

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมา นั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย ได้มีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมาก นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปิดรับแนวความคิดของการพัฒนาเพื่อความทันสมัย (Modernization) เข้ามาแทนที่กระบวนการจัดการและการพัฒนาแบบดั้งเดิมของไทยที่มีการจัดความสัมพันธ์ของชุมชนในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่มีลักษณะของการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของจารีตประเพณีและเป็นไปโดยอิสระ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นเรื่องที่รัฐปล่อยให้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ ใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรกันเองโดยจะมีลักษณะที่เป็นการพึ่งตนเองเป็นหลักและอิงอยู่กับฐานทรัพยากรที่ชุมชนตั้งอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรดิน น้ำ และป่า ในสภาพเช่นนี้ชุมชนได้มีการพัฒนาวิถีชีวิตและแบบธรรมเนียมปฏิบัติภายในชุมชนก่อให้เกิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนและสถาบันภายในชุมชนในด้านต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างจำกัดและเป็นไปเพื่อความอยู่รอดของชุมชน ส่งผลให้จารีตประเพณีและแบบธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวได้รับความเคารพและมีการปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่องภายในชุมชน และเพื่อให้การจัดการความสัมพันธ์ดังกล่าวดำเนินต่อไปได้ชุมชนจึงได้สร้างกลไกในทางสังคมเข้ามาจัดการ อาทิเช่น การนับถือผีบรรพบุรุษ รวมถึงพิธีกรรมต่าง ๆ ที่ผูกติดกับทุกๆ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต ซึ่งรวมถึงพิธีกรรมในด้านการผลิตเพื่อยังชีพที่เชื่อมโยงความเชื่อต่าง ๆ เข้ากับการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติด้วย

ทั้งนี้ ก่อนการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 อำนาจรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาควบคุมชี้แนะ หรือการกำหนดให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐก็ตาม ลักษณะดังกล่าวทำให้แนวความคิดในเรื่องจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนยังคงมีบทบาทและความสำคัญต่อวิถีชีวิตของสังคมไทยควบคู่ไปกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนอย่างกลมกลืน โดยรัฐจะเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการปกครองในเรื่องสำคัญเพียงบางประการ อาทิเช่น การจัดเก็บภาษีอากรและการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ต่อมาภายหลังเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการบริหารแผ่นดิน แนวความคิดในเรื่องการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศตะวันตกได้ถูกนำเข้ามาใช้ในบริบทของแนวความคิดในเรื่องกระบวนการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่โดยรัฐได้เริ่มรวมอำนาจในการจัดการด้านต่างๆ เข้าสู่ศูนย์กลางในลักษณะของรัฐรวมศูนย์

อำนาจซึ่งมีความจำเป็นในขณะนั้น มีการแทรกแซงอำนาจทางการเมืองการปกครองจากรัฐส่วนกลางไปสู่ชุมชนหรือท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อแบบแผนในการดำรงชีวิตของชุมชน ระบบเครือญาติ ระบบผู้อาวุโส และความเชื่อต่าง ๆ ในชุมชน รวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ของชุมชน

นอกจากนั้น การนำระบบการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนา แนวความคิดในด้านการวางแผนการจัดการจากส่วนกลางหรือจากบนลงล่าง(Top Down Planning)ได้ถูกนำมาใช้ การรับแนวความคิดในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ความหมายของการพัฒนาในขณะนั้นมุ่งไปสู่การพัฒนาเพื่อเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการจัดโครงสร้างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อรองรับการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวเป็นลำดับ ตั้งแต่การกำหนดอำนาจรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของท้องถิ่นหรือชุมชน อาทิ เช่น การจัดตั้งกรมป่าไม้เข้ามาดูแลจัดการทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น โดยวางนโยบายและกฎหมายควบคุม ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ “เพื่อรักษาสีเขียวของประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศในทรัพยากรป่าไม้”¹ เป็นต้น

กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวถูกมองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของภาครัฐฝ่ายเดียว ได้มีการอ้างสิทธิของรัฐต่อทรัพยากรธรรมชาติ(State property rights) ในฐานะที่รัฐเป็นสถาบันหลักที่เป็นตัวแทนของประชาชน ดังจะเห็นได้จากกรณีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาดังกล่าวก็เพื่อต้องการควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยการกำหนดให้สิทธิในพื้นที่ป่าไม้เป็นของรัฐ การใช้ประโยชน์จากป่าไม้เป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐฝ่ายเดียวการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ก่อน ทั้งนี้รัฐยังได้ขยายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ลงสู่ภูมิภาคโดยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐตามเขตพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ เพื่อดูแลรับผิดชอบการอนุญาตทำไม้โดยอำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่สามารถเป็นตัวแทนให้กับประชาชนที่มีความหลากหลายได้ ในทางกลับกันรัฐก็มีผลประโยชน์ของตนเอง และสร้างบทบาทของตนเองผ่านกลไกทางระบบกฎหมายโดยการสร้างมาตรฐานเดียวผ่านทางนโยบายของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของจัดการทรัพยากรป่าไม้ รัฐได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงวนป่าในปี พ.ศ.2481 ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่รัฐอ้างสิทธิครอบครองพื้นที่ป่าเพื่อรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ กฎหมายดังกล่าวได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นสองประเภท คือ พื้นที่ป่า

¹ เรื่องศักดิ์ ศักดิ์แสง, “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544), หน้า 1-2.

คุ้มครองและพื้นที่ป่าสงวน ในปี พ.ศ.2484 ได้มีการรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับป่าไม้เข้าด้วยกัน และได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 โดยมีวัตถุประสงค์ในการเข้าควบคุมการทำไม้เป็นหลัก ต่อมา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 รวมทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ขึ้นเพื่อรวมอำนาจในการทำไม้และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่าโดยที่ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด

การดำเนินตามนโยบายดังกล่าวได้กลายเป็นกระบวนการลดความหลากหลายในแบบแผนจารีตของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายดังกล่าวเน้นการพัฒนากระแสหลักที่ยึดกรอบการพัฒนาประเทศโดยเน้นในเรื่องการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ(Economic growth)และมีแนวโน้มในการคิดแบบแยกส่วนคือแยกคนออกจากธรรมชาติ ผลที่เกิดจากการผูกขาดอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในพื้นที่และแยกคนออกจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนในท้องถิ่น ปრაกฏการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาในลักษณะของทวิภาวะระหว่างเมืองกับชนบท ระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางด้านนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ความขัดแย้งระหว่างนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมกับนโยบายสิ่งแวดล้อมและนโยบายพัฒนาชนบท เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าวปัญหาความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏขึ้น แนวนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้ถูกบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 บัญญัติว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ล้ำธารและน่านน้ำ" และในมาตรา 93 บัญญัติว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงขจัดสิ่งที่เป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชน" ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ต่อมา ได้มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยมาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงขจัดสิ่งที่เป็นพิษที่ทำลายสุขภาพของประชาชน" รวมทั้งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนขึ้นโดยมาตรา 57 ทวิ บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ" และมาตรา 78

บัญญัติว่า " รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม"

ขณะเดียวกันในด้านการพัฒนาประเทศการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้มุ่งเน้นความเจริญทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อาทิเช่น โครงการก่อสร้างทางหลวงหรือโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ฯลฯ และการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า ดังนั้น ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ๆ อาทิเช่น แร่ธาตุ และป่าไม้ จึงเริ่มถูกนำมาใช้เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้า โดยในระยะเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยมีทรัพยากรป่าไม้ประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ของประเทศ ซึ่งจากการมุ่งเน้นการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมและมีเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตมวลรวมแห่งชาติ (GNP) ตลอดจนเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตร รวมทั้งการบุกรุกพื้นที่เพื่อเพิ่มผลผลิตดังกล่าวของราษฎร ได้ก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้อย่างรวดเร็ว รัฐจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาการบุกรุกดังกล่าวโดยมีนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินควบคู่ไปกับการปรับปรุงมาตรการปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า และได้มีการปรับนโยบายเปิดป่าซึ่งเสนอโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ผ่อนคลายการใช้พื้นที่ป่าได้ นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายการสัมปทานป่าไม้ให้เข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นโยบายดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดความขัดแย้ง และความไม่เป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และเปิดโอกาสให้คนภายนอกเข้ามาใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า แร่ธาตุ และทรัพยากรชีวภาพเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้จะมีกฎหมายป่าไม้ออกมาเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าทั้งในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่นโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงและยังไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและเข้าไปใช้ประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความสับสนในวิธีการอนุรักษ์ที่เข้มงวดกับประชาชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยในเขตป่า แต่กลับสนับสนุนให้มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเขตป่าอนุรักษ์ เช่นการสร้างเขื่อน การทำเหมืองแร่ การทำถนน เป็นต้น²

อย่างไรก็ดี แนวนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในด้านหนึ่งแม้จะแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นก็ตาม แต่ปัญหาของ

² ชมรมศิษย์เก่าบูรณชนบทและเพื่อน, ศักยภาพชุมชนอีสานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (กรุงเทพฯ: เม็ดทรายพริ้นติ้ง, 2543), หน้า15-16.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงปรากฏให้เห็นชัดเจนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้ คือ³

1) ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่สำคัญได้แก่ ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาการสูญเสียหน้าดินที่อุดมสมบูรณ์ การขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นต้น

2) ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในขณะที่จำนวนประชากรมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นแต่ปริมาณทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีอยู่อย่างจำกัด และสภาพทางเศรษฐกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูง มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในปริมาณมาก ทำให้ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาที่สำคัญและนำไปสู่ประเด็นทางการเมือง อาทิ การเสนอโครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งถูกคัดค้านต่อต้านโดยกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น หรือกรณีการสร้างเขื่อนปากมูลที่จังหวัดอุบลราชธานีซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างผู้ที่สนับสนุนและผู้ที่ไม่เห็นด้วย เป็นต้น

3) ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น กรณีปัญหาแม่น้ำเจ้าพระยาเน่าเสียจากแห่งกำเนิดมลพิษต่างๆ เป็นต้น

4) ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐอันสืบเนื่องมาจากการที่รัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ประโยชน์ไปอย่างมากจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ ในขณะที่การบริหารงานของรัฐโดยรวมทั้งในด้านการจัดองค์กร กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในสภาวะที่หลากหลาย กระจัดกระจาย และขาดประสิทธิภาพ ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรัฐไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

³ ปธาน สุวรรณมงคล, นโยบายสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 2-5. อ้างถึงใน ศิริรัตน์ รัตนพันธ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 4-5.

แนวนโยบายที่สวนทางกันดังกล่าวนับเป็นช่องว่างที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ โดยที่กลไกและมาตรการดำเนินการของรัฐไม่สามารถควบคุมได้ และกลับเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนขนาดใหญ่เข้ามาแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายขึ้น โดยความเดือดร้อนกลับตกอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่น ดังเช่น กรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูนซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะมาตรการทางภาษีที่ให้สิทธิพิเศษแก่นักธุรกิจเอกชน แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการดำเนินการของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นมากมาย ทั้งปัญหาขยะเป็นพิษ ปัญหาน้ำเน่าเสีย และปัญหาการเจ็บป่วยของคนงาน ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการใช้มาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหา ทั้งๆ ที่ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหน้าที่แก่การนิคมอุตสาหกรรมในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งหากผู้ประกอบการลงทุนต่างชาติไม่มุ่งแสวงหากำไรมากเกินไปและไม่มียุทธศาสตร์ของการส่งมลพิษอุตสาหกรรมออกจากประเทศของตนแล้วการลงทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงงานอย่างมีประสิทธิภาพแม้จะต้องใช้ทุนมากแต่ก็น่าจะคุ้มต่อทุนที่ได้ลงไป⁴ ปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นโยบายของรัฐตลอดจนกลไกและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในการดูแลรักษา รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามหลักกฎหมายแล้ว ทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและถือว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน(Public Trust Doctrin)แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐกลับเป็นผู้ดูแลรักษาและอนุญาตการใช้ประโยชน์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ใช่ทรัพย์สินของตนที่จะต้องดูแลเพราะเมื่อเกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติเพียงใดก็ตาม ประชาชนทั่วไปก็ไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่จะเข้าไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อระงับการกระทำนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามกฎหมาย หลักการและทฤษฎีที่ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติในฐานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจึงไม่มีส่วนช่วยให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกหรือเกิดจิตสำนึกว่าตนเองก็มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาตินั้นด้วย⁵

⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 96.

⁵ พันธุ์ ทศนียานนท์, "กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ," เอกสารประกอบการสัมมนาการบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร 9-10 กุมภาพันธ์ 2538. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ต่อมา เมื่อเกิดภาวะวิกฤติทางด้านสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนการพัฒนาประเทศทางด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมได้ถูกท้าทายจากแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและส่งเสริมการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับประเทศ ทิศทางการพัฒนาเริ่มให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดของการพัฒนาในลักษณะเป็นองค์รวม(holistic) ซึ่งบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มกลับมาปรากฏอีกครั้งในปี พ.ศ.2535 เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ให้การรับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีการเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีแนวความคิดว่ารัฐได้ผูกขาดอำนาจการจัดการและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เป็นธรรมมาเป็นเวลานานแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการ ประกอบกับปัญหาความล้มเหลวในการป้องกันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและการสะสมมลพิษในสิ่งแวดล้อมจึงเกิดกระแสเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสงวนไว้ซึ่งการมีชีวิตที่มีคุณภาพในสิ่งแวดล้อมที่ดี

ในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้เข้าสู่ช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่ประชาชนทุกกลุ่มในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนเป็นครั้งแรกและได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนโดยใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมกับทุกฝ่าย รวมทั้งมีการปรับระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ภาครัฐเองก็ได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยในระยะเวลาใกล้เคียงกันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญ(สสร.) ได้จัดทำร่างขึ้นโดยมีหลักการสำคัญเพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ⁶

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นโดยได้จัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างประชาชนกับภาครัฐและให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้รับรอง

⁶ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540) : 1-99.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากความล้มเหลวของการบริหารจัดการโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นในอดีตได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้เน้นถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยยึดหลักว่า ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การดำเนินการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพได้นั้น จะต้องเป็นการร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ประชาชน หรือชุมชน รวมทั้งภาคเอกชนด้วย โดยถือว่าเป็นพื้นฐานของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน⁷ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมไว้ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เคยถูกกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

ทั้งนี้ สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้เป็นส่วนหนึ่งของการกระบวนการพัฒนา กล่าวคือเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น โดยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ⁸ ทั้งนี้ การตัดสินใจดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่แสดงถึงความรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ แต่โดยที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ง่ายต่อการที่จะตกอยู่ในสภาวะที่ทุกคนสามารถเข้าไปใช้ได้ง่าย(who comes first who comes serve)จนก่อให้เกิดภาวะเสื่อมโทรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการให้ประชาชนในฐานะปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบอำนาจในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ จึงยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนหรือชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้นเสมอ

ดังนั้น การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นทั้งผู้ใช้ประโยชน์ ผู้ทำลาย และบำรุงรักษา และมีความรู้ในภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกิดจากประสบการณ์ของการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาเป็นระยะ

⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17(เป็นพิเศษ)", 12 กรกฎาคม พ.ศ.2540, หน้า 133

⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) หน้า 49.

เวลานาน และมีการถ่ายทอดอบรมความรู้สึบทอดกันมาภายในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นแนวความคิดที่เข้ามามีบทบาทแทนที่กรอบความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติถ้าไม่เป็นของรัฐก็เป็นของส่วนบุคคลแต่ละคน โดยได้มีการนำเอาแนวความคิดในการรับรองสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งในฐานะปัจเจกชนและชุมชนท้องถิ่นโดยได้บัญญัติหลักการสำคัญๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการได้แก่ การรับรองสิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพและมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 และการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46

ทั้งนี้ แม้จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่โดยที่สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น มีลักษณะเป็นสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรของชุมชน การรับรองสิทธิของชุมชนไว้อย่างเหมาะสมจะก่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมภายใต้กติกาและกระบวนการอันเป็นที่ยอมรับของชุมชน ซึ่งหากจะแบ่งรูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ(Property rights regime) อันเป็นการกำหนดความเป็นเจ้าของและสิทธิต่อทรัพยากรแล้ว อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ 1) รูปแบบของการกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคล(Private property regime) 2) รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยรัฐ(State property regime) 3) รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวมหรือสิทธิชุมชน(Common property regime) ซึ่งความเป็นเจ้าของทรัพยากรจะเป็นของกลุ่มรวมกัน และ 4) การไม่มีสิทธิในทรัพยากร(Non-property regime)⁹

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วการกำหนดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจไม่จำเป็นต้องเน้นเฉพาะสิทธิประการใดประการหนึ่งที่ต้องถือว่าสิทธิของรัฐ สิทธิเอกชน หรือสิทธิของชุมชนต้องแยกขาดจากกันในการจัดสรรในเชิงโครงสร้างและเนื้อหา ทั้งในระดับ

⁹ สุธาวลัย เสถียรไทย, "ปัญหาวิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทางออกเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน" ใน การประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนความยั่งยืนของประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: ธรรมมลการพิมพ์, 2544), หน้า 228.

การวางนโยบาย(Collective rules) และในระดับปฏิบัติการ (Operational rule) แต่ควรที่จะพิจารณาถึงการอยู่ร่วมกันของสิทธิของผู้ทรงสิทธิทั้งหลายที่มีต่อทรัพยากรเดียวกันภายใต้หลักการใช้และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น สิทธิของชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองระหว่างสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรกับสิทธิของบุคคลเหนือทรัพยากร สิทธินี้แสดงออกมาโดยผ่านจารีตประเพณีที่ยังคงปฏิบัติสืบต่อมาทุกวันนี้และเป็นทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งในเรื่องป่า แหล่งน้ำ ที่ดิน

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่ได้กำหนดรูปแบบของของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไว้และมุ่งหวังที่จะให้มีการตรากฎหมายลำดับรองบัญญัติความชัดเจนในภายหลังก็ตาม แต่นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายเพื่อบัญญัติรับรองสิทธินี้ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการยอมรับในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร และแม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาชุมชนท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นที่ผูกพันอยู่กับธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชนก็ตาม แต่ความไม่ชัดเจนดังกล่าวได้ส่งผลให้ศักยภาพดังกล่าวลดลงและมีความพยายามในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจากภายนอกชุมชนมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ความพยายามของชุมชนท้องถิ่นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติท่ามกลางภาวะความขัดแย้งและการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในปัจจุบันทำให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดตามจารีตประเพณีดั้งเดิมให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น มีการจัดตั้งองค์กรภายในชุมชน รวมทั้งมีการจัดทำระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในชุมชนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของบุคคลภายนอกมากขึ้น แต่ความไม่ชัดเจนของรูปแบบในการมีส่วนร่วมจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิสดังกล่าว ทำให้การดำเนินการถูกจำกัดทั้งด้านกระบวนการและการยอมรับจากสังคมภายนอกชุมชน รวมทั้งองค์กรภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ รูปแบบในการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการยังมีข้อจำกัด ทั้งในด้านขอบเขตแห่งสิทธิ มาตรการในการดำเนินการ ระดับและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม รวมทั้งมีความเข้าใจที่แตกต่างกันขององค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดปัญหาต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น หากได้มีการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยใน

การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมจะทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยตามรัฐธรรมนูญ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด และขอบเขตของสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างภาครัฐและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงระดับและขั้นตอนการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสรุปเป็นข้อเสนอในการนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือตราเป็นกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

1.3.2 ศึกษาขั้นตอน วิธีดำเนินการ และรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกรณีศึกษา(case study)ในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน

1.4 สมมติฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้กำหนดรูปแบบของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนโดยหวังให้กฎหมายลำดับรองได้บัญญัติความชัดเจนภายหลัง แต่จากปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติรับรองสิทธินี้ จึงส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไม่อาจแสดงบทบาทในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ หากรัฐจะได้บัญญัติกฎหมายรับรองโดยมีหลักการของกฎหมายครอบคลุมในเรื่องขอบเขตแห่งสิทธิ วิธีการดำเนินการ การควบคุมและกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมเหมาะสมแล้ว จะส่งผลให้ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมลดลงอันจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.5 วิธีการศึกษา

1.5.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและวิเคราะห์ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องแนวความคิดว่าด้วยสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ระดับและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการภายในกรอบแนวทางการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยศึกษาถึงแนวทางดำเนินการของประเทศไทยที่ผ่านมาประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

1.5.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยกรณีศึกษา(case study) ได้แก่ กรณีศึกษาชุมชนบ้านยางโทน หมู่ที่ 3 ตำบลศรีมงคล อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี โดยเป็นการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดการป่าชุมชน ร่วมกับภาครัฐ แต่เนื่องจากลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติมีหลายประเภทและแตกต่างกัน ดังนั้น จึงได้วิเคราะห์เฉพาะแนวทางในการจัดการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งอันอาจนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นต่อไปโดยวิธีการศึกษาดังนี้ คือ

1) การศึกษาข้อมูลในระดับปฐมภูมิด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบการสนทนา (interview) ในกลุ่มประชากรศึกษา ได้แก่ ผู้นำชุมชนท้องถิ่น ชาวบ้าน และเจ้าหน้าที่ของรัฐใน ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

2) การศึกษาข้อมูลในระดับทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของหมู่บ้าน เอกสารการ วิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับชุมชนบ้านยางโทน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จะได้แนวทางในการกำหนดหลักการซึ่งมีรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างภาครัฐและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อันจะทำให้มีแนวทางและมาตรการ ทางกฎหมายที่เหมาะสมในการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกรอบของการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน