

ปัญหาทางกฎหมายของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

The Co-management Legal Problem Concerning of Natural Resources

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์^{1*}

Udomsak Sinthipong^{2*}

บทคัดย่อ

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการจัดการที่บูรณาการการจัดการโดยรัฐและโดยชุมชนที่ตั้งอยู่บนหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐในทุกขั้นตอน ในบทบาทและสถานะของหุ้นส่วนจัดการ แต่ในการดำเนินมาตรการพบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ อาทิ การจัดการอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน เกิดการทับซ้อนของอำนาจ การกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ เกิดช่องว่างของการใช้อำนาจในระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจเดิมกับองค์กรท้องถิ่นผู้รับโอนอำนาจ การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียด และ/หรือวิธีการใช้สิทธิของชุมชนและประชาชนในการร่วมจัดการในทรัพยากรนั้นแต่อย่างใด จึงควรที่จะบัญญัติกฎหมายกำหนดรายละเอียดและวิธีการของการใช้สิทธิดังกล่าว เพื่อให้ชุมชนและประชาชนจะได้ใช้สิทธิทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐได้ดังที่รัฐธรรมนูญรับรอง

คำสำคัญ: ทรัพยากรธรรมชาติ, ทรัพยากรร่วม, การจัดการร่วม

Abstract

Co-management of natural resources is the integration of management between State and Local community which based on the Participatory Democracy Principle. Local community are involved in all phases of the operation in the role and position of managing partner. However, there are some problems on implementing the said measures such as; the overlapping of authority to manage; the inefficiency of decentralization to local areas; the gap of power between competent authority and local authority. The question arises of how to exercise the right of community and people to participate in management, maintenance, and use of natural resources. Unfortunately, there is no law which specifies details, conditions or methods to implement the rights to partici-

^{1*}รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

^{2*}Associate Professor, School of Law, Bangkok University

pate in the management of such resources. Therefore, the law should be legislated to empower community and people to participate in the management of natural resources as provided in the constitution.

Keywords: Natural Resources, Common-pool Resources, Co-management

บทนำ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้แนวคิดที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร ทำให้การจัดการอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้น กฎหมายจะกำหนดหน้าที่ในการดำเนินการแต่เพียงลำพังให้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ และการขออนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เช่น ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานฯ ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนชุมชนหรือเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการแต่อย่างใด (มาตรา 9 และ 15) และในการดูแลรักษาอุทยานกำหนดให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมการจัดการแต่อย่างใด

ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรมีการจัดการตามจารีตประเพณี โดยใช้องค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่แม้มิได้อำนาจตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากร แต่กลับพบว่ามีความสำเร็จในการสงวน รักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันมีความร่วมมือในระดับท้องถิ่นโดยรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วมกันในหลายลักษณะ อาทิ การจัดทำและดำเนินโครงการของเครือข่ายอนุรักษ์โดยได้รับ

การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ การร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการป่าชายเลน การร่วมจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการจัดการทรัพยากรประมง และการร่วมจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ยกร่างโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2556: 14)

หากจะต้องมีการนำมาตรการการจัดการร่วมมาใช้กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ยังมีอุปสรรคและข้อขัดข้องในหลายเรื่อง ดังนี้

1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับองค์ความรู้ และความแตกต่างในหลักคิดและวิธีการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชน โดยที่รัฐมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร โดยใช้เทคนิคและองค์ความรู้สมัยใหม่ ในขณะที่ชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยใช้องค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นและจารีตประเพณี (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2543: 32-33)

2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานความคิดทางกฎหมายเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วม ที่ยังมีหลักการและวิธีการจัดการที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับชุมชน โดยที่รัฐถือว่าสิทธิในทรัพยากรเป็นสิทธิเชิงเดี่ยวผูกติดกับพื้นที่และทรัพยากร รัฐเป็นเจ้าของ และมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่ชุมชนเห็นว่าเป็นสิทธิเชิงซ้อน เป็นทรัพย์สินส่วนรวม ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยชุมชน (ชล บุนนาค, 2552: 8)

3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วนตามภารกิจขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีผู้เกี่ยวข้องหลาย

หน่วยงาน และความไม่ชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศอย่างบูรณาการ

4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าร่วมจัดการของชุมชนภายใต้นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งประชาชนและ/หรือชุมชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมจัดการด้วยการใช้สิทธิต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการจัดทำนโยบายและ/หรือกฎหมาย รวมถึงการดำเนินการตามนโยบายหรือการบังคับใช้กฎหมาย ที่ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องรูปแบบ ขอบเขต และรายละเอียดของการมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

บทความนี้จึงมีความประสงค์ที่จะนำเสนอแนวคิดและเหตุผลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นการจัดการร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสีย ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย พร้อมทั้งแนวทางแก้ไข หากจะต้องมีการนำมาตรการการจัดการร่วมมาใช้กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักการของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติว่า มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของการจัดการร่วมอย่างไร หรือไม่

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาทางเอกสารจากกฎหมายและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาแนวคิดและหลักการของการจัดการร่วมใน

ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมายในการจัดการร่วม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวคิด หลักการของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ
2. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพื่อการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการ

1. ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ

คำนิยามทางวิชาการด้านนิเวศวิทยา “ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึง “สิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยกระบวนการทางธรรมชาติ ทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ทั้งสิ่งที่สามารถเห็นได้และสิ่งที่ไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า และทั้งสิ่งที่สามารถจับต้องได้และสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ แต่ต้องมีประโยชน์ต่อมนุษย์ หรือสามารถนำมาพัฒนาเพื่อสนองประโยชน์แก่มนุษย์ในทางใดทางหนึ่ง” (พันธวัช สัมพันธ์พานิช, 2542: 4) หรือ “สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือมนุษย์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้” (นิวัติ เรื่องพานิชย์, 2533: 5)

ความหมายในทางกฎหมายของทรัพยากรธรรมชาติ ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติฉบับใด ได้กำหนดคำนิยามของคำดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ มีเพียงการให้คำนิยามประเภทของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทไว้ตามกฎหมายเฉพาะ อาทิ คำว่า “ป่า” และ “ไม้” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และคำว่า “สัตว์ป่า” ตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งความหมายเหล่านั้นเป็นไป

ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเฉพาะที่มุ่งเน้นการคุ้มครองทรัพยากรประเภทนั้นๆ เป็นสำคัญ

ทรัพยากรธรรมชาติในความหมายทั่วไป จะหมายถึงสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ ในขณะที่ทางด้านนิเวศวิทยาได้อธิบายว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และสามารถนำไปใช้ประโยชน์สนองตอบความต้องการของมนุษย์ได้ในมุมมองของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะหมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ครอบคลุมถึงการดูแลรักษา การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น

2. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน

โดยที่การจัดการโดยภาครัฐได้ก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับแนวคิดเรื่องของความเป็นรัฐ และกระบวนการสร้างความเป็นรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ปกครองดูแลกิจการภายในเขตแดนของตน ซึ่งรวมถึงการจัดการทรัพยากรในด้านต่างๆ และรัฐได้ขยายอำนาจไปให้เต็มพื้นที่ซึ่งเป็นเขตแดนของประเทศ การรับเอาระบบกฎหมายตะวันตก และความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง ทำให้เริ่มมีการแผ่ขยายอำนาจรัฐเหนือทรัพยากรที่ดินและป่าเพิ่มมากขึ้น โดยการใช้กฎหมายเป็นกลไกที่ลดทอนสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่ละน้อย โดยมีขั้นตอนการดำเนินการที่แบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณและคณะ, 2536: 32)

1. การอ้างสิทธิเหนือดินแดนเพื่อควบคุมพื้นที่ทั้งหมด โดยรัฐนำเอาระบบกรรมสิทธิ์แบบตะวันตกซึ่งยอมรับกรรมสิทธิ์เพียงสองประเภทคือ ทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของเอกชนมาใช้ จากนั้นรัฐจึงจัดทำแผนที่หมู่บ้าน ออกเอกสารสิทธิ และมอบที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ให้อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ มีการกำหนดพื้นที่ป่าสงวน และทำการจัดการป่าตามหลักแผนที่เพื่อ

เป็นการขยายอำนาจเข้าไปในเขตป่า กำหนดนิยามลักษณะของป่าเพื่อควบคุม โดยการออกกฎหมายในรูปแบบต่างๆ

2. การเข้ายึดครองพื้นที่และทยอยตั้งหน่วยงานในพื้นที่ต่างๆ เพื่อแสดงอำนาจรัฐ

3. การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรและประชาชนในท้องถิ่น เช่น การให้สัมปทานป่า การจัดการป่าเศรษฐกิจ การให้ธุรกิจขนาดใหญ่เช่าที่ดินเพื่อปลูกไม้โตเร็ว เป็นต้น

การสร้างอาณาเขตของรัฐจึงเป็นกระบวนการขยายอำนาจในการควบคุมทรัพยากรและประชาชนในพื้นที่ เพื่อสนองตอบความมั่นคงของรัฐ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีลักษณะของการจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ก่อให้เกิดความลึกลับในสังคมหลายประการ ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับป่าและทรัพยากรธรรมชาติแทบทั้งหมด มักมีลักษณะลิดรอนสิทธิชุมชน ด้วยการกำหนดสิทธิเหนือทรัพยากรว่าเป็นของรัฐ และโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรมาเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด โดยรวมศูนย์อำนาจการจัดการมาไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้ทรัพยากรส่วนรวมกลายเป็น “ของหลวง” ชุมชนจึงไม่มีส่วนร่วมในการดูแล

2. ระบบกฎหมายวางอยู่บนฐานคิดที่แยกคนและชุมชนออกจากป่า โดยมีสมมติฐานว่าคนอยู่ร่วมกับป่าอย่างสมดุลไม่ได้ ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการป่าตามแนวคิดตะวันตก ซึ่งขัดกับความจริงที่ว่าชาวบ้านสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืนมาหลายชั่วอายุคน

3. รัฐใช้เกณฑ์กรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรแบบตะวันตกมาเป็นหลักในการตรวจสอบสิทธิของเอกชนและชุมชนอย่างเคร่งครัด โดยรัฐยึดกฎหมายและองค์ความรู้ในแบบอย่างตะวันตกเป็นหลักในการจัดการป่าและที่ดิน โดยละเลยข้อเท็จจริงที่ว่าชุมชนในท้องถิ่นมีกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีดั้งเดิมเกี่ยวกับสิทธิประเภทต่างๆ ในการถือครอง

ที่ดินและป่า เช่น สิทธิการใช้ แต่รัฐกลับเพิกเฉย ไม่ยอมรับซึ่งนำไปสู่การขัดกันของกฎหมายกับจารีตประเพณี ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

4. รัฐบังคับใช้หลักเกณฑ์การบริหารจัดการทรัพยากรและการควบคุมเป็นการทั่วไปทั่วประเทศ โดยไม่จำกัดพื้นที่ ในขณะที่สภาพของป่าและวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นมีความหลากหลายยิ่งไปกว่านั้น รัฐมองว่าเป็นเพียงที่ดินที่ยังมีได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นป่า แม้จะไม่มีต้นไม้เหลืออยู่แล้วก็ตาม ก็ยังคงเป็นป่าอยู่ ในขณะที่ประชาชนมองว่าป่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมทางการผลิต

ปัจจุบันชุมชนต่าง ๆ ได้มีการตื่นตัวกับการจัดการปัญหาทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น ที่ดินป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคนในชุมชนร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนร่วมกัน ทั้งนี้ ปรากฏตัวอย่างชุมชนในหลายพื้นที่ที่มีการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง อาทิ พื้นที่ตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง มีการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีการทำข้อตกลงหรือกติการ่วมกันในการใช้เครื่องมือประมง การจับสัตว์น้ำ รวมทั้งการร่วมกันดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหินได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของชุมชน มีการสร้างกติการ่วมกันในการจัดการดูแลและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอื่นๆ ในชุมชน โดยเรียกว่า “ผังชุมชน” โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน สภาองค์กรชุมชนตำบลบ่อหิน มูลนิธิอันดามัน แกนนำชาวบ้าน และหน่วยงานต่างๆ

ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานร่วมกัน โดยมีการดำเนินการสำรวจปัญหาและความต้องการของชุมชน การร่างกติกาการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร การปลูกจิตสำนึกที่ดีในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติตำบลที่ใช้เป็นกฎกติกาในการปฏิบัติร่วมกันและรองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรของชุมชน เห็นได้ว่าชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนอย่างยั่งยืน เพราะชุมชนเชื่อว่าคนสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้และจะดูแลรักษาทรัพยากรร่วมกัน (เววดี ประเสริฐเจริญสุข, 2552: 9)

จากการที่ทั้งกฎหมายของรัฐและจารีตประเพณีของชุมชนจะต้องไปด้วยกัน ดังนั้นการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรส่วนรวม จึงต้องเริ่มต้นด้วยการปรับเปลี่ยนแนวคิดที่ว่า “รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรรัฐและองค์กรของรัฐเท่านั้นที่จะควบคุมและจัดสรรทรัพยากร” ไปสู่รากฐานแนวคิดใหม่ที่ว่า “ทรัพยากรเป็นของปวงชนและเป็นหน้าที่ของชุมชนและรัฐที่จะต้องร่วมกันรักษาและจัดการทรัพยากร” และนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรมีลักษณะที่กระจายอำนาจ และรับรองชุมชนและประชาชนให้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลง่ายๆ และเป็นธรรม

จึงมีแนวคิดที่จะบูรณาการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งสองรูปแบบเข้าด้วยกัน โดยมีหลักการที่เน้นให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการในทุกขั้นตอน ในการตัดสินใจเลือกแนวทางการดำรงชีพของตนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น และสภาพการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่นทั้งด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนอาจจะแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและความจำเป็นในด้าน

ต่าง ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งลักษณะและสภาพของทรัพยากรนั้น โดยเน้นให้มีการดำเนินการเพื่อไปสู่ข้อตกลงร่วมกัน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548: 104-105)

การจัดการร่วม คือ การดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่มีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ซึ่งแนวทางในการจัดการร่วมนั้นมีการแบ่งหน้าที่หรือบทบาทในการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม การดำเนินการด้วยวิธีการจัดการร่วมจะคำนึงถึงการพัฒนาระบบการจัดการ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน และระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดการร่วมจึงให้ความสำคัญกับคนและพฤติกรรมของคนมากกว่าความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีชนิดใดชนิดหนึ่ง (Augustinus, 2002: 1)

ในทางทฤษฎีการให้สิทธิการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติแก่ชุมชน จะต้องมีการกำหนดพื้นที่อย่างชัดเจน และให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากร จะมีผลเป็นการกันบุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกของชุมชนออกไปจากการใช้ทรัพยากรนั้น หรือที่เรียกกันว่า "สิทธิหน้าหมู่บ้าน" หรือ "สิทธิหน้าบ้าน" ควบคู่กันไปกับสิทธินี้ก็คือ การมีกฎเกณฑ์ในกลุ่มเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร ตลอดจนการบังคับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้น องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดการแบบนี้คือ จะต้องมีการสร้างของชุมชนที่เข้มแข็งและชัดเจนเพียงพอ ที่จะสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันและบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามได้ นอกจากนี้จะต้องให้อำนาจตามกฎหมายแก่ชุมชนอีกด้วย

การให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมแก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมีวิถีชีวิตอยู่กับทรัพยากร แต่ก็ไม่ได้รับผลพวงความมั่งคั่งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร อีกทั้งยัง

จะช่วยให้การบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรของรัฐเกิดประสิทธิผลมากขึ้น เนื่องจากรัฐไม่มีกำลังบุคลากรและทรัพยากรเพียงพอที่จะดูแลทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังทำให้มีโอกาสได้อาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชนในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น แทนที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องที่กำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนได้

สภาพปัญหาทางกฎหมายของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

(1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน เนื่องจากโครงสร้างของกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน โดยที่องค์กรเหล่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่แยกส่วนหลายฉบับ เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดการ

โดยที่กฎหมายต่างให้อำนาจองค์กรของรัฐในการใช้อำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามประเภทของทรัพยากร ภายใต้ภารกิจขององค์กรที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

ในเรื่องดินและการใช้ที่ดิน จะอยู่ในความดูแลของกรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินและสำนักผังเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน กรมพัฒนาที่ดินมีภารกิจในการพัฒนาที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม สำนักงานปฏิรูปที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการเกษตรและพาณิชยกรรม

ในเรื่องน้ำและการประมง โดยที่กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ในการขุดลอก

ซ่อมหรือดัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างในทางน้ำชลประทาน และกรมเจ้าท่า มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในการดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลองในเขตน่านน้ำไทยได้ โดยมีกรมประมง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อการทำประมง ทั้งประมงน้ำจืดและประมงทางทะเล

ในเรื่องป่าไม้และสัตว์ป่า มีกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าว โดยที่กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองทั้งต้นไม้ที่ประกอบขึ้นเป็นป่าไม้และพื้นที่ป่าซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดูแลรับผิดชอบทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศอย่างเป็นองค์รวม แต่จำกัดเฉพาะในเขตอุทยานเท่านั้น

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำ กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งระบบ เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจของหน่วยงานในเชิงบูรณาการ โดยให้มีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริม รักษา สภาพความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง กฎหมายนี้ยังส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และความช่วยเหลือด้านต่างๆ อันเป็นสิ่งจูงใจให้มีการยอมรับ ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ

จากการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงาน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ทำให้ยากลำบากในการจัดการทรัพยากร จึงสมควรจะต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และมาตรการของกฎหมายที่ซ้ำซ้อนทุกหน่วยงานต่างเห็นความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงประสงค์ที่จะเข้ามาร่วม โดยมีได้พิจารณาถึงองค์ประกอบสำคัญต่างๆ เช่น องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ตลอดจนความพร้อมของทรัพยากรบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้จะมีความซ้ำซ้อนทางด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นแล้ว ยังเป็นการปิดโอกาสมิให้หน่วยงานอื่นที่มีพันธกิจโดยตรงเข้าไปดำเนินการในสิ่งที่สมควรด้วย ภาครัฐได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 นำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้วก็ตาม แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามานานการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้

การขาดผู้รับผิดชอบหลักในเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คำว่าผู้รับผิดชอบหลัก หมายถึงพันธกิจที่ได้รับมอบหมายและหมายรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอีกด้วย ดังเช่นในการจัดการทรัพยากรน้ำปัจจุบันจะเห็นได้ว่า กรมทรัพยากรน้ำ มีพันธกิจทางด้านการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ แต่ยังคงขาดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ถึงแม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 หรือตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 หรือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมีและสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวได้ก็ตาม แต่การจัดการทรัพยากรน้ำยังคงต้องการการบูรณาการ หน่วยงานและกฎหมายเข้าด้วยกัน หรือจัดให้มีกฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยงานกลาง คอยอำนวยความสะดวกให้มีการใช้กฎหมายพร้อมกับการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีการมอบอำนาจให้กับจังหวัดและท้องถิ่น อันจะเป็นการช่วยลดความซ้ำซ้อน ประสานการปฏิบัติ ก็จะทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำรวมถึงการขุดลอกลำน้ำสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในประเด็นเดียวกันนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่นเดียวกัน

(2) การกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ เกิดความสับสนระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจเดิมกับองค์กรท้องถิ่นผู้รับโอนอำนาจ ทำให้เกิดช่องว่างของการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรทำอย่างบูรณาการ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือทางนโยบายและกฎหมายโดยรวมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สอดคล้องกันโดยระดมสรรพกำลัง สติปัญญา ความรู้ความสามารถและความร่วมมือจากระดับชาติลงไปจนถึงระดับชุมชนในท้องถิ่น ดังนี้

ในระดับชาติ รัฐธรรมนูญ ได้วางรากฐานการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน โดยรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว นั้น นอกจากนี้ในการจัดการและการได้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว รัฐธรรมนูญ

ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนอีกด้วย

ในระดับท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ ได้วางรากฐานทางนโยบายในการกระจายอำนาจการปกครอง การบริหารจัดการไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิ่งต่างๆ ที่กระทบกับวิถีชีวิตของตน โดยได้จัดวางนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีระเบียบเป็นขั้นตอน โดยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผล

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเห็นว่า มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมการถ่ายโอนอำนาจของราชการส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้อำนาจเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในท้องถิ่น และการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ในเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน รวมถึงการสร้างและการบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ซึ่งการดำเนินการยังไม่สมบูรณ์ เพียงแต่เป็นปัญหาทางปฏิบัติในการใช้อำนาจบริหารที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้น ทำให้เกิดช่องว่างของการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในท้องถิ่น

(3) การใช้สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญฯ คุ้มครองสิทธิของชุมชนที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ตลอดจนสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนไว้ แม้จะมีการรับรองสิทธิชุมชนในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยเฉพาะ แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ชุมชนซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้หรือนอกพื้นที่ป่าไม้จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว หรือปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งรัฐได้ลิดรอนสิทธิของชาวบ้านกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าก่อนจะถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ¹

ตามสภาพปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติยังมีกลุ่มคนได้รับผลกระทบจากการ

ดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่แม้จะทำไปเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าหรือพื้นที่สีเขียวของประเทศก็ตาม แต่ความเข้าใจที่ว่าต้องแยกกลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่าโดยตรงออกจากพื้นที่ป่าไปเพื่อที่จะอนุรักษ์ป่าไม้นั้น อาจจะไม่ใช่ความเข้าใจที่ถูกต้องตามความเป็นจริง เพราะโดยปกติของกลุ่มคนหรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาแต่ดั้งเดิมนั้น จำต้องพึ่งพิงป่าในการดำรงชีวิต ดังสำนวนที่ว่า “ป่าอยู่ คนอยู่” ซึ่งทำให้แปลความได้ว่า โดยธรรมชาติของชุมชนป่าย่อมจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าในลักษณะที่สมดุลและยั่งยืนด้วย และในทางกฎหมาย นอกจากประเทศไทยจะละเมิดกติการะหว่างประเทศว่าด้วยเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าแล้ว

มีประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้แล้วว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนในกรณีนี้จะกระทำได้อาจต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้ต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น อีกทั้งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะจำกัดโดยกระทบกระเทือนสาระสำคัญของตัวสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ เมื่อรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้เช่นนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงจำเป็นที่จะต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เช่น ในเรื่องของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล รัฐธรรมนูญกำหนดว่าสามารถจำกัดสิทธิในเรื่องนี้ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อาจมีเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญต้อง

¹ ตัวอย่างกรณีของชาวบ้านแม่หมี่ จังหวัดลำปาง ซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่ป่ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2383 ก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อนในปี พ.ศ. 2531 ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถจะใช้วิถีชีวิตแบบเดิมได้ หรือในช่วงปี พ.ศ. 2529 ก็มีการบังคับให้ชาวบ้านแถบภาคอีสานโยกย้ายออกจากพื้นที่ป่า การให้ชาวบ้านย้ายที่ตั้งถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่นนั้นย่อมกระทบต่อวิถีชีวิต การประกอบอาชีพและคุณภาพชีวิต

กำหนดว่าให้กระทำได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาแห่ง บทบัญญัติในส่วนสิทธิชุมชน เห็นได้ว่า การจำกัด สิทธิในส่วนนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าให้กระทำ ได้

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสภาพปัญหา จากข้อเท็จจริงข้างต้นที่ชุมชนหรือชาวบ้าน กลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าก่อนจะถูกประกาศ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่อาจใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อุทยานได้ทั้งนี้เป็นไป ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (โปรดดูมาตรา 16 และมาตรา 17) ซึ่งเป็นกฎหมาย จำกัดสิทธิ (ตามรัฐธรรมนูญ) ในกรณีนี้ไว้ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า หากรัฐธรรมนูญไม่ ได้กำหนดให้จำกัดการใช้สิทธิชุมชนได้ โดยเฉพาะ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแม้ จะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั้นโดยตรงเพื่อการดำรงชีวิตก็ตาม แต่พระราช บัญญัติอุทยานแห่งชาติกลับกำหนดเรื่องของการ คุ่มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติที่เป็นการ จำกัดสิทธิของชุมชนในกรณีดังกล่าว ทำให้เกิด ประเด็นที่น่าศึกษาว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือมีกฎหมาย อื่นใดที่เป็นการจำกัดสิทธิชุมชนในเรื่องเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติอีกบ้าง ซึ่งอาจเป็นกฎหมายที่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในส่วนนี้

ประเด็นข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับ กรณีปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าหรือปัญหาของชุมชน ที่อาศัยอยู่ในป่า ซึ่งพบว่ามีการคุกคาม หรือลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าจริง ดังจะเห็น ได้จากการที่คณะรัฐมนตรี² ได้มีมติเห็นชอบหลัก การ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินใน พื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ² ซึ่งกำหนด แนวทางการดำเนินการในเรื่องของการตรวจพิสูจน์

และรับรองสิทธิการอยู่อาศัยและ/หรือทำกินไว้ โดย มีการกำหนดเรื่องของการตรวจพิสูจน์ว่าเป็นผู้ที่อยู่ อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าหรือไม่ด้วย ในกรณีนี้จึงเป็นกรณีตัวอย่างที่จำเป็นต้องทำการ ศึกษาสิทธิของกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในป่าหรือชุมชน ที่อาศัยอยู่ในป่ามาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่า ซึ่งนอกจากจะถูกลดทอนเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่ อยู่อาศัยแล้ว ยังถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วย

บทสรุป

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ จะได้รับรองสิทธิ ของชุมชนในการใช้ประโยชน์และมีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ก็ตาม ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิในเชิงเนื้อหา แห่งสิทธิ ในการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ พบว่ายังมีปัญหา ข้อขัดข้องทางกฎหมายหลายประการ ได้แก่ การ จัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ หลายหน่วยงาน เนื่องจากโครงสร้างของกฎหมาย ที่มีลักษณะแยกส่วนเกิดการทับซ้อนของอำนาจ หน้าที่ในการจัดการ การกระจายอำนาจปกครอง ไปสู่ท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ เกิดความสับสนระหว่ งองค์กรผู้ใช้อำนาจเดิมกับองค์กรท้องถิ่นผู้รับโอน อำนาจ ทำให้เกิดช่องว่างของการใช้อำนาจใน การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น การใช้สิทธิของ ชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ บำรุง รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม ในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่าง รุนแรง ยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติไม่ ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วย ที่ดิน กฎหมายว่าด้วยสัตว์ป่า หรือกฎหมายว่าด้วย สิ่งแวดล้อมก็ตาม ที่บัญญัติรายละเอียด เจือปนไข

² มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 (ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว 8113 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้)

และ/หรือวิธีการใช้สิทธิของชุมชนและประชาชนในการเข้าร่วมจัดการการใช้ประโยชน์หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนั้นไว้แต่อย่างใด จึงควรที่จะได้มีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของการใช้สิทธิดังกล่าวอัน

เป็นการรับรองสิทธิในเชิงกระบวนการ เพื่อให้ชุมชนและประชาชนจะได้ใช้สิทธิทางกฎหมายในการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง

เอกสารอ้างอิง

- โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง. (2548). *คู่มือการจัดการร่วม*. กรุงเทพมหานคร.
- ชล บุนนาค. (2552). *แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ประสบการณ์จากต่างประเทศ และแนวคิดในประเทศไทย*. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.
- ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กรม. (2556). *คัมภีร์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- นิวติ เรื่องพานิช. (2542). *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: รั้วเขียว.
- บรรจง นะแส และคณะ. (2545). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). *ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. (2549). *การจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยสันติวิธี*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เรวดี ประเสริฐเจริญสุข. (2552). *สิทธิชุมชน มิติประมงพื้นบ้าน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2548). *เอกสารประกอบการอบรม เรื่องชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). *พลวัตในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อรรถัย กักผล. (2554). *คู่มือคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์.
- National Research Council. (1986). *Proceedings of the Conference on Common Property Resources Management*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Ostrom, E. (1999). *Coping with tragedies of the commons*. American Review of Political Science, 2: 493-535.
- Plummer, R., Fitzgibbon, J. (2004). *Co-management of Natural Resources: A Proposal Framework*. Environmental Management.