

## บทที่ 5

### บทย่อ สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 จะได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนในอันที่จะรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายไว้แล้วก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเองก็มิได้กล่าวถึงประเด็นในเรื่องสถานะของชุมชนในทางกฎหมายไว้ว่ามีสภาพบุคคลหรือไม่อย่างไร อีกทั้งยังไม่ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ด้วย

ต่อปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ข้อมูลจนเกิดเป็นข้ออภิปรายผล บทสรุป และข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. อภิปรายผล

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของชุมชน พบว่า มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี กล่าวคือ ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสมมุติ (Fiction Theory) และทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Organic Theory) ซึ่งกล่าวถึงความมีตัวตนของชุมชนไว้แตกต่างกัน โดยทฤษฎีนิติบุคคลโดยสมมุติ เห็นว่า องค์กรภาวะ (ชุมชน) มิได้มีสภาพบุคคลในตัวเองตามธรรมชาติเหมือนบุคคลธรรมดา แต่มีสภาพบุคคลโดยสมมุติ (*persona ficta*) องค์กรภาวะเหล่านี้มีสภาพบุคคลได้เพราะรัฐให้การรับรองหรือสมมุติให้มีขึ้นโดยผลของกฎหมายเพื่อประโยชน์บางประการในทางกฎหมายเท่านั้น ตามนัยนี้ ชุมชน จึงไม่อาจมีสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบได้โดยตัวของชุมชนเอง เนื่องจากชุมชนไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายนั่นเอง

ส่วนทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ เห็นว่า ชุมชนมีตัวตน มีสภาพบุคคล ทำให้มีสิทธิและหน้าที่โดยตัวของมันเอง ซึ่งทฤษฎีนี้ วางอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ ดังจะเห็นได้จาก ตามกฎหมายจารีตประเพณีของชนเผ่าเยอรมันนิกดั้งเดิม ได้ให้การยอมรับว่า ชุมชนมีสิทธิ

และหน้าที่ในฐานะที่เป็นบุคคลโดยสภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องคำนึงว่า รัฐหรือกฎหมายจะให้การรับรองสถานะไว้หรือไม่

ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาแห่งสิทธิของชุมชน พบว่า อาจพิจารณาได้ใน 2 แง่มุม กล่าวคือ ในแง่ของอำนาจ และในแง่ของผลประโยชน์ โดยเมื่อพิจารณาในแง่ของอำนาจ สิทธิ หมายถึง “อำนาจอันชอบธรรมซึ่งบุคคลสามารถใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น” ในขณะที่หากพิจารณาในแง่ของประโยชน์ สิทธิ หมายถึง “ประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับซึ่งกฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองให้”

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนทั้งในแง่ของอำนาจและในแง่ของประโยชน์ โดยเมื่อพิจารณาในแง่ของอำนาจจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ มีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ ประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามเนื้อหาแห่งสิทธิดังกล่าว ในขณะที่เมื่อพิจารณาในแง่ของประโยชน์ รัฐธรรมนูญให้การรับรองว่าชุมชนมีสิทธิที่ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

มีปัญหาที่น่าพิจารณาว่าชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีกี่ประเภท ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พบว่า ชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตแบบพื้นบ้าน มีรูปแบบความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม มีวิถีชีวิต วัฒนธรรม และแบบแผนการดำเนินชีวิตของตนโดยเฉพาะ อาจเทียบได้กับชุมชนพื้นเมือง (Indigenous People) (กิตติศักดิ์, 2550) เช่น ชุมชนอุ้มผาง ไว้ ชุมชนชาไก (มานิ) เป็นต้น ส่วนชุมชนท้องถิ่น หมายถึง ชุมชนที่มีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องพันกันกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่งในมิติใดมิติหนึ่งร่วมกัน (จรรักษ์เพชร, 2552) ส่วนชุมชน เป็นองค์ภาวะที่มีความหมายอย่างกว้างที่เกิดจากความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ร่วมกัน มีการจัดองค์กรและแบบแผนในการบริหารจัดการกลุ่มอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ (จรรักษ์เพชร, 2552) ซึ่งในการพิจารณาอาจมุ่งให้ความสำคัญการรวมตัวของกลุ่มคนโดยอาจจำกัดหรือไม่จำกัดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เช่น ชุมชนออนไลน์ ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร โดยที่ชุมชนบางลักษณะอาจพัฒนาไปสู่ชุมชนในรูปแบบอื่น เช่น ชุมชนหมู่บ้านจัดสรรอาจพัฒนาไปเป็นชุมชนท้องถิ่นได้

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนเป็นพัฒนาการ ความสัมพันธ์ทางสังคมศาสตร์และนิติศาสตร์ที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม

แต่อย่างไรก็ดี มีปัญหาในการใช้อำนาจของชุมชนเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหา แห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญทั้งในแง่ของอำนาจและในแง่ของประโยชน์ เนื่องจากกฎหมาย วิธีสบัญญัติในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการใช้สิทธิ ในกระบวนการยุติธรรมยังคงจำกัดอยู่แต่เฉพาะ “บุคคล” เท่านั้น ที่สามารถใช้สิทธิในทาง กระบวนการยุติธรรมได้ แต่เนื่องจากชุมชนมิได้มีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย ส่งผลให้ชุมชน ไม่อาจใช้สิทธิในทางกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา เพื่อบังคับการให้เป็นไปตาม เนื้อหาแห่งสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติการฟ้องคดีของชุมชนจะกระทำโดยปัจเจกชนรายใดรายหนึ่งที่ได้รับผลกระทบ จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ชุมชน โดยอาศัยกลไกการเข้าเป็น “โจทก์ร่วม” ซึ่งการเป็นโจทก์ร่วมในกระบวนการพิจารณาความ นั้นเป็นการใช้สิทธิในนามของปัจเจกชนแต่ละรายโดยไม่ได้เป็นการใช้สิทธิในนามของชุมชน แต่ หากปัจเจกชนรายใดใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของชุมชน กลับต้องรับผิดชอบค่าธรรมเนียมและ ค่าเสียหายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นเป็นการส่วนตัว

แต่อย่างไรก็ดี พบว่า การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในทางปกครองนั้น ศาล ปกครองได้ให้การยอมรับว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นคู่ความในคดีปกครอง ไม่จำกัดเฉพาะบุคคลเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง กลุ่มบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ที่ไม่มีสภาพ บุคคลตามกฎหมายด้วย

จะเห็นได้ว่าความไม่ชัดเจนดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อหลักประกันพื้นฐานในการ บังคับการให้เป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองให้ แต่หากกำหนดสถานะ ของชุมชนให้มีความชัดเจน ก็จะทำให้ตัวชุมชนสามารถบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ อย่างเป็นรูปธรรม

มีปัญหานำพิจารณาว่า การรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของชุมชน รัฐธรรมนูญ จำกัดไว้แต่เฉพาะการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยไม่คลุมถึงการฟ้องคดีต่อเอกชนเพื่อบังคับการให้ เอกชนปฏิบัติตามเนื้อหาแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาในนามของชุมชน เนื่องจากเมื่อชุมชน ไม่ได้เป็นทั้งบุคคลธรรมดาที่สามารถแสดงเจตนาได้ด้วยตนเอง อีกทั้งยังไม่ใช่นิติบุคคลที่สามารถแสดงเจตนาผ่านผู้แทนนิติบุคคล จึงส่งผลถึงการใช้สิทธิของชุมชนเพื่อแสดงออกซึ่งอำนาจ การแสดงออกซึ่งอำนาจของชุมชนที่จะสะท้อนถึงความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยกระบวนการการมีส่วนร่วมที่สะท้อนถึงความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง จะต้องประกอบด้วยกระบวนการรับรู้ กระบวนการร่วมคิด กระบวนการร่วมพิจารณา กระบวนการร่วมดำเนินการ กระบวนการร่วมติดตามผล และ กระบวนการร่วมรับผล โดยปัจจัยที่จะส่งผลถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงต้องอาศัย ความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจของผู้ที่มีส่วนร่วม มีการลงมือทำ และมีส่วนในการรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตามการพิจารณาความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจของผู้ที่มีส่วนร่วม มีการลงมือทำ และมีส่วนในการรับผิดชอบอันเป็นจุดเกาะเกี่ยวถึงความสัมพันธ์ของคนในชุมชนกับชุมชนของตน นั้นพิสูจน์ได้ยากในทางข้อเท็จจริง จึงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยจากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเกณฑ์ความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติ สภามงคลกรชุมชน พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนด เกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์ไว้แตกต่างกัน ส่งผลให้การปรับใช้กฎหมายไม่เป็นเอกภาพ

เมื่อพิจารณาการใช้สิทธิของชุมชนเขาคูหา จะเห็นได้ว่า เมื่อชุมชนเขาคูหาได้รับผลกระทบจากการสัมปทานเหมืองหินของบริษัทเอกชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ การดำรงชีพ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นฐานทรัพยากรของชุมชน ซึ่งเมื่อพิจารณาปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของชุมชนเขาคูหา พบว่า การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากเอกชนผู้รับสัมปทานเหมืองหินนั้นยังคงเป็นการฟ้อง คดีโดยปัจเจกชนเป็นราย ๆ ไป ทั้ง ๆ ที่ความเสียหายในบางส่วนนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดกับ ชุมชนโดยรวม เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน ความเสียหายที่เกิดต่อ แหล่งน้ำสาธารณะของชุมชน หรือความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เป็นต้น ซึ่ง ชุมชนเองไม่สามารถฟ้องบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานเหมืองหินให้ชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่ เกิดต่อชุมชนได้ ในขณะที่เดียวกันปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อปัจเจกชนใช้สิทธิภายใต้กรอบของ กฎหมายฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายและคัดค้านการต่ออายุสัมปทานของบริษัทเอกชน กลับถูก บริษัทเอกชนฟ้องแกนนำชาวบ้านจำนวน 9 คน เพื่อเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดจำนวนกว่า 64 ล้าน

บาท จึงมีปัญหาที่น่าพิจารณาว่าเมื่อมีการฟ้องร้องดำเนินคดีและขับเคลื่อนเพื่อคัดค้านการต่ออายุสัมปทานบัตรการทำเหมืองหินของแกนนำชาวบ้านในชุมชนเขาควหาเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวมแล้ว การที่กลุ่มแกนนำชาวบ้านทั้ง 9 คน ต้องถูกฟ้องเป็นจำเลยเพื่อเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ถูกฟ้องคดี ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่ชัดเจนในกำหนดสถานะและการแสดงเจตนาในนามของชุมชนนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระบวนการในการต่ออายุสัมปทานบัตรของบริษัทเอกชนขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากชุมชน โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามกระบวนการมีส่วนร่วมที่ถูกต้อง กล่าวคือบริษัทเอกชนจัดประชาคมหมู่บ้านแบบอ้าง (เอกชัย, 2554) โดยการจัดวาระการพิจารณาต่ออายุประทานบัตรเป็นวาระสุดท้ายของการประชุมประชาคมหมู่บ้าน และใช้เวลาในการพิจารณาอย่างรวบรัด โดยไม่ปรากฏว่ามีการนำเสนอข้อมูลโครงการ ข้อดี ข้อเสีย หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึงเอกสารประกอบเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลล่วงหน้า ส่งผลให้การแสดงเจตนาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

## 2. บทสรุป

เดิมทีสังคมไทยเป็นสังคมชนบทที่มีการจัดการความสัมพันธ์ในชุมชนที่มีได้เน้นเรื่องสิทธิของปัจเจกชน (Individual rights) หรือลัทธิปัจเจกชนนิยม หากแต่ปรากฏอยู่ในรูปของการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนแบบ “กรรมสิทธิ์รวม” หรือลัทธิรวมหมู่ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนที่เปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นร่วมกัน

ต่อมาเมื่อแนวคิดเรื่อง “รัฐชาติ” เริ่มก่อตัวขึ้น เกิดความต้องการที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองทุกๆ ด้านไว้ที่ส่วนกลาง มีความต้องการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นสังคมอุตสาหกรรม เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมจาก “ชุมชนชนบท” ไปสู่ “ชุมชนเมือง” เกิดการเปลี่ยนมือในการถือครองทรัพยากรจากชุมชนไปสู่ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ลูกหลานเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจากการที่ประชาชนได้ใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นของคน

ก่อให้เกิดการเรียกร้อย “สิทธิของชุมชน” และได้พัฒนาไปสู่การรับรองสิทธิของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก และยังคงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>1</sup>

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

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มิได้ให้คำนิยามและกำหนดขอบเขตของชุมชนไว้อย่างแน่ชัด เป็นเพียงการรับรองสิทธิและความมีอยู่ของสิทธิชุมชนเท่านั้น ในขณะที่เมื่อพิจารณากฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน พบว่า การให้คำนิยามของ “ชุมชน” มีความหลากหลาย ไม่เป็นเอกภาพ อันส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความ การได้รับความคุ้มครอง และการเข้าถึงการใช้สิทธิเรียกร้อยของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิเรียกร้อยในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันจะนำไปสู่การบังคับการให้สิทธิต่าง ๆ ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองชุมชนสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของชุมชน พบว่า มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี กล่าวคือ ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสมมุติ (Fiction Theory) และทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Organic Theory) ซึ่งกล่าวถึงความมีตัวตนของชุมชนไว้แตกต่างกัน โดยทฤษฎีนิติบุคคลโดยสมมุติ เห็นว่า องค์ภาวะ (ชุมชน) มิได้มีสภาพบุคคลในตัวเองตามธรรมชาติเหมือนบุคคลธรรมดา แต่มีสภาพบุคคลโดยสมมุติ (*persona ficta*) องค์ภาวะเหล่านี้มีสภาพบุคคลได้เพราะ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

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

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม...

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

รัฐให้การรับรองหรือสมมุติให้มีขึ้นโดยผลของกฎหมายเพื่อประโยชน์บางประการในทางกฎหมายเท่านั้น ตามนัยนี้ ชุมชน จึงไม่อาจมีสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบได้โดยตัวของชุมชนเอง เนื่องจากชุมชนไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายนั่นเอง

ส่วนทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ เห็นว่า ชุมชนมีตัวตน มีสภาพบุคคล ทำให้มีสิทธิและหน้าที่โดยตัวของมันเอง ซึ่งทฤษฎีนี้ วางอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ ดังจะเห็นได้จาก ตามกฎหมายจารีตประเพณีของชนเผ่าเยอรมันนิกคังเคิม ได้ให้การยอมรับว่า ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่เป็นบุคคลโดยสภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องคำนึงว่า รัฐหรือกฎหมายจะได้ให้การรับรองสถานะไว้หรือไม่

ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาแห่งสิทธิของชุมชน พบว่า อาจพิจารณาได้ใน 2 แง่มุม กล่าวคือ ในแง่ของอำนาจ และในแง่ของผลประโยชน์ โดยเมื่อพิจารณาในแง่ของอำนาจ สิทธิ หมายถึง “อำนาจอันชอบธรรมซึ่งบุคคลสามารถใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น” ในขณะที่หากพิจารณาในแง่ของประโยชน์ สิทธิ หมายถึง “ประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับซึ่งกฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองให้”

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนทั้งในแง่ของอำนาจและในแง่ของประโยชน์ โดยเมื่อพิจารณาในแง่ของอำนาจจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู มีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ ประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามเนื้อหาแห่งสิทธิดังกล่าว ในขณะที่เมื่อพิจารณาในแง่ของประโยชน์ รัฐธรรมนูญให้การรับรองว่าชุมชนมีสิทธิที่ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

แต่อย่างไรก็ดี มีปัญหาในการใช้อำนาจของชุมชนเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญทั้งในแง่ของอำนาจและในแง่ของประโยชน์ เนื่องจากกฎหมายวิธีสบัญญัติในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมยังคงจำกัดอยู่แต่เฉพาะ “บุคคล” เท่านั้น ที่สามารถใช้สิทธิในทางกระบวนการยุติธรรมได้ แต่เนื่องจากชุมชนมิได้มีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย ส่งผลให้ชุมชนไม่อาจใช้สิทธิในทางกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาแห่งสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองให้ได้อย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างไรก็ดี พบว่า การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในทางปกครองนั้น ศาลปกครองได้ให้

การยอมรับว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นคู่ความในคดีปกครอง ไม่จำกัดเฉพาะบุคคลเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง กลุ่มบุคคลหรือองคาพยพอื่น ๆ ที่ไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายด้วย

มีปัญหาที่น่าพิจารณาว่า การรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของชุมชน รัฐธรรมนูญจำกัดไว้แต่เฉพาะการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยไม่คลุมถึงการฟ้องคดีต่อเอกชนเพื่อบังคับการให้เอกชนปฏิบัติตามเนื้อหาแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาในนามของชุมชน เนื่องจากเมื่อชุมชนไม่ได้เป็นทั้งบุคคลธรรมดาที่สามารถแสดงเจตนาได้ด้วยตนเอง อีกทั้งยังไม่ใช่นิติบุคคลที่สามารถแสดงเจตนาผ่านผู้แทนนิติบุคคล จึงส่งผลถึงการใช้อำนาจของชุมชนเพื่อแสดงออกซึ่งอำนาจ การแสดงออกซึ่งอำนาจของชุมชนที่จะสะท้อนถึงความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยกระบวนการการมีส่วนร่วมที่สะท้อนถึงความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง จะต้องประกอบด้วยกระบวนการรับรู้ กระบวนการร่วมคิด กระบวนการร่วมพิจารณา กระบวนการร่วมดำเนินการ กระบวนการร่วมติดตามผล และกระบวนการร่วมรับผล โดยปัจจัยที่จะส่งผลถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงต้องอาศัยความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจของผู้ที่มีส่วนร่วม มีการลงมือทำ และมีส่วนในการรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตามการพิจารณาความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจของผู้ที่มีส่วนร่วม มีการลงมือทำ และมีส่วนในการรับผิดชอบอันเป็นจุดเกาะเกี่ยวถึงความสัมพันธ์ของคนในชุมชนกับชุมชนของตนนั้น พิสูจน์ได้ยากในทางข้อเท็จจริง จึงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยจากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเกณฑ์ความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์ไว้แตกต่างกัน ส่งผลให้การปรับใช้กฎหมายไม่เป็นเอกภาพ

เมื่อพิจารณาการใช้สิทธิของชุมชนเขาควหา จะเห็นได้ว่า เมื่อชุมชนเขาควหาได้รับผลกระทบจากการสัมปทานเหมืองหินของบริษัทเอกชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ การดำรงชีพ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นฐานทรัพยากรของชุมชน ซึ่งเมื่อพิจารณาปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของชุมชนเขาควหา พบว่า การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากเอกชนผู้รับสัมปทานเหมืองหินนั้นยังคงเป็นการฟ้อง

คดีโดยปัจเจกชนเป็นราย ๆ ไป ทั้ง ๆ ที่ความเสียหายในบางส่วนนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดกับชุมชนโดยรวม เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน ความเสียหายที่เกิดต่อแหล่งน้ำสาธารณะของชุมชน หรือความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เป็นต้น ซึ่งชุมชนเองไม่สามารถฟ้องบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานเหมืองหินให้ชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อชุมชนได้ ในขณะที่เดียวกันปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อปัจเจกชนใช้สิทธิภายใต้กรอบของกฎหมายฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายและคัดค้านการต่ออายุสัมปทานของบริษัทเอกชน กลับถูกบริษัทเอกชนฟ้องแกนนำชาวบ้านจำนวน 9 คน เพื่อเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดจำนวนกว่า 64 ล้านบาท จึงมีปัญหาคำพิพากษาว่าเมื่อมีการฟ้องร้องดำเนินคดีและขับเคลื่อนเพื่อคัดค้านการต่ออายุสัมปทานบัตรการทำเหมืองหินของแกนนำชาวบ้านในชุมชนเขาควหาเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวมแล้ว การที่กลุ่มแกนนำชาวบ้านทั้ง 9 คน ต้องถูกฟ้องเป็นจำเลยเพื่อเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ถูกฟ้องคดี ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่ชัดเจนในกำหนดสถานะและการแสดงเจตนาในนามของชุมชนนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระบวนการในการต่ออายุสัมปทานบัตรของบริษัทเอกชนขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากชุมชน โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามกระบวนการมีส่วนร่วมที่ถูกต้อง กล่าวคือบริษัทเอกชนจัดประชาคมหมู่บ้านแอบอ้าง<sup>2</sup> โดยการจัดวาระการพิจารณาต่ออายุประทานบัตรเป็นวาระสุดท้ายของการประชุมประชาคมหมู่บ้าน และใช้เวลาในการพิจารณาอย่างรวบรัด โดยไม่ปรากฏว่ามีการนำเสนอข้อมูลโครงการ ข้อดี ข้อเสีย หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึงเอกสารประกอบเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลล่วงหน้า ส่งผลให้การแสดงเจตนาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

### 3. ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชนให้มีความชัดเจนโดยอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย โดยตราเป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งควรประกอบด้วย นิยามและขอบเขตของชุมชน การแสดงเจตนาของชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนกับชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับองค์กรอื่น รายละเอียดเกี่ยวกับการ

<sup>2</sup> เอกชัย อิศระทะ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักพลเมืองกับการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น กรณีศึกษาเครือข่ายพิทักษ์สิทธิชุมชนเขาควหา อำเภอรัศมี จังหวัดสงขลา, เสนอ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า 2554.

ส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิของชุมชน ตลอดจนการสืบสภาพความเป็นนิติบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 303 (1) ที่ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องสิทธิชุมชน โดยคำนึงถึงสาระแห่งสิทธิของชุมชน ดังนี้

(1) รับรองนิติฐานะของชุมชน โดยกำหนดให้ชุมชนมีสภาพเป็นบุคคลในทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้สิทธิภายใต้ระบบกฎหมายไทย

(2) กำหนดนิยามของชุมชนให้เกิดความชัดเจน โดยผู้ร่างอาจหาหลักเกณฑ์อันร่วมกันในการกำหนดนิยามของชุมชนในเชิงเปรียบเทียบทั้งในทางสังคมวิทยาและในทางนิติศาสตร์ โดยคำนึงถึงความคงอยู่ถาวรของชุมชนและสำนึกอันร่วมกันของสมาชิกในชุมชนเป็นสำคัญ

(3) การกำหนดขอบเขตของชุมชน การที่จะพิจารณาว่าพื้นที่ใดเป็นชุมชนหรือไม่นั้น ผู้ร่างไม่ควรนำหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งแต่เพียงประการเดียวมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของชุมชน หากแต่ต้องพิจารณาหลาย ๆ หลักเกณฑ์ประกอบกัน โดยในเบื้องต้นอาจพิจารณาถึงวิถีชีวิตหรือกิจกรรมผ่านสำนึกอันร่วมกันของสมาชิกในชุมชนเป็นสำคัญ และมีลักษณะของการร่วมกระทำหรือร่วมรับผลของการกระทำ โดยไม่คำนึงถึงการแบ่งเขตการปกครองตามกฎหมาย

(4) สำหรับประเด็นการแสดงเจตนาของชุมชนจะมีผลทางกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับรองให้ชุมชนมีนิติฐานะเป็นบุคคลในทางกฎหมาย โดยผู้ร่างอาจอาศัยการเทียบเคียงการแสดงเจตนาของนิติบุคคล กล่าวคือ การใดที่ผู้แทนนิติบุคคล (ผู้แทนชุมชน) ได้กระทำ หากได้กระทำภายใต้ขอบอำนาจการนั้นย่อมผูกพันนิติบุคคล (ชุมชน)<sup>3</sup> โดยคำว่า “ภายใต้ขอบอำนาจ” ในที่นี้หมายถึง การดำเนินการตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ อันได้แก่ การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อบังคับการให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

(5) สำหรับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนกับชุมชน ผู้ร่างต้องคำนึงถึง “สำนึกอันร่วมกันของสมาชิกในชุมชนเป็นสำคัญ” โดยผู้ร่างต้องกำหนดสิทธิหน้าที่ตลอด

<sup>3</sup> มาตรา 77 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนแห่งประมวลกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่ความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนของนิติบุคคล และระหว่างนิติบุคคล หรือผู้แทนของนิติบุคคลกับบุคคลภายนอก โดยอนุโลม” ประกอบ มาตรา 820 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ตัวการยอมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน”

ถึงความรับผิดชอบของสมาชิกในชุมชนกับชุมชน รวมถึงสิทธิหน้าที่ของผู้ที่เข้ามาอยู่ใหม่ในชุมชนว่าจะมีสิทธิหน้าที่ต่อชุมชนภายใต้กฎหมายนี้มากน้อยเพียงใด โดยในการพิจารณาความเป็นสมาชิกของคนในชุมชนนั้นอาจอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคคลนั้นโดยคำนึงถึงสำนึกอันร่วมอันร่วมกันของสมาชิกในชุมชน การลงมือทำ และการร่วมรับผล รวมถึงผู้ร่างต้องกำหนดกลไกในการเลือกบุคคลผู้ใช้สิทธิในนามของชุมชน โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลซึ่งดำรงอยู่ในกรณีนั้นหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น<sup>4</sup> เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของชุมชน

(6) ในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แม้รัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองสิทธิให้ชุมชนสามารถฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นไว้แล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการฟ้องคดีต่อเอกชนหรือองค์กรเอกชนแต่อย่างใด เพื่อแก้ปัญหาการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของชุมชน ผู้ร่างจำเป็นต้องกำหนดให้ชุมชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิของตนในทางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะสอดคล้องกับวิธีสบัญญัติภายใต้ระบบกฎหมายไทย

(7) รายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิของชุมชน ในประเด็นนี้ผู้ร่างอาจต้องอาศัยการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาเป็นกรอบในการกำหนดรายละเอียดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกในชุมชนและตัวชุมชนให้สามารถคงอยู่ได้อย่างถาวร โดยอาจกำหนดกลไกเพื่อเข้ามาช่วยในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกในควบคุม ส่งเสริม และการตรวจสอบการดำเนินงานภายใต้กฎหมายฉบับนี้

(8) เมื่อผู้ร่างกำหนดให้ชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยสภาพของนิติบุคคลย่อมสิ้นสภาพความเป็นบุคคลได้ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า การพิจารณาการสิ้นสภาพของนิติบุคคลนั้นจะใช้เกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการสิ้นสภาพความเป็นนิติบุคคลของชุมชน ในประเด็นนี้ ผู้ร่างต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นชุมชน โดยคำนึงถึงความคงอยู่ถาวรของชุมชนและสำนึกอันร่วมกันของสมาชิกในชุมชนเป็นสำคัญ ตลอดจนการล่มสลายของชุมชนอันอาจเกิดจากภัยธรรมชาติ การย้ายถิ่นของสมาชิกในชุมชนจนทำให้ชุมชนไม่อาจมีสภาพความเป็นชุมชนได้อีกต่อไป

<sup>4</sup> กิตติศักดิ์ ปกติ, “สัมมนาระดมสมองเพื่อข่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน”, *จุดนิติ*, ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม – มิถุนายน), 2553, หน้า 66.

กล่าวโดยสรุป สิทธิชุมชนนับเป็นเรื่องใหม่ภายใต้ระบบกฎหมายไทยที่เพิ่งได้รับการสนใจ จึงทำให้ขาดความชัดเจนในหลายเรื่องหลายประเด็น ซึ่งการที่จะทำให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดสถานะของชุมชนให้มีความชัดเจน ด้วยการกำหนดให้ชุมชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้ระบบกฎหมายไทย อันส่งผลให้ชุมชนมีสิทธิหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบ ตามกฎหมาย โดยการร่างกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิชุมชน อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 (1) ที่ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายสิทธิชุมชน เพื่อรองรับพลวัตของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและทำให้การบังคับใช้สิทธิชุมชนมีความเป็นเอกภาพและรูปธรรม