

บทที่ 1

บทนำ

1. ภูมิหลัง

เดิมสังคมไทยมีลักษณะ โครงสร้างทางสังคมแบบชนบท เป็นชุมชนที่พึ่งพิงตนเองเป็นหลัก อยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเป็นแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มักผูกพันกันอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเครือญาติ-ชาติพันธุ์ มีการจัดการความสัมพันธ์ในชุมชนที่มีได้เน้นเรื่องสิทธิของปัจเจกชน (Individual rights) หรือลัทธิปัจเจกชนนิยม หากแต่ปรากฏอยู่ในรูปของการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนแบบ “กรรมสิทธิ์ร่วม” หรือลัทธิรวมหมู่ ที่เปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นร่วมกัน

ต่อมาเมื่อแนวคิดเรื่อง “รัฐชาติ” เริ่มก่อตัวขึ้น เกิดความต้องการที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองต่างๆ ด้านไว้ที่ส่วนกลาง มีความต้องการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นสังคมอุตสาหกรรม เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บังคับต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคม จาก “ชุมชนชนบท” ไปสู่ “ชุมชนเมือง” เกิดการเปลี่ยนมือในการถือครองทรัพยากรจากชุมชนไปสู่นายทุนผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ลูกหลานเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจากการที่ประชาชนได้ใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นของตน ตัวอย่างเช่น การต่อสู้เพื่อขอมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกรณีเหมืองโปแตช การคัดค้านการก่อสร้างท่าส่งก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย ในพื้นที่ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา การเรียกร้องสิทธิชุมชนของชาวคริสต์ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

แม้ว่าประเด็นในเรื่อง “สิทธิชุมชน” จะเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจ และได้มีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในหลากหลายมิติ แต่สำหรับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในประเทศไทยยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่อยู่มาก เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเพิ่งจะได้รับการบัญญัติรับรองไว้ใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก และยังคงบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน¹

อย่างไรก็ดีในการพิจารณาถึง “สิทธิชุมชน” ในแง่มุมทางนิติศาสตร์ แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึง “สิทธิ” ของชุมชนไว้แล้วก็ตาม แต่การที่องค์ภาวะหนึ่งๆ จะมีสิทธิหน้าที่หรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการมี “สภาพบุคคลตามกฎหมาย” (Legal personality) ก่อน กล่าวคือ การที่ชุมชนจะมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาว่า “ชุมชน” มีสถานะทางกฎหมายหรือเป็นบุคคลผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ และมีขอบเขตแค่ไหน เพียงไร อันจะส่งผลให้ชุมชนนั้นสามารถมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายได้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีได้ให้คำนิยามและกำหนดขอบเขตของชุมชนไว้อย่างแน่ชัด เป็นเพียงการรับรองสิทธิและความมีอยู่ของสิทธิชุมชนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายในลำดับรองจากรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของชุมชนบางฉบับที่บัญญัติค่านิยามไว้ หากแต่ก็มีความหลากหลาย ไม่เป็นเอกภาพ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548² พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553⁴ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ... เป็นต้น⁵ อันส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความ การได้รับความคุ้มครอง และการเข้าถึงการใช้สิทธิเรียกร้องของชุมชน ดังจะ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม...”

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

² มาตรา 3 “...วิสาหกิจชุมชน หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกัน และรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบใด หรือไม่เป็นนิติบุคคล”

³ มาตรา 3 “...ชุมชนหมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน โดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้”

⁴ ข้อ 3 “...ชุมชนหมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ”

⁵ มาตรา 3 “...ชุมชน หมายความว่า กลุ่มของประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานและสืบทอดวัฒนธรรมร่วมกันมาโดยต่อเนื่อง”

เห็นได้จากตัวอย่างการใช้สิทธิเรียกร้องในทางแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55⁶ ที่บัญญัติให้เฉพาะบุคคลเท่านั้นที่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ แต่กฎหมายไทยปัจจุบันยังมีได้รับรองสภาพบุคคลของชุมชนไว้

ซึ่งการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนโดยส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของชุมชน เป็นหลัก หากแต่ปัญหาเรื่องการกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชนดังที่กล่าวมาข้างต้นยังคงไม่มีความชัดเจนและไม่มีข้อยุติที่แน่ชัด ดังนั้น หากมีการศึกษาถึงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชนให้มีความชัดเจน ย่อมจะยังผลให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาถึง “สถานะทางกฎหมายของชุมชน” (Legal status of community) ภายใต้ระบบกฎหมายไทย ว่ากฎหมายไทยมีมุมมองต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวอย่างไร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในทางกระบวนการยุติธรรมของชุมชน รวมทั้งศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิของชุมชนของชาวชุมชนเขาควหา จังหวัดสงขลา เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบการใช้สิทธิและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในเรื่องการกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชน อันจะนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะทางกฎหมายเพื่อให้ชุมชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของชุมชน
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชน
3. เพื่อศึกษากรณีตัวอย่างการใช้สิทธิเรียกร้องของชุมชนในกระบวนการยุติธรรม

3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

สำหรับงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาสถานะทางกฎหมายของชุมชนตามกฎหมายไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

⁶ มาตรา 55 “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

ประกอบกับศึกษากรณีตัวอย่างการใช้สิทธิเรียกร้องในกระบวนการยุติธรรมของชุมชนเขาคูหา
พื้นที่ชุมชนเขาคูหา อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสงขลา

4. วิธีการศึกษาวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร ประกอบกับการลงพื้นที่เพื่อศึกษา
กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้สิทธิของชุมชน

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชนได้อย่างชัดเจน
2. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของชุมชน
3. เผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้รับในวารสารทางวิชาการในระดับต่าง ๆ
4. ชุมชนสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการถ่ายทอดไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง
5. ชุมชนสามารถใช้สิทธิของตน ได้อย่างเป็นรูปธรรม