

บทที่ 4

ผลการวิจัย

จากข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่คณะผู้วิจัยได้ลงสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามระเบียบวิธีวิจัยดังกล่าวมาข้างต้น ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในท้องที่ชุมชนเขาคูหา ตำบลคูหาใต้ อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา และปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนด “สถานะทางกฎหมายของชุมชน” (Legal status of community) ภายใต้ระบบกฎหมายไทยว่า กฎหมายไทยมีมุมมองต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวอย่างไร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในทางกระบวนการยุติธรรมของชุมชน เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบการใช้สิทธิและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในเรื่องการกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชน อันจะนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะทางกฎหมายเพื่อให้ชุมชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงต่อไป

1. ข้อมูลพื้นฐานของชุมชนเขาคูหา¹

1. สภาพทั่วไป

เขาคูหาเป็นภูเขาลูกโดดตั้งอยู่กลางท้องทุ่งในตำบลคูหาใต้ อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในประกาศเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532² โดยระบบนิเวศเดิมเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ มีคลองตะเคียนไหลลอดใต้ภูเขา และมีโพล่งถ้ำใต้ภูเขา มีลักษณะเป็นสายน้ำสายเล็กสายน้อยหลายสายไหลมาเชื่อม โยงกัน ซึ่งนับเป็นแหล่งขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของปลาพื้นบ้านที่สำคัญ มีสายน้ำไหลออกจากภูเขา 3 สาย คือ เหมืองดิน (เหมืองนาโพธิ์) เหมืองกลาง (เหมืองต้นเหรียญ) และ เหมืองห้วยอน (เหมืองหลุมพอ)

¹ เอกชัย อิศระทะ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักพลเมืองกับการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น กรณีศึกษาเครือข่ายพิทักษ์สิทธิชุมชนเขาคูหา อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา, เสนอ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า 2554.

² มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำภาคใต้

สภาพป่าไม้ พืชสมุนไพร สัตว์ป่าใหญ่น้อย เสือ หมี ลิง ค่าง หมูป่า มูฮัง แม่น นก กระรอก งู นานาชนิดอยู่หนาภาพสมบูรณ์ดี มีถ้ำบนภูเขามีลักษณะคล้ายกับภูเขาลูกอื่น ๆ ในพื้นที่ มีห้อง มีลาน มีเครื่องมือโบราณ รวมทั้งมีการพบสมอเรือ ไม้พาย รวมทั้งถ้ำค้างคาวที่มีมาเขา (ปุยดินมูลค้างคาว) ซึ่งเป็นแหล่งปุยของชุมชนรอบภูเขา นอกจากนี้ในพื้นที่ยังมีการทำการเกษตรอย่างหลากหลาย เช่น ทำนา ทำสวนผลไม้ สวนยาง เลี้ยงสัตว์ วัว หมู เป็ด ไก่ ฯลฯ รวมทั้งมีบ้านเรือนที่อยู่อาศัย วัด โรงเรียนที่อยู่บริเวณรอบ ๆ ภูเขา

เขาคูหานับเป็นสัญลักษณ์ประจำถิ่นที่สำคัญของอำเภอรัตนภูมิ โดยเขาคูหาเป็น 1 ใน 5 ลูก ซึ่งประกอบด้วยเขาจิ้งโหลน เขาคูหา เขาจุ่มปะ เขาคกน้ำ และเขารังเกียด (ปัจจุบันเรียกว่า เขารักเกียรติ) โดยมีเรื่องเล่าเป็นตำนาน ร้อยเรียงเป็นบทกลอนว่า

ท่านท้า “จิ้งโหลน” ผู้รุงฟ้า	มีเมียงานเลิศเฉิดฉาย
ชื่อگانดาตาเพราะ “เขาคูหา”	มีบุตรสามองค์ทรงลักษณ์า
ชื่อว่า “เขาจุ่มปะ” เป็นพี่ชาย	ถัดแต่นั้นมาสาวหน้างาม
ชื่อว่า “เขาคกน้ำ” งามเฉิดฉาย	มีบุตรสุดทือเป็นน้องชาย
ใจร้ายให้ชื่อ “เขารังเกียด”	เบียดเสียดพี่น้องให้ต้องแค้น
ถีบพี่พลัดลงในคงคา	รู้ไปถึงบิดาเข้าโกรธแน่น
ท้าวจิ้งโหลนขับไล่ไม่ให้อยู่	ไปเป็นคู่แต่สวนกับ “ควนหัวแหวน”
ฝ่าย “ควนรู” รู้เรื่องให้เคืองแค้น	ว่าเจ้าควนหัวแหวนมีผิวใหม่
จะได้หรือไม่ได้ก็ตามใจ	ต้องไปบอก “บวนหินเหล็กไฟ” เสียให้รู้

นอกจากนี้ยังมีการค้นพบโบราณวัตถุสมัยก่อนประวัติศาสตร์สมัยหินใหม่ฝังอยู่ในถ้ำทางทิศเหนือของเขารักเกียรติ ตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิซึ่งห่างจากเขาตาประมาณ 10 กิโลเมตร พบภาชนะดินเผาหลายชิ้น ทาภาชนะดินเผาแบบหม้อสามขา ขวานหินขัด โครงกระดูกมนุษย์และสัตว์ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอำเภอรัตนภูมิเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของมนุษย์สมัยก่อนประวัติศาสตร์ ซึ่งอาศัยอยู่ในถ้ำหินปูนของภูเขาในเขตอำเภอรัตนภูมิตลอดไปจนถึงจังหวัดพัทลุงเมื่อกว่า 6,000 ปีมาแล้ว และต่อมาได้มีการค้นพบแผ่นจารึกอักษรขอมจากถ้ำจิ้งโหลน ตำบลคูหาใต้

ส่วนลักษณะทางธรณีวิทยานั้น อำเภอรัตนภูมิมีพื้นที่เป็นภูเขาและที่ราบ พื้นที่ภูเขาในอำเภอรัตนภูมิเป็นภูเขาในยุคคึกค้ำบรรพ์ โดยในบริเวณบ้านจิ้งโหลน ตำบลคูหาใต้ ถึงบ้านท่าชะมวง

ตำบลท่าชะมวง ตลอดถึงบ้านเขารักเกียรติ ตำบลกำแพงเพชร เป็นพื้นที่เขาหินปูนในยุคเพอร์เมียน เมื่อประมาณ 270 ล้านปีมาแล้ว

2. พัฒนาการการทำเหมืองหินในพื้นที่เขาควหา

สำหรับพัฒนาการของการทำเหมืองหินในบริเวณพื้นที่เขาควหานั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ยุคสมัย กล่าวคือ

ยุคแรก ยุคบุกเบิกโดยรัฐและชุมชนทำใช้ ประมาณปี พ.ศ. 2500-2515 เป็นยุคที่เขาควหาได้เริ่มมีการระเบิดหินอย่างเป็นทางการด้วยการสร้างถนนสายหาดใหญ่-พัทลุง เมื่อประมาณ 50 ปีที่ผ่านมาโดยกรมทางหลวง โดยหลังจากกรมทางหลวงดำเนินการชาวบ้านที่รับจ้างระเบิดหิน (ตีหิน) ได้เรียนรู้การระเบิดหิน จึงทำหิน (ตีหิน) เองในบริเวณรอบ ๆ ภูเขาในที่หัวดิน (พื้นที่ดินของตนเองที่คิดภูเขา) แต่โดยรวมก็เป็นการทำหินเพื่อใช้สอย และซื้อขายในชุมชนเป็นหลัก

ยุคที่สอง ยุคเอกชนเข้ารัฐทำขาย ประมาณปี พ.ศ. 2515-2538 หลังจากได้มีการดำเนินการทำหินเพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐและชุมชนแล้ว เริ่มมีกิจการโรงโม่หินของเอกชนเข้ามาดำเนินการระเบิดหินและขอยหินขาย แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามมาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน³ โดยขออนุญาตจากรัฐ แต่อย่างไรก็ดีการทำหินในยุคนี้ยังเป็นการทำหินแบบเก่า โดยการเจาะระเบิด ด้วยการโยนโยนตัวจากหน้าผาลงมาเจาะพังระเบิด ซึ่งการทำหินในลักษณะนี้ทำให้ความเสียหายต่อชุมชนมีน้อย โดยได้ดำเนินการทางทิศเหนือของภูเขาที่ต่อเนื่องจากที่ได้มีการทำหินในยุคแรก ซึ่งการทำหินในยุคนี้ส่งผลต่อคลองตะเคียนซึ่งเป็นคลองตามธรรมชาติที่รอดได้ภูเขาทำให้ปากคลองตะเคียนอุดตัน ตลอดจนเสียง ฝุ่น การสั่นสะเทือน ตลอดจนบ้านเรือนของประชาชนได้รับความเสียหาย

ยุคที่สาม ยุคธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองหิน ประมาณปี พ.ศ. 2538-2553 ในยุคนี้อาจกล่าวได้ว่าเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเปลี่ยนแปลงการระเบิดและการขอยหินไปใช้เทคโนโลยีการทำเหมืองหินแบบใหม่ (ทำแบบขั้นบันไดใช้เครื่องมือจักรกลทั้งระบบ) เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2538 และเข้าสู่กรสัมปทานจากรัฐ ต้องขอประทานบัตร ต่อมาในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบอนุมัติให้ใช้ประโยชน์จากแหล่งหิน 20 แหล่ง ใน 13 จังหวัดทั่วประเทศในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี ตามที่คณะกรรมการกำหนดแหล่งหินเพื่อการทำเหมืองหินอุตสาหกรรม หลังจากนั้นในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2540 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศกำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรมเพื่อการก่อสร้างและจัดสรรแห่งหินดังกล่าวให้ผู้ประกอบการ

³ มาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่า ได้ทำประโยชน์แล้วให้โอนกันได้”

ขอประทานบัตร โดยในส่วนของพื้นที่เขาควหา อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลานั้น ได้มีการออกประทานบัตรให้เอกชนรับสัมปทานทำเหมืองหิน 2 ราย

3. ผลกระทบของการทำเหมืองหินในพื้นที่เขาควหา

หลังจากที่ได้มีการออกประทานบัตรอนุญาตให้เอกชนสัมปทานทำเหมืองหินในพื้นที่เขาควหาแล้ว การดำเนินกิจการของเอกชนได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในบริเวณพื้นที่เขาควหาหลายประการ ซึ่งอาจพอสรุปได้ดังนี้⁴

1. ผลกระทบและความเสียหายจากแรงสั่นสะเทือน เสียงดัง ฝุ่น เศษหินจากการระเบิด ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ การดำรงชีพ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น บ้านเรือนแตกร้าวกว่า 326 หลังใน 5 หมู่บ้านรอบภูเขา ฝุ่นจากการระเบิดหินและการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ค้ำหินบนภูเขาทำให้ฝุ่นฟุ้งกระจายสู่บ้านเรือนของประชาชน เครื่องใช้ในครัวเรือนได้รับความเสียหายจากฝุ่นที่ฟุ้งกระจายกว่า 4 กิโลเมตร เศษหินที่ปลิวลงบนถนนไหลลงพื้นที่เกษตรกรรมของชาวบ้าน

นอกจากนี้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบ้านที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ที่มีการทำเหมืองหินบางรายก็ถูกเศษหินบาด เศษหินตกใส่บ้านเรือน ก่อให้เกิดความหวาดกลัว ตกใจกับเสียงระเบิดและแรงสั่นสะเทือนส่งผลต่อสุขภาพจิต โดยเฉพาะผู้สูงอายุ และยังส่งผลให้ชาวบ้านบางรายเป็นโรคทางเดินหายใจ โรคหอบหืดอีกด้วย

2. ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการทำเหมืองหินนั้น ในปัจจุบันได้ทำให้ปากคลองตะเคียนด้านทางน้ำเข้าอุคตัน นอกจากนี้ยังมีเหมืองน้ำย่อยอีก 3 สาย เหมืองน้ำห้วนอน เหมืองน้ำกลาง และเหมืองเหมืองน้ำคั้น แต่ในปัจจุบันเหลือแต่เพียงเหมืองน้ำเดียวเท่านั้น ส่งผลให้พืช สัตว์น้ำตามธรรมชาติ โดยเฉพาะกุ้งนาธรรมชาติ พันธุ์ไม้ป่า พืชสมุนไพรลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ แหล่งอนุบาลสัตว์น้ำตามธรรมชาติถูกทำลาย ในส่วนของภูเขาได้มีการระเบิดหินส่งผลให้พันธุ์ไม้กล้วยไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนนกหลายชนิดหายไปเช่นกัน นับเป็นการสูญเสียแหล่งทรัพยากรและแหล่งอาหารของชุมชนที่สำคัญ

⁴ กระบวนการยุติธรรมกับการต่อสู้เพื่อสิทธิในฐานะทรัพยากร หน้า 79-80. และ โปรดดู เอกชัย อิศระทะ และคณะ, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 1.

3. การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยในการแก้ไขปัญหามาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองหิน ตลอดจนกระบวนการในการต่ออายุสัมปทานบัตรขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมจากชุมชน โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กระบวนการในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ปรากฏว่าขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมจากชุมชน และยังปรากฏต่อไปว่า ข้อมูลในรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) บางส่วนยังไม่ตรงกับความเป็นจริง เช่น ในรายงานระบุว่า มีบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองหินเพียง 11 หลัง ในขณะที่จากการสำรวจของคณะกรรมการแก้ไขปัญหามาจากทางอำเภอพบว่ามีบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายกว่า 326 หลัง เป็นต้น

4. ข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับเอกชนอันสืบเนื่องมาจากการทำเหมืองหิน

โดยสาเหตุที่นำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับเอกชนนั้น เกิดจากปัญหาผลกระทบและความเสียหายที่ประชาชนได้รับเนื่องจากการทำเหมืองหินที่ผ่านมา จึงเป็นสาเหตุให้ชาวบ้านต้องฟ้องเอกชนเรียกเก็บค่าเสียหาย ประกอบกับประชาชนในพื้นที่พยายามคัดค้านการต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองหิน จึงเป็นเหตุให้เอกชนฟ้องประชาชนเป็นคดีแพ่ง (โดยมีจำเลย 9 คน ซึ่งเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหว) เรียกค่าเสียหายจำนวน 64 ล้านบาท⁵ ซึ่งจนถึงปัจจุบันมีข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับเอกชนที่รับสัมปทานการทำเหมืองหินทั้งสิ้น 3 คดี⁶ กล่าวคือ

คดีที่ 1 โจทก์จำนวน 4 คน ฟ้องเอกชน ในคดีนี้ศาลแขวงสงขลาได้มีคำพิพากษาในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ให้เอกชนจ่ายค่าเสียหาย แต่เอกชนอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยสรุปสาระสำคัญได้ว่า

1. ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บ้าน เกิดจากแรงสั่นสะเทือนของการระเบิดเขาคูหา ทำให้บ้านเรือนที่อยู่ใกล้เคียงกับเขาคูหาได้รับความเสียหาย เกิดการแตกร้าวจึงให้จำเลยจ่ายค่าเสียหายแก่โจทก์ทั้ง 4 รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 330,000 บาท โดยหักเงินที่ได้จ่ายก่อนแล้ว 12,000 บาท
2. ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากฝุ่นละอองไปจัดเกาะทรัพย์สินต้องทำความสะอาดมากกว่าปกติเกินจำเป็น ให้จำเลยจ่ายตามศาลชั้นต้นวินิจฉัย 41,000 บาท

⁵ กระบวนการยุติธรรมกับการต่อสู้เพื่อสิทธิในฐานะทรัพยากร, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 4, หน้า 81.

⁶ *เพิ่งอ้าง*, หน้า 82-84.

3. ค่าเสียหายจากความหวาดระแวงว่าก้อนหินที่เกิดจากการระเบิดจะตกใส่บ้าน 2 รายที่อยู่ใกล้เขาภูเขา กรณีนี้เป็นความเสียหายต่ออณามัยและสิทธิที่จะอยู่อย่างสงบ ไม่ถูกรบกวนเพราะความหวาดระแวงอันเกิดจากสิ่งของตกลงเข้าไปอยู่ในบ้านอันอาจเกิดอันตรายแก่อาคาร ผู้อยู่อาศัยในบ้าน ให้จ่ายรายละเอียด 30,000 บาท

4. ค่าเสียหายจากเสียงดังจากการระเบิด ซึ่งเป็นค่าเสียหายต่ออณามัยและสิทธิที่จะอยู่อย่างสงบ ให้จ่ายรายละเอียดให้ 2 ราย รายละเอียด 30,000 บาท รวมเป็นเงิน 60,000 บาท

คดีที่ 2 โจทก์ 2 คน ฟ้องเอกชนผู้รับสัมปทานเหมืองหินเป็นจำเลย โดยในคดีนี้ศาลจังหวัดสงขลาเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยเจรจากัน เนื่องจากเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม และน่าจะมีผู้เดือดร้อนจากเรื่องนี้จำนวนมากจึงควรให้ผู้เดือดร้อนอื่นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย ดังนั้นกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ ส่งผลให้มีผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยในครั้งนี้จำนวน 81 ราย โดยหัวหน้าศาลจังหวัดสงขลาประธานการไกล่เกลี่ยได้เสนอทางออกโดยให้ใช้ “อนุญาโตตุลาการ” โดยให้มีคณะผู้พิจารณาวินิจฉัยที่ทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลยเสนอชื่อและได้รับการยอมรับร่วมกัน รวมถึงการทำสัญญาที่จะยอมรับผลการพิจารณาที่เกิดขึ้น ซึ่ง โจทก์และจำเลยต่างได้ให้การยอมรับวิธีการดังกล่าวนี้ โดยกำหนดกรอบการพิจารณาให้อนุญาโตตุลาการคือ “ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเงินเท่าใด” ส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้แบ่งจ่ายคนละครึ่งกับจำเลย และนัดหมายทำสัญญากันในวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2555

คดีที่ 3 เอกชนผู้รับสัมปทานเหมืองหินฟ้องแกนนำชาวบ้าน ในคดีนี้บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานฟ้องแกนนำชาวบ้าน 9 คน เป็นจำเลยในมูลละเมิดต่อศาลจังหวัดสงขลา เรียกค่าเสียหาย 64,740,485 บาท โดยอ้างว่าการที่ชาวบ้านร้องเรียนบริษัททำให้บริษัทได้รับความเสียหาย ไม่ได้รับการพิจารณาต่อประธานบัตร์ ทำให้บริษัทขาดรายได้ 5 เดือน นับถึงวันฟ้อง โดยศาลนัดสืบพยานในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2555 แต่ตัวแทนผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากชาวบ้านได้ดำเนินการตามกฎหมาย และเห็นว่าเป็นโอกาสที่จะเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้ให้การปฏิเสธและได้ฟ้องแย้งเรียกค่าเสียหายจากการที่ถูกดำเนินคดีและเรียกให้บริษัทดำเนินการตามเอนไซท์ายประธานบัตร์ และตั้งกองทุนฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ปัญหาที่เกิดจากความไร้สถานะทางกฎหมายของชุมชน

1. ปัญหาการตีความ คำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ที่มีสิทธิ ตามความในรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ รับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการ อนุรักษ์ ปกป้องรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ดี การตีความขอบเขตของคำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” “ชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิม” ตามความในมาตรา 66 และ 67 อาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิ ของชุมชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความถึงขอบเขตการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า เป็นชุมชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือในบริเวณใกล้เคียงที่จะใช้สิทธิในการจัดการ อนุรักษ์ ปก บังคับรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการ ไร้นิติฐานะของชุมชนตามกฎหมายนั่นเอง

2. ปัญหาการแสดงเจตนาของชุมชน

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้ให้การ รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการรวมกันเป็นชุมชน และยังรับรองต่อไปว่าชุมชนที่เกิดขึ้นนั้นย่อมมี สิทธิที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและ ของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน^๗ ตลอดจนสิทธิในการเข้าไป

^๗ มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็น ประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติ บุคคล เพื่อให้ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

^๘ มาตรา 66 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

มีส่วนร่วมของชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง รวมทั้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด^๑ แล้วก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเองก็มีได้กล่าวถึงประเด็นในเรื่องสถานะของชุมชนในทางกฎหมายไว้ว่ามีสภาพบุคคลหรือไม่อย่างไร อีกทั้งยังไม่ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ด้วย

อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภายใต้ระบบกฎหมายไทยนั้น การที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายได้จะต้องมีสภาพบุคคล แต่เนื่องจากชุมชนไม่ใช่มนุษย์ตามธรรมชาติที่โดยสภาพแล้วย่อมเป็นบุคคลธรรมดา อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าภายใต้ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันได้มีกฎหมายรับรองให้ชุมชนเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าเมื่อชุมชนไม่ใช่ทั้งบุคคลธรรมดาที่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายในทางกายภาพเพื่อแสดงเจตนาของตนเอง และไม่ใช้ทั้งนิติบุคคลที่จะมีผู้แทนในการแสดงเจตนาของนิติบุคคล การแสดงเจตนาในนามของชุมชนให้มีผลในทางกฎหมายจะทำได้หรือไม่ ด้วยวิธีใด

เนื่องจากการแสดงเจตนาในนามของชุมชนนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ หรือระหว่างชุมชนกับสมาชิกของชุมชนนั่นเอง อีกทั้งการแสดงเจตนาในนามของชุมชนยังเป็นการแยกแยะและก่อให้เกิดความชัดเจนระหว่างการแสดงเจตนาของชุมชนกับการแสดงเจตนาของสมาชิกของชุมชนซึ่งจะให้ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

ซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องการแสดงเจตนาในนามของชุมชนดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นในข้อพิพาทระหว่างชุมชนเขาควหา กับบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานทำเหมืองหิน ในกรณีที่บริษัทเอกชนฟ้องแกนนำชาวบ้านจำนวน 9 คน เพื่อเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดจำนวนกว่า 64 ล้านบาท จึงมีปัญหาน่าพิจารณาว่าเมื่อการขับเคลื่อนเพื่อคัดค้านการต่ออายุสัมปทานบัตรการทำเหมืองหินของแกนนำชาวบ้านในชุมชนเขาควหาเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวมแล้ว การที่กลุ่มแกนนำชาวบ้านทั้ง 9 คน ต้องถูกฟ้องเป็นจำเลยเพื่อเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ถูกฟ้องคดี

^๑ มาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ในแง่หนึ่งจะเห็นได้ว่าหากชุมชนได้รับการรับรองนิติฐานะให้มีสภาพบุคคลตามกฎหมายแล้ว ย่อมจะทำให้การแสดงเจตนาในนามของชุมชนมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยการแสดงเจตนาของชุมชน โดยผ่านผู้แทนของนิติบุคคล (ผู้แทนชุมชน) ซึ่งในทางหนึ่งผู้ที่ดำเนินการในนามของชุมชนย่อมจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในทำนองอย่างผู้แทนนิติบุคคล กล่าวคือ การใดที่ผู้แทนนิติบุคคล (ผู้แทนชุมชน) ได้กระทำ หากได้กระทำภายใต้ขอบอำนาจการนั้นย่อมผูกพันนิติบุคคล (ชุมชน)¹⁰ โดยคำว่า “ภายใต้ขอบอำนาจ” ในที่นี้หมายถึง การดำเนินการตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ อันได้แก่ การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อบังคับการให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

3. ปัญหาการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการ อนุรักษ์ ปกป้องรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และในกรณีที่รัฐมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ รัฐจำต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ซึ่งในการจัดกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยในระเบียบฯ ดังกล่าวได้ให้ความหมาย คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 ความว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตาม โครงการของรัฐ” แต่อย่างไรก็ดี การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะดังกล่าวย่อมจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีจุดเกาะเกี่ยวในชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่พึงจะได้รับสิทธิใน

¹⁰ มาตรา 77 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนแห่งประมวลกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่ความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนของนิติบุคคล และระหว่างนิติบุคคล หรือผู้แทนของนิติบุคคลกับบุคคลภายนอก โดยอนุโลม” ประกอบ มาตรา 820 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ด้วยการยอมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน”

การอนุรักษ์ ปกป้องรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลตามมาว่า อะไรคือจุดเกาะเกี่ยวของการเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพราะถ้อยคำดังกล่าวไม่มีการกำหนดลักษณะไว้อย่างชัดเจนหรือเป็นรูปธรรม

4. ปัญหาการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของชุมชน

สำหรับประเด็นปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของชุมชนนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนในอันที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของชุมชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตลอดจนทางปฏิบัติของศาลก็จะเห็นได้ว่า เฉพาะบุคคล (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) เท่านั้นที่จะมีสิทธินำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในทางแพ่งและทางอาญาได้ ดังนี้ชุมชนซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีสถานะเป็นบุคคลจึงไม่สามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญาได้ เช่น ชุมชนไม่สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดต่อผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนได้¹¹ หรือชุมชนไม่สามารถดำเนินคดีอาญาต่อผู้ที่ก่อให้เกิดอุทกภัยหรือเกิดขัดข้องในการใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของชุมชนได้¹² เป็นต้น

ส่วนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของชุมชนในทางปกครองนั้น ถึงแม้ว่าแนวโน้มในทางปฏิบัติของศาลปกครองจะให้การยอมรับว่า คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีสถานะเป็นบุคคลมีสิทธิในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดในลักษณะของคดีปกครองที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐ¹³ ดังนั้นการบังคับการจึง

¹¹ มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

¹² มาตรา 228 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดดังกล่าวในวรรคแรกเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท”

¹³ มาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้... “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย”

จำกัดอยู่แต่เฉพาะหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นให้กระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือชดใช้ค่าเสียหาย โดยไม่อาจบังคับเอกชนได้ ถึงแม้ว่าคู่กรณีจะสามารถเรียกให้เอกชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอดได้ก็ตาม¹⁴ แต่ศาลปกครองเองก็ไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนซึ่งเข้ามาในคดีดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายได้¹⁵ ส่งผลให้จำเป็นอย่างยิ่งที่ชุมชนจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกค่าเสียหายจากเอกชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับชุมชน ซึ่งก็จะย้อนกลับไปสู่ปัญหาเดิมที่ว่า เมื่อชุมชนไม่มีสถานะเป็นบุคคล จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ซึ่งเมื่อพิจารณาปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของชุมชนเขาคูหา ก็จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากเอกชนผู้รับสัมปทานเหมืองหินนั้นยังคงเป็นการฟ้องคดีโดยปัจเจกชนเป็นราย ๆ ไป ทั้ง ๆ ที่ความเสียหายในบางส่วนนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดกับชุมชนโดยรวม เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน ความเสียหายที่เกิดต่อแหล่งน้ำสาธารณะของชุมชน หรือความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เป็นต้น ซึ่งชุมชนเองไม่สามารถฟ้องบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานเหมืองหินให้ชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อชุมชนได้

¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 78 “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

¹⁵ โปรดดู มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.