

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยต้องประสบกับสภาวะปัญหาจากวิกฤตทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ที่สำคัญ 2 ประการในขณะนี้ ก็คือ

1. ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายล้างและได้รับความเสียหาย
2. ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติความไม่ได้รับการดูแล บำรุงรักษา

ปัญหาที่เกิดขึ้นสองประการดังกล่าวข้างต้นนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับ จนยากที่จะเยียวยาให้กลับคืนมาได้ดังเดิม ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยได้เริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาประเทศไปด้วยการพัฒนาการทางด้านอุตสาหกรรม ที่สามารถนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศมาใช้เป็นวัตถุดิบในการสร้างผลิตผลทางด้านอุตสาหกรรม การที่ประเทศไทยมีนโยบายเพื่อเร่งรัดการพัฒนาให้เข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมโดยเร็วเช่นนี้ ก็เพราะมีฐานความคิดและความเชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมจะนำมาซึ่งความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และระดับของความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ จะเป็นปัจจัยชี้วัดระดับของการพัฒนาประเทศโดยรวมต่อไป ดังที่รัฐบาลในสมัยนั้นได้กำหนดนโยบาย เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในกระบวนการพัฒนาในแนวนี้นั้น โดยกำหนดเป็นคำขวัญที่ว่า “งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” หรือ “น้ำใส ไฟสว่าง ทางเจริญ” เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามของรัฐที่จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาและความเจริญเช่นเดียวกับประเทศต้นแบบของการพัฒนาและความเจริญ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศในยุโรปตะวันตกอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของไทยเป็นอย่างมากในขณะนั้น

คำว่า “พัฒนา” หรือ “เจริญ” นี้ได้ถูกนำเอามาตัวแปรที่เป็นปริมาณโดยตรงกับตัวเลขดัชนีวัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือตัวเลขของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Products (GDP)) หรือตัวเลขของมวลรวมการผลิตของชาติ (Gross National Products (GNP)) ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาหรือความเจริญเป็นระดับที่เท่าใด ก็โดยอาศัยเทียบเคียงเอาจากตัวเลขดัชนีดังกล่าว ซึ่งถ้าตัวเลข GDP หรือ GNP สูงก็แสดงว่ามีการพัฒนาที่สูงขึ้น ความพยายามที่จะให้

ตัวเลข GDP และ GNP สูงขึ้นนี้ แม้รัฐบาลในสมัยต่อๆ มาทุกรัฐบาลก็ยังพยายามให้เป็นไปในทิศทางนี้เกือบทุกรัฐบาล ความพยายามที่จะให้มีการพัฒนาประเทศโดยอาศัยตัวเลขความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว มาเป็นเครื่องชี้วัดระดับของการพัฒนาประเทศโดยรวมนั้น ในอีกด้านหนึ่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศได้ถูกนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตทางอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังถูกทำลายล้างลงไปเป็นอย่างมากอีกด้วย และยักรวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นมลภาวะ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายล้างลงเป็นอย่างมากนี้ ส่งผลให้สภาพดินฟ้าอากาศมีสภาพแปรปรวนและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น ในฤดูฝนมีปริมาณน้ำฝนน้อยลง ในฤดูร้อนก็จะเกิดความร้อนและแห้งแล้งเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติที่เคยเป็นอยู่ จนเกิดสภาวะขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงขึ้นทั่วประเทศ เช่นในปี พ.ศ. 2548 ได้เกิดสภาวะแห้งแล้งจนปริมาณน้ำที่อ่างเก็บน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา แห้งขอด จนต้องมีการอาศัยการทำฝนหลวงเพื่อแก้ไขปัญหาแห้งแล้งดังกล่าว และแม้ปริมาณน้ำฝนจะน้อยลงแต่เมื่อมีฝนตกลงพื้นดินกลับไม่สามารถดูดซับน้ำไว้ได้เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ลดลงไปเป็นจำนวนมาก จึงเกิดกรณีอุทกภัยขึ้นโดยฉับพลัน เช่น ในช่วงเดือนกันยายน ถึง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดปัญหาน้ำท่วมขึ้นทั่วประเทศถึง 46 จังหวัด ปัญหาการขาดแคลนน้ำอันเนื่องมาจากความแห้งแล้ง และการเกิดปัญหาอุทกภัยที่ต่อเนื่องกันนี้ เป็นผลโดยตรงมาจากพื้นที่ป่าไม้ลดจำนวนลงจนเหลือไม่ถึงร้อยละ 20 ของพื้นที่ทั้งประเทศ นอกจากนั้นยังมีปัญหาของสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ เช่น กรณีแม่น้ำพองที่จังหวัดขอนแก่นเน่าเสีย ชาวบ้านบ้านคลิตี้ล่างที่จังหวัดกาญจนบุรีได้รับสารพิษของตะกั่วจากการอาศัยบริโภคอุปโภคน้ำในลำห้วยคลิตี้ ชาวบ้านอำเภอแม่เกาะ จังหวัดลำปางได้รับผลกระทบจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงผลิตกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครได้รับสารพิษจากไอเสียของรถยนต์ตามท้องถนน รวมทั้งที่จังหวัดเชียงใหม่ประชาชนก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาหaze ล้นเมือง เป็นต้น

นอกจากสภาพปัญหาดังกล่าวจะได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และได้ขยายตัวไปตามจังหวัดต่างๆ ในทุกภูมิภาคของประเทศไทยโดยไม่มีทีท่าว่าจะสามารถหยุดยั้งได้ในขณะนี้แล้ว ปัญหาที่แทรกซ้อนเข้ามาและทำท่าว่าจะเป็นปัญหาในระดับประเทศต่อไป หากไม่สามารถแก้ไขได้ทันท่วงทีก็คือปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม กับส่วนกลางที่เข้ามาจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ เช่น ปัญหาการวางท่อส่งก๊าซยาดานา จังหวัดกาญจนบุรี การวางท่อส่งก๊าซจะนะ จังหวัดสงขลา การสร้างโรงผลิตกระแสไฟฟ้าที่บ้านบ่อนอก

หินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ การทำเหมืองแร่โปแตส จังหวัดอุดรธานี การสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ การสร้างเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รวมตัวกันเรียกร้องคัดค้านโครงการที่รัฐได้ริเริ่ม แต่เป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ที่กำลังจะถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากโครงการต่างๆ ของรัฐดังกล่าว

การเกิดกรณีโต้แย้งคัดค้านโครงการต่างๆ ของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต่างๆ ทั่วประเทศในขณะนี้ ก็เพราะว่าพื้นที่ของประเทศเริ่มจะหนาแน่นด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเกือบ 70 ล้านคน ในขณะที่พื้นที่ของประเทศมีเท่าเดิมคือประมาณ 320 ล้านไร่ หรือประมาณ 500,000 ตารางกิโลเมตร เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรธรรมชาติกลับมีปริมาณที่ลดลง ความจำเป็นในการที่จะหวงกันเอาไว้เพื่อการดำรงชีพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และเหลือเอาไว้ให้คนในรุ่นต่อไปในอนาคตมีโอกาสได้ใช้สอยจึงเกิดขึ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นมานานแล้วนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการของรัฐโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนผู้มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้สถานการณ์ของปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาทับถมและทวีความรุนแรงขึ้นไปเรื่อยๆ ตามลำดับทางออกหนึ่งของปัญหานี้จึงน่าจะอยู่ที่ว่า การที่ประชาชนตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนกระจายตัวกันอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศของทั้ง 76 จังหวัด ในลักษณะของการรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเกือบทั้งสิ้น และประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีวิถีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงน่าจะได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตน

การเข้ามามีส่วนร่วมชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับภาครัฐ เป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง ที่จะส่งผลให้การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่จะต้องเป็นความร่วมมือและร่วมใจระหว่างประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางความเป็นจริงภายใต้

บทบัญญัติของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการร่วมกันอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน และดำรงอยู่ได้จนถึงประชาชนในรุ่นต่อไป ไปในอนาคตโดยไม่เสื่อมสลายสูญสิ้นไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำเสนอทางเลือกหนึ่ง ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติที่กำลังเสื่อมโทรมลงไปในทุกขณะ จนเป็นวิกฤติปัญหาของประเทศไทย ในขณะนี้ หากปัญหานี้ยังคงดำรงอยู่โดยไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง อีกทั้งหากยังขาดการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังแล้ว ก็จะทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เหตุที่ผู้วิจัยเลือกนำเสนอหัวข้อนี้ก็เพราะมีความเชื่อว่า การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการและการดำเนินการเท่าที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลดลงได้ ในทางตรงกันข้ามกลับจะยิ่งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้เพราะกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา ล้วนแล้วแต่เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่รวมตัวกันอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งกระจายกันอยู่ตามชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมทั่วประเทศ ซึ่งประชาชนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีวิถีชีวิตที่สัมพันธ์อยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ ตลอดเวลา การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่เคยมีการตรากฎหมายรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัย ว่าด้วยสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขึ้น เพื่อเป็นการศึกษาปูพื้นฐานให้กับทิศทางการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

โดยที่การศึกษาวิจัยนี้ มุ่งเน้นศึกษาถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นขอบเขตของการวิจัยจึงกำหนดตัวแปรที่จะใช้ทำการศึกษาวิจัย ดังนี้คือ

1. ลักษณะของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในประเทศไทย โดยได้ศึกษาในแง่มุมมองของประวัติศาสตร์ โบราณคดี วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ของประชาชนที่รวมกันอยู่โดยสืบสานความ

เป็นท้องถิ่นให้ตกทอดต่อกันมาจนมาถึงคนในรุ่นปัจจุบัน โดยแยกชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในประเทศไทยออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ โดยในบทนี้จะได้ศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย

2. แนวความคิดเพื่อส่งเสริมสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเน้นศึกษาสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ที่มีรัฐธรรมนูญและกฎหมายในลำดับรองเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

3. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามกฎหมายในการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นการศึกษาถึงสิทธิตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันบัญญัติรับรองไว้

4. หลักกฎหมายเพื่อส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้ศึกษาแนวความคิดจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาจากตัวอย่างของประเทศที่มีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวความคิดตามหลักกฎหมายไทยด้วย

สมมติฐานของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้กำหนดสมมติฐานไว้ว่า สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิทธิที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเคยมีอยู่แต่เดิม ที่รัฐสามารถให้การรับรอง โดยอาศัยหลักกฎหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นงานศึกษาวิจัย งานวิชาการ และบทความ ทั้งภาคภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยแบ่งเอกสารเป็นกลุ่มๆ ดังนี้ คือ.-

กลุ่มที่ 1 ศึกษาเอกสารการค้นคว้าของนักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ รายงาน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต่างๆ ในประเทศไทย

กลุ่มที่ 2 ศึกษาเอกสารวิชาการทางด้าน รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา ที่เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

กลุ่มที่ 3 ศึกษาเอกสารว่าด้วยหลักกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กลุ่มที่ 4 ศึกษาเอกสารที่เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่น

กลุ่มที่ 5 ศึกษาเอกสารงานวิจัยของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระบบประชาสังคม (Civil Society)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การศึกษานี้ต้องการนำเสนอให้เห็นว่า การที่ประเทศไทยประกอบด้วยชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิมจำนวนมากกระจายตัวอยู่ตามทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้ ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน เพื่อดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ แตกต่างกันอย่างมากมาย ซึ่งหากรัฐส่งเสริมให้ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเหล่านั้น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ อนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมายแล้ว ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้มี การอนุรักษ์และการจัดการไปในทิศทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน อันจะเป็นการช่วยให้รัฐโดยรวม ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การนำเสนองานวิจัยนี้ ก็เพื่อให้เป็นแนวความคิด ในการผลักดันให้เกิดการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองสิทธิการมีส่วนร่วม ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยต่อไป