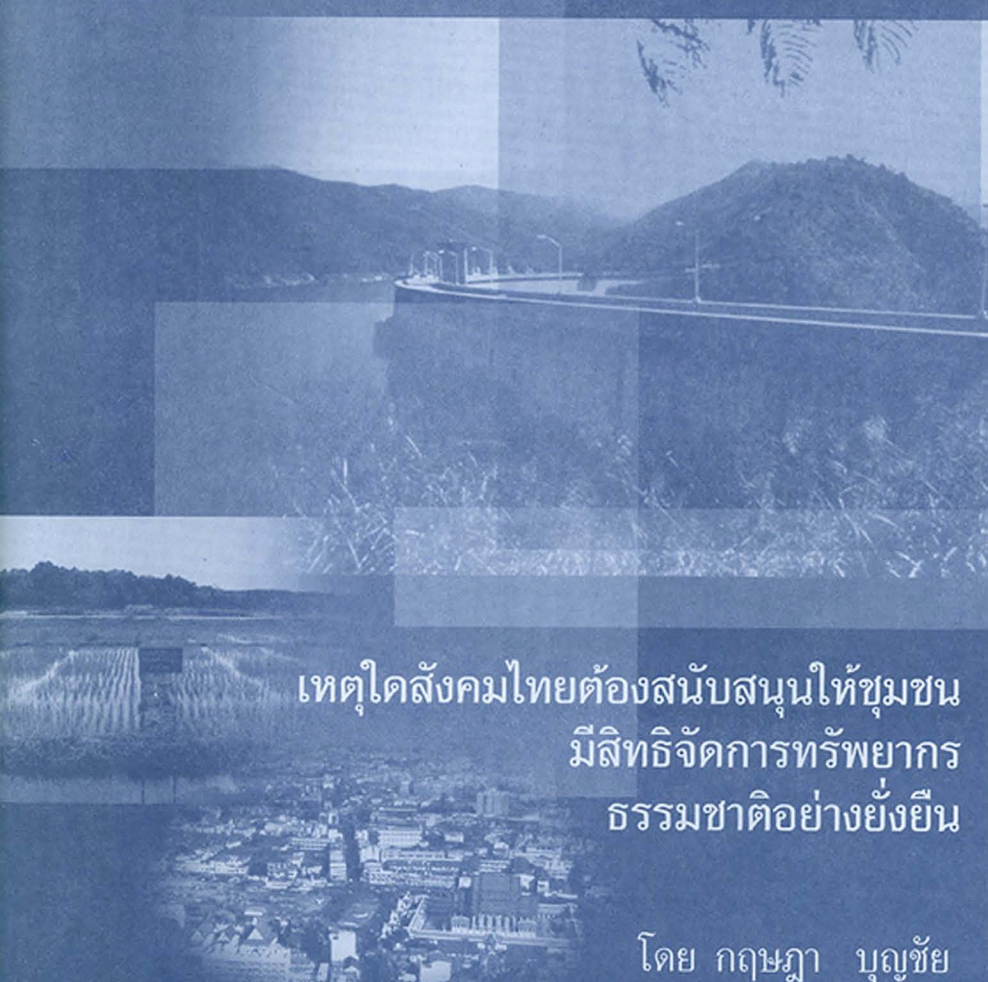


สิทธิชุมชน กับฐานทรัพยากรเขตร้อน



เหตุใดสังคมไทยต้องสนับสนุนให้ชุมชน
มีสิทธิจัดการทรัพยากร
ธรรมชาติอย่างยั่งยืน

โดย กฤษฎา บุญชัย
และ
หลักการและแนวคิดกฎหมายสิทธิชุมชน

คำนำ

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยเครือข่ายองค์กรจัดงานเวทีสิ่งแวดล้อม'47 เพื่อเผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับหลักการและแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรเขตร้อนแก่สังคมไทย โดยมุ่งหวังให้เกิดความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นต่อการจัดการฐานทรัพยากรเขตร้อน ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 46 แต่จนถึงบัดนี้ นับเป็นเวลาเกือบ ๗ ปีแล้วที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ สภาพการณ์ด้านการจัดการฐานทรัพยากรของสังคมไทยยังอยู่ในสภาพที่ค่อนข้างห่างไกลจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกมาก คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย เป็นเสมือนจุดเริ่มต้น ที่จะป็นหนทางนำไปสู่การรวมพลังของสังคมเพื่อร่วมกันผลักดันจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนในขั้นต่อไป

เครือข่ายองค์กรจัดงานเวทีสิ่งแวดล้อม '47
เรื่องสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากร

สารบัญ

หน้า

เหตุใดสังคมไทยต้องสนับสนุนให้ชุมชนมีสิทธิ จัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน	5
หลักการและแนวคิดกฎหมายสิทธิชุมชน	21
สรุปผลการสัมมนาเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ สี่เขียว : ความหวังและทางออก ??	
ครั้งที่ 1	25
ครั้งที่ 2	45
รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2	66

Call No. : HE 79 .E5 N7221 2547 C.1

Accession No. : # 3130

Dated : 11 พฤษภาคม 2556

Price : 50.-

เหตุใดสังคมไทยต้องสนับสนุน ให้ชุมชนมีสิทธิจัดการทรัพยากรธรรม ชาติอย่างยั่งยืน



กฤษฎา บุญชัย
มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

ธรรมชาติเสื่อมโทรมเพราะขาดระบบทรัพยากรร่วมกันที่เหมาะสม

เราเริ่มตระหนักแล้วว่า ถ้อยคำที่ว่าผืนแผ่นดินไทยนั้น “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” กลายเป็นภาพอดีตไปแล้ว ทั้งที่จริงแล้วประเทศไทยซึ่งอยู่ในเขตภูมิศาสตร์ป่าเขตร้อน อันเป็นระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งในโลก แต่บัดนี้ระบบนิเวศ ธรรมชาติ อันเป็นฐานชีวิตของผู้คนในสังคมได้เสื่อมโทรมไปอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ป่าต้นน้ำที่กลายเป็นเขาหัวโล้น หรือไม้ก็ถูกแทนที่ด้วยสวนป่าและสวนเกษตรเชิงพาณิชย์ ป่าที่ลุ่มที่ถูกแทนที่ด้วยพื้นที่เมือง และอุตสาหกรรม สายน้ำที่เหือดแห้ง ขณะที่บางครั้งกลับเกิดน้ำท่วมใหญ่ ทะเลสาบที่กำลังตื้นเขิน เพราะการหมุนเวียนของน้ำเปลี่ยนไป ชายฝั่งถูกเขาะทำลาย ความหลากหลายทางชีวภาพ อันหมายถึงสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์และระบบนิเวศที่เป็นบ้านของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นลดลงอย่างรวดเร็ว จากการขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เร่งรีบบริโภคทรัพยากรทุกประเภทอย่างหนักหน่วง

มิใช่ความยากจนที่เป็นต้นเหตุของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพราะงานศึกษาด้านการใช้ทรัพยากรของคนท้องถิ่นหลายชิ้นระบุว่าคนจนส่วนใหญ่พยายามใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งคนจนจำนวน

ไม่น้อยที่พยายามปกป้องทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของพวกเขาไว้ และไม่ใช่ว่าปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร จะเป็นที่มาของปัญหาการบริโภคทรัพยากรเกิน เพราะคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยกลับมีสัดส่วนการบริโภคทรัพยากรมากที่สุดในทางตรงข้ามความเสื่อมโทรมทรัพยากรกลับเป็นต้นเหตุของความยากจน เพราะโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่เคยอยู่ดีและพึ่งพาทรัพยากรโดยตรง ต้องสูญเสียทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของพวกเขาไป

ปัญหาความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรจึงเกิดขึ้นทุกแห่ง ทำให้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยกำลังแก้ไข แต่ไม่ว่าจะทุ่มเทงบประมาณแค่ไหน กำหนดเขตปกป้องทรัพยากรอย่างไร ปรากฏการณ์ผู้บุกรุกทำลายเพียงใด ทรัพยากรก็ยังคงเสื่อมโทรมต่อไป แม้รัฐจะพยายามสร้างงานสร้างรายได้ให้คนจน และกีดกันคนจนไม่ให้ใช้ทรัพยากร เพราะไปเข้าใจว่าความยากจนคือต้นเหตุการทำลายทรัพยากร ด้วยความเข้าใจผิด ความยากจนก็ยังคงทวีคูณขึ้น จนดูเหมือนว่า เราอาจจะไม่สามารถหาทางออกจากวังวนดังกล่าวได้ รัฐบาลเลยพาลแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นทุนเสียให้หมด เพื่อให้ได้เงิน เร่งใช้ทรัพยากรมากขึ้น จนอาจนำไปสู่ความหายนะในไม่ช้านี้

นักวิชาการสาขาต่างๆ ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยต่างมีข้อสรุปร่วมกันว่า ปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งของความเสื่อมโทรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกชะเลยมาโดยตลอดมี 3 ด้าน คือ

ประการแรก ทรัพยากรบ้านเรாதกอยู่ในสภาพมือใครยาวสาวได้สาวเอาขาดระบบการจัดการที่ชัดเจนและเหมาะสม แต่เดิมในทุกๆ พื้นที่ แต่ละท้องถิ่นจะมีระบบการจัดการทรัพยากรทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึง วิธีการใช้การฟื้นฟูดูแลรักษา และการติดตามตรวจสอบ เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการน้ำ ประมงชายฝั่ง การจัดการพันธุ์พืช เป็นต้น แต่ระบบการจัดการของ

ท้องถิ่นถูกทำลาย เมื่อนโยบายและกฎหมายรัฐ ไม่ยอมรับสิทธิการจัดการของชุมชน แต่กลับมีนโยบาย กฎหมาย ที่ดึงเอาทรัพยากรของท้องถิ่นมาอยู่ภายใต้ระบบผูกขาดของรัฐ แต่ในความเป็นจริงนั้น รัฐไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจนเปิดโอกาสให้ใครต่อใครใช้ทรัพยากรอย่างเสรี โดยเฉพาะกลุ่มทุนที่มีพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองสูงสามารถใช้ทรัพยากรสาธารณะได้โดยขาดการควบคุมทั้งในด้านการใช้ และความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งต่อชุมชนและสังคมโดยรวม ดังนั้นรัฐกลับเป็นเครื่องมือสำคัญของทุนในการเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างเสรี

ประการที่สอง เรามีระบบผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ ระบบดังกล่าวเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5 โดยรัฐมีเป้าหมายควบคุมผูกขาดผลประโยชน์ได้จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ ผลก็คือ สิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมกันของท้องถิ่นตามจารีตประเพณีค่อยๆ เสื่อมลง ทรัพยากรธรรมชาติเกือบหมดทุกประเภท ทั้งป่า น้ำ ดิน แร่ธาตุ ถูกรัฐผูกขาดทั้งเป็นไปเพื่อการพาณิชย์หรือแม้แต่เพื่อการอนุรักษ์ในยุคต่อมาก็ตาม เพราะท้ายที่สุดแล้ว รัฐซึ่งใช้แนวทางทุนนิยมเป็นหลัก ก็มักเอาทรัพยากรทุกภาคส่วนมาใช้เพื่อสร้างความมั่งคั่งแก่รัฐและเปิดเสรีกับกลุ่มทุนให้ร่วมประโยชน์ โดยกีดกันคนยากคนจนไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ประการที่สาม เราทำให้ทรัพยากรกลายเป็นสินค้าของภาคทุน โดยสนับสนุนระบบกรรมสิทธิ์เอกชนหรือให้เอกชนเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติอย่างเบ็ดเสร็จแทบทุกประเภท และใช้ทรัพยากรเหล่านี้เพื่อการค้าเป็นหลัก โดยแลกเปลี่ยนทรัพยากรผ่านกลไกตลาด ผลก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีหน้าที่ทางนิเวศ, สังคม, เศรษฐกิจ, วัฒนธรรม กลายเป็นเพียงสินค้าทุนเพื่อการผลิตและการเก็งกำไร เช่น การเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน, สปก.4-01, กรรมสิทธิ์ประมงหน้าบ้าน, สิทธิบัตรพันธุกรรมพืชและสิ่งมีชีวิต, สิทธิในแร่ใต้ดิน เป็นต้น

การแปลงทรัพย์สินเป็นทุนทั้งหมดทำให้ทรัพยากรซึ่งเป็นของสาธารณะและของท้องถิ่นที่ประชาชนพึ่งพา จึงแปรสภาพไปเป็นสินค้าของกลุ่มทุน กระบวนการแปลงทรัพยากรดังกล่าวเป็นอย่างรวดเร็ว เป็นต้นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย และคนจนต้องสูญเสียฐานทรัพยากร

รากฐานปัญหาทั้ง 3 ประการ ทำให้ระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมตามวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น ที่เคยเป็นระบบสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ทำหน้าที่หลากหลายทั้งทางนิเวศ สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและสังคมโดยรวม ต้องแปรสภาพมาสู่ระบบไร้อำนาจจัดการ เมื่อใครยาวสาวได้สาวเอา และการผูกขาดทรัพยากรจากภาครัฐและทุนมากยิ่งขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นของสาธารณะ จึงแปรรูปไปเป็นวัตถุดิบ ทุน และสินค้าของรัฐและทุนเพื่อความมั่งคั่ง จนเป็นที่มาของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศโดยรวมทั้งหมด

ตัวอย่างของปัญหาการขาดสิทธิการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วมีมากมายดังต่อไปนี้

ชายฝั่งทะเลอันหยาบยาวทั้งฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน แทบจะไม่เหลือทรัพยากรสัตว์น้ำเท่าใดนัก เพราะเราปล่อยให้เรืออวนลาก อวนรุน ทำการประมงอย่างเสรี แม้จะมีกฎหมายห้ามใช้อวนลาก อวนรุนในเขตชายฝั่งทะเล 3,000 เมตรก็ตาม จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐจะอ้างสิทธิแสดงความเป็นเจ้าของ และวางมาตรการหวงกันเขตชายฝั่งทะเล แต่เมื่อรัฐไม่เข้มงวดกวดขัน ในทางพฤตินัยท้องทะเลจึงเป็นสิทธิเสรีที่ใครจะดักตวงก็ได้ ไร้กฎเกณฑ์การควบคุม ผลก็คือ ชาวประมงชายฝั่งเดือดร้อนไม่สามารถจับปลาได้ แม้พวกเขาพยายามจะฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง วางปะการังเทียม ออกตรวจตราแนวชายฝั่ง ป้องกันเรืออวนลากอวนรุน แต่บทบาทของพวกเขาก็ไม่ได้รับการยอมรับใน

รัฐหวงกันป่าไม้โดยออกกฎหมายป่าไม้มาตั้งแต่ปี 2484 ผืนป่าทั้งหมดซึ่งมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแต่รัฐก็ร่วมกับภาคเอกชนเร่งรัดตัดไม้และแปรรูปขายต่างประเทศ จนผืนป่าทั่วประเทศเหลือเพียงน้อยนิด จนรัฐต้องเปลี่ยนนโยบายมาเป็นเร่งรัดประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทุกประเภท โดยไม่ใส่ใจว่าพื้นที่เหล่านั้นมีชุมชนอยู่อาศัยหรือไม่ ชุมชนเหล่านั้นมีวิถีชีวิต วัฒนธรรม และแบบแผนจัดการทรัพยากรในพื้นที่อย่างไร ปรากฏว่าเขตป่าอนุรักษ์ได้ไปครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 460,000 ครัวเรือน ผลก็คือ ชาวบ้านเดือดร้อนเพราะไม่สามารถใช้ทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์ได้ จำเป็นต้องซื้อทรัพยากรจากภายนอกเกือบทั้งหมดเพื่อดำรงชีวิต ชาวบ้านในเขตป่าอนุรักษ์จึงยิ่งจนลงทุกขณะ ในขณะเดียวกันแม้ในเขตป่าอนุรักษ์ที่เป็นเขตต้องห้ามของรัฐ กลับเผชิญกับปัญหาการตัดไม้เถื่อน การบุกรุกพื้นที่จากนายทุนโดยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ โดยที่ชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ไม่มีสิทธิและอำนาจในการดูแลปกป้องป่าเหล่านั้นได้ กรณีการทำไม้เถื่อนในเขตอุทยานแห่งชาติสาละวิน จ.แม่ฮ่องสอน ที่ดำเนินมานานับสิบปีก็เป็นบทพิสูจน์ได้ว่า การใช้กรรมสิทธิ์รัฐ โดยปฏิเสธสิทธิการจัดการทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของชุมชนก็นำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด

รัฐได้เร่งรัดออกเอกสารสิทธิที่ดิน เช่น โฉนด หรือ สปก. เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองและพัฒนาการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเต็มที่ แต่คนจนก็ถือครองที่ดินไม่ได้ เพราะกลไกตลาดได้ทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินหรือสินค้าประเภททุน เมื่อคนจนไม่มีทุนประเภทอื่นในการดำรงชีพ ไม่มีอำนาจในการต่อรองกับตลาดภายนอก สุดท้ายจึงต้องขายที่ดินหรือไม่ก็เปลี่ยนไปเป็นแรงงานรับจ้าง ขณะนี้เรา มีชาวนาที่ไร้ที่ทำกินหรือมีที่ไม่พอทำกินไม่ต่ำกว่า 80,000 ครัวเรือนทั่วประเทศ ขณะที่เกษตรกรที่เหลืออยู่

เพียงร้อยละ 50 ของประชากรทั่วประเทศ ต้องพึ่งพารายได้นอกภาคเกษตรราว ร้อยละ 50-70 แต่ในด้านตรงข้ามกลับพบว่า ที่ดินทั่วประเทศเกิดการกระจุกตัวอยู่เฉพาะคนที่มีฐานะเศรษฐกิจสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 มีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพราะถูกใช้เก็งกำไรหรือไม่มีความจำเป็นในการลงทุนไม่ต่ำกว่า 30 ล้านไร่ นักเศรษฐศาสตร์คำนวณไว้ว่า หากเอาที่ดินเหล่านี้มาใช้ประโยชน์น่าจะสร้างมูลค่าไม่ต่ำกว่า 1.2 แสนล้านบาท การรับรองเฉพาะกรรมสิทธิ์ปัจเจกชนต่อทรัพยากร โดยไม่ได้มีระบบรองรับเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมและนิเวศ ก็เท่ากับเป็นการทำให้ทรัพยากรของประชาชนกลายเป็นสินค้าของกลุ่มทุนไปเท่านั้นเอง

ปัญหาเรื่องน้ำ ก็กำลังเป็นปัญหาเข้าขั้นวิกฤติ รัฐสร้างเขื่อนเกือบทุกลุ่มน้ำทั่วประเทศ สร้างระบบชลประทานขยายพื้นที่เกษตรกรรมอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อเกษตรพาณิชย์เติบโตขึ้น ภาคเมืองและอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว อัตราการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอย่างมาก ปัญหาวิกฤติขาดแคลนน้ำจึงเกิดขึ้น รัฐกำลังหาทางออกแบบใหม่ โดยการเอาระบบกรรมสิทธิ์เอกชนและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในกลไกตลาดมาใช้จัดการมากขึ้น นั่นก็คือ การแปรรูปสิทธิต่อทรัพยากรน้ำที่เป็นของสาธารณะให้เป็นของเอกชนเพื่อตอบสนองการเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาน้ำก็จะเป็นเช่นเดียวกับป่าไม้และที่ดิน ซึ่งแต่เดิมในท้องถิ่นมีระบบการจัดการน้ำของตนเอง เช่น องค์กรเหมืองฝายในภาคเหนือ และภาคอีสาน และชุมชนต่างๆ ในทุกลุ่มน้ำทั่วประเทศ แต่เมื่อรัฐไม่ยอมรับสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรน้ำตามวัฒนธรรมประเพณี กลับสร้างระบบผูกขาดการจัดการน้ำเข้ามาแทนที่ โดยการสร้างเขื่อน ระบบชลประทาน ระบบประปา โดยจัดสรรน้ำให้กับภาคเมืองอุตสาหกรรมเป็นหลัก อีกทั้งยังเปิดเสรีให้กับภาคทุนในการใช้น้ำ จึงส่งผลให้องค์กรชุมชนอ่อนแอ กำกับดูแลการใช้น้ำไม่ได้ เกิดวิกฤติขาดแคลนน้ำ วิกฤติแย่งชิงน้ำ ท้ายที่สุดรัฐก็กำลังเอาระบบผูกขาดโดยภาคเอกชนเข้ามาใช้ โดยแปรรูปน้ำให้เป็นสินค้า ซึ่งมีแนวโน้มจะ

48
79
155
ร.7221
2547
e.1

ก่อนปัญหาเดียวกับที่ดิน ที่ท้ายที่สุดแล้วคนจนต้องสูญเสียสิทธิในการเข้าถึง และจัดการน้ำ

จึงเห็นได้ว่า ปัญหาการไร้ระบบ หรือมีใครยาวสาวได้สาวเอา เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐทำลายระบบการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นลง ด้านหนึ่งรัฐเข้ามาผูกขาดแทนที่ แต่อีกด้านหนึ่งรัฐคุมไม่ถึงก็ทำให้ทุนภายนอกเข้ามาแย่งชิงทรัพยากร แม้รัฐจะพยายามผูกขาดทรัพยากรมากขึ้น แต่รัฐก็จัดการไม่ได้ ทิศทางการจัดการทรัพยากรขณะนี้กำลังเปลี่ยนไปสู่การแปลงทรัพยากรของสาธารณะและท้องถิ่นให้เป็นทุนและสินค้าของภาคทุนมากขึ้น อันจะนำไปสู่ปัญหาวิกฤติการณ์ความเสื่อมโทรมระบบนิเวศ และความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรอย่างรุนแรงขึ้น ทิศทางการแก้ไขปัญหาก็ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ระบบการจัดการทรัพยากรใหม่ทั้งระบบ แทนที่จะแปลงทรัพยากรสาธารณะให้เป็นทุน กลับจะต้องเปลี่ยนทุน หรือกรรมสิทธิ์ทรัพยากรแบบปัจเจกให้กลายเป็นฐานทรัพยากรของสาธารณะที่ทำหน้าที่ทั้งทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมแก่ท้องถิ่นและสังคม กระบวนการดังกล่าวได้เริ่มต้นมาไม่ต่ำกว่า 10 ปีแล้ว ในรูปของขบวนการสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากร อันเป็นความพยายามในการรื้อฟื้นระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นตามวัฒนธรรมประเพณีที่เคยมีมา อีกทั้งยังสร้างระบบการจัดการร่วมของท้องถิ่นแบบใหม่ๆ ขึ้นมา โดยมุ่งเปลี่ยนสภาพการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเสรี ระบบผูกขาดทรัพยากรของรัฐ และระบบกรรมสิทธิ์เอกชนต่อทรัพยากรแบบเบ็ดเสร็จเพื่อการค้า ให้เป็นระบบการจัดการร่วมของท้องถิ่น เพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากร รูปธรรมของขบวนการดังกล่าว เช่น ขบวนการป่าชุมชน, ขบวนการจัดการน้ำโดยท้องถิ่น, ขบวนการฟื้นฟูกรรมพื้นบ้านและเกษตรกรรมทางเลือก, ขบวนการประมงชายฝั่ง และขบวนการสิ่งแวดล้อมโดยท้องถิ่นอีกมากมายหลายรูปแบบ

อะไรคือสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากร

สิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หมายถึง การที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นชุมชนหน่วยย่อยๆ ในระดับหมู่บ้าน กลุ่มบ้าน หรือชุมชนในระดับท้องถิ่น เช่น กลุ่มน้ำ หนองน้ำ ทะเลสาบ เทือกเขา ที่ลุ่ม ซึ่งมีหลายกลุ่มบ้าน ที่ได้ดำรงชีพพึ่งพาอาศัยฐานทรัพยากรธรรมชาติได้ร่วมกัน โดยชุมชนเหล่านั้นได้ร่วมกันสร้างข้อตกลง กฎเกณฑ์ กติกา และปฏิบัติการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละประเภทเพื่อความยั่งยืนทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และความเป็นธรรมทางสังคม ข้อตกลงหรือกฎเกณฑ์ ดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของแบบแผนการดำเนินชีวิตร่วมกันของชุมชนตาม วัฒนธรรม ประเพณี หรืออาจจะสร้างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทั้งนี้ มี องค์การหรือสถาบันของชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการให้เป็นไปตามเจตจำนงร่วมกันของชุมชน

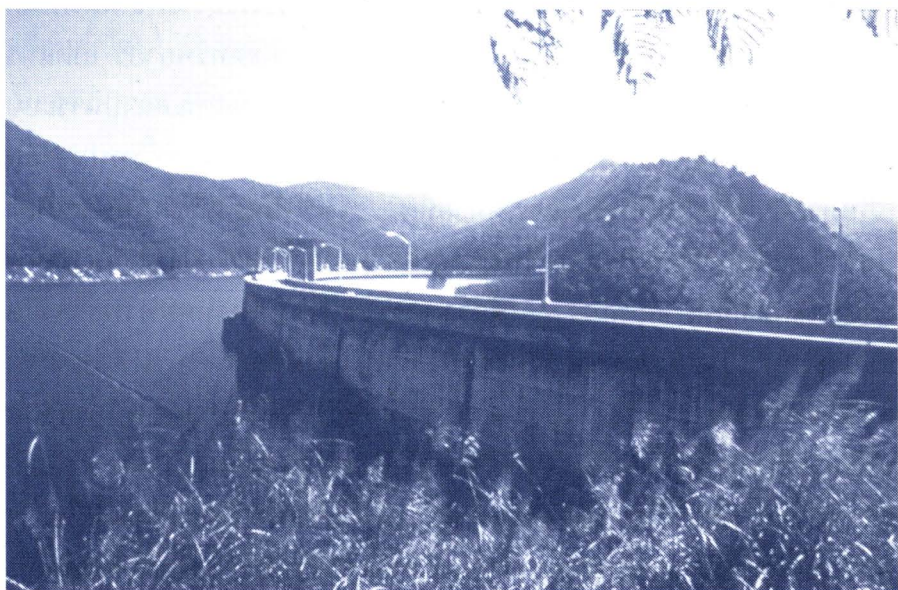
สิทธิชุมชนดังกล่าว ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิเป็นเจ้าของทรัพยากร อย่างสมบูรณ์ แต่เป็นสิทธิในการจัดการทรัพยากร อันได้แก่ สิทธิในการเข้าถึง สิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สิทธิในการฟื้นฟู ดูแลรักษาทรัพยากร สิทธิ ในการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเหมาะสมและเป็น ธรรม สิทธิในการปกป้องไม่ให้เกิดการใช้ทรัพยากรในทางที่ส่งผลกระทบต่อ ระบบนิเวศและชุมชน สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร นโยบาย โครงการ หรือ การกระทำใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของชุมชน สิทธิในการได้รับ การชดเชย หากเกิดการทำลายทรัพยากรของชุมชน เป็นต้น สิทธิเหล่านี้อาจจะ เกิดขึ้นใหม่ตามประเภทของปัญหาที่เข้ามามีผลกระทบต่อชุมชน

ที่มาของสิทธิชุมชนมีหลายระดับ สิทธิในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากร เพื่อการยังชีพของชุมชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ที่สิทธิประเภท อื่นๆ ไม่สามารถมาจำกัดได้ แต่สิทธิในการจัดการทรัพยากรทั้งที่เป็นของชุมชน เดิม และทรัพยากรสาธารณะ จะเกิดขึ้นได้เมื่อชุมชนได้แสดงบทบาทการจัดการ

ทรัพยากรเหล่านี้อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งการแสดงบทบาทดังกล่าวอาจจะเป็นไปตามวัฒนธรรม หรือดำเนินการเคลื่อนไหวในทางสังคม การเมืองอย่างจริงจัง

หน่วยของความเป็นชุมชนอาจมีได้หลายแบบ ตามระบบความสัมพันธ์ของชุมชนกับทรัพยากรในแต่ละประเภท เช่น ป่าและที่ดิน ที่เป็นทรัพยากรติดพื้นที่ หน่วยของชุมชนก็ขึ้นอยู่กับสมาชิกชุมชนที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่นั้นร่วมกัน แต่หากเป็นทรัพยากรประเภท น้ำ หรือพันธุ์พืช ที่เคลื่อนย้าย ถ่ายเทได้ ชุมชนที่เป็นของสิทธิก็จะไม่ใช่ชุมชนเฉพาะพื้นที่ต้นกำเนิด แต่เป็นผู้คนที่มีส่วนใช้ประโยชน์หรือพึ่งพิงทรัพยากรนั้น เช่น เครือข่ายลุ่มน้ำ หรือชุมชนที่ใช้พันธุ์พืชร่วมกัน เป็นต้น

หลักการเรื่องสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว หากได้เกิดขึ้นมาเรื่อยๆ แต่เกิดจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมของไทยมาช้านาน จนกลายเป็นขบวนการฟื้นฟูสิทธิชุมชนในสถานการณ์โลกาภิวัตน์ในเวลานี้



พัฒนาการนโยบายสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากร

เมื่อความเป็นชุมชน เป็นรากฐานของทุกสังคม สิทธิชุมชนต่อทรัพยากร หรือระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันของท้องถิ่นก็เป็นรากฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นทั่วโลก โดยเฉพาะสังคมไทยที่มีหลักฐานบันทึกการรับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในทางนโยบายและกฎหมายมาตั้งแต่กำเนิดรัฐและอาณาจักรต่างๆ ในแผ่นดินสยาม เนื่องจากรัฐสมัยก่อนเน้นการคุมกำลังคนเพื่อทำการผลิตในระบบไพร่ ไม่ใช่คุมทรัพยากร ชุมชนท้องถิ่นจึงมีอิสระในการจัดการทรัพยากรของตนเอง หลักฐานที่เห็นได้ชัดได้แก่ กฎหมายตราสามดวง ตั้งแต่ยุคต้นรัตนโกสินทร์ (กว่า 200 ปี) และกฎหมายมั่งรายศาสตร์ ของอาณาจักรล้านนา (กว่า 700 ปี)

✓ การลบล้างสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรเกิดขึ้น เมื่อกำเนิดรัฐชาติสมัยใหม่ ในยุครัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนเป้าหมายจากการคุมกำลังคนมาเป็นควบคุมทรัพยากรแทนที่ โดยสร้างระบบควบคุมผูกขาดการจัดการทรัพยากรทั้งหมด เช่น ป่าไม้ ที่ดิน แร่ธาตุ ให้ขึ้นตรงต่อรัฐส่วนกลางเพื่อเร่งสร้างความมั่งคั่งแก่ชาติ รัฐได้ใช้ระบบแผนที่กำหนดขอบเขตดินแดน ขอบเขตทรัพยากร เกิดแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐต่อทรัพยากรจากขอบเขตดินแดน สถาปนาระบบกฎหมายสมัยใหม่ที่ให้อำนาจรัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรทั้งหมด เช่น กฎหมายป่าไม้ 2484 ประมวลกฎหมายที่ดิน 2495 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่ นำมาจากต้นแบบที่ประเทศตะวันตกใช้กับประเทศอาณานิคมแถบเอเชียมาก่อน ขึ้นต่อมารัฐก็ได้สร้างระบบราชการที่ควบคุมทรัพยากรแต่ละประเภท เช่น กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมประมง กรมที่ดิน กรมทรัพยากรธรณี และอื่นๆ -ซึ่งแต่ละกรมก็ขยายกลไกเข้าควบคุมผูกขาดทรัพยากรในทุกพื้นที่ โดยทั้งนี้รัฐได้จำแนกระดับความเข้มข้นในการผูกขาดแตกต่างกัน เช่น กฎหมายป่าไม้ 2484 ผูกขาดพื้นที่และทรัพยากรป่าไม้ในเชิงพาณิชย์โดยทั่วไป แต่กฎหมายอุทยานแห่งชาติ 2504 กำหนดเขตอุทยานแห่ง

ชาติโดยการผูกขาดการจัดการแบบเข้มข้น ยิ่งรัฐเร่งรัดการพัฒนาโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเข้มข้น ระบบนิเวศยิ่งถูกทำลาย ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเคยมีระบบการจัดการทรัพยากรดั้งเดิมประสบปัญหาเดือดร้อนจากการสูญเสียทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของพวกเขา การลุกขึ้นสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิชุมชนในทางนโยบายและกฎหมายจึงเกิดขึ้น

การสัมปทานไม้อย่างหนักในช่วงปี 2510-2531 ทำให้ชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศต้องออกมาปกป้องป่าของชุมชน โดยเคลื่อนไหวคัดค้านการสัมปทานจนรัฐต้องยอมยกเลิกในปี 2532 พวกเขาจึงเคลื่อนไหวต่อมาว่าต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการป่า เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและคนภายนอกมาทำลายป่าที่พวกเขาดูแล นั่นจึงเป็นที่มาของการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา

ขณะที่รัฐเร่งรัดสร้างเขื่อน ผลกระทบได้เกิดขึ้นกับชุมชนที่อยู่กับสายน้ำมากมาย ชุมชนหลายแห่ง ตั้งแต่ กะเหรี่ยงในเขตทุ่งใหญ่นเรศวรที่ร่วมต่อต้านเขื่อนน้ำโจนในปี 2529-2531 ชาวบ้านปากมูล ที่คัดค้านเขื่อนปากมูลตั้งแต่ปี 2533 ชาวบ้านแก่งกรุงที่คัดค้านเขื่อนแก่งกรุงในช่วงเวลาเดียวกัน ชุมชนน้ำสงครามที่ต่อต้านเขื่อนน้ำสงครามสำเร็จในปี 2543 ชุมชนแถบเชียงรายพะเยา น่าน ที่ต่อต้านโครงการผันน้ำกก-อิง-น่าน เป็นต้น ชุมชนเหล่านี้เป็นต้นแบบของขบวนการต่อต้านการผูกขาดการจัดการน้ำและพลังงานของรัฐ โดยได้เสนอทิศทางการกระจายอำนาจ และการจัดการจัดการน้ำโดยท้องถิ่น ทั้งในรูปขององค์กรตามประเพณี เช่น องค์กรเหมืองฝาย หรือองค์กรแบบใหม่ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ การเคลื่อนไหวเหล่านี้ได้นำมาสู่การเรียกร้องสิทธิชุมชนในทางนโยบายและกฎหมาย รูปธรรมเช่น การคัดค้านกฎหมายทรัพยากรน้ำที่จะแปรรูปสิทธิทรัพยากรน้ำให้เป็นกรรมสิทธิ์เอกชน พร้อมกับเสนอหลักการทางนโยบายเรื่องสิทธิชุมชนอย่างชัดเจน

ชุมชนประมงพื้นบ้านที่ประสบปัญหาอวนร่อนอวนลากจากเรือประมงพาณิชย์ในเขตชายฝั่ง ก็ได้เคลื่อนไหวให้มีการออกกฎหมายประมงพื้นบ้านที่รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอย่างชัดเจน เพื่อเปลี่ยนจากการใช้ทรัพยากรประมงอย่างเสรี มาสู่การสร้างระบบควบคุมจัดการของชุมชน

แม้แต่ในด้านที่ดินที่จะกลายเป็นทรัพย์สินปัจเจกไปมากแล้วก็ตาม ชุมชนแถบลำพูน ภูเก็ต ตรัง ขอนแก่น ที่ประสบปัญหาที่ดินหลายประเภท เช่น ที่ดินสาธารณะของรัฐและเอกชนยึด ที่ดินของชาวนาที่หลุดมือไปสู่นายทุน ชุมชนเหล่านี้ก็เคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐมีนโยบายและกฎหมายเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง พร้อมกับมีกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนต่อที่ดิน เช่น ระบบโฉนดที่ดินชุมชน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองของชุมชนในการกำกับการจัดการที่ดินให้เกิดความมั่นคงของชุมชนร่วมกัน

ในด้านทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น จากการที่ประเทศมหาอำนาจและบรรษัทข้ามชาติเร่งปรับกฎกติกาในระดับโลกและประเทศ เพื่อให้พวกเขาเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยได้อย่างเสรี อีกทั้งยังเร่งสร้างระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาต่อพันธุกรรมสิ่งมีชีวิต ชุมชนเกษตรกรรมจึงได้เคลื่อนไหวผลักดันให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 และพระราชบัญญัติภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย 2542 เป็นต้น

50440 / ขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรต่างๆ ที่ผลักดันนโยบายและกฎหมายเกิดขึ้นเนื่องจาก เห็นข้อจำกัดของระบบโครงสร้าง กฎหมายรัฐที่ผูกขาดการจัดการทรัพยากร ปลดปล่อยให้ทรัพยากรถูกใช้อย่างเสรี และยังเกิดระบบผูกขาดทรัพยากรของเอกชนด้วย อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมสลายของนิเวศและชุมชน

ดังนั้นจึงเคลื่อนไหวผลักดันในทางนโยบายให้รองรับสิทธิชุมชนต่อ
ฐานทรัพยากรในแต่ละแบบ ซึ่งทั้งหมดได้มาผนวกรวมกัน จนเกิดรัฐธรรมนูญ
ปี 2540 ที่รับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนไว้
ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 46, 56, 79 และ 290 อันเท่ากับว่ากฎหมายสูง
สุดของประเทศในเวลานี้ได้รับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากร
ธรรมชาติแล้ว

ปัญหา ข้อจำกัด ทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ต่อฐานทรัพยากร

เนื่องจากโครงสร้างการจัดการทรัพยากรของประเทศเป็นไปแบบรวม
ศูนย์ ผูกขาด และแยกส่วน อีกทั้งระบบกฎหมายของไทยเป็นกฎหมายเชิง
อำนาจนิยม กฎหมายถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐมากกว่าการสร้างกติกาทาง
สังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมสร้างและร่วมใช้อย่างแท้จริง เป็นทำให้การผลักดัน
กฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรไม่ใช่เรื่องง่าย
กลับเผชิญปัญหามากมายดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างการจัดการทรัพยากรแยกส่วน เช่น แยกการจัดการป่า
ออกจากที่ดิน แยกการจัดการน้ำออกจากทรัพยากรอื่นๆ ในระบบนิเวศ เป็น
ต้น ซึ่งโครงสร้างแยกส่วนดังกล่าว มีกฎหมาย และหน่วยงานเฉพาะ จึงทำให้
ผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของชุมชนแตกต่างกันในแต่ละประเภท จึงทำให้
การเคลื่อนไหวของชุมชนเพื่อเสนอนโยบาย และกฎหมายจำต้องแยกส่วนไป
ด้วย เช่น กฎหมายป่าชุมชน จำเป็นต้องรับรองสิทธิเฉพาะการจัดการป่าของ
ชุมชน ไม่นับรวมสิทธิในด้านที่ดิน สิทธิจัดการน้ำของชุมชน จึงไม่ครอบคลุม
ชีวิตของชุมชนกับฐานทรัพยากรทั้งหมด สภาวะดังกล่าวจึงเป็นความลักลั่นภาย
ใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ แม้กฎหมายเหล่านี้บังคับใช้ก็จะไปเสริมสร้างความ

เข้มแข็งของสิทธิชุมชนได้อย่างไม่เต็มที่นัก

2. ระบบกฎหมายเชิงอำนาจนิยม เนื่องจากรัฐผูกขาดการออกกฎหมายมาโดยตลอด เนื่องจากรัฐมีฐานคิดว่า สิทธิประชาชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐบัญญัติไว้ในกฎหมาย แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติสิทธิชุมชนไว้แล้วก็ตาม แต่รัฐจะยอมปฏิบัติได้เมื่อมีกฎหมายรองรับ ประเพณีการออกกฎหมายจึงมักจะกำหนดสิทธิของรัฐอย่างไร้ขอบเขต ขณะที่บัญญัติหน้าที่ของชุมชนไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะเรื่องการใช้ทรัพยากร แนวโน้มก็คือ การได้มาซึ่งสิทธิชุมชนจะถูกบัญญัติไว้อย่างเข้มงวดทุกขั้นตอนและรัฐมีอำนาจที่จะเพิกถอนสิทธิชุมชนได้ง่ายดายดังเช่นที่เกิดขึ้นในร่างกฎหมายป่าชุมชน ที่มีการระบุความเป็นชุมชนขั้นตอนการได้สิทธิการจัดการป่าอย่างเข้มงวด

ข้อสังเกต

ทิศทางของนโยบายและกฎหมายสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร

1. กฎหมายที่จะรับรองสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรในขั้นต่อไป จึงควรเป็นกฎหมายที่สนับสนุนระบบการจัดการทรัพยากรโดยรวมของชุมชน แม้ชุมชนจะมีระบบการจัดการทรัพยากรแต่ละประเภทแตกต่างกัน ทั้งในเชิงเป้าหมาย ลักษณะของทรัพยากร และความเป็นชุมชนต่อทรัพยากรนั้นๆ แต่กระนั้นกฎหมายสิทธิชุมชนจะต้องนำไปสู่การจัดการทรัพยากรที่เชื่อมโยงกันในหลายรูปแบบ บนความเหมาะสมทางนิเวศ วัฒนธรรม และสภาพการณ์ปัญหาที่เป็นจริง

2. กฎหมายที่จะรับรองสิทธิชุมชนจะต้องเป็นกฎหมายเชิงส่งเสริม และเปิดกว้างให้ชุมชนในท้องถิ่นได้สร้างกฎเกณฑ์ ปรับปรุงกติกาของตนเองอย่างมีอิสระ ภายใต้แนวทางรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐทำหน้าที่ไปรับรองสิทธิชุมชนที่มีอยู่เดิม หรือสนับสนุนให้เกิดการสร้างสิทธิชุมชนหรือระบบการจัดการทรัพยากรร่วมขึ้นมาใหม่ กฎหมายสิทธิชุมชนที่จะเป็นไปได้อย่างดีจึงต้องเป็นกฎหมาย

ที่บัญญัติไว้ในเชิงหลักการ โดยรายละเอียดให้ชุมชนดำเนินการ ข้อสำคัญอีกประการคือ กฎหมายสิทธิชุมชนจะต้องมีระบบการสนับสนุน และส่งเสริมความเข้มแข็งชุมชนอย่างรอบด้าน เช่น ด้านการประสานงาน ด้านวิชาการ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรทุกประเภท เพื่อให้กลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนกลับมาเข้มแข็งอีกครั้ง



บทส่งท้าย

เราได้มีรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนมาถึง 7 ปีแล้ว แต่กฎหมายที่จะรับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นองค์รวมยังไม่เกิดขึ้น ท่ามกลางสถานการณ์การเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ความขัดแย้งเชิงทรัพยากรเป็นไปอย่างรุนแรง โดยเฉพาะนโยบายการแปลงทรัพยากรให้เป็นทุน กำลังจะเป็นเงื่อนไขปมสำคัญที่ทำให้ปัญหารุนแรงอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน

กฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะทั่วโลกได้พิสูจน์แล้ว การผูกขาดทรัพยากรของรัฐ การแปรรูปสิทธิทรัพยากรให้เอกชน การใช้ทรัพยากรอย่างเสรี ล้วนส่งผลเลวร้ายต่อฐานทรัพยากร มีเพียงแต่การสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันบนฐานความยั่งยืนนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ ของท้องถิ่นเท่านั้นที่จะเป็นหัวใจของการฟื้นฟูระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาความยากจน และฟื้นฟูพลังทางสังคม วัฒนธรรมที่เคยถูกบดบังไปให้กลับคืนมา ข้อสำคัญก็คือ ความก้าวหน้าของความเป็นประชาธิปไตยในด้านการจัดการทรัพยากร

การสร้างระบบสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทางนโยบายและกฎหมาย จะเชื่อมโยงพลังสังคมอีกมากมาย เพราะความเป็นชุมชนมิได้จำกัดเฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ระบบการจัดการร่วมกันของชุมชนอาจเกิดขึ้นได้ในทุกที่ ทั้งชุมชนเมือง ชุมชนแบบใหม่ที่มีฐานทรัพยากรร่วมกัน กฎหมายสิทธิชุมชนต่อทรัพยากร จึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการสร้างระบบการจัดการร่วมกันแบบใหม่ ๆ อันนำมาสู่ความเข้มแข็งของประชาสังคม และความเป็นประชาธิปไตยในสังคมในท้ายที่สุด

หลักการและแนวคิดกฎหมายสิทธิชุมชน

1. ความเข้าใจและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ม. 46

- เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญในมาตรา 46 นี้ คือ การฟื้นฟูจารีตประเพณีของชุมชน กระบวนการกำหนดกติกาทางสังคมร่วมกันโดยคนในชุมชน นอกจากนี้ยังเป็นการแก้ไขปัญหาการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีสถานะเป็น “สาธารณะสมบัติ” ที่ไม่มีใครรับผิดชอบ

- กฎหมายสิทธิชุมชน ควรเป็นการวางกรอบหลักการกว้างๆ สำหรับรายละเอียดในหลักปฏิบัติ กฎเกณฑ์กติกา ควรให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดขึ้นและพัฒนาอย่างมีพลวัต โดยมีความสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายซึ่งยึดถือหลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน

- กฎหมายสิทธิชุมชน ควรเน้นการส่งเสริม สนับสนุน รับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน ที่มีวัฒนธรรม จารีตประเพณีเกี่ยวข้องกับการรักษาและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรอย่างยั่งยืน ทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมา และที่ชุมชนสร้างพัฒนาขึ้นมาใหม่

- กฎหมายสิทธิชุมชนเปรียบเสมือนโครงสร้างหรือกลไกทางสังคม (Social Infrastructure) ที่เปิดพื้นที่ทางสังคมให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการสิทธิร่วมกับกลุ่มภาคีต่างๆ ในสังคม เพื่อการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรอย่างยั่งยืน อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสังคมโดยรวม

2. ความหมายของชุมชนและหน่วยของชุมชน

- ชุมชน คือ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม ไม่ยึดติดกับชุมชนตามขอบเขตการปกครอง

- หน่วยชุมชน ต้องไม่ยึดติดกับหน่วยและขอบเขตการปกครองควรใช้ “ฐานทรัพยากร” เป็นแกนกลางในการกำหนดหน่วยของชุมชน

- หน่วยของชุมชนจะขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากร ในกรณีที่เป็น

ทรัพยากรที่แตกต่างกัน อาจมีหน่วยของชุมชนได้หลายหน่วยซ้อนทับกันอยู่ ไม่จำเป็นต้องจำกัดให้มีเพียงหน่วยเดียว

3. ความหมายของฐานทรัพยากร

ฐานทรัพยากรจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- (1.) ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน ที่ดิน น้ำ ป่า ประมง พันธ์ุกรรม แร่ธาตุ พลังงาน อากาศ ฯลฯ
- (2.) ทรัพยากรทางสังคม เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ฯลฯ
- (3.) ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์ เช่น สวนสาธารณะ ถนน แหล่งน้ำ ฯลฯ

4. รูปแบบสิทธิในทรัพยากร (property right regime)

- รูปแบบสิทธิในทรัพยากรที่สอดคล้องกับหลักการสิทธิชุมชน คือ รูปแบบสิทธิส่วนรวม (Communal Property) อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรแต่ละประเภทจะมีคุณลักษณะและการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไป ดังนั้น รูปแบบสิทธิในทรัพยากรอาจมีความหลากหลายขึ้นกับทรัพยากรแต่ละประเภท
- นอกจากนี้ อาจอยู่ในรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน คือ มีรูปแบบสิทธิในทรัพยากรได้หลายรูปแบบในการควบคุมทรัพยากรเดียวกัน

5. สาระของสิทธิ / ประเภทของสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร

หลักการสำคัญ คือ สิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรควรผูกโยงกับวิถีชีวิตของชุมชน ประเภทของสิทธิชุมชนที่สำคัญ ได้แก่

- มุ่งเน้นเรื่องสิทธิการใช้และพื้นที่หน้าในการจัดการฐานทรัพยากรอย่างยั่งยืน มากกว่าสิทธิครอบครอง
- สิทธิในการพัฒนา

- สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการ ใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากร
- สิทธิในการจัดการฐานทรัพยากร
- สิทธิการตรวจสอบ
- สิทธิการรับรู้และเข้าถึงข้อมูล

นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงประเภทของสิทธิที่ได้รับการรับรองในระดับสากล โดยเฉพาะภายใต้ร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการสิทธิปวงชนพื้นเมือง (UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) เช่น สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิเกษตรกร ฯลฯ

ควรมีการจัดอันดับของสิทธิ สิทธิอันดับแรกควรเป็นของผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากร หากเปรียบเทียบกับผู้ที่ไม่ได้อยู่กับฐานทรัพยากรตรงนั้น

ควรกำหนดความสัมพันธ์เชิงสิทธิและบทบาทหน้าที่ระหว่างสิทธิชุมชนกับสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายต่างๆ

6. สิทธิชุมชนกับกระบวนการยุติธรรม

- เนื่องจากวิถีชีวิตของชาวบ้านประกอบไปด้วย 2 ด้านคือ ด้านวัฒนธรรมประเพณีและด้านลายลักษณ์อักษร เพราะฉะนั้น ในกระบวนการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมของศาล ควรจะมองทั้ง 2 ด้าน
- ชุมชนท้องถิ่นไทยมีจารีตของการสร้างความยุติธรรม เป็นกระบวนการยุติธรรมของชุมชน กระบวนการยุติธรรมของรัฐควรให้การยอมรับและสร้างความเชื่อมโยงกับระบบของชุมชน

7. กระบวนการร่างกฎหมาย

- ต้องทำให้เป็นกระบวนการทางสังคม เป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของชุมชนท้องถิ่น สร้างพลังทาง

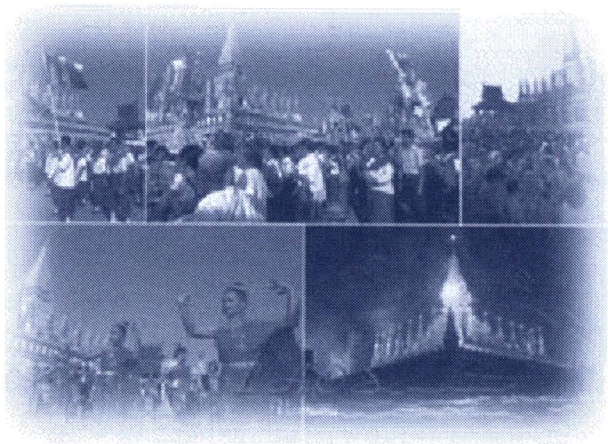
สังคมเพื่อผลักดันให้กฎหมายออกมาเป็นผลสำเร็จ ยุทธศาสตร์หลัก คือ การสร้างเสริมองค์ความรู้ การสร้างกิจกรรมทางสังคม และการเคลื่อนไหวในภาคการเมืองอย่างสร้างสรรค์

- การร่างกฎหมายโดยกระบวนการทางสังคมนี้ ควรเป็นต้นแบบ/บรรทัดฐานของการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่งที่สำคัญ มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสังคมในทุกระดับ

- องค์การแกนหลักในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมาย คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

- นอกเหนือจากการผลักดันจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนแล้ว ควรดำเนินกิจกรรมทางสังคมในด้านอื่นๆ ควบคู่กันไป เช่น กิจกรรมทางวิชาการ ปฏิบัติการสร้างรูปธรรมในพื้นที่ ฯลฯ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อุทกภัยอย่างมารอดความหวังอยู่ที่กฎหมายสิทธิชุมชนอย่างเดียว

ที่มา : สรุปผลการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายสิทธิชุมชน” วันที่ 29 เม.ย. และ วันที่ 19 พ.ค. 2547 ณ ห้องประชุม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดโดยเครือข่ายองค์กรเวทีสิ่งแวดล้อม ‘47



สรุปผลการสัมมนา

สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญสี่ปียาว : ความหวังและทางออก ??

ครั้งที่ 1

วันพฤหัสบดีที่ 29 เมษายน 2547 เวลา 09.00 - 16.30 น.

ณ ห้องประชุม 501 ชั้น 5 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เริ่มสัมมนาเวลา 09.30 น.

1. ความเป็นมาและวัตถุประสงค์การสัมมนา

คุณบัญชา เศรษฐศิริโรตม์

ในวันที่ 5-6 มิถุนายน 2547 จะมีการจัดงาน **เวทีสิ่งแวดล้อม'47** ซึ่งเป็นการร่วมกันจัดงาน โดยองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นงานที่เคยจัดมาตั้งแต่ปี 2533 ต่อเนื่องมา 6 ปี แล้วก็ได้หยุดหายไป ครั้งนี้จะเป็นการรื้อฟื้นจัดงานขึ้นมาใหม่ ประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน กับฐานทรัพยากรจะเป็นประเด็นสำคัญเรื่องหนึ่งของงาน อยู่ในรายการช่วงเช้าวันที่ 6 มิถุนายน

ในวันนี้ จะเป็นการพูดคุยเพื่อทำให้เนื้อหาที่จะนำไปเสนอในวันที่ 6 มิ.ย. มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิชุมชน และหวังว่าในวันที่ 5-6 มิ.ย.47 นี้ จะเป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาเรื่องกฎหมายสิทธิชุมชนอีกขั้นหนึ่ง

2. พัฒนาการสิทธิชุมชนในประเทศไทย

ศ.เสน่ห์ จามริก

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่า การมองปัญหาในเรื่องสิทธิชุมชนจะแยกออกจากกระแสการพัฒนาหลักไม่ได้ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ต่อวิถีชีวิตการพึ่งพาตนเองของชุมชนและส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากร ซึ่งถือเป็นแหล่งสุดท้ายในการยังชีพ ซึ่งทำให้ชุมชนเริ่มแตกสลายในที่สุด ในเวลาต่อมา จึงทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องกระแสเกษตรธรรมชาติต่างๆ อาทิ ป่าชุมชน ความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิปัญญาต่างๆ เป็นต้น ซึ่งได้กลายเป็นกระแสตามกันมาจนถึงปัจจุบัน

ในช่วง 10 -15 ปีย้อนหลัง ในยุคเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ กระแสการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มุ่งส่งเสริมการลงทุน ทำให้ต้องแสวงหาพลังงานเข้ามาใช้ในระบบ มีโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก จากสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น สำนักของชุมชนชาวบ้านจึงกลายเป็น **self-defense** และได้มี NGOs นักวิชาการและองค์กรต่างๆ ได้เข้ามาเติมเต็มความคิดในเรื่องของ self-defense เพื่อนำไปสู่การพัฒนาในเรื่อง**สิทธิชุมชน** ในช่วงนั้นมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการของ สสร. ความคิดดังกล่าวได้จึงกลายเป็นที่มาของมาตรา 46 ซึ่งค่อนข้างจะเป็นองค์รวมของทรัพยากรรวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ จารีตประเพณี การจัดการทรัพยากร

อันที่จริง การมองเฉพาะ self-defense อย่างเดียวไม่พอ ต้องมองในเชิงของฐานทรัพยากรด้วย ให้ชาวบ้านได้เห็นว่า การปกป้องตัวเองที่แท้จริงคือการจัดเครือข่าย การเห็นประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในภายหลังจะเห็นได้ว่าชุมชนเริ่มมีการสื่อสารกันระหว่างภาค เพื่อเรียนรู้บทเรียนจากแต่ละจุด แต่ความรู้สึกจากความ เป็นฐานทรัพยากรก็ยังไม่เกิดขึ้น

ประเด็นที่ทำให้เกิดโครงการสิทธิชุมชนในสถานการณ์สากลขึ้น มี

ลักษณะเป็น Action Research เพื่อที่จะทำการพัฒนาขึ้นจากรอยต่อ นั้น ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงแค่กิจกรรมทางวิชาการ แต่เป็นการพยายามพัฒนาขึ้นทีละขั้นตอนจากสิ่งที่ชาวบ้านได้พัฒนามาเป็นพื้นฐาน เป็นเรื่องที่น่าสนใจในเชิงวิชาการ

ในส่วนของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงการกระจายอำนาจตามเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ ความขัดแย้งกับการจัดการฐานทรัพยากร

ในความหมายของการกระจายอำนาจ จะเห็นว่า อบต. หรือ อบจ. มีอำนาจสิทธิขาดทั้งหมด เพราะสิทธิในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน การดูแลเกี่ยวกับจารีตประเพณีต่างๆ เป็นเรื่องของรัฐบาลกลาง ที่จะต้องเอื้อต่อประชาชน แต่หากมองตามรัฐธรรมนูญส่นกับหมวดสิทธิเสรีภาพในมาตรา 46 จะเห็นว่า แนวคิดของการกระจายอำนาจ จะต้องมองเขตการปกครองผสมผสานกับฐานทรัพยากรที่ชุมชนมีสิทธิในการจัดการอย่างยั่งยืน ในเวลาที่รัฐมีโครงการต่างๆ จะต้องผ่านการประชาพิจารณ์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิขาดในการตัดสินใจ เพราะฉะนั้น กฎหมายลูกเรื่องสิทธิชุมชนต้องรองรับในสิ่งที่ชาวบ้านได้สร้างกันมาและควรจะมีการร่วมนัยทางนิติศาสตร์เข้าไปด้วย

3. สิทธิชุมชนกับกฎหมายไทยและประสบการณ์จากต่างประเทศ

คุณสมชาย หอมลออ

จุดมุ่งหมายในวันนี้คือการระดมสมองเพื่อให้ได้แนวคิดสำหรับที่จะนำไปร่างปฎิญญาและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ซึ่งไม่ได้คาดหวังว่าตัวร่างจะต้องมีความสมบูรณ์ เพราะยังต้องผ่านกระบวนการในการ รับฟังความคิดเห็นอีกมาก

ประเด็นแรก

ที่ยากตั้งข้อสังเกตในเรื่องของชุมชน โดยแท้จริงแล้วคำว่า “ชุมชน” มีความหมายค่อนข้างกว้าง ซึ่งหมายรวมถึงในส่วนที่ไม่มีพื้นที่และในส่วนของกลุ่มคนที่มีความสนใจและมีกิจกรรมร่วมกันด้วย แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดด้านสิทธิชุมชนนั้นจะต้องเน้นในเรื่องของพื้นที่ประกอบด้วย เพราะฐานทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น ป่าไม้ น้ำ ที่ดิน จะอยู่ในส่วนของพื้นที่ ซึ่งในทางกฎหมายแล้วถือว่าพื้นที่หรือที่ดินนั้นเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด ที่เป็นบ่อเกิดของทรัพย์สินของสิทธิต่างๆ มากมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของบุคคล ที่ทำมาหากินสัมพันธ์กับฐานทรัพยากรนั้นๆ

ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับแนวคิดของบรรษัทข้ามชาติ ที่สามารถอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดำเนินการจัดการได้

เพราะฉะนั้น ประเด็นในเรื่องของสิทธิชุมชนจะต้องพิจารณาจากชุมชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่เป็นหลัก

ประเด็นที่สอง

ความหมายของสิทธิชุมชน โดยทั่วไปจะเน้นในเรื่องของสิทธิของส่วนรวมกับสิทธิของปัจเจกบุคคล (Collective Right) เช่น ชุมชนมีสิทธิที่จะบังคับให้ปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนทำในบางสิ่งบางอย่างได้ เช่น การแต่งกาย, ประเพณี, การคบหาระหว่างชาย/หญิง เป็นต้น ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วบุคคลในชุมชนก็มีทั้ง

1. บุคคลที่ได้ประโยชน์หรือสามารถที่จะประสานให้เกิดประโยชน์กับชุมชน
2. บุคคลที่เป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง ที่เป็นตัวแทนจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือ ภาคธุรกิจก็ตามที่เป็นผู้เข้ามาเปลี่ยนแปลงส่วนต่างๆ ของชุมชน

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในสังคมไทยรวมทั้งในส่วนที่เป็น Concept ของร่างกฎหมายสิทธิชุมชนนั้นก็ต้องยึดตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นการเน้นความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐ มากกว่าชุมชนกับบุคคล

ในแง่ของรัฐ จากประสบการณ์ของสังคมไทยซึ่งอาจจะแตกต่างกับหลายๆ ประเทศ ที่รัฐทำหน้าที่ต่อต้านการเข้ามาเปลี่ยนแปลงของภายนอก แต่บริบทของรัฐไทยจะเป็นไปในทางตรงข้ามคือรัฐจะเป็น ตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกเป็นหลัก

เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องเน้นความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐ ที่ถือเป็นตัวแทนการ เปลี่ยนแปลงเป็นจุดหลัก

ประเด็นที่สาม

ที่ผ่านมา มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดเอาไว้เกี่ยวกับชุมชนของชนพื้นเมืองหรือชนเผ่าต่างๆ ในต่างประเทศ มีการพัฒนาเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิชุมชนไปค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นส่วนที่มีความคาบเกี่ยว และสามารถที่จะนำมาปรับใช้ได้กับชุมชนในบริบทของสังคมไทย อาทิ ชาวเขา, ชนกลุ่มน้อย, ภาคใต้ที่กำลังเป็นปัญหาในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่า บริบทของสิทธิชุมชนตามความเข้าใจของสังคมไทยจะครอบคลุมความหมายที่กว้างกว่าสิทธิของชนพื้นเมือง แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ของสิทธิชนพื้นเมืองหรือชนกลุ่มน้อยก็มีพื้นฐานคล้ายๆ กันจากการถูกรุกรานหรือถูกรบงาโดยชนส่วนใหญ่หรือผู้ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันสังคมไทยก็ถูกคุกคามและรุกรานจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งรวมทั้งเรื่องของการตลาด การสื่อสาร โทรคมนาคมในทางวัฒนธรรมต่างๆ ดังนั้นจึงมีหลักการพื้นฐานหลายอย่างของสิทธิของชนพื้นเมืองที่สามารถที่จะนำมาปรับใช้ในสังคมไทยในเรื่องสิทธิชุมชนได้เช่นกัน

ประเด็นที่สี่

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นแบบหนึ่งและกำลังจะถูกครอบงำ โดยโลกาภิวัตน์ที่มีความสัมพันธ์เป็นแบบระบบทุนนิยม ทำให้เกิดแนวคิดในเรื่อง “สิทธิในการพัฒนา” ซึ่งเป็นสิทธิในการพัฒนาของประเทศโลกที่สาม ที่ถือเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่รัฐต้องการต่อต้านเศรษฐกิจทุนนิยม, กฎเกณฑ์การพัฒนา, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่กำหนดโดยประเทศทุนนิยมโดยไม่พูดถึงตัวประชาชนหรือชุมชนในประเทศ ดังนั้น ในขณะที่ผู้เหล่านั้นต่อต้านทุนนิยม แต่ในประเทศก็อาจทำลายชุมชนด้วย เช่น การทำให้ชุมชนแบบดั้งเดิมต้องกลายเป็นชุมชนที่เป็นตัวแทนผู้เผด็จการ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ก็สามารถที่จะนำหลักการต่างๆ ที่อยู่ในเรื่องสิทธิการพัฒนาของประเทศโลกที่สามนำมาปรับใช้ในเรื่องของสิทธิชุมชนได้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่ห้า

ส่วนในแง่ของกฎหมายจารีตประเพณีในสังคมไทยในเรื่องของสิทธิชุมชนนั้นมียุ่และดำรงอยู่มานานแล้ว ในการที่ด้านหนึ่งต้องการรักษาเอกลักษณ์หรือความเป็นตัวของชุมชนเองในการสัมพันธ์กับภายนอก ขณะเดียวกันก็ควบคุมดูแลคนในชุมชนให้ดำรงอยู่ในกรอบเหล่านี้ที่ถือเป็นกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีปฏิบัติเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่หก

ในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสาธารณะสมบัติของแผ่นดินรับรอง สิทธิของชุมชนอยู่ เช่น สาธารณะสมบัติของแผ่นดินส่วนหนึ่งที่เป็นทรัพย์สินของประชาชน ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เพียงแต่ปัจจุบันยังขาดกฎหมายลูกและและกฎหมายที่เป็นรายละเอียด ที่บอกว่าประชาชนสามารถที่จะดำเนินการหรือจัดการได้อย่างไร

แต่จะมีกฎหมายหรือแนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ได้พูดถึงรายละเอียดในการจัดการต่างๆ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงในส่วนของสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจาก มีรัฐส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องโดยเป็นตัวแทนของเศรษฐกิจการตลาด ซึ่งส่งผลทำให้ส่วนท้องถิ่นที่ควรจะได้ปกครอง ดูแลทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนกันเองกลับต้องโดนแทรกแซงจากภายนอกด้วยอำนาจที่มีเหนือกว่า

จากการศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เป็นพื้นที่กลางหรือที่หลวง ในส่วนที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รัฐไม่สามารถที่จะไปออกเอกสารสิทธิได้ แม้ว่าเอกสารสิทธินั้นจะให้กับรัฐหรือเอกชนก็ตาม เพราะถือว่าเป็นทรัพย์สินของส่วนรวม และสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต่างๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ซึ่งคนที่เข้าไปใช้ประโยชน์ก็คือคนที่อาศัยในบริเวณรอบๆ เท่านั้น

มีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ยึดถือกันมานานจนถึงปัจจุบันก็คือ กรณีที่เอกชนใดเข้าไปครอบครอง ที่สาธารณะก็จะมีสิทธิดีกว่าเอกชนอื่น ซึ่งถึงแม้ว่าสิทธิในการครอบครองจะไม่สามารถนำไปอ้างกับรัฐได้ แต่ก็สามารถที่จะนำไปอ้างกับเอกชนอื่นๆ ได้ ทำให้ชุมชนต้องสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินเหล่านั้นไป ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐไม่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนชุมชนในการดูแลผลประโยชน์ของสาธารณะแต่กลับเป็นตัวแทนตลาด ก็จะทำให้ทรัพยากรต่างๆ ในประเทศไทย ถูกครอบงำโดยเอกชน คำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวข้างต้นถือเป็นคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องเพราะเป็นการส่งเสริมให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้เอกชนผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจรัฐเข้าไปครอบครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ถือเป็นของส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม เคยมีคำพิพากษา ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เป็นป่าช้า ศาลได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ที่ครอบครองอยู่ไม่มีอำนาจขัดขวางที่จะไม่ให้คนอื่นได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในสถานที่สาธารณะนั้นๆ

ถ้าเป็นการใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของการมีไว้ซึ่งสาธารณะอันนั้น แต่แนวคิดนี้ไม่ได้ มีการพัฒนาต่อในระบบกฎหมายไทย ซึ่งทำให้ในที่สุดส่วนที่เป็นสาธารณะประโยชน์ได้ถูกคนที่มียุติธรรม นำไปใช้ประโยชน์ส่วนตน

ที่น่าสังเกตต่อไปก็คือว่า ถ้า พ.ร.บ.การจัดรูปที่ดิน, การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีผลบังคับใช้จริง ก็จะทำให้ส่วนที่เป็นทรัพย์สินหรือฐานทรัพยากรต่างๆ ของชุมชนหรือสิทธิชุมชน ถูกตรึงตรวนไปอีกมาก โดยชอบด้วยกฎหมาย

ที่น่าสังเกตในเรื่องกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือพื้นฐานแนวคิดในเรื่องกฎหมายการปกครองท้องถิ่นจริงๆ คือการรับรองสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิที่มีลักษณะตามประเพณีดั้งเดิม โดยให้มีลักษณะของสิทธิทางกฎหมาย แต่สิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะในการเป็นเครื่องมือของรัฐในการที่จะเข้าไปทำลายหรือควบคุมชุมชนมากกว่ารับรองสิทธิของชุมชน

จากประสบการณ์การศึกษาของ อ.พิเชษฐ เมลาพันธ์

คุณสมชาย หอมลออ

เป็นนักศึกษาเบื้องต้นจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ เป็นเรื่องของการ เป็นเจ้าของร่วม การใช้สอยร่วมและการจัดการร่วมโดยชุมชนนั้นๆ ที่มีหัวหน้าชุมชนเป็นผู้ดูแล

ซึ่งปรากฏการณ์ต่างๆ เหล่านี้ไม่ใช่จะเกิดขึ้นเฉพาะในสังคมไทยเท่านั้น แต่ในประเทศทางยุโรป อังกฤษ, ญี่ปุ่น, จีน ก็จะเป็นในลักษณะเช่นเดียวกันทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป จะเห็นได้ชัดเจนว่า มีเรื่องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนมากกว่าไทยด้วยซ้ำไป

โดยความคิดของผม ทั้งจากการสัมผัสและศึกษา ประเทศไทยจะมีการปกครองแบบรวบศูนย์ ค่อนข้างมาก แต่ในประเทศแถบยุโรปค่อนข้างจะมีการปกครองแบบกระจายอำนาจ

แต่เนื่องจากพัฒนาการของระบบประชาธิปไตยของยุโรป จะพัฒนามาจากพื้นฐานของชุมชนที่ดูแลตนเองจริงๆ ไปสู่การจัดตั้งรัฐ ซึ่งทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งกันมากระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับชุมชน ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งแปลกแยกในสังคมไทยที่เกิดขึ้นจากการนำเอารูปแบบจากตะวันตกมาใช้ จึงขาดความกลมกลืนระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับชุมชน

4. ประเด็นแลกเปลี่ยน/เสนอแนะ

คุณชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ

จากการปฏิบัติการกิจกรรม ปัญหาที่พบคือชาวบ้านและเจ้าหน้าที่บางส่วนขาดหลักคิดในเรื่อง สิทธิชุมชน ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โจทย์ในการทำงานแก่กระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับการทำให้กฎหมายสิทธิชุมชนเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากขาดหลักกฎหมายในการพิจารณาคดี

การทำกฎหมายนี้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม โดยเริ่มจากบุคคลไปจนถึงองค์กรในการร่วมกำหนด หน้าที่ของกฎหมาย ชาวบ้านจะมองมาตรา 46 เป็น self-defense แต่รัฐบาลจะมองเป็นการต่อสู้ เป็นฝ่ายตรงข้าม เป็นการไปขวางนโยบายของรัฐบาล ความร่วมมือในการทำงานในครั้งนี้ จะทำให้เกิดหลักคิด ของสังคมและเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้น

คุณหญิงสุธาวัลย์ เสถียรไทย

เมื่อ 10 ปีที่ผ่านมาในช่วงที่ทำวิทยานิพนธ์เรื่องสิทธิชุมชน ได้นำเอาทฤษฎีที่มีอยู่ของต่างประเทศ เข้ามาศึกษา เช่นกรณีศึกษาของประเทศอังกฤษในเรื่อง Open field ที่ได้เกิดขึ้นเป็นร้อยๆ ปีที่ผ่านมา สิทธิในที่ดินจะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาระหว่างความเป็น Collective Right กับ Individual Right คือใน

ช่วงที่เป็นฤดูกาลเพาะปลูก พื้นที่นั้นๆ ก็จะเป็นป้างเจก เป็นสิทธิของเอกชน มีการปลูกข้าว แต่ในช่วงที่หมดฤดูกาลเพาะปลูกก็จะเลี้ยงสัตว์ พื้นที่นั้นก็จะกลายเป็นของส่วนรวม

ทรัพย์สินที่มีคุณสมบัติหลายๆ อย่างในตัวเองก็จะสามารถให้สิทธิที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิส่วนรวม ก็อาจจะเหมาะกับการใช้ประโยชน์ในแบบหนึ่ง ขณะเดียวกันสิทธิเอกชนก็อาจจะเหมาะกับการใช้ประโยชน์ อีกแบบหนึ่ง ภายในพื้นที่หรือทรัพยากรอย่างเดียวกัน

จึงได้เกิดความคิดเกี่ยวกับทรัพยากรว่าอาจจะดำเนินการได้ในทำนองเดียวกัน ซึ่งในภายหลังก็ได้เห็นงานของ อ.อาพันธ์ กาญจนพันธุ์ ที่พูดถึงเกี่ยวกับเรื่องของ **สิทธิเชิงซ้อน** ว่าสมบัติอันเดียวกันที่มีคุณสมบัติหลายๆ อย่าง ก็สามารถที่จะให้สิทธิในลักษณะที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจที่ถูกต้องในการใช้ประโยชน์และในขณะเดียวกันผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ก็จะต้องถูกรอบด้วยสิทธิส่วนรวมที่เป็นตัวควบคุมกำกับการใช้ประโยชน์ไม่ให้เกิดการทำลายระบบส่วนรวม แต่ระบบกฎหมายของไทยไม่ได้เอื้อต่อการจัดการสิทธิเชิงซ้อน จะเป็นสิทธิปัจเจกบุคคลเพียงอย่างเดียว

คุณไพโรจน์ พลเพชร

การรับรองสิทธิในอัตลักษณ์ อันได้แก่ จารีต, ภูมิปัญญา, ประเพณี ที่ถือเป็นอัตลักษณ์ของกลุ่มซึ่งมาตรา 46 จะอ้างถึงมิติของการสังกัดกลุ่ม กลุ่มนั้นๆ จะต้องสามารถแสดงความเป็นเอกลักษณ์ของกลุ่มได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายควบคุม

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ, ป้างเจก, ชุมชน ในมาตรา 46 ไม่ได้มีการระบุไว้ชัดเจนว่าจะมีการจัดการแบบไหน อย่างไร มิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชุมชน ประชาชน อาจมีได้ 3 ลักษณะ

1. มิติในทางวัฒนธรรม จารีต ภูมิปัญญา

2. มิติในการจัดการความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับฐานทรัพยากร
3. การเลือกพัฒนาที่เป็นความสัมพันธ์ 3 แบบ

คุณชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ

ภาครัฐจะต้องมองกฎหมายใหม่ ซึ่งต้องเปลี่ยนจากการเป็นผู้ให้เป็นการรับรอง โดยมีชุมชนเป็นผู้จัดการ จัดระบบความสัมพันธ์ในสิ่งที่มีอยู่ ซึ่งกระบวนการในการร่างกฎหมายฉบับนี้ ควรจะเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของสังคมและภาครัฐ และเราต้องหาวิธีในการที่จะเปลี่ยนกฎหมาย ให้มีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิธรรมชาติที่มีอยู่

โดยภารกิจของกรมฯ ที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายสิทธิชุมชน มีจุดเริ่มต้น ณ วันนี้ เนื่องจากรัฐมนตรีและคณะผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงยุติธรรมได้รับทราบความสำคัญของมาตรา 46 เป็นหน้าที่ของพวกเราอีกทางหนึ่งในการให้รายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ในการที่จะผลักดันมาตรา 46 โดยอาศัยความร่วมมือกับพลังสังคมก้องกังวาลและเครือข่ายต่างๆ อันเป็นสิ่งสำคัญในการนำมาซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน

คุณกฤษฎา บุญชัย

ในแนวคิดของภาครัฐ กฎหมายคือเครื่องมือ อำนาจของรัฐ การที่จะเปลี่ยนความคิดในเรื่องนี้เป็นเรื่องยาก แต่สามารถใช้ประโยชน์จากประสบการณ์เกี่ยวกับการผลักดันกฎหมายป่าชุมชน และ พ.ร.บ. คุ่มครองพินธุ์พืชในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน เวลาถกกันในชั้นกรรมาธิการของรัฐสภา ระหว่างเรื่องของสิทธิของชาวบ้านที่เน้นการส่งเสริม ส่วนรัฐก็จะเข้ามาควบคุมกำกับและแจจแจงว่าสิทธิของชาวบ้านคืออะไร ตรงนี้เป็นปัญหาของระบบกฎหมายของไทย

เพราะฉะนั้น ในการสร้างกฎหมายสิทธิชุมชน การพยายามออกแบบ กฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเพื่อเข้าสู่ระบบกฎหมาย ซึ่งมีแนวโน้มว่าแม่ในเชิงของหลักการจะเขียนไว้ได้ดีแต่ในขั้นของการปฏิบัติ เรายังคงใช้กฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำกับมากกว่าจะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม

กฎหมายสิทธิชุมชน ควรเป็นการเน้นเพื่อสนับสนุน ส่งเสริมและรองรับสิทธิชุมชนที่มีวัฒนธรรมประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพทรัพยากรอย่างยั่งยืน ทั้งที่เป็นเรื่องดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมาและสิ่งที่ชุมชนสร้างขึ้นใหม่ที่ทำให้ฐานทรัพยากรสามารถอยู่รอดได้

กฎหมายสิทธิชุมชน ควรมีการวางกรอบกว้างๆ แต่ให้มีหลักปฏิบัติ โครงสร้าง, แบบแผน, กฎเกณฑ์, กติกา ซึ่งควรจะมาจากพื้นที่เป็นผู้สร้างขึ้น

ในหลักสิทธิชุมชน ซึ่งมีการจัดการความสัมพันธ์ตั้งแต่ปัจเจก ชุมชน ควรมีการจัดอันดับของสิทธิ สิทธิอันดับแรกควรเป็นของผู้ที่อยู่ในพื้นที่ เป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากร หากเปรียบเทียบกับผู้ที่ไม่ได้อยู่กับฐานทรัพยากรตรงนั้น

วิถีชีวิตของชาวบ้านประกอบไปด้วย 2 ด้านคือ ด้านวัฒนธรรมประเพณี และด้านลายลักษณ์อักษร เพราะฉะนั้น ในกระบวนการพิจารณาของ กระบวนการยุติธรรมของศาล ควรจะมองทั้ง 2 ด้าน

สิทธิในทรัพยากรแต่ละประเภทจะมีนัยที่แตกต่างกัน ซึ่งไม่สามารถใช้หลักของขอบเขตในการกำหนดกลไกตายตัวเพียงอย่างเดียวได้ เนื่องจากวิถีชีวิต ประเพณีจะเป็นหลักของความสัมพันธ์มากกว่าการกำหนดเป็นพื้นที่หรือขอบเขต

นอกเหนือจากการเน้นในเรื่องของการจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนแล้ว ควรจะเพิ่มในส่วนของการเคลื่อนไหวในแง่อื่นๆ เช่น ทางวิชาการ กระบวนการทางสังคม ฯลฯ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ทุกอย่าง มารอความหวังอยู่ที่กฎหมายสิทธิชุมชนอย่างเดียว

ประเด็นหน่วยของชุมชน จะเห็นได้ว่าไม่มีการยึดติดกับหน่วยการปกครอง และมีมิติหลักเกณฑ์ที่พูดถึงชุมชนที่มากกว่าเขตการปกครอง รูปแบบใน

การจัดการอาจจะใช้กว้างๆ ได้ว่าหน่วยที่ว้าคือเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม ที่มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยมีฐานทรัพยากรเป็นแกนกลาง สำหรับการนิยามหน่วยจะขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากร แต่หากในกรณีที่มีทรัพยากรที่แตกต่างกัน ก็จะต้องยอมรับให้มีหลายหน่วย เนื่องจากไม่สามารถที่จะจำกัดให้มีเพียงหน่วยเดียวได้

คุณบัญญัติ เศรษฐศิริโรตม์

การนำเสนอเกี่ยวกับความจำเป็นและความสำคัญของกฎหมายสิทธิชุมชน ต้องสามารถอธิบายได้ว่า กฎหมายสิทธิชุมชนสามารถที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ความเสื่อมโทรมและปัญหาวิกฤติต่างๆ ด้านฐานทรัพยากรได้อย่างไร ควรจะต้องมีการนำเสนอในเชิงตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม โดยอาจหยิบยกจากประเด็นเรื่องป่าชุมชนและกรณีศึกษาจากพื้นที่ต่างๆ ซึ่งมีอยู่ในทุกภูมิภาค

ในการนิร่างกฎหมายป่าชุมชน สามารถนำมาอธิบายในเชิงรูปธรรมในหลายๆ เรื่อง เช่น ความหมายของชุมชน การเกิดขึ้นของชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐ สิทธิเชิงซ้อน ฯลฯ

ความคาดหวังในงานเวทีสิ่งแวดล้อม'47 ในวันที่ 6 ม.ย. มีสองประการคือ หนึ่ง คนที่มาร่วมงาน เห็นความสำคัญร่วมกันของกฎหมายสิทธิชุมชน สอง ได้ร่วมกันทำให้กฎหมายสิทธิชุมชนที่มีความชัดเจนขึ้น

ข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายสิทธิชุมชนในเวทีสิ่งแวดล้อมควร มี 2 ทางคือ

1. ทางตั้ง คือ ข้อเสนอ/ข้อเรียกร้องสู่ภาครัฐ

2. ทางราบ คือ ข้อเสนอต่อเครือข่ายองค์กรที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมว่าจะร่วมกันทำให้กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร เช่น ร่วมกันศึกษา ร่วมกันร่าง ร่วมกันรณรงค์ ฯลฯ

คุณสมชาย หอมลออ

เราอาจจะใช้กรณีกฎหมายป่าชุมชนเป็นโมเดลในการนำเสนอได้ เนื่องจากมีการศึกษาค่อนข้าง รอบด้านและเป็นเรื่องที่มีอยู่จริงในแง่ของกฎหมาย ประเพณี การนำเสนอ ควรเป็นการนำเสนอในแง่ของสภาพปัญหา ไม่ใช่รัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวว่าจะสามารถแก้ไขปัญหา และจะทำให้เกิดการ พัฒนา ที่ถูกต้องและยั่งยืนของฐานทรัพยากรได้อย่างไร

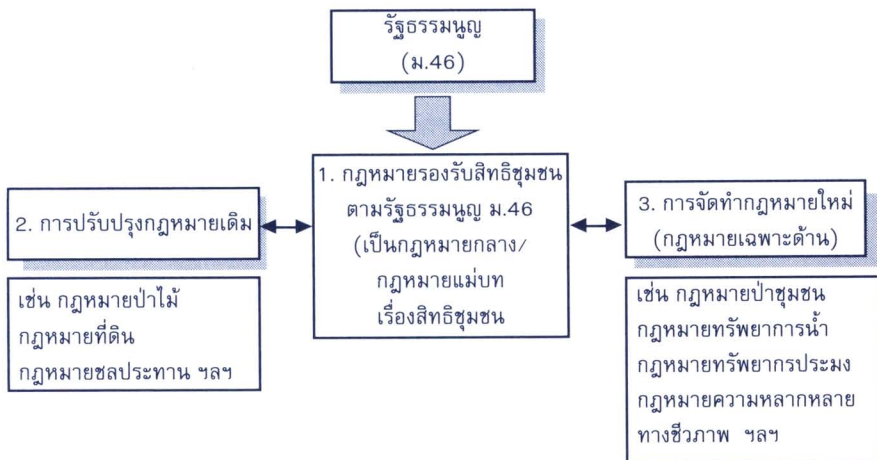
ดร.ธงชัย พรรณสวัสดิ์

แนวทางในการสร้างผลกดันเรื่องสิทธิชุมชน ไม่ควรนึกถึงแต่เรื่องการทำกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว เช่น ตอนนี้ศาลปกครองได้มีการเปิดกว้างให้สามารถที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐต่อศาลปกครองได้ ในกรณี ที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการต่อผู้บุกรุกพื้นที่สาธารณะ และเราเป็นผู้ได้รับความเสียหาย

ในการผลักดันเรื่องกฎหมายสิทธิชุมชนนี้ ในเบื้องต้นต้องทำความเข้าใจร่วมกันกับเครือข่ายองค์กร พันธมิตรและกับสังคม เกี่ยวกับความจำเป็นและความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งน่าจะเป็นวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งของกิจกรรมในงานเวทีสิ่งแวดล้อม ‘47

5. ประเด็นเรื่องความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชน ตามมาตรา 46 และยุทธศาสตร์ การยกร่างกฎหมาย

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงยุทธศาสตร์การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชน ซึ่งอาจเป็นได้ 4 แนวทางตามรูปภาพ



แนวทางที่ 1 : เป็นการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ม.46 เป็นเสมือนกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บทด้านสิทธิชุมชน กำหนดกรอบพื้นฐานและแนวคิดหลักการเรื่องสิทธิชุมชน เป็นกฎหมายที่จะไปยึดโยงปรับเปลี่ยนกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

แนวทางที่ 2 : เป็นการปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน (กว่า 50 ฉบับ) ให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องสิทธิชุมชน เรื่องการกระจายอำนาจ เรื่องการมีส่วนร่วม ฯลฯ แนวทางนี้ ต้องอาศัยแรงผลักดันสูง ค่อนข้างยุ่งยาก เพราะมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ต้องปรับแก้

แนวทางที่ 3 : เป็นการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ เป็นกฎหมายเฉพาะทรัพยากรแต่ละด้าน เช่น กฎหมายประมง กฎหมายทรัพยากรน้ำ กฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ ข้อดีของแนวทางนี้ คือ สามารถกำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมกับทรัพยากรแต่ละประเภทได้อย่างเฉพาะเจาะจง

แปลงไปสู่การปฏิบัติได้ง่าย

แนวทางที่ 4 : เป็นการผสมผสานระหว่างแนวทางที่ 1 กับแนวทางที่ 3 โดยดำเนินการควบคู่สัมพันธ์กันไปพร้อมกัน ให้มีความสอดคล้องยึดโยงกันระหว่างกฎหมายแม่บทกับกฎหมายเฉพาะแต่ละทรัพยากร

6. สรุปประเด็นการสัมมนา

สรุปผลการหารือในประเด็นสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากร จากการสัมมนาในวันนี้

8. ความเข้าใจและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ม. 46

- เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญในมาตรา 46 นี้ คือ การฟื้นฟูจารีตประเพณีของชุมชน กระบวนการกำหนดกติกาทางสังคมร่วมกันโดยคนในชุมชน นอกจากนี้ยังเป็นการแก้ไขปัญหาการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีสถานะเป็น “สาธารณะสมบัติ” ที่ไม่มีใครรับผิดชอบ

- กฎหมายสิทธิชุมชน ควรเป็นการวางกรอบหลักการกว้างๆ สำหรับรายละเอียดในหลักปฏิบัติกฎเกณฑ์กติกา ควรให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยมีความสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมาย ซึ่งยึดถือหลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน

- กฎหมายสิทธิชุมชน ควรเน้นการส่งเสริม สนับสนุน รับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนที่มีวัฒนธรรม จารีตประเพณีเกี่ยวข้องกับการรักษาและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรอย่างยั่งยืน ทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมาและที่ชุมชนสร้างพัฒนาขึ้นมาใหม่

9. ความหมายของชุมชนและหน่วยของชุมชน

- ชุมชน คือ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม ไม่ยึดติดกับชุมชนตามขอบเขตการปกครอง
- หน่วยชุมชนต้องไม่ยึดติดกับหน่วยและขอบเขตการปกครองควรใช้ฐานทรัพยากรเป็นแกนกลางในการกำหนดหน่วยของชุมชน
- หน่วยของชุมชนจะขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากร ในกรณีที่เป็นทรัพยากรที่แตกต่างกันอาจมีหน่วยของชุมชนได้หลายหน่วยซ้อนทับกันอยู่ไม่จำเป็นต้องจำกัดให้มีเพียงหน่วยเดียว

10. ความหมายของฐานทรัพยากร

ฐานทรัพยากรจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- (1.) ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ ป่า ประมง พันธ์ุกรรม แร่ธาตุ พลังงาน อากาศ ฯลฯ
- (2.) ทรัพยากรทางสังคม เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ฯลฯ
- (3.) ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์ เช่น สวนสาธารณะ ถนน แหล่งน้ำ ฯลฯ

11. รูปแบบสิทธิในทรัพยากร (property right regime)

- รูปแบบสิทธิในทรัพยากรที่สอดคล้องกับหลักการสิทธิชุมชน คือ รูปแบบสิทธิส่วนรวม (Communal Property) อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรแต่ละประเภทจะมีคุณลักษณะและการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไป ดังนั้น รูปแบบสิทธิในทรัพยากรอาจมีความหลากหลายขึ้นกับทรัพยากรแต่ละประเภท
- นอกจากนี้ อาจอยู่ในรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน คือ มีรูปแบบสิทธิในทรัพยากรได้หลายรูปแบบในการควบคุมทรัพยากรเดียวกัน
- ควรมีการจัดอันดับของสิทธิ สิทธิอันดับแรกควรเป็นของผู้ที่อยู่ใน

พื้นที่ ที่มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากร หากเปรียบเทียบกับ
ผู้ที่ไม่ได้อยู่กับฐานทรัพยากรตรงนั้น

12. สารของสิทธิ / ประเภทของสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร

- มุ่งเน้นเรื่องสิทธิการใช้ มากกว่าสิทธิครอบครอง
- สิทธิในการพัฒนา

(หมายเหตุ : ยังไม่มีการหารือในประเด็นนี้มากนัก)

13. สิทธิชุมชนกับกระบวนการยุติธรรม

- เนื่องจากวิถีชีวิตของชาวบ้านประกอบไปด้วย 2 ด้านคือ ด้าน
วัฒนธรรมประเพณีและด้านลายลักษณ์อักษร เพราะฉะนั้นในกระบวนการ
พิจารณาของกระบวนการยุติธรรมของศาล ควรจะมองทั้ง 2 ด้าน

(หมายเหตุ : ยังไม่มีการหารือในประเด็นนี้มากนัก)

14. กระบวนการร่างกฎหมาย

- ต้องทำให้เป็นกระบวนการทางสังคม เป็นการเรียนรู้ร่วมกัน
ระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สร้างพลังทางสังคมเพื่อผลักดันให้กฎหมายออก
มาเป็นผลสำเร็จ ยุทธศาสตร์หลัก คือ การสร้างเสริมองค์ความรู้ การสร้าง
กิจกรรมทางสังคมและการเคลื่อนไหวในภาคการเมืองอย่างสร้างสรรค์

- องค์กรแกนหลักในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมาย คือ คณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

- นอกเหนือจากการผลักดันจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนแล้ว
ควรดำเนินกิจกรรมทางสังคมในด้านอื่นๆควบคู่กันไป เช่น กิจกรรมทาง
วิชาการ ปฏิบัติการสร้างรูปธรรมในพื้นที่ ฯลฯ เพื่อเป็นการป้องกันไม่
ให้ทุกอย่างมารอความหวังอยู่ที่กฎหมายสิทธิชุมชนอย่างเดียว

7. รูปแบบ/กิจกรรม ในการนำเสนอในเวทีสิ่งแวดล้อม '47

ประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนอยู่ในรายการวันที่ 6 มิถุนายน ซึ่งเป็นประเด็นใหญ่เรื่องหนึ่งภายใต้หัวข้อเรื่องนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากร โดยมีหัวข้อย่อย 3 เรื่องคือ

1. เรื่องสิทธิชุมชน
2. เรื่องยุทธศาสตร์ผู้ว่า CEO กับฐานทรัพยากร
3. เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

■ ผู้ดำเนินรายการ/ประธาน

คุณไพโรจน์ พลเพชร (โดยทำหน้าที่เป็นผู้นำเสนอรายงานและผลการสัมมนา ๒ ครั้งนี้ด้วย)

ประเด็นการนำเสนอ

- ประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิชุมชน
- ความสำคัญในการจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนรองรับมาตรา 46
- ข้อเสนอในเชิงหลักการของกฎหมายสิทธิชุมชน
- ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนของภาคประชาชน

■ ผู้ร่วมอภิปราย

1. คุณชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

2. คุณอนันต์ ดวงแก้วเรือน ผู้นำชุมชน (เครือข่ายป่าชุมชน)
3. ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน
4. ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ คณะสังคมศาสตร์ ม.เชียงใหม่

ประเด็นการอภิปราย

1. ความสำคัญในเรื่องกฎหมายสิทธิชุมชน

2. กรอบแนวคิดและหลักการสำคัญในกฎหมายสิทธิชุมชน
3. ยุทธศาสตร์แนวทางผลักดันให้มีกฎหมายสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ
4. ยุทธศาสตร์การผลักดันให้หลักการเรื่องสิทธิชุมชนแปลงไปสู่การปฏิบัติ

■ ผู้สรุปประเด็น

คุณกฤษฎา บุญชัย

.....

ปิดประชุมเวลา 13.30 น.

นางสาวปิยวรรณ สมสาร
ผู้จัดทำรายงาน

นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์
ผู้ตรวจรายงาน



สรุปผลการสัมมนา

สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญสี่ปี : ความหวังและทางออก ??

ครั้งที่ 2

วันพุธที่ 19 พฤษภาคม 2547 เวลา 09.30 - 13.00 น.

ณ ห้องประชุม 401 ชั้น 4 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เริ่มสัมมนาเวลา 09.30 น.

1. ความเป็นมาและวัตถุประสงค์การสัมมนา

คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

ในวันที่ 5-6 มิถุนายน 2547 ซึ่งจะตรงกับวันสิ่งแวดล้อมโลก จะมีการจัดงาน เวทีสิ่งแวดล้อม'47 โดยเป็นการจัดงานร่วมกันขององค์กรที่ทำงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทางเราเห็นว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะใช้เวทีสิ่งแวดล้อม'47ที่จะมีเครือข่ายและองค์กรพันธมิตรเข้าร่วม ในการนำเสนอประเด็นในเรื่องนี้

ช่วงนี้จึงเป็นการเตรียมความคิด ในการพัฒนาความรู้ที่ได้จากการวิจัยต่าง ๆ นำมาสร้างความชัดเจนในกรอบและแนวคิดและเป็นที่มาของการเชิญชวนคนทำงานทั้งนักวิชาการ, องค์กรพัฒนาเอกชน, ชาวบ้าน และผู้นำชุมชนมาร่วมหารือ เพื่อจัดทำกฎหมายรองรับมาตรา 46 และหวังว่าในเวทีของวันที่ 6 มิถุนายน ที่จะเกิดขึ้นนี้ หากเรานำเอากรอบแนวคิดนี้ไปนำเสนอ เพื่อสร้างให้เห็นความเข้าใจและความสำคัญในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ให้สามารถมี

ความก้าวหน้าไปได้อีกขั้นหนึ่งและจะได้มีการทำงานต่อไปหลังจาก การจัดงาน เวทีสิ่งแวดล้อม'47 เสร็จสิ้น

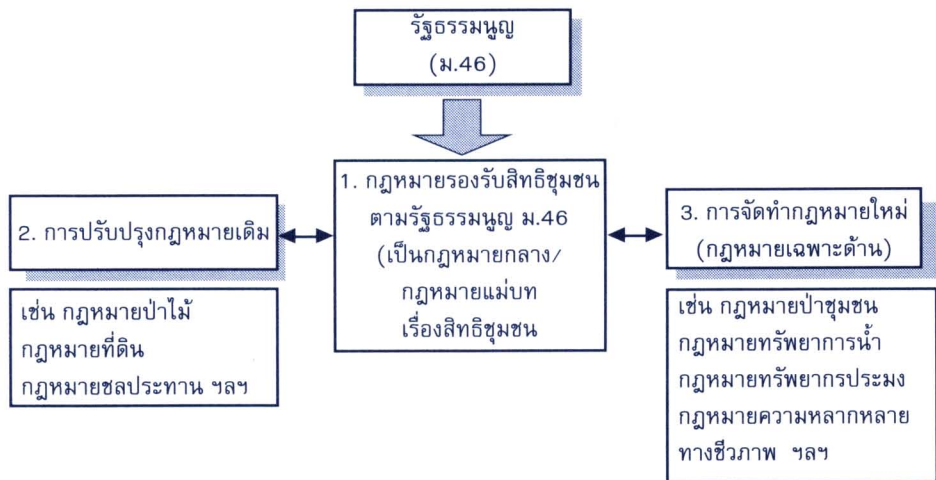
ในวันนี้ จะเป็นการคุยกันเพื่อสร้างความชัดเจนทางความคิด ซึ่งอาจ จะไม่ได้ความสมบูรณ์ที่สุด แต่เราพยายามที่จะทำความเข้าใจความชัดเจนจากฐานความรู้ และจากประสบการณ์ที่มีอยู่ แล้วนำมาทำให้เป็นกระบวนการร่วมกันทางสังคม เพื่อทำให้ความคิดได้มีการพัฒนาต่อไป ซึ่งความหมายของกฎหมายสิทธิชุมชน ตัวกฎหมายจะไม่สามารถกำหนดทุกอย่างเบ็ดเสร็จ แต่คาดหวังให้กฎหมาย สิทธิชุมชนเป็นเหมือนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (Social Infrastructure) ที่จะเป็นการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนได้ใช้สิทธิในการพัฒนาต่อไป

2. ผลการสัมมนาครั้งที่ 1

ในการสัมมนาครั้งที่ 1 เป็นการร่วมพูดคุยในประเด็นของประสบการณ์ จากต่างประเทศ การทบทวนแนวคิด การทบทวนเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน แต่ทั้งหมดก็ยังไม่เกิดภาพที่ชัดเจนมากนัก

ได้มีการพูดคุยหารือที่พอจะเห็นความชัดเจนอยู่บ้างในรายละเอียด เกี่ยวกับหลักการของตัวกฎหมาย, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 46, ความหมายของชุมชน, หน่วยของชุมชน, ความหมายของ ฐานทรัพยากร, รูปแบบสิทธิในทรัพยากร, ประเภทของสิทธิชุมชน, สิทธิชุมชนกับกระบวนการ ยุติธรรม, กระบวนการร่างกฎหมายและรูปแบบกิจกรรมในการนำเสนอใน วันที่ 6 มิ.ย.47

ยุทธศาสตร์ในการผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนซึ่งอาจแบ่งได้ 4 แนวทางตามรูปภาพ



มีความคิดเห็นจากการสัมมนาในครั้งที่ผ่านมว่า ยุทธศาสตร์ในการที่จะแก้ไขปัญหาเก่าๆฉบับนั้น เป็นทางเลือกที่มีการลงทุนสูงและเป็นไปได้ยาก ตอนนี้จึงเหลือแนวทางในการดำเนินการว่าจะจัดทำเป็นกฎหมายกลาง/กฎหมายแม่บท แล้วไปยึดโยงกับกฎหมายเฉพาะแต่ละด้าน โดยเขียนรายละเอียดให้มีความสอดคล้องกับแต่ละฐานทรัพยากรที่สามารถจะทำได้ หรือจำเป็นที่จะต้องทำเป็นกฎหมายกลาง

3. ประเด็นในการสัมมนา

การสัมมนาในวันนี้มี 2 ประเด็นใหญ่ คือ

* การจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชน

- สาระสิทธิชุมชน
- สิทธิชุมชนกับกระบวนการยุติธรรม
- ฯลฯ

* ยุทธศาสตร์การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชน

4. ประเด็นแลกเปลี่ยน/เสนอแนะ

4.1 เรื่องสาระสิทธิชุมชน

คุณโสภณ ตะติโชติพันธุ์

ในประเด็นเรื่องข้อกฎหมาย ผมเห็นด้วยในหลักการและสาระสำคัญหลัก แต่การยกร่างกฎหมายฉบับนี้จะเป็นการไปเปลี่ยนบริบทของกฎหมายเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงอำนาจนิยม มาเป็นรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งปัญหาก็คือลักษณะของกฎหมายแบบนี้จะเป็นไปได้ทั้งในแง่ลบและแง่บวก และการแยกร่างกฎหมาย จะทำให้เกิดการเกยกันเองของกฎหมายเหมือนกรณีของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทย 40 ฉบับ ซึ่งจะทำให้กลไกในการดำเนินการไม่ได้ผล

วิวัฒนาการของกฎหมายใน 2 ยุค คือ

1. ยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งก่อนหน้านั้นกฎหมายเหล่านี้จะไม่มีบทลงโทษ

2. ยุคที่มีการเปลี่ยนแปลง ในปี 2535 ซึ่งเป็นปีที่เกิด พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ขึ้นมาจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ ในปี 2518 จนถึงปี 2535 และกฎหมายฉบับนี้ ก็ไม่ใช่ทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายกลาง

วิธีการดำเนินการกฎหมาย ควรจะมองในภาพรวมให้ได้ เพื่อเป็นการป้องกันการเกยกันเองของกฎหมายและสิ่งที่สำคัญที่สุด เราควรจะมองภาพรวมของฐานทรัพยากรแต่ละประเภทที่มีอยู่ในสังคมไทย

ผมไม่เห็นด้วยกับการไปแก้ไขกฎหมายเก่า ซึ่งขณะนี้เรามีกฎหมายปกครองกว่า 700 ฉบับ มีกฎหมายมลพิษกว่า 50 ฉบับ แต่เราสามารถที่จะใช้กฎหมายกลางที่มีมาตรฐานสูงมาเป็นตัวครอบได้

การร่างกฎหมายสิทธิชุมชนหรือกฎหมายทั่วไปเป็นกรอบหลัก อาจจะมีความยืดหยุ่นมากกว่า เนื่องจากกฎหมายเรื่องสิทธิชุมชนมีหลายระดับ อาทิ พ.ร.บ.องค์การมหาชน และ พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งโดยหลักระดับทางกฎหมาย กฎหมายทั่วไปจะต่ำกว่ากฎหมายเฉพาะ

คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ

ผมทำงานวิจัย เรื่องสิทธิชุมชนในเรื่องทรัพยากรชีวภาพกับภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและได้เชิญอาจารย์ยศ สันตสมบัติ มาเป็นผู้วิจารณ์ ซึ่งมีข้อเสนอในงานวิจัยว่า

- พยายามในการออกบทบัญญัติอะไรก็ได้ที่กฎหมายจะรองรับสิทธิตามจารีตของชาวบ้านเกี่ยวกับเรื่องของพันธุกรรม
- ต้องมีการสร้างกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญเพื่อรองรับสิทธิของชุมชน
- หาแนวทางที่จะทำให้กฎหมาย จารีต ระเบียบวิธีที่ชาวบ้านปฏิบัติได้เกิดการรับรอง

ควรจะมีการออกกฎหมายที่เป็นการรองรับสิทธิของชาวบ้าน, การปกป้องสิทธิชุมชน ซึ่งชุมชนสามารถใช้เงื่อนไขทางกฎหมายในการดำเนินการต่อสิ่งที่เป็นการละเมิดต่อชุมชนได้

นอกเหนือจากการผลักดันให้เป็นกฎหมายที่จะใช้มารับรองสิทธิของชุมชน ควรจะมีการต่อสู้ หรือมีแง่มุมอื่นที่จะทำให้จารีตซึ่งเป็นสิ่งที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติมานาน สามารถที่จะมีอำนาจในการบังคับใช้ได้จริง มีฐานะเหนือกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์

ต้องย้อนมองความสัมพันธ์ของกฎหมายทั้งระบบ เพราะหากมองเฉพาะส่วนจะเป็นปัญหาในการนำไปใช้ เนื่องจากระบบของกฎหมายไทยใช้กฎหมายเชิงเดี่ยว และรับรองสิทธิเชิงเดี่ยวที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำเอาหลักการเรื่องสิทธิที่ซ้อนกันมาใช้ในหลักกฎหมายได้ เช่น เรื่องของจารีตประเพณี ที่ไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ในระดับไหน ไม่มีลักษณะที่จะบังคับได้ตามกฎหมาย เพราะจารีตเป็นคำที่ไม่มีความชัดเจนในสังคมปัจจุบัน

เพราะฉะนั้น จะต้องมีการจัดลำดับสิทธิของกฎหมายที่มีอยู่ด้วยกันหลายระดับ เพื่อให้สิทธิ ทางจารีตประเพณีสามารถที่จะปฏิบัติได้ในลักษณะที่สามารถตรวจสอบถ่วงดุล ตัวอย่างกรณีเรื่องกฎหมายป่าชุมชน ที่ได้มีการจัดลำดับสิทธิออกเป็น 3 ระดับคือ

1. สิทธิความเป็นเจ้าของ
2. สิทธิการจัดการและการใช้ประโยชน์
3. สิทธิในการตรวจสอบควบคุม

แนวคิด 3 ประการที่สามารถทำให้ประเด็นสิทธิชุมชนมีน้ำหนักและมีสถานภาพทางกฎหมายได้

1. ลักษณะของกฎหมายเชิงซ้อน
2. ลักษณะสิทธิเชิงซ้อนต่างๆ
3. การเพิ่มหน่วยทางสังคมที่ทำให้หลักของการบังคับใช้กฎหมาย

แยกออกจากโครงสร้างของรัฐและตุลาการ

ปัญหาของการจัดการคือการเหลื่อม/ซ้อน/ทับกันของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยชุมชนและในการนิยามคำว่า “ชุมชน” จะต้องมีความคิดที่สามารถตรวจสอบและพิสูจน์ได้อย่างชัดเจน

หลักการชุมชนที่เป็นหลักสำคัญในการรองรับสิทธิฐานทรัพยากรการ

กำหนดความหมายและการกำหนดขอบเขตของชุมชนคือ

1. สิทธิการใช้ประโยชน์

2. สิทธิการเป็นผู้เสียหาย

หลักการชุมชนทั้ง 2 ตัวนี้จะเป็นหลักสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดให้รู้ว่าขอบเขตของชุมชนในแต่ละประเด็นปัญหาทรัพยากรคืออะไรโดยไม่ต้องไปเขียนเป็นกฎหมายในแต่ละประเภทของทรัพยากรทั้งหมด แต่จะขึ้นอยู่กับวิธีการนิยามทางกฎหมายนิติบัญญัติและวิธีการตรวจสอบผู้ที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ให้สามารถเป็นจริงได้ตามวิธีบังคับของกฎหมายได้อย่างไร

จะต้องมีการรองรับสถานภาพทางกฎหมาย ของหน่วยที่จะมาบังคับให้สิทธิชุมชนเป็นจริง ซึ่งต้องเป็นองค์กรภายนอกที่ไม่ใช่ องค์กรของรัฐหรือของศาล ตัวอย่าง กรณีกฎหมายสิ่งแวดล้อม’35 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปรับผิดชอบ แต่ปรากฏว่าหน่วยของท้องถิ่นที่จะเข้าไปบังคับตรวจสอบและ ดูแลปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม’35

ซึ่งตรงนี้เป็นปมที่สำคัญ เพราะหากไม่มีตัวบังคับให้เป็นจริง ก็จะไม่กลายเป็นเพียงหลักการและความคิดแต่ไม่มีทางปฏิบัติได้

รศ.จรัส ดิษฐาอภัย

กฎหมายสิทธิชุมชน คือ กฎหมายที่มากำหนดวิธีการใช้สิทธิชุมชนตามมาตรา 46 ที่ผ่านมาเราจะพูดถึงสิทธิชุมชนที่มันขยายและเพิ่มเติมออกไปจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งมันจะเป็นปัญหาในการร่างกฎหมายหรือ การต่อสู้ต่างๆ ในการร่างกฎหมายนั้น ควรจะเป็นการร่างที่ให้กฎหมายมากำหนดวิธีการใช้สิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญมีเพียง 2 ประการเท่านั้นคือ

1. สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ

ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชนชาติ

2. สิทธิในการมีส่วนร่วมและการจัดการ

คุณเพ็ญโฉม แซ่ตั้ง

เรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทย จะมีความแตกต่างจากชุมชนในประเทศอเมริกา เนื่องจากชุมชนในอเมริกาสามารถที่จะนำข้อมูลในด้านต่างๆ มาใช้เพื่อการศึกษาวิจัยและตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม หรือสิ่งต่างๆ ที่เข้ามากกระทบกับชุมชนได้ แต่ชุมชนในประเทศไทยจะมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม และไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ สาเหตุเนื่องจากการขาดข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการดูแลจัดการตนเอง และด้วยข้อจำกัดของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยที่ไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน จึงทำให้ไม่สามารถ เข้าไปตรวจสอบรัฐหรือโรงงานอุตสาหกรรมและสิ่งอื่นๆ ได้ ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนได้

อยากให้ผนวกประเด็นเกี่ยวกับเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้าน ของมลพิษที่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมผ่านดิน น้ำ อากาศ, การใช้สารเคมีที่เป็นอันตรายที่ส่งผลกระทบต่อพืชและคนที่เป็นข้อมูล ที่ปิดลับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นที่สังคมไทยควรให้ความสนใจและร่วมกันทำให้เกิดความเข้มแข็งโดยการสร้างเครื่องมือในการบังคับใช้ให้เกิดขึ้นในการป้องกันรักษาทรัพยากรของตนเอง

4.2 เรื่องสิทธิชุมชนกับกระบวนการยุติธรรม

ศ.เสน่ห์ จามริก

ในตอนนี สิทธิชุมชนมีสิทธิและสถานะตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับตามกฎหมาย (มาตรา 46 และมาตราอื่นๆ) แต่ขณะเดียวกัน มาตรา 27 ได้บอก

ว่า สิทธิเสรีภาพเหล่านี้ก็มีการผูกพันสภานิติบัญญัติในการออกกฎหมาย ผูกพันคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจตามกฎหมายและผูกพันศาลในการตีความกฎหมาย และเราบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ศาลตีความ ซึ่งศาลก็มีก็มีพันธะที่ต้องตีความตามมาตรา 27 ตามรัฐธรรมนูญ

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ภายใตระบบประมวลเมื่อ 100 กว่าปีที่ผ่านมา ประเพณีของศาลไทยมีสถานะที่ใช้จารีตบังคับและได้ถูกแช่แข็งไป 100 กว่าปีมาแล้วเช่นกัน

และถึงแม้สิทธิชุมชนจะมีสถานะตามรัฐธรรมนูญ แต่ศาล, คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ ก็ไม่เคยที่ตระหนักหรือคำนึงถึง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญมาตรานี้จึงไม่ถูกบังคับใช้ไปโดยปริยาย

จากกรณีปัญหาที่ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ อยากให้มีการพิจารณาเรื่องของกระบวนการยุติธรรมแบบสมานฉันท์ ที่สามารถให้บุคคลที่เป็นคู่ความกัน สามารถที่จะไกล่เกลี่ยคดีได้โดยไม่ต้องใช้ทนายความ มาเสริมในการทำงานตรงนี้

คุณเรวดี ประเสริฐเจริญสุข

ปัญหาในขณะนี้คือ หลายส่วนมีกฎหมายเป็นของตัวเอง ซึ่งต้องสามารถทำให้กฎหมายตัวนี้มีสภาพบังคับใช้ในระบบด้วย โดยไม่ต้องรอให้สถาบันข้างนอกเข้ามาผลักดันกลไกให้เกิดการใช้สิทธิ

โดยมีสถานะเป็นหลักการร่วมของกฎหมายย่อยที่มีอยู่, กฎหมายที่กำลังปรับปรุง, กฎหมายที่จะสร้างขึ้นใหม่ และจะต้องเป็นบรรทัดฐานให้กับสถาบันและกลไกการบังคับใช้ ซึ่งจะขาดขั้นตอนนี้ไปไม่ได้

4.3 เรื่องความหมายของชุมชนและหน่วยของชุมชน

ศ.เสนห์ จามริก

⇒ อยากให้กระบวนการจัดทำกฎหมายเป็นกระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วม ที่ไม่ใช่การคิดในแง่ของปัญญาชนเพียงอย่างเดียว และการนิยามชุมชนควรจะเป็นการนิยามของชุมชนโดยชุมชนและเพื่อชุมชน

⇒ ในการที่จะทำกฎหมายกฎหมายสิทธิชุมชนให้เป็นรูปธรรมจะต้องนิยามชุมชนในความหมายที่กว้าง ต้องร่างกฎหมายให้กระแสนมาทางท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายแม่บทจะต้องเกี่ยวข้องกับชุมชนและฐานทรัพยากรเป็นหลัก

กำนันอนันต์ ดวงแก้วเรือน

การนิยามคำว่า “ชุมชน” ได้มีการถกเถียงกันมาตั้งแต่ในระดับของหมู่บ้าน ไปจนถึงในระดับกลางและระดับสูง

ในส่วนของกฎหมายสิทธิชุมชน โดยเฉพาะฉบับประชาชนกลัวว่าจะไกลจากความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมองไม่เห็นภาพ สิทธิของชุมชนมีแค่ไหนเพียงไร เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 จะมีบทบัญญัติออกมาชัดเจน ที่ให้ชุมชนมีอำนาจในการดูแลจัดการ การใช้ประโยชน์และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ไม่ได้เกิดขึ้นในความเป็นจริง ตัวอย่างในกรณีของ อ.ทุ่งหัวช้าง จ.ลำพูน, การปิด ถนนท่าแพ จ.เชียงใหม่ เป็นต้น

4.4 เรื่องยุทธศาสตร์การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชน

คุณเรวดี ประเสริฐเจริญสุข

ในกระบวนการจัดทำกฎหมาย ควรมียุทธวิธีในการดึงกลุ่มคนเข้ามา

ร่วมคิด ที่ขยายตัวไปมากกว่าองค์กรนอกระบบ ซึ่งจะเป็นการจัดที่เป็นการเอื้อให้คนหลายกลุ่มในสังคมเข้ามาถกเถียง แลกเปลี่ยนกัน

คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ

ประเด็นที่ 1

ยุทธวิธีและกลวิธีในการผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนคือจะต้องพยายามยึดพื้นที่ไปเรื่อยๆ โดยถ้าชุมชน มีความพร้อมที่จะเคลื่อนไหวเรื่องอะไรก็ผลักดันไปในเรื่องนั้นๆ มากกว่าการสนใจทำกฎหมายเรื่องสิทธิชุมชนแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการเน้นที่ตัวกฎหมาย จะทำให้ตกเป็นเป้าหมายและกระบวนการในการผลักดันจะทำได้ยาก

กรณีตัวอย่าง

- กรณีของทรัพยากรชีวภาพ ที่สามารถจะยึดพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง โดยมีการ เข้าไปขยายบทบาท มีการบังคับใช้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับการต่อสู้ของชาวบ้านด้วยเช่นกัน
- กรณีสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นการเริ่มจากฝ่ายรัฐแต่ก็สามารถที่จะผลักดันและเคลื่อนไหวต่อไปได้
- GMO ที่ถือเป็นผลกระทบต่อชุมชน ก็สามารถที่ผลักดันและเคลื่อนไหวต่อไปได้

ประเด็นที่ 2

เรื่องของการเชื่อมโยงแนวร่วมต่างๆ ที่ควรจะมีการผลักดันการเชื่อมโยงบางของประเด็น เรื่องสิทธิชุมชนที่มีคนหลายกลุ่มเข้ามาเป็นเจ้าของหรือมีการทำงานในมิติที่แตกต่างกัน อาทิ

- กลุ่มที่มีการผลักดัน เรื่องป่าชุมชน
- กลุ่มที่ผลักดันในเรื่องของพันธูกรรมพืช ในกรณีในประเทศไทยจะพิจารณาให้สถาบัน เข้าร่วมเป็นสมาชิกตามสนธิสัญญาเรื่องของพันธูกรรมพืช ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้ มีความแตกต่างกับโครงการอนุรักษ์พันธูกรรมพืชในพระราชดำริฯ ที่มีความต้องการไม่ให้ทรัพยากรเข้าสู่ระบบโลก เนื่องจากเห็นว่าเป็นสมบัติของชุมชน

กรณีเช่นนี้ แม้ว่าจะเป็นการทรัพยากรคนละประเภท มีการผลักดันคนละเรื่อง แต่ก็อาจจะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งหากร่วมกันผลักดัน ก็สามารถที่จะได้รับประโยชน์ร่วมกันภายใต้สาธารณสมบัติอันเดียวกันของชุมชนได้เช่นกัน

คุณกฤษฎา บุญชัย

ประเด็นที่ 1

การเริ่มของ พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชและสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ จะเป็นการเกาะกระแสความเป็นสิทธิอธิปไตยผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้น ความเข้าใจของคนในสังคมจะมองชุมชนในฐานะของหน่วย ที่ทำหน้าที่เพื่อสิ่งที่เอื้อประโยชน์ต่อชาติ

เรื่องป่าชุมชนจะมีลักษณะตรงข้ามจะเป็นการเริ่มจากสิ่งที่เป็นอยู่ สิ่งที่บ้านเดือดร้อน, การได้รับผลกระทบ, การรักษาสีตติ ซึ่งจะเป็นการเริ่มจากการเป็น Self-Defense คือการจัดการปัญหาของตนเองการป้องกันตนเองแล้วค่อยโยงเข้าสู่การเป็นสมบัติสาธารณะ

ส่วนในเรื่องของสิทธิชุมชน คนในสังคมมักจะเข้าใจว่าเป็นเรื่องสิทธิของตนเอง ของพื้นที่ตนเอง ที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนหรือการใช้ประโยชน์ แต่สิ่งที่ไม่เห็นความเชื่อมโยงมากนักคือ สิทธิของชาวบ้านในบทบาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรสาธารณะ ที่มากกว่าการมองว่าเป็นบ้านตนเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการ

พูดถึงน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการพูดถึงในเรื่องของ Self-Defense ในเชิงตั้งรับมากกว่า

หากเราสามารถที่จะเชื่อมโยงเรื่องสิทธิชุมชนในฐานะที่ไม่ใช่เรื่องของ Self-Defense อย่างเดียว แต่โยงไปถึงเรื่องของการรักษาประโยชน์ร่วมสาธารณะ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจจะไม่ใช่ทรัพยากรเฉพาะในชุมชนของตนเอง เท่านั้น

ตรงนี้จะประเด็นที่ทำให้เกิดการรณรงค์และทำให้เกิดการเข้าใจมากยิ่งขึ้น หากเปรียบเทียบกับบทเรียนจาก พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชและสิ่งป่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ประเด็นที่ 2

ปัจจุบันได้มีการสูญเสียระบบในการจัดการ จากความเป็นวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรม ที่เกิดจากปัญหาที่ชาวบ้านถูกกระทำจนไม่สามารถที่จะพึ่งตนเองได้ในหลายๆ เรื่อง ชาวบ้านจึงเริ่มที่จะใช้สิ่งที่เป็นกฎหมาย สิ่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการอ้างหน่วยงานข้างนอกและกลไกต่างๆ ที่มีนัยเป็นทางการ ในการทำความเข้าใจมากขึ้น

ซึ่งจะต้องดูว่า นัยต่างๆ เหล่านี้จะสามารถหาความเชื่อมโยงและสมดุลได้อย่างไร ระหว่างองค์กรที่เป็นทางการและสิ่งที่เป็นวิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณี

ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์

ปัญหาสิทธิชุมชนที่ไม่สามารถผลักดันให้เป็นจริงได้ แม้จะมีสถานภาพทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เพราะในความเป็นจริงในการบริหารงานของรัฐได้มีการผนวกรวมสิทธิให้มีการรวมศูนย์มากขึ้นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ซึ่งถือเป็นการบั่นทอนสิทธิชุมชน

เพราะฉะนั้น หลักการในการเพิ่มสิทธิชุมชนให้เป็นจริงในระบบรัฐในปัจจุบัน ต้องใช้หลักของการสงวนรักษาหรือยกระดับสิทธิให้มีลักษณะซ้อนทับกันมากขึ้น พร้อมทั้งมีการรับรองหน่วยให้มีลักษณะหลายระดับและต้องสามารถนิยามให้มีความยืดหยุ่นและยกระดับได้ โดยขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากรและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับชีวิต

ศ.เสน่ห์ จามริก

⇒ หลักของการร่างกฎหมาย ควรที่จะเปิดโอกาสให้สังคมได้เกิดการพัฒนา โดยการไม่ควรจะลงรายละเอียดในการร่างกฎหมาย เพราะจะเป็นการให้โอกาสเฉพาะกลุ่มทางสังคมเพียงเท่านั้น

⇒ ตัวอารัมภบทที่จะทำเป็นร่างกฎหมายจึงมีความสำคัญมาก และจะต้องมีการประมวลประเด็นให้เห็นในสิ่งที่ เป็นของส่วนรวมจริงๆ เพราะเป็นสิทธิที่เกี่ยวกับความมั่นคงของผู้คนทั้งหมด

⇒ ร่างปฏิญญาจะเป็นตัวนำให้เห็นถึงประเด็นต่างๆ และควรจะมีประเด็นในบริบทของเขตร้อน, บริบทของการมีจารีต, บริบทกฎหมายจารีตประเพณี

⇒ สิทธิในการใช้และปันระหน่ำที่ในการจัดการอย่างยั่งยืน สะท้อนให้เห็นว่าเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของผู้คนทั้งหมด

⇒ คณะทำงานสามารถใช้หลักการใน Draft Declaration ของ UN เรื่องสิทธิชนพื้นเมืองมาปรับใช้เป็นแนวทางในการทำงาน เนื่องจากสามารถที่จะสร้างน้ำหนักและความมั่นใจของการทำงานสู่สังคมไทยได้ และมีการนำข้อมูลที่ได้จากการอภิปรายมาสังเคราะห์และจัดทำเป็นสื่อชนิดต่างๆ แจกชาวบ้านทั่วไป

⇒ ไม่ควรจะมีองค์กรนอกชุมชนมาบังคับใช้กฎหมาย ชุมชนควร

จะมีอำนาจในการจัดการองค์กรภายในชุมชนเอง สิทธิชุมชนนอกเหนือจาก มาตรา 46 แล้วยังไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักๆ อีกหลายเรื่อง ซึ่งจะต้อง คำนึงถึงแล้วนำมาประมวลให้หมด

⇒ ในการที่เราจะรู้ว่าได้ว่าสิทธิชุมชนมีอะไรบ้าง เราจะต้องรู้สถานะ รูปร่างหน้าตาของชุมชน ซึ่งหากดูในปัจจุบันจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต., อบจ.) มาทับมาตรา 46 ของชุมชน รัฐธรรมนูญหมวด 3 เรื่องของ สิทธิเสรีภาพและหมวดกระจายอำนาจเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีความ ขัดแย้งกัน เพราะฉะนั้นในการร่างกฎหมายจะต้องตีความให้มันเสริมกัน โดย ต้อง re-define การกระจายอำนาจ ทั้งหมดว่าด้วยการกระจายเขตการ ปกครองส่วนท้องถิ่น อบต., อบจ. และมาตรา ๔๖ หมวดสิทธิเสรีภาพ

⇒ กฎหมายฉบับนี้จะต้องนิยามสถานะของชุมชน โดยเชื่อมโยง สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจ

คุณบัณฑิต เศรษฐศิโรตม์

ปัจจุบัน การจัดทำกฎหมายเฉพาะประเด็น ได้มีการขับเคลื่อนในแต่ละ ประเด็นทรัพยากรอยู่แล้ว เช่น กฎหมายทรัพยากรน้ำ กฎหมายป่าชุมชน กฎหมายประมง กฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ

ส่วนกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ที่เรียกว่ากฎหมาย กลาง กฎหมายสิทธิชุมชน เคยมีการผลักดันในสมัยของคุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นโดยคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรม ชาติฯ แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีเรื่องนี้ก็หยุดนิ่งไป ไม่มี การเรียกประชุมคณะกรรมการ

ขณะนี้มีความคิดริเริ่มจากอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่ตั้งใจ จะทำเรื่องนี้ขึ้นมาใหม่ และได้บรรจุในแผนงานประจำปีของกรมฯ ไปแล้ว โดย มุ่งประมาณเฉพาะในการจัดการ ซึ่งหากทางกระทรวงทรัพยากรฯ ไม่

ดำเนินการต่อ ก็สามารถที่จะโอนย้ายเรื่องมาที่กระทรวงยุติธรรมได้เลย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร ได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นแผนงานประจำ ที่พร้อมจะสนับสนุนงานวิชาการและกิจกรรมทางสังคมที่จะเกิดขึ้น

ศ.เสน่ห์ จามริก

ทำให้กฎหมายมีความชัดเจนในหลักการและวัตถุประสงค์ เพื่อให้พื้นที่ที่สามารถที่จะทำงานต่อไปได้ เพราะกฎหมายแม่บทถือเป็นกฎหมายที่จะไปเปิดพื้นที่ให้กับชาวบ้านและจากนั้นก็จะมีการพัฒนา เป็นกฎหมายลูกตามมาในภายหลัง ซึ่งไม่ต้องทำให้กฎหมายมีความละเอียด

คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ

เราควรจะค่อยๆ ผลักในเรื่องของสิทธิชุมชนไปเรื่อยๆ เพราะในกรณีของการร่างกฎหมายแม่บทให้เกิดความชัดเจนได้นั้น จะขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในการผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนที่ชาวบ้านมีส่วนร่วม ในการลงไปขับเคลื่อนตามที่พวกเขาต้องการและได้นิยามความหมายจากประสบการณ์ที่ได้รับ

คุณไพโรจน์ พลเพชร

ในการผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนไม่ใช่เรื่องที่จะสามารถทำได้ง่าย ซึ่งเรามีความต้องการที่จะทำให้สังคมได้เกิดการตระหนัก และได้เรียนรู้ที่จะเข้าถึง เพราะประโยชน์ในท้ายที่สุดของกฎหมายสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญก็อยู่ที่ประชาชนที่เป็นผู้ใช้สิทธิ

รูปธรรมในการเคลื่อนไหวของชุมชน ได้มีการนิยามเอาไว้อยู่แล้ว

และกฎหมายแม่บทจะเป็นการสรุปรวบยอดในแนวทาง และสามารถที่จะดำเนินการควบคู่กันระหว่างกระบวนการร่างและการผลักดันได้

คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

ในกรณีของการปรับปรุงกฎหมายเดิม 50 ฉบับที่มีอยู่ เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีตัวแทนในการดำเนินการ

คุณกฤษฎา บุญชัย

⇒ กรณีของกฎหมายเฉพาะ มีลักษณะที่แยกส่วน มีข้อจำกัดและช่องว่าง มีปัญหาในการเชื่อมโยง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเท่าไรนัก ซึ่งหากจะรอให้การสร้างกฎหมายเฉพาะให้มีความสมบูรณ์ ต้องใช้เวลาที่ค่อนข้างนาน

⇒ กรณีของกฎหมายกลาง ชาวบ้านสามารถที่จะหยิบยกนำไปใช้ได้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเข้าไม่ถึง

⇒ อาจจะเป็นลักษณะที่ซ้อนกันของสิทธิชุมชน ระหว่างกฎหมายเฉพาะกับกฎหมายที่กว้างขึ้น

ศ.เสน่ห์ จามริก

การร่างฉบับนี้ จะต้องเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดกระบวนการรณรงค์ทางสังคม เพราะสังคมสามารถที่จะสร้างแรงกดดัน ให้นหน่วยงานของรัฐบังคับใช้กฎหมายได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

คุณเวรดี ประเสริฐเจริญสุข

ในระหว่างกระบวนการร่างกฎหมายสิทธิชุมชน ควรจะมีการผลักดันในแต่ละประเด็นทางทรัพยากร ที่ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วเข้าไปในกฎหมายสิทธิชุมชนด้วย คือ การทำให้คนทำงานเกิดความเข้าใจ และมีการปฏิบัติการภายในพื้นที่ไปด้วย โดยไม่ต้องรอจนถึงเวลากฎหมายสิทธิชุมชนมีความสมบูรณ์ในตัวเองซึ่งจะได้ประโยชน์ทั้งในแง่ของตัวกฎหมายและกระบวนการขับเคลื่อนในแต่ละประเด็น ที่สามารถผลักดันไปพร้อมๆกัน และก่อให้เกิดความเข้าใจ สู่การนำไปใช้ร่วมกันในสังคม

4.5 เรื่องรูปแบบของงาน/กิจกรรม ที่จะเกิดขึ้นหลังจากกิจกรรมเวที สิ่งแวดล้อม '47

ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์

จะต้องมีการค้นหา ระบุกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากกฎหมายสิทธิชุมชน เพื่อหาแนวร่วมในการผลักดันรณรงค์ให้เป็นกระบวนการที่สังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ค้นหาว่าคนกลุ่มที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์หรืออาศัยกฎหมายสิทธิชุมชน ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตจะต้องมีลักษณะอย่างไรบ้าง ที่นอกเหนือจากผู้คนในชนบท เพราะหากเราทราบข้อมูลของกลุ่มเหล่านี้ที่ชัดเจนมากขึ้น จะทำให้เราทราบได้ว่าชุมชนหรือกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากกฎหมายสิทธิชุมชน อยู่ตรงไหนบ้าง ซึ่งจะทำให้กระบวนการผลักดันทางสังคมได้มีความชัดเจนมากขึ้น

ศ.เสน่ห์ จามริก

หลังจากกิจกรรมในวันที่ 6 มิ.ย.เสร็จสิ้น ควรจะมีการเชิญเครือข่ายที่
มีการทำงานภาคสนามด้านสิทธิชุมชนเข้ามาร่วมหารือกัน ซึ่งจะทำให้ได้
ข้อมูลในด้านต่างๆ เกี่ยวกับชุมชนที่มากขึ้น

คุณเวรดี ประเสริฐเจริญสุข

ภารกิจต่อเนื่องจากการจัดเวทีในวันที่ 6 มิถุนายน อาจจะมีรูปแบบ
ของกิจกรรมในลักษณะต่างๆ ดังนี้

⇒ เจ้าภาพในการดำเนินงานสิทธิชุมชน ระหว่างกระทรวงยุติธรรม
กับกระทรวงทรัพยากร เพื่อที่จะจัดกระบวนการในเรื่องกฎหมาย และม
ีการวางจังหวะในการขับเคลื่อนงานที่เป็นระบบของการทำงาน

⇒ มีกระบวนการต่อยอดการทำงานจากเวทีวันที่ 5-6 มิถุนายน ซึ่ง
จะสามารถพัฒนาการทำงานที่ต่อเนื่องได้ค่อนข้างมาก โดยองค์กรที่
ทำงานเกี่ยวข้องในด้านสิทธิชุมชน

⇒ กำหนดเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันมากขึ้น ให้เกิดการพัฒนา
องค์ความรู้ที่เป็นระบบชัดเจน โดยการทำความเข้าใจในรายละเอียด
ในแต่ละกรณีศึกษาด้านทรัพยากร

4.6 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ศ.เสน่ห์ จามริก

⇒ ในการกล่าวอ้างถึงกรณีตัวอย่างจากต่างประเทศ ต้องมีการระมัด
ระวังในการนำมาใช้หรือนำมากล่าวอ้าง เนื่องจากเป็นการอ้างถึงใน

บริบทที่แตกต่างกัน

⇒ จะต้องมีการนิยามการกระจายอำนาจแบบใหม่ เพราะปัจจุบันอำนาจจะอยู่ที่เขตการปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต., อบจ.) โดยเอาหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมารวมกับมาตรา 46 และมีการกระจายอำนาจ 2 แบบ

⇒ การกระจายอำนาจ 2 แบบ ซึ่งมีพันธะผูกพันในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณและการกระจายอำนาจ จะต้องมีการกระจายทั้งในส่วนเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนฐานทรัพยากร ที่ต้องมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อ.อานันท์ กาญจนพันธุ์

ในการรณรงค์เพื่อที่จะเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิชุมชน เพื่อจะผลักดันให้เป็นจริงนั้น อาจจะต้องหาคำที่สามารถปรับเปลี่ยนความรู้สึกของคนในสังคมจากเดิมที่ให้ความรู้สึกของการเป็นท้องถิ่นที่ห่างไกล จะต้องโยงเข้าไปสู่ลักษณะที่เป็นเป้าหมายร่วมของคนในวงที่กว้างมากขึ้น และประเด็นที่จะนำมาใช้รณรงค์เพื่อเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชน ควรจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชีวิต ความมั่นคงของวิถีชีวิต ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนในสังคม ไม่เฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเพียงเท่านั้น

คุณบัญญัติ เศรษฐศิริโรตม์

การตั้งคณะกรรมการเป็นทางการ อยู่ในระหว่างการหารือระหว่างกระทรวงทรัพยากรฯ กับกระทรวงยุติธรรม ขณะเดียวกันก็มีการขับเคลื่อนกิจกรรมภาคประชาชนไปพร้อมกัน ซึ่งการขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ สามารถจะเชื่อมโยงกับทางภาคราชการได้ทั้งโดยเนื้อหาและกระบวนการ

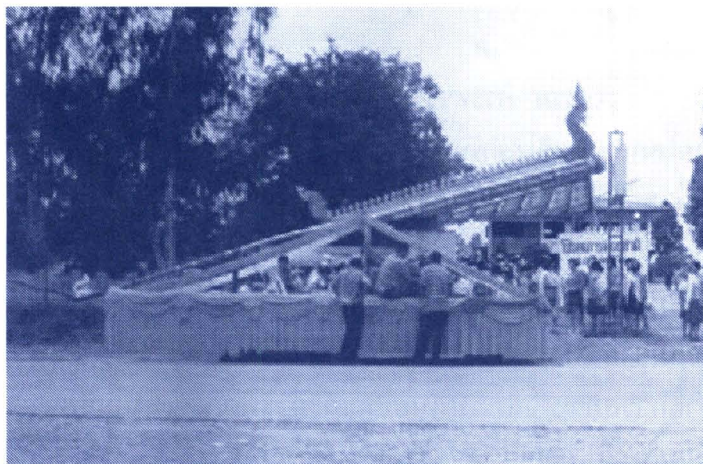
.....

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน สำนักงาน กสม.

ปิดประชุมเวลา 13.00 น.

นางสาวปิยวรรณ สมสาร
ผู้จัดทำรายงาน

นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์
ผู้ตรวจรายงาน



รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งที่ 1

1. ศ.เสน่ห์ จามริก

ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2. ศ.ดร.ธงชัย พรรณสวัสดิ์

ประธานคณะกรรมการจัดงานเวทีสิ่งแวดล้อม'47

3. ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

4. นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ

อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

5. คุณวันรพี ขาวสะอาด

นักวิชาการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

6. นายโสภณ ตะติไชติพันธ์

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและนิติธรรม

7. คุณไพโรจน์ พลเพชร

เลขาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. คุณสมชาย หอมลออ

เลขาธิการสภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย

9. คุณกฤษณา บุญชัย

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

10. คุณเกศินี แก้วนเจริญ

ผู้ช่วยผู้ประสานงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

11. คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

12. คุณนาถินี ศรีกลีกุล

นักศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

13. Mr. D.Noel Rajesh

Researcher, Asia Forum

14. คุณนิติกร ทองธีรกุล

ผู้ช่วยปฏิบัติงานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(คุณอาภา วงษ์สังข์)

15. คุณปิยวรรณ สมสาร

ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

16. คุณจรัสพร รักษาแก้ว

ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร



รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งที่ 2

1. ศ.เสน่ห์ จามริก

ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2. รศ.จรัส ดิษฐาอภิชัย

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3. คุณโสภณ ตะติโฮติพันธ์

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและนิติธรรมกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4. ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. คุณอนันต์ ดวงแก้วเรือน

ประธานเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ

6. คุณวันรพี ขาวสะอาด

นักวิชาการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

7. คุณไพโรจน์ พลเพชร

เลขาธิการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. คุณเวรดี ประเสริฐเจริญสุข

ประธานคณะกรรมการองค์กรประสานงานภาคเอกชน

9. คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ

ผู้อำนวยการองค์กรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย

10. คุณปิยาลักษณ์ มปคง

ส่วนความร่วมมือและพัฒนาเครือข่าย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

11. คุณเพ็ญโฉม แซ่ตั้ง

ผู้ประสานงานกลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม

12. คุณกฤษฎา บุญชัย

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

13. คุณพีรพงศ์ ศิริธรรมวัฒน์

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

14. คุณบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

ผู้ประสานงานโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

15. คุณปิยวรรณ สมสาร

ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

16. คุณจรัสพร รักษาแก้ว

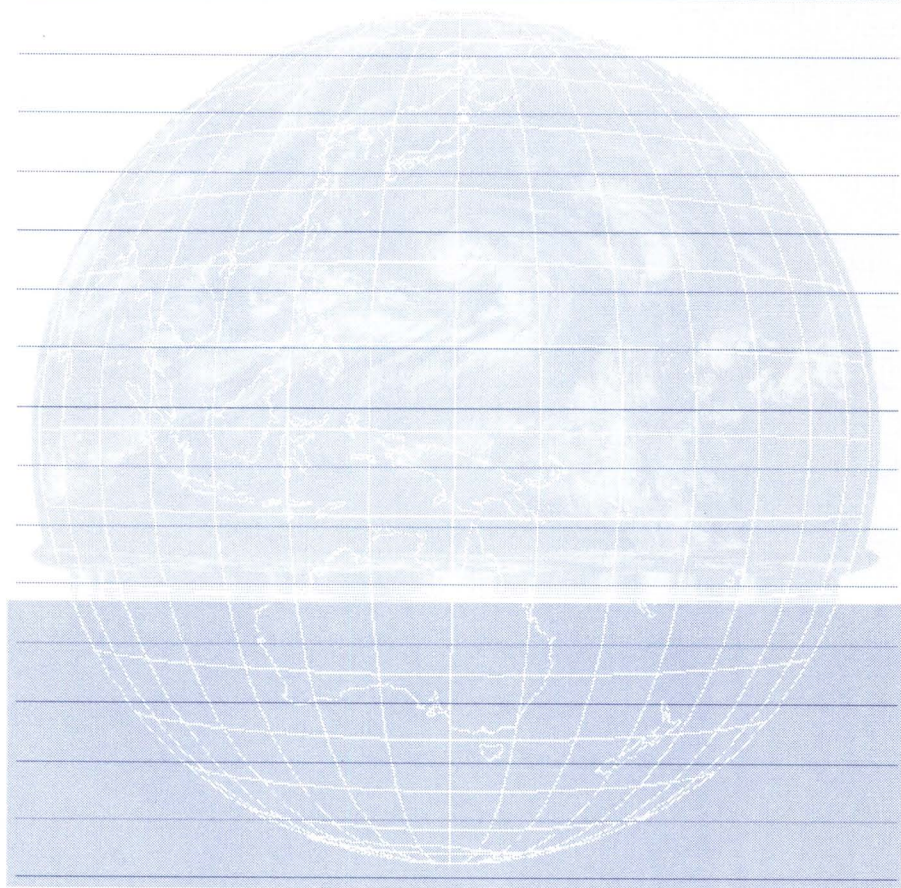
ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร



บันทึก



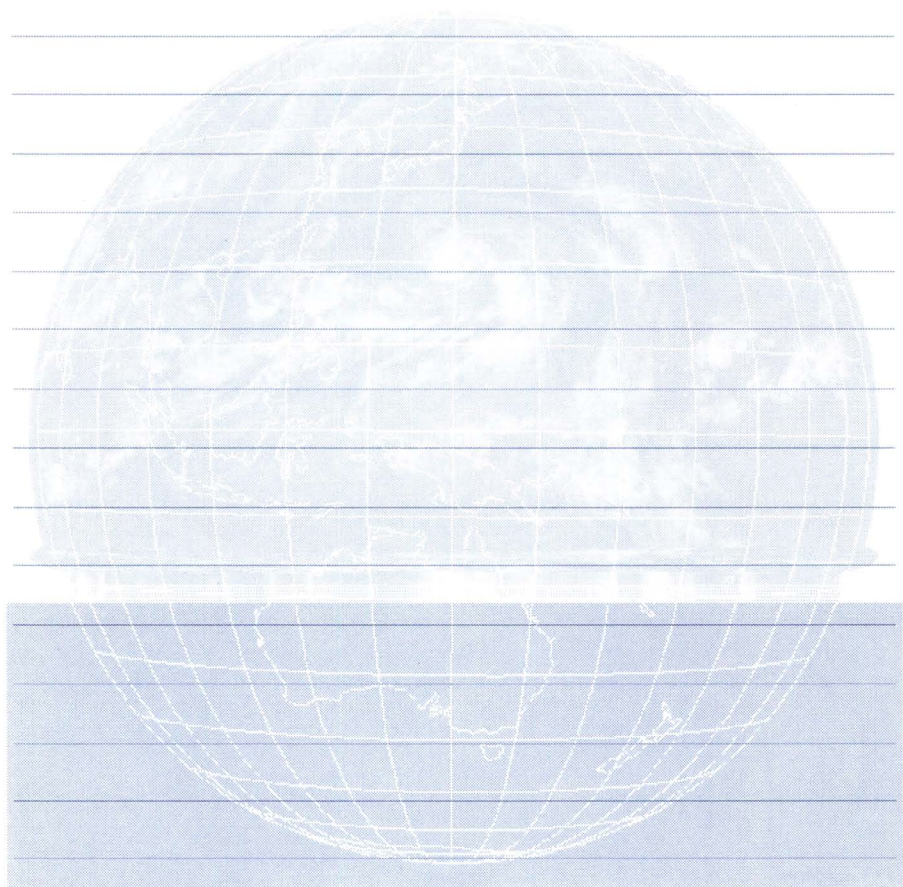
บันทึก



บันทึก



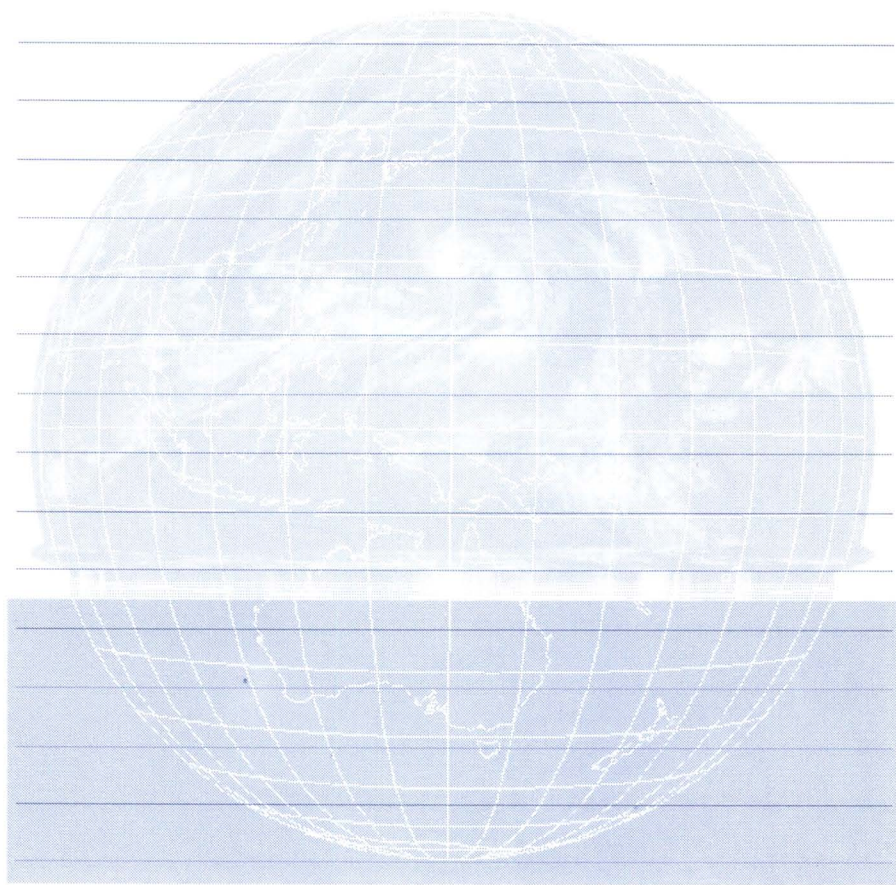
บันทึก



บันทึก



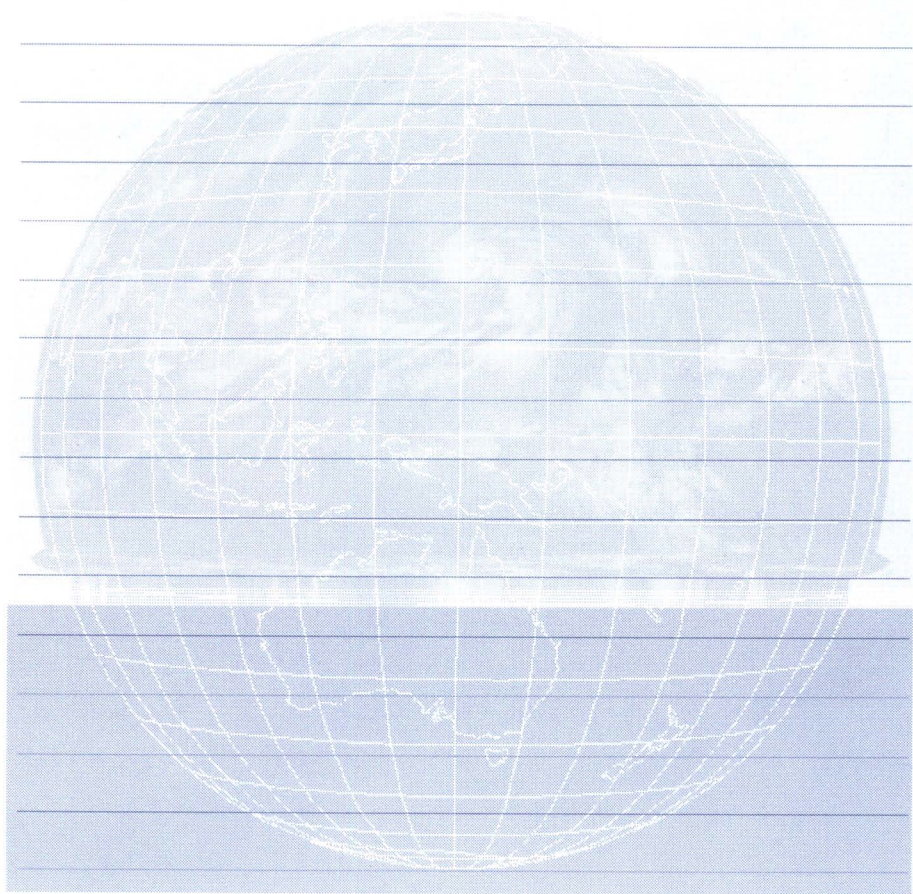
บันทึก



บันทึก



บันทึก



บันทึก



