

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้เริ่มศึกษาว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมควรมีลักษณะทางกายภาพอย่างไร มีลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ภาษา วิถีชีวิต และทัศนคติทางความเชื่อ และศาสนา เป็นอย่างไร ซึ่งจากการศึกษาพบว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถพบได้แทบทุกท้องที่ในทุกจังหวัดของประเทศไทย มีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ประจำท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามภูมิภาคต่างๆ แต่มีลักษณะร่วมกันที่ได้จากการศึกษา คือ เป็นสังคมที่เกิดขึ้นจากการหล่อหลอมทางด้านจิตใจ ความคิด ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ภาษา ศาสนา จนมีสภาพเป็นวิถีชีวิตแบบเดียวกัน มีการผลิตแบบเดียวกัน มีวิธีการผลิตโดยอาศัยภูมิปัญญาของท้องถิ่นเป็นหลัก จนเป็นอัตลักษณ์ประจำท้องถิ่นที่แตกต่างกันไปตามสภาพแห่งท้องถิ่นและท้องที่ ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือการสืบทอดขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ภาษา โดยมีศาสนาเป็นศูนย์กลางความเชื่อและที่พึ่งทางด้านจิตใจ มีการผลิตจากการเกษตรที่อาศัยพื้นที่ในการเพาะปลูก และอาศัยฤดูกาลในการผลิต มีภาษาถิ่นที่แตกต่างกันไปตามภูมิภาคคือ ภาษาเหนือ ภาษาอีสาน ภาษาภาคกลาง และภาษาไทยใต้ โดยใน 4 กลุ่มภาษานี้ก็มีลักษณะที่ต่างกันอยู่ภายในกลุ่มภาษาด้วย การสืบทอดวิถีชีวิตจะเป็นแบบมรดกตกทอดจากรุ่นพ่อแม่ปู่ย่าตายายไปสู่รุ่นลูก หลาน เหลน และต่อไป จึงเป็นความต่อเนื่องของการสืบต่อวิถีชีวิตที่แทบจะไม่เปลี่ยนแปลง แม้จะได้รับผลกระทบจากวัฒนธรรมจากภายนอกก็ตาม วิถีชีวิตที่สืบเนื่องต่อกันมาเป็นลำดับของผู้คนที่เกี่ยวข้องกันทางสายเลือด ความเป็นญาติพี่น้อง มีความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันอย่างแน่นแฟ้น ผูกพันต่อท้องถิ่นที่อยู่อาศัย มีชีวิตผูกพันและขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ ในลักษณะที่ปรากฏออกมาภายนอกกว่าเป็นผู้รักในถิ่นที่อยู่อาศัยของตน วิถีชีวิตที่ว่าเป็นจึงเป็นรูปธรรมของคำว่าดั้งเดิม ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องถูกจำกัดว่ามีอายุมาแล้วไม่น้อยกว่ากี่ปี โดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสภาพเป็นองค์กรประชาสังคมประเภทที่ไม่เป็นทางการ หรือองค์กรที่มีได้มีสภาพทางกฎหมายรองรับให้เป็นนิติบุคคล กล่าวคือเป็นกลุ่มของบุคคลที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ มีฐานะเป็นหน่วยย่อยทางสังคมซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะอำนาจทางปกครองเท่านั้น

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันนี้สภาพของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต่างๆ กำลังประสบปัญหาวิกฤต กล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มขาดแคลนลงไปทุกขณะไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ แหล่งน้ำ ทรัพยากรประมง แหล่งแร่ โดยมีสาเหตุแห่งการขาดแคลนมาจากการที่รัฐได้นำเอาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นออกแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบของสัมปทานให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของทุนจากที่อื่น อันเป็นการกันชาวบ้านออกจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในขณะที่เดียวกันบางชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็กำลังประสบกับปัญหาความเสียหายจากมลพิษที่เกิดจากการปล่อยทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม หรือได้รับอนุญาตจากรัฐ จนเป็นเหตุให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้รับความเสียหาย

ปัญหาจากวิกฤตที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น เกิดขึ้นมาจากการบริหารจัดการ การดูแลรักษาของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นมา และนำมาบังคับใช้โดยหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยและครอบครองพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของทรัพยากรธรรมชาติที่สืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความผูกพันและจำเป็นต้องพึ่งพิงอาศัยแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ ดังนั้นการที่รัฐได้จัดการทรัพยากรธรรมชาติไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จึงส่งผลให้ปัญหาจากวิกฤตดังกล่าวทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จากการศึกษพบว่าปัญหาจากวิกฤตดังกล่าวสามารถที่จะแก้ไขได้ โดยการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมจากสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ เอง โดยมีแนวความคิดเพื่อส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้คือ

1. ทรัพยากรธรรมชาติในฐานะเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน
2. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในฐานะเป็นสถาบันผู้ใช้สิทธิในทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินของรัฐ
3. การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
4. การกระจายอำนาจการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
5. การเสริมสร้างสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่ให้การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในรูปของกฎหมายและในรูปของการบริหารราชการต่างๆ กล่าวคือ

1. ตามความในบทบัญญัติมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้เคยบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้มีการกำหนดรายละเอียดของการรับรองสิทธิเช่นว่านี้ไว้ในกฎหมายลำดับรองที่จะได้บัญญัติขึ้นในภายหลัง แต่ปรากฏว่าระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปีที่มีการยกเลิกไปใน พ.ศ. 2549 รัฐไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายในลำดับรองดังกล่าวแต่อย่างใด

2. กฎหมายทางด้านการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของไทยส่วนใหญ่ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้โดยตรง เพียงแต่มีกฎหมายบางฉบับที่ให้สิทธิเช่นว่านี้แก่ประชาชนทั่วไป คือ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3. สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่มีการรับรองไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบการปกครองครอบคลุมถึงพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีเพียงอำนาจหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การสาธารณสุข ปลอดภัย การสาธารณสุข การรักษาความสะอาด แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาตินั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

4. สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่มีการรับรองไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนภูมิภาค (ราชการส่วนกลาง) คือ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมถึงพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วยนั้น เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคก็คืออำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติฉบับต่างๆ อย่างเต็มที่

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ยังไม่มีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ในกฎหมายเลยก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่ายังมีหลักกฎหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หลายประการดังต่อไปนี้ คือ

1. การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในรูปแบบของ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การปกป้องคุ้มครอง การควบคุมและจัดการ
2. การรับรองสถานภาพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้เป็นองค์กรประชาสังคมที่มีความเป็นอิสระ
3. การให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
4. สิทธิการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อภาครัฐในการพิจารณาอนุมัติโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
5. สิทธิในการให้ความเห็นต่อการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
6. สิทธิได้รับค่าเสียหายและค่าชดเชยกรณีทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
7. สิทธิของผู้เสียหายในฐานะเป็นผู้ครอบครองและดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแทนรัฐ

หลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถรับรองได้ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 7 ให้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์กรเอกชนซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ได้รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งก็จะทำให้ชุมชนท้องถิ่น

ดั้งเดิมสามารถอาศัยสิทธิต่างๆ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราอื่นๆ ต่อไปได้ เช่น สิทธิได้รับการช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการตามมาตรา 8 สิทธิการเข้าถึงเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 (4) เป็นต้น

การนำเสนอแนวความคิด และรูปแบบของสิทธิทางกฎหมายเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ เพราะจากการศึกษาพบว่าจากในอดีตที่ผ่านมาชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทย สามารถที่จะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ ให้เกิดความยั่งยืนจนมาถึงปัจจุบันนี้ได้ โดยการอาศัยภูมิปัญญาที่มีอยู่ภายในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเอง ดังนั้นหากรัฐเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับที่มากขึ้นกว่าเดิมแล้ว ก็จะทำให้การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และนอกจากนั้นยังจะเป็นการช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างความต้องการของส่วนกลางกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นลงได้ด้วย.