

บทที่ 4

การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งของแนวความคิดในระบบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้ตอบสนองต่อความยั่งยืน (Sustainable) ทั้งนี้ เพราะบทบาทดังกล่าวจะเป็นตัวชี้วัดและส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายและกระบวนการในการตัดสินใจของประเทศให้ตอบสนองต่อความยั่งยืน โดยนัยนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึงการเข้าถึงสิทธิพลเมืองของประชาชนในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมผ่านกระบวนการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะและจะส่งผลต่อทิศทางการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่เป็นตัวกำหนดถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม

โดยเหตุนี้บทบาทของสิทธิจึงมิได้มีความหมายจำกัดเพียงเฉพาะประโยชน์ส่วนบุคคลในแต่ละด้านตามที่กฎหมายให้การรับรองคุ้มครองไว้ หากแต่ยังสามารถสะท้อนถึงบทบาทของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากเดิมที่มีเพียงการรับรองถึงสิทธิของรัฐและประชาชนในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการดูแล และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มาเป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีส่วนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงอาจพิจารณาได้จากขอบเขตแห่งสิทธิ รูปแบบและแนวทางในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของไทย

4.1 ขอบเขตและความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการในทางกฎหมายในการยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลาย ๆ มาตรา ได้ก่อให้เกิดสำนึกในทางการเมืองของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของภาครัฐอย่างมากมาย การเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนในหลาย ๆ กิจกรรมนั้นเป็นสิ่งที่ภาคประชาชนดำเนินการสืบต่อกันมาเป็นเวลานานแล้ว การสั่งสมและสืบทอดประสบการณ์ร่วมกันดังกล่าวทำให้เกิดระบบในการจัดการและสร้างกฎ

กติกาสังคมนั้น ๆ ขึ้นมา ซึ่งปรากฏอยู่ในจารีตประเพณี วัฒนธรรมและความเชื่อของแต่ละท้องถิ่น ประสบการณ์หรือบทบาทการมีส่วนร่วมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ถูกให้ความสำคัญและนำมาบังคับรับรองให้มีผลเป็นกฎหมายในประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย แต่กล่าวสำหรับประเทศไทยองค์ความรู้ในการจัดการทางสังคมดังที่มีอยู่ในชุมชนต่าง ๆ ยังไม่ถูกนำไปบัญญัติรับรองให้มีผลเป็นกฎหมายดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹

4.1.1 สิทธิในการรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น

หลักการเรื่องสิทธิในการรวมกันแสดงออกถึงความต้องการของประชาชน อาจถือได้ว่าเป็นพัฒนาการทางสังคมที่มีมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการพัฒนาทางสังคมเช่นนี้ย่อมเป็นพลังผลักดันให้เกิดทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือการวางหลักการที่สำคัญหลายประการเอาไว้ในทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลทั้งในทางสังคม การเมือง การยอมรับและความชอบธรรม เกิดความผูกพันในด้านต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาของการเข้ามามีบทบาทของประชาชนในกิจกรรมด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 46 บัญญัติให้ "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน" ก็เพื่อเป็นหลักสำคัญที่จะได้นำไปตราไว้เป็นกฎหมาย ดังที่มาตรานี้กำหนดว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั้น สิทธิของบุคคลในการรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมต่อวิถีชีวิตความเชื่อดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนที่ชุมชนมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self – determination) ในการดำเนินวิถีชีวิตที่ต่องพึ่งพาอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในด้านหนึ่งสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนี้นี้ ย่อมเป็นการใช้สิทธิในลักษณะของการร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมดำเนินการต่าง ๆ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของการอ้างอิงเพื่อเป็นหลักประกันในความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรมของสมาชิกใน

¹ ไพสิฐ พาณิชย์กุล, "การเคลื่อนไหวของ "สิทธิชุมชน" กับแบบแผนของกฎหมายไทย", เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง สิทธิชุมชนดั้งเดิมตามรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมแวงกรีน กรุงเทพฯ 11 พฤศจิกายน 2548 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ชุมชนตามหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักนิติธรรม ซึ่งแตกต่างจากระบบความรู้ในทางกฎหมายเดิมที่มีเพียงการรับรองถึงสิทธิของรัฐและเอกชนในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการดูแล ครอบครอง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหากพิจารณาถึงความหมายของชุมชนแล้วอาจกล่าวได้ว่าการที่กลุ่มคนซึ่งมีวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกันมาอยู่อาศัยร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กลายเป็นความผูกพันมีความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน มีความรู้สึกเป็นพวกกัน และมีส่วนแบ่งปันในสภาวะชั้นมูลฐานของชีวิตร่วมกัน ก็เพื่อที่จะร่วมกันรับผิดชอบหรือกำหนดชะตากรรมต่อวิถีชีวิต ความเชื่อ และสภาวะชั้นพื้นฐานของชีวิตเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน อันเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง

4.1.2 การเป็นชุมชนที่มีจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดี

สิทธิในการรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการเข้าถึงทรัพยากรนั้นแต่เดิมมิได้ปรากฏเป็นถ้อยคำแต่ได้ปรากฏอยู่ในจารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีในแต่ละท้องถิ่น เป็นกติกาซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ และการที่บุคคลมารวมตัวกันนี้ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติในสังคมของตนขึ้นมา รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ชุมชนถือปฏิบัติกลายเป็นวัฒนธรรมของกลุ่มชนหรือชุมชนนั้นโดยสมาชิกของชุมชนได้สร้างจิตสำนึกที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหรือจารีตประเพณีของกลุ่มตน และอาจถือได้ว่าสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 สังคมไทยได้เริ่มมีการกล่าวถึงทิศทางการพัฒนาและการบริหารประเทศตามแนวทางการพัฒนาแบบเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งรวมถึงเรื่องของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยการให้ความสำคัญกับภาคเกษตรกรรมและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการให้การยอมรับประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีที่เป็นรากฐานของสังคมไทยในการพึ่งพาตนเอง

ในการศึกษาเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพได้มีการจัดภูมิปัญญาท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ² คือ ระดับที่สังเกตได้จากภายนอก อาทิ องค์ความรู้ เทคโนโลยีพื้นบ้าน และพฤติกรรมการใช้ของชุมชนที่เป็นรูปธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภูมิปัญญาได้เด่นชัด กับระดับที่ลึกลงไปคือระบบความคิด ระบบคุณค่าซึ่งเป็นสิ่งที่แฝงอยู่เบื้องหลังองค์ความรู้ เทคโนโลยีพื้นบ้านและพฤติกรรมทั้งหลาย และเป็นตัวกำหนดโลกทัศน์

² ถินวา ใจเที่ยง, การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: บนสายทางสังคมไทย, หน้า 75 – 76.

กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิมนี้อาจเรียกโดยรวมว่าเป็นอุดมการณ์ร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการใช้ชีวิตที่สมดุลกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ดังนั้นสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่งที่แยกไม่ออกจากหนว้ทางสังคมของชุมชนที่มีรากฐานมาจากจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือคุณค่าของวัฒนธรรมอันดีในชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกร่วมกันของท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ อันเป็นลักษณะพลวัตของสิทธิ (Dynamism of Rights) ที่ไม่ได้มีความหมายแบบหยุดนิ่งตายตัว แต่สามารถปรับเปลี่ยนความหมายอยู่ตลอดเวลาผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งช่วยให้ชุมชนต่าง ๆ ในสังคมสามารถระดมความร่วมมือในการพัฒนากฎเกณฑ์ และสร้างความชอบธรรมของสิทธิขึ้นมาใหม่ในสังคมกลายเป็นสิทธิของชุมชน (Community Rights) ที่มีนัยเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มชนต่าง ๆ ที่สามารถแสดงควมมีตัวตน เช่น ในกรณีของสิทธิในการจัดการป่าชุมชน เป็นต้น³ ทั้งนี้ บุคคลซึ่งมีที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงย่อมมีสิทธิจะพิทักษ์รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนของตนตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงการยอมรับจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมเท่ากับเป็นการรับรองศักยภาพความเข้มแข็งของประชาชนในการมีสิทธิร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ และย่อมเป็นหลักประกันขั้นต้นของหลักนิติธรรมในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนหลักการจากที่ยึดหลักทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของที่ให้อำนาจรัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียวมาเป็นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้มีทั้งกฎหมายที่มีอยู่แล้วจำเป็นต้องแก้ไขและกฎหมายที่อาจจะต้องออกมาใหม่ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญต่อบทบาทและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นของหลาย ๆ ชุมชนที่มีภูมิปัญญาต่อการจัดการทรัพยากร เช่น ป่าชุมชน ประมงพื้นบ้าน เป็นต้น

³ อานันท์ กาญจนพันธ์, "มิติทางสังคมของเงื่อนไขและปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย," ใน ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2544), หน้า 345 – 346.

4.1.3 การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

แนวคิดในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนและเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเน้นเรื่องการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้คนทุกกลุ่มอย่างสมดุล บทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ⁴ ได้แก่

1) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิได้เป็นเรื่องของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะในลักษณะของการเป็นเจ้าของหรือการจัดการ แต่เป็นเรื่องของคนทั้งชาติ

2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นความสัมพันธ์ของกลุ่มทุกกลุ่ม โดยการยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนแต่ละคน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และรัฐ

3) การเชื่อมโยงการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพเข้าด้วยกัน ไม่ได้ให้ความสำคัญแบบแยกส่วนอย่างในอดีต

4) รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าประชาชนต้องมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและในกระบวนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีที่มาจากหลักในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย โดยแตกต่างจากที่เคยบัญญัติมาในอดีตว่า อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนชาวไทย ดังนั้น เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย จึงหมายความว่า นอกจากประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประชาชนยังคงมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวด้วย

ดังนั้น จากแนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนคือที่มาของอำนาจรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอำนาจรัฐอยู่ในมือเนื่องจากประชาชนมอบให้เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อส่วนรวม แต่กำเนิดแห่งสิทธิ อำนาจและหน้าที่ทั้งหลายอยู่ที่ประชาชน แม้กรณีที่ถูกกฎหมายใด ๆ กำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ ที่ดิน ป่าเขาหรือแม่น้ำ

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย," ใน ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2544), หน้า 45 – 46.

เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ย่อมเพียงหมายความว่า ประชาชนได้สละสิทธิและอำนาจในการถือครองทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดวงกันทรัพยากรนั้นไว้เพื่อส่วนรวม สาธารณสมบัติโดยแท้แล้วจึงไม่ได้หมายความว่า เป็นทรัพยากรที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของผู้มีอำนาจที่จะสามารถจัดการทรัพยากรนั้นอย่างไรก็ได้ คงหมายความว่า ผู้มีอำนาจได้ถูกมอบหมายให้มีหน้าที่ในการจัดการดูแลไว้แทนประชาชนเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำให้สามารถทำหน้าที่ได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และสิทธิในตัวทรัพยากรจึงแยกได้ต่างหากจากสิทธิในการจัดการดูแลทรัพยากรนั้น ในทางตรงกันข้าม แม้ว่าสิ่งที่เป็นสาธารณสมบัติของส่วนรวมโดยแท้แล้วถือว่าเป็นของประชาชนก็ตาม แต่สิทธิเหนือทรัพยากรในลักษณะนี้ก็มิใช่สิทธิเหนือทรัพยากรที่เรียกว่า “กรรมสิทธิ์” ซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดอันผู้ทรงสิทธิจะกระทำกับทรัพยากรที่ตนมีอยู่อย่างไรก็ได้ เนื่องจากลักษณะของความเป็นของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิร่วมกันอยู่และได้มอบสิทธิในการจัดการดูแลให้รัฐไปแล้ว ประชาชนในระดับปัจเจกบุคคลจึงมีหน้าที่ต้องเคารพกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของทุกคนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า ประชาชนจะถูกห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เลย หากปรากฏว่าการสงวนหวงกันทรัพยากรใด ๆ เพื่อส่วนรวมยังไม่ถึงขนาดจำเป็นต้องสงวนไว้เด็ดขาด⁵ กฎหมายว่าด้วยการจัดการนั้น ๆ จึงอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือภาคเอกชนสามารถร่วมใช้ทรัพยากรได้ตามความเหมาะสมด้วย

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากฉบับที่ผ่าน ๆ มา จากเดิมที่ให้รัฐต้องมีหน้าที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงเปลี่ยนเป็นรัฐต้องมีหน้าที่สร้างเสริมและสนับสนุนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่

- 1) การสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุล
- 2) การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพชีวิต
- 3) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น รัฐฝ่ายเดียวจึงไม่สามารถจะดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง และจำเป็นต้องให้ทุกฝ่ายของสังคมได้มีส่วน

⁵ พันธ ทัศนียานนท์, “มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม,” ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2544), หน้า 325 – 326.

ร่วมในการดูแลจัดการอย่างเป็นระบบ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลไว้ 5 กลุ่ม ได้แก่

- 1) รัฐ
 - 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
 - 4) องค์การอิสระ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อม
 - 5) ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป
- ซึ่งจะร่วมกันในการดูแลบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพโดยการให้ความสำคัญกับคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ ประสิทธิภาพของระบบนิเวศ ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคต และการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการสงวนรักษาทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน

4.2 แนวทางการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2.1 แนวทางในการรับรองสิทธิในเชิงนโยบายของรัฐ

4.2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2504 – 2519)⁶

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 3 อาจกล่าวได้ว่า มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยการระดมใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติ ซึ่งโดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับนี้ รัฐยังไม่มีแนวนโยบายชัดเจนในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น นโยบายส่วนใหญ่จึงเป็นการดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดออกมาเป็นแนวนโยบายในทางการบริหารของรัฐบาล

⁶ สัจจา เข้ม้งาน, "การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 60 – 63.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึง ฉบับที่

8 (พ.ศ. 2520 – 2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)⁷ มุ่งเน้นแนวทางหลักในการพัฒนาที่สำคัญ 2 ทาง คือ เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตรและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออกและเพื่อการกระจายรายได้ตลอดจนการมีงานทำในส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการและปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐเพื่อเร่งฟื้นฟูการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซา นอกจากนี้จะมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นฐานะดุลการชำระเงิน และการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529)⁸ เป็นแผนที่ได้ปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” ทั้งนี้ เนื่องจากปรากฏว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัว แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานพัฒนาหลายด้าน เช่น การใช้จ่ายเกินตัว ปัญหาความยากจน เป็นต้น สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ เป็นแผนนโยบายที่ได้ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผนกำหนดแผนงานและโครงการ เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงินของประเทศเป็นพิเศษ และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)⁹ มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลัก คือ การปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตขยายตัวได้สูงขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แต่ลักษณะการขยายตัวที่สูงขึ้นนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสีย ความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การคลัง การเงิน โดยดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการให้

⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 – 2524. (กรุงเทพมหานคร: เสี่ยงแสงการพิมพ์, 2520)

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 – 2529. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2524)

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 – 2534. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530)

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมสนับสนุนและสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชนและประชาชนในท้องถิ่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)¹⁰ ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นรากฐานสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องยั่งยืนและมีความสมดุลต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ มีการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพของประชาชนในชนบทและเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)¹¹ กำหนดแนวทางเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสมดุลทั้งในด้านระบบนิเวศวิทยาและสภาพแวดล้อม โดยใช้การร่วมมือหลายฝ่าย เพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาภาวะแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)¹²

เป็นแผนที่ได้อันเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหาร

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 – 2539, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535)

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544

¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549

ประเทศโดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในระดับที่ยั่งยืนเพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่พึ่งตนเองได้ โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายแนวทางการพัฒนาจึงมุ่งให้ความสำคัญกับการปรับกลไกและกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้มีประสิทธิผลโดยเน้นระบบการบริหารงานที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน อนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

1) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ โดยให้มีการถ่ายโอนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน จากหน่วยงานส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประชาคมด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับจังหวัดและระดับชุมชนตามศักยภาพและความพร้อม พัฒนากลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รับรองสิทธิชุมชน และให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน

2) อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์ เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศและใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศอย่างยั่งยืน โดยคุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์เพื่อรักษาสสมดุลของระบบนิเวศและมีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ และประกาศให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ทั้งหมด เป็นเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนอนุรักษ์ให้เสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งแนวกันชนรอบนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สำคัญ ตลอดจนสร้างกลไกและเครือข่ายในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยยึดหลักประสิทธิภาพและหลักการมีส่วนร่วม ตลอดจนให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการฟื้นฟูและปลูกป่า ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

3) อนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยว ให้เกื้อหนุนต่อคุณภาพชีวิตและเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน โดยฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมโบราณคดี เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทย โดยสร้างค่านิยมให้ชุมชนเกิดความภาคภูมิใจในศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิตของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

4.2.1.2 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540 – 2559)¹³

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (นโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม) ฉบับแรกถูกจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2536 เป็นนโยบายและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะสั้น เพื่อให้มาตรการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินไปตามหลักการในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการจัดทำนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะสั้นขึ้นมา เพื่อเป็นกรอบและแนวทางให้จังหวัดในการทำแผนจังหวัดต่อไป

ในปี พ.ศ. 2538 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งฟื้นฟูและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาประเทศ ในช่วง 20 ปีข้างหน้า โดยเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2559 พร้อมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ กำหนดให้มีแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุลของการใช้และการเกิดทดแทน นอกจากนี้ยังกำหนดแนวทางการแก้ไข ขจัดภาวะมลพิษต่าง ๆ ด้วย นโยบายและแผนฯ ฉบับนี้ประกอบด้วย นโยบายหลักที่สำคัญ คือ

¹³ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน ระบบการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระบบการควบคุมและจัดการมลพิษ (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545), หน้า 20 – 26.

นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

- 1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งเร่งรัดฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม ให้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค รวมทั้งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชน
- 3) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรองรับสิทธิและหน้าที่การเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ

นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ ได้แก่

- 1) ลดและควบคุมปัญหามลพิษไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดความสมดุลของระบบนิเวศ
- 2) สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉิน เมื่อเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่

ทั้งนี้ แม้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจะมีการกำหนดกรอบให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบ มีความโปร่งใสเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ มีการกำหนดให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยใช้เป็นกรอบในการวางแผนนโยบายและแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันก็ตาม แต่การดำเนินการตามแผนจะสามารถไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน รวมถึงการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้งกันด้วยความชอบธรรมโดยมีหลักการบริหารจัดการที่ดีและการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นรากฐานที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจในด้านการวางแผนพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะเกิดขึ้นได้นั้น ภาครัฐจะต้องกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่ระดับท้องถิ่น รวมถึงการสร้างกระบวนการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทั้งนี้ นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว

จะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ประการใด เครื่องมือหรือกระบวนการที่จะผลักดันให้นโยบายดังกล่าวเกิดผล ในทางปฏิบัติจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยกลไกที่สำคัญได้แก่ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์กับนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กล่าวคือ แผนระดับชาติในส่วนของส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นการกำหนดกรอบในระยะยาวว่าการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรจะไปในทิศทางใด โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะนำมากำหนดรายละเอียด เป็นแผนระยะกลาง สำหรับแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเป็นแผนการ จัดการในระยะสั้นโดยเป็นการวางแผนว่าจะมีการจัดทำแผนการหรือโครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในเรื่องใดบ้างของแต่ละจังหวัด โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะมีบทบาทต่อการบริหาร จัดการ ดังนี้คือ

- 1) เป็นกรอบในการกำหนดบทบาทในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดงานที่จะต้อง ดำเนินการ กำหนดพื้นที่ กำหนดระยะเวลาดำเนินการและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้
- 2) เป็นเครื่องมือและกลไกในการติดตามประเมินผลการ ดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) ทำให้ทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในภาพรวมดำเนินไปได้อย่างมีทิศทางและเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 4) เป็นเครื่องมือในการดำเนินการด้านงบประมาณ

ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และภาครัฐได้มีส่วนร่วมกันในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โครงการต่างๆ จึงต้องได้รับการพิจารณาและเสนอแนะ โดยประชาคมชุมชนเพื่อให้เป็นแผนงานและโครงการที่ตรงตามความต้องการและสามารถแก้ไข ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลจึง เป็นหน่วยงานที่จะประสานภารกิจและงบประมาณของราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อเสนอขึ้นไปยังระดับอำเภอ โดยการเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเป็นแผนปฏิบัติการระดับตำบลซึ่งจะเป็นแผนที่ ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ที่สำคัญก็คือเป็นแผนในระดับพื้นที่ที่พัฒนามาจากแผน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งผ่านการทำประชาคมมาแล้วและทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับขั้นตอนการจัดทำแผนในปัจจุบันจะเป็นไปตามลำดับ ตั้งแต่การพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนในระดับหมู่บ้านเสนอไปสู่ที่ประชุมในระดับตำบลเพื่อ

พิจารณาเป็นแผนพัฒนาตำบล ผู้พิจารณาเป็นแผนพัฒนาในภาพรวมระดับอำเภอและนำเสนอ เพื่อพิจารณาเป็นแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัดต่อไป ขั้นตอนดังกล่าวนี้แม้ทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดแผนทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่น ตำบล และจังหวัด แต่ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งยังไม่มี การบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมีได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่จะให้ ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมไว้ด้วยอย่างชัดเจนจึงอาจทำให้การดำเนินการ ดังกล่าวมีอุปสรรคได้

ดังนั้น การบัญญัติหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็น หลักประกันในสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐดังกล่าวจึงเป็นสิ่ง สำคัญที่รัฐจะต้องรีบดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เพราะแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะ เกิดขึ้นจากประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกันได้อย่างแท้จริงตาม อำนาจหน้าที่โดยจะเป็นแผนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพในแต่ละพื้นที่มากที่สุดและเมื่อแผน ได้รับการปฏิบัติผลที่ได้รับก็คือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่ความสมดุลและลด ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละฝ่าย

4.2.2 แนวทางการรับรองสิทธิในเชิงกฎหมาย

นอกจากแนวทางการรับรองในเชิงนโยบายตามแผนพัฒนาดังได้กล่าว มาแล้วนั้น การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเชิงกฎหมายอาจพิจารณาจาก อำนาจหน้าที่และมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในปัจจุบัน ได้ดังนี้

4.2.2.1 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยให้มีสิทธิ และหน้าที่หลายประการ เช่น ให้มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงโครงการต่าง ๆ ว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือไม่ เพื่อจะได้ช่วยหาแนวทางในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป หรือการให้ความร่วมมือและ ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น โดยมีสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้¹⁴

1) การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาทิ มาตรฐานคุณภาพน้ำมาตรฐานคุณภาพอากาศ รวมทั้งมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ

2) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรการคุ้มครอง โดยพื้นที่ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองจะต้องมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป

3) การกำหนดมาตรการคุ้มครองแก่เขตอนุรักษ์ อาทิ เขตอุทยานแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขทันที รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีขออนุมัติดำเนินการ

4) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประสงค์จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามประเภทและขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้ต้องจัดทำรายงาน

5) การควบคุมมลพิษทางเสียง อากาศ และทางน้ำ รวมทั้งมลพิษและของเสียอันตรายอื่นๆ

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขอรับความช่วยเหลือหรือขอรับความสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁵

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้คุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่นพันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่

¹⁴ มาตรา 32 ถึง มาตรา 38 มาตรา 42 ถึง มาตรา 51 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁵ มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

รัฐและประชาชน ภายใต้การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้¹⁶ ดังนี้

เมื่อรัฐเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่แห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติ น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใด

- 1) ยึดหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า
- 2) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและแร่ธาตุ หรือเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมภายใต้เขตอนุรักษ์ที่เรียกว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คุ่มครองป้องกันและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของประเทศ โดยมาตรการเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตป่านี้จะเข้มงวดน้อยกว่าเขตอุทยานแห่งชาติเนื่องจากอาจมีการอนุญาตให้มีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้โดยมาตรการที่ใช้ในการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติสามารถสรุปได้¹⁷ ดังนี้ คือ

- 1) การห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

- 2) กรณีทำไม้หรือเก็บของป่าเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวตามที่อธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรีอนุญาต การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ การผ่านหรือการใช้ทางในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

¹⁶ มาตรา 6 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

¹⁷ มาตรา 14 ถึง มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุมการชลประทานของรัฐให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อใช้ในการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมโดยรวมของประเทศและมีมาตรการเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางชลประทาน โดยกฎหมายฉบับนี้แบ่งทางน้ำชลประทานเพื่อการจัดการและดูแลรักษา เป็น 4 ประเภท ได้แก่ ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วยเฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน และประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน โดยมีสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเพื่อบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานมิให้ได้รับความเสียหายและเป็นข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการให้เกิดความเสียหายต่อทางน้ำชลประทานซึ่งสามารถสรุปได้¹⁸ ดังนี้

1) การห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แกะไข หรือต่อเติมสิ่งปลูกสร้าง หรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพั้ง หรือกระทำการกีดขวางทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายช่างชลประทาน

2) การกำหนดให้โอนการชลประทานหลวงในท้องที่ใดหรือในเขตโครงการชลประทานหลวงใดให้เป็นการชลประทานส่วนราษฎร ให้กระทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าการชลประทานหลวงที่โอนไปนั้นเป็นการชลประทานส่วนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎรนับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นต้นไป

3) การห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะในทางชลประทานประเภท 1 ประเภท 2 การห้ามทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช หรือสิ่งปฏิกูลในทางน้ำชลประทาน การห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน เป็นต้น

4.2.2.2 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรทางด้านป่าไม้ ของป่า และพื้นที่ป่าของประเทศ โดยมีมาตรการที่ใช้ในการป้องกันและกำกัับดูแลกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำไม้ การหาของป่า การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ การ

¹⁸

มาตรา 13 ทวิ มาตรา 23 มาตรา 25 มาตรา 27 และมาตรา 28

แปรรูปไม้ และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้¹⁹ ดังนี้

1) มาตรการกำหนดประเภทไม้หวงห้าม ดังนี้ คือ ประเภท ก ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามกฎหมายนี้ และประเภท ข ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายาก หรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

2) การกำหนดมาตรการควบคุมการเก็บหาของป่า โดยผู้ที่จะเก็บ ค้ำหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้ามต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนี้บัญญัติ เช่น ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และเสียค่าภาคหลวง เป็นต้น

3) การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนี้บัญญัติ เช่น ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

4) การควบคุมการแปรรูปไม้ โดยการประกาศท้องที่ใดๆ ให้เป็นเขตควบคุมการแปรรูปไม้ ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะทำการแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ ตั้งโรงค้ำไม้แปรรูป ไม้มีสักหรือไม้แปรรูปชนิดอื่นไว้ในครอบครองตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

5) การห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แฉ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำในเขตที่จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งการสันนิษฐานทางกฎหมายให้ผู้ครอบครองป่าที่ได้แฉ้วถางโดยฝ่าฝืนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นผู้แฉ้วถางป่า

6) การสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัมปทานหรือการสิ้นสุดของสัมปทาน โดยการสั่งให้สัมปทานสิ้นสุด ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้อำนาจสั่งยกเลิกสัมปทานการทำไม้ทั่วประเทศแล้วในปี พ.ศ.2532

¹⁹ มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 11 มาตรา 27 ถึงมาตรา 29 มาตรา 39 มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 68 ทวิ และมาตรา 68 ตริ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดสรรผลประโยชน์และรักษาทรัพยากรประเภทแร่ของประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการและการประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากแร่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรแร่โดยการควบคุมการสำรวจ การทำเหมือง การซื้อขายแร่ การเก็บและครอบครองแร่ การขนแร่ แต่งแร่ ร่อนแร่และการประกอบโลหะกรรม โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้²⁰ ดังนี้

1) มาตรการในการประกาศกำหนดให้ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดรวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของน่านน้ำไทยเป็นเขตควบคุมแร่เพื่อควบคุมการทำแร่และป้องกันปราบปรามการลักลอบทำเหมืองแร่

2) การกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการสำรวจแร่ต้องยื่นขออาชญาบัตรก่อน ซึ่งมี 3 ประเภท คือ อาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ และอาชญาบัตรพิเศษ โดยผู้ถือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของอาชญาบัตรนั้นๆ ด้วย

3) การกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำเหมืองบนดิน ในทะเล หรือใต้ดินก็ตาม ต้องยื่นขอประทานบัตรก่อน ทั้งนี้ผู้ที่ได้ประทานบัตรต้องปฏิบัติตามแผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดในประทานบัตรและในระหว่างการทำเหมืองยังต้องมีหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจกรรมของตนมิให้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกเหมือง เช่น ห้ามมิให้ปิดกั้น ทำลาย หรือกระทำให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่(เดิมเป็นทรัพยากรธรณีประจำท้องที่) ห้ามมิให้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุให้แร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่ บุคคล สัตว์ หรือทรัพย์สิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเขตเหมืองแร่เพื่อตรวจการทำเหมืองได้ และมีอำนาจออกคำสั่งและมาตรการบังคับทางปกครองได้ในกรณีจำเป็น

4) สำหรับในกรณีการทำเหมืองใต้ดิน ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเข้าร่วมตรวจสอบการทำเหมืองแร่ได้ โดยหากผู้ขอประทานบัตรเห็นสมควรให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการรับไปดำเนินการจัดประชุมปรึกษาตามขั้นตอนที่กำหนดในประกาศ

²⁰ มาตรา 9 จัตวา มาตรา 25 มาตรา 63 มาตรา 71 มาตรา 88/9 – มาตรา 88/11

กระทรวงโดยค่าใช้จ่ายของผู้ขอ ซึ่งประกอบด้วยรายงานเบื้องต้นที่จะนำเข้าสู่การปรึกษาหลักเกณฑ์รับรองกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียและการได้มาซึ่งตัวแทนที่จะเข้าร่วมปรึกษา ที่ครอบคลุมทั้งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหาร และสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออยู่อาศัยในเขตเมืองแร่นั้น

5) มาตรการควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน โดยจะต้องยื่นขอรับใบอนุญาต และมีการกำหนดเขตควบคุมการขุดเจาะเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

6) มาตรการควบคุมการแต่งแร่ โดยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่น หรือเป็นผู้ถือประทานบัตรชั่วคราวหรือผู้ถือประทานบัตรซึ่งแต่งแร่ภายในเขตเมืองแร่ และต้องกระทำหรือละเว้นกระทำใดๆ อันน่าจะเป็นเหตุให้แร่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการป้องกัน ควบคุมและกำกับดูแลการขุดดินและถมดินที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบหรือเสียหายจากกิจกรรมดังกล่าว โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้สามารถสรุปได้²¹ ดังนี้

1) มาตรการการควบคุมการขุดดินและถมดินโดยทั่วไป ซึ่งมีใช้บังคับแก่กรณีการขุดดินหรือถมดินที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้โดยเฉพาะและมีมาตรการป้องกันไว้แล้ว ซึ่งจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว

2) มาตรการควบคุมการขุดดิน โดยกฎหมายกำหนดให้การขุดดินที่มีความลึกหรือขนาดพื้นที่ปากบ่อเกินกว่าจำนวนตามที่กำหนด ผู้ดำเนินการต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย อาทิ เช่น การแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น การเสียค่าธรรมเนียม สำหรับกรณีการขุดถ้าพบโบราณวัตถุหรือซากดึกดำบรรพ์หรือแร่มีค่าทางเศรษฐกิจ ผู้ขุดต้องหยุดการดำเนินการและแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เป็นต้น

²¹ มาตรา 5 ถึงมาตรา 8 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543

3) การถมดินที่มีความสูงเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียงและมีพื้นที่ของเนินไม่เกินกว่าสองพันตารางเมตรหรือตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ผู้ถมดินมีหน้าที่ต้องจัดให้มีทางระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น กรณีการถมดินที่มีพื้นที่เกินกว่าสองพันตารางเมตรหรือเกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ต้องจัดให้มีทางระบายน้ำเพียงพอและแจ้งการถมดินให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องจาก มีปัญหาเกษตรกรที่อยู่ทางต้นน้ำมักจะกักตุนน้ำไว้เกินความจำเป็น เป็นเหตุให้เกษตรกรที่อยู่ห่างจากทางน้ำหรือปลายทางน้ำไม่มีน้ำใช้เพาะปลูกได้เพียงพอ และไม่สามารถชักน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำมาใช้เพื่อการประกอบเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการป้องกัน ควบคุมและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และกำหนดให้มีการชลประทานส่วนบุคคล และการชลประทานส่วนราษฎร์ ขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ และการชลประทานส่วนการค้ำที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้²² ดังนี้

1) การดำเนินการชลประทานส่วนบุคคล ผู้ประสงค์ดำเนินการ จะต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน เว้นแต่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น โดยผู้ขออนุญาตทำการชลประทานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

2) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การชลประทานส่วนบุคคลรายใดมีปริมาณน้ำเกินความจำเป็นแล้ว ก็ให้มีอำนาจสั่งเฉลี่ยน้ำให้แก่ที่ดินที่ใกล้เคียงได้เป็นครั้งคราว แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมตามสมควร การชลประทานส่วนบุคคลรายใดที่ได้ทำมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการจำเป็นที่จะขยายเขตการชลประทานเพื่อประโยชน์ของราษฎรหมู่มาก ก็ให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงการชลประทานส่วนบุคคลรายนั้นเป็นการชลประทานส่วนราษฎร์ได้ โดยให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น ร่วมกันออกเงินค่าทำขวัญตามส่วนมากและน้อย

²² มาตรา 7 ถึงมาตรา 12 มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

3) การชลประทานส่วนราษฎรที่จะจัดทำขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ก็ให้มีอำนาจประกาศกำหนดให้แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึงบาง หรือทางน้ำแหล่งน้ำใดอยู่ในเขตได้ และมีอำนาจที่จะสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทาน

4) ผู้ใดจะทำการชลประทานส่วนการดำ จะต้องยื่นขอสัมปทานต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เว้นแต่จะเป็นการกระทำชั่วคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำและไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น โดยผู้ขออนุญาตทำการชลประทานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

4.3 รูปแบบในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดังได้กล่าวมาแล้ว การมีส่วนร่วมจะมีลักษณะเน้นการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือดึงฝ่ายต่าง ๆ ภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องจัดการ (Inclusive Rights) ซึ่งหมายถึงมิได้กีดกันการมีส่วนร่วมจากภายนอก แต่หากเป็นการให้ฝ่ายต่าง ๆ ภายนอกเข้ามาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุล ในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณชน และรัฐ สิทธิในการมีส่วนร่วมนี้ไม่ใช่สิทธิความเป็นเจ้าของเบ็ดเสร็จที่เจ้าของจะใช้สิทธิของตนเองกีดกันการเกี่ยวข้องจากภายนอกอย่างสิ้นเชิง (Exclusive Rights) หากแต่เป็นสิ่งที่ต้องการการสนับสนุนของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ประชาสังคม และรัฐ ดังนั้น ความหมาย ขอบเขต และวิธีดำเนินการในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันกับรัฐ จึงต้องวางอยู่บนพื้นฐานว่าด้วยความสมดุล ยั่งยืนและเป็นธรรมภายใต้กระบวนการของกฎหมายอันเกิดจากสิทธิการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 สิทธิในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.3.1.1 ความหมายและขอบเขตของการร่วมจัดการ

รัฐธรรมนูญมาตรา 79 ได้บัญญัติให้ "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน"

บทบัญญัติในมาตรานี้ แสดงถึงขอบเขตภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ควบคู่ไปกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐจึงมีหน้าที่ในการ

ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมใน กระบวนการตัดสินใจด้านการพัฒนาถือว่าการวางกรอบกำหนดสิทธิในการจัดการในกรอบ ใหญ่เพื่อที่จะทำให้เกิดนโยบายและกฎหมายที่ให้สิทธิการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมกับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งนอกจากการที่รัฐธรรมนูญจะได้นำแนวคิดของกลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนในการปฏิเสธอำนาจรัฐที่เข้ามาควบคุมผูกขาดการจัดการและใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ และสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่อาศัยกับทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ผู้ทำลาย และบำรุงรักษาโดยอาศัยภูมิปัญญาที่มาจากประสบการณ์มาทำ หน้าที่ดูแล รักษา คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติมาบัญญัติไว้ในมาตรา 46 แล้ว²³ รัฐธรรมนูญยังได้ บัญญัติรับรองให้บุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลาย ทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่าง ปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือ คุณภาพของชีวิตของตนไว้ในมาตรา 56 ซึ่งสิทธินี้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดที่มองว่าสิ่งแวดล้อมเป็น สมบัติของทุกคน มิใช่เป็นของรัฐฝ่ายเดียว ทุกฝ่ายจึงสมควรจะมีสิทธิที่จะปกป้องและคุ้มครองมิให้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการจัดการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็น สาระสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวจะเกิดผล ในทางปฏิบัติได้ก็ต้องได้รับการยอมรับจากรัฐ ซึ่งในการดำเนินของภาครัฐจะมีหน่วยงานที่มี ภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับกระทรวงทั้งหมด 6 กระทรวง²⁴ โดยแยกเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำหรับกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งนี้ การมีบทบัญญัติ

²³ พันธ ทัศนียานนท์, พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลาต้องยกเครื่อง ใหม่แล้ว. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ ปฏิบัติ. (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม, 2540), หน้า 19 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 93.

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545

กฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมร่วมกับภาคภาครัฐดังกล่าวอย่างชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการ

4.3.1.2 วิธีดำเนินการในการจัดการ

การมีส่วนร่วมดำเนินการใดๆ ตามสิทธิและหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดตามหลักนิติรัฐ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจนถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันเป็นหลักประกันซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยนอกจากกฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว องค์การของรัฐที่จะทำหน้าที่ในการประสานและนำนโยบายภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนที่สำคัญที่สุดอีกองค์กรหนึ่งได้แก่ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 290 ได้บัญญัติให้

“เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

ดังนั้น การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับว่าสำคัญมาก ในปัจจุบัน ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมี 4 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุดก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ บทบาทของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาในเบื้องต้นได้จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ดังนี้

1) หน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนในเรื่องทั่วไปทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการดำเนินกิจกรรมใดๆ ในเขตท้องถิ่นตน²⁵

2) หน้าที่ในการบริหารจัดการเฉพาะเรื่อง ได้แก่ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการดำเนินกิจกรรมใดๆ ในเขตท้องถิ่นตนได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม²⁶

3) ในการบริหารจัดการดังกล่าวแม้กฎหมายจะได้จำกัดขอบเขตของหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลให้กระทำได้ภายในเขตท้องถิ่นของตนก็ตาม แต่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจมีผลกระทบคาบเกี่ยวกับเขตท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลก็มีอำนาจดำเนินการได้เป็นกรณีพิเศษโดยถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกเขตและอาจกระทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้²⁷

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลนั้นๆ หากแต่การดำเนินกิจกรรมใดๆ ของหน่วยงานอื่นของรัฐในเขตพื้นที่จะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าตามสมควรเพื่อรับฟังความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อนดำเนินกิจกรรม โดยถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นที่จะดำเนินการหรือยับยั้งกิจกรรมนั้นๆ ได้²⁸

²⁵ มาตรา 66 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

²⁶ มาตรา 67(1) (2) (7) และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

²⁷ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

²⁸ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁹ สำหรับกรณีที่กฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง อาทิ เช่น กรณีบุคคลประสงค์จะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในที่รักษาพืชพันธุ์จะต้องขออนุญาตอธิบดีกรมประมง³⁰ ซึ่งแม้อำนาจดังกล่าวจะเป็นของอธิบดี ตามกฎหมายเฉพาะก็ตามแต่หากอธิบดีกรมประมงจะมอบอำนาจในการอนุญาต รวมถึงหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายบางประการไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น³¹

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดเรื่องแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้วยการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง³² ซึ่งแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวกำหนดภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน รวมทั้งด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งได้แก่การคุ้มครอง บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³³ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ทั้งนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ รวมทั้งกำหนดให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับ

²⁹ มาตรา 16 (16) (24) และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

³⁰ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490

³¹ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

³² มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

³³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 44 วันที่ 18 มกราคม 2544

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นส่วนหนึ่งของทุกฝ่ายในพื้นที่ได้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยเป็นทั้งหน่วยงานของรัฐและถือว่าเป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ ด้วย

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐได้โดยการออกข้อบังคับท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบายในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งสามารถร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีเหตุผลความจำเป็นที่แตกต่างกันในการที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมมากนักน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและแสดงความคิดเห็นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจก็เป็นรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่โดยเป็นการดำเนินการร่วมกัน เช่น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจการพัฒนาป่าชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ(Shared Function)³⁴ โดยมีได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนแต่อย่างใด หรือกรณีการสนับสนุนงบประมาณภายใต้โครงการถ่ายโอนการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครอง

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เล่ม 3 , (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547), หน้า 8

ส่วนท้องถิ่นก็เป็นการสนับสนุนในการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยและระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁵ เป็นต้น

ทั้งนี้ บทบาทของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าวตามกฎหมายที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่รัฐกำลังเผชิญกับความขัดแย้งในเชิงนโยบาย ภาครัฐจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการโดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมพิจารณา ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลตามหลักการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมนั้น ๆ ด้วย โดยเน้นการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม องค์ความรู้ และสภาพของทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละพื้นที่ตามความเหมาะสม ซึ่งนอกจากการจะเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีแล้วยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติที่ดีโดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่ระดับท้องถิ่นให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ปัญหาการบริหารจัดการดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นปัญหาในเชิงนโยบายที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง นอกเหนือจากสิทธิในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแล้ว สิทธิประการหนึ่งที่ย่อมมีอยู่เสมอก็คือสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการมีส่วนร่วมเสนอความเห็นในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านการตัดสินใจและในด้านการกำหนดหลักการและนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนับเป็นกระบวนการสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง ปัจจุบันได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและอาจจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ได้ แต่ในกรณีที่เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น อาทิ เช่น การสำรวจความ

³⁵ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานประจำปี 2546 (กรุงเทพฯ: บิกไลน์ บจก., 2547), หน้า 49.

คิดเห็นโดยการสัมภาษณ์รายบุคคล การแสดงความคิดเห็นผ่านทางไปรษณีย์ หรือการประชุมปรึกษาหารือโดยการประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น หรือวิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด³⁶ การรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นอำนาจของรัฐที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ได้เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นโครงการที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งบางกรณีก็เป็นข้อเท็จจริงที่อาจจะยากแก่การพิสูจน์

ดังนั้น สิ่งที่สำคัญในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็คือ ความเห็นที่แตกต่างกันและอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งที่มากขึ้น ดังกรณีโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก - หินกรูด) ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการผลิตไฟฟ้า โดยประชาชนจำนวนหนึ่งได้คัดค้านเนื่องจากเห็นว่ามีผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของชุมชน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม และผลกระทบต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรมที่เป็นส่วนรวม ซึ่งปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การเพิ่มความซับซ้อนของความขัดแย้งและกระบวนการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งจากโครงการ

กรณีดังกล่าวนี้ ภาครัฐมีการจัดตั้งคณะกรรมการการประชาพิจารณ์ขึ้นหลังจากมีการชุมนุมของผู้ที่ได้รับผลกระทบและไม่เห็นด้วยกับโครงการ แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก็ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ เนื่องจากขาดความมั่นใจในบทบาทวิธีการ และความเป็นกลางของการจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว

ส่วนอีกกรณี คือ โครงการท่อส่งก๊าซไทย - พม่า ซึ่งเป็นโครงการท่อส่งก๊าซจากแหล่งยาดานาในอ่าวมาะตะมะ ประเทศพม่า และในประเทศไทย จากจังหวัดกาญจนบุรีถึงโรงไฟฟ้าจังหวัดราชบุรี โดยมีเส้นทางตัดผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งประชาชนที่คัดค้านได้อ้างเหตุผลที่สำคัญที่สุดคือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการวางแนวท่อก๊าซ ภายใต้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้เพิกถอนพื้นที่ป่าเหล่านั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ โดยกลุ่มผู้คัดค้านได้มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแนวท่อก๊าซเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น แต่ข้อเสนอนี้มิได้รับการพิจารณาจนนำไปสู่การเป็นประเด็นสาธารณะและมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ทั้งนี้ จากตัวอย่างทั้งสองเหตุการณ์มีข้อสังเกตจากกระบวนการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยกระบวนการที่บ่อนอก-หินกรูด เป็นกระบวนการที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งเนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างต้องมาปกป้อง(Protect)ความเห็นส่วนตัวของตัวเองซึ่งไม่อาจที่จะนำไปสู่ความปรองดองหรือนำไปสู่ข้อยุติในความเห็นร่วมกัน(Consensus)ได้ ส่วนกรณีของท่อก๊าซแม้จะมีการเจรจากันจนได้ข้อยุติที่อาจถือได้ว่าเป็นความสำเร็จ คือ สามารถที่จะ

³⁶ ข้อ 5 และข้อ 9 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ตกลงกันได้ว่าจะเจรจาอย่างไรก็ตาม แต่ปัญหาร่วมกันของทั้งสองกรณีก็คือการที่ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ มาก่อนการดำเนินโครงการ³⁷

ดังนั้น กรณีอาจมีความเป็นไปได้ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่มีการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งอนุมัติโครงการของภาครัฐหรือโครงการของเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากภาครัฐ ซึ่งหากนำมาปรับใช้แล้วจะทำให้ไม่มีปัญหาหรือมีปัญหาน้อยที่สุด ก็คือ การใช้กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้น โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในระดับต่างๆ ของการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกชุมชนได้ ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ให้คนกลางดำเนินการโดยมีองค์กรดำเนินการในการระงับข้อพิพาทที่อาจเป็นหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่เลขานุการ หรืออาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลในระดับพื้นที่ซึ่งกำลังมีข้อพิพาทกันอยู่เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำไปสู่การหันหน้าเข้ามาปรับความเข้าใจกัน อาจจะเป็นการเจรจาทกลงกันเองระหว่างคู่พิพาท (Negotiation) หรือให้คนกลางทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็ได้ ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) นี้ จะไม่เข้าไปตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท แต่อาจจะเข้าร่วมเจรจา หรืออาจเสนอวิธีการ หรือแนวทาง หรือข้อตกลงเพื่อให้พิจารณาตัดสินใจ³⁸

อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวแม้จะเป็นวิธีการที่รัฐสามารถนำมาใช้ในการระงับความขัดแย้งในเชิงนโยบายของสังคมที่กำลังอยู่ในสถานการณ์ที่ขัดแย้งได้ก็ตาม แต่หากรัฐบาลไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นนั้นและชุมชนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการจัดการอย่างแท้จริงในทางกฎหมายแล้ว ผลการประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ย่อมไม่มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจของรัฐบาลและไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงเช่นกัน

4.3.2 สิทธิในการร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.3.2.1 ความหมายและขอบเขตของการร่วมบำรุงรักษา

จากความขัดแย้งในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาทรัพยากร 2 ประการ

³⁷ วันชัย วัฒนศัพท์, "ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม," ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2544), หน้า 371 - 372.

³⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 72.

ได้แก่ ปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อม และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐได้เข้ามาดำเนินการในการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่ผ่านมารัฐพยายามใช้กลไกอำนาจต่าง ๆ เพื่อดำเนินการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานของแนวคิดที่รัฐมีอธิปไตยเหนือทรัพยากรผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ขอบเขตและความหมายของการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวมจึงเป็นไปเพื่อสงวนทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คุ้มครองป้องกันและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของประเทศ โดยขอบเขตการบำรุงรักษาในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจพิจารณาจากการบังคับใช้บทบัญญัติได้ดังนี้ คือ

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม และโครงสร้างของกฎหมายเป็นการรองรับการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่จะกำหนดนโยบายและแผนในการจัดการและการควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยการจัดตั้งองค์กรและสถาบันสำหรับการบริหารจัดการ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรที่บังคับใช้กฎหมายมีทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มิได้ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมดำเนินการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ประการใด

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายก็เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรหรือสถาบันเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวในลักษณะของการควบคุมและจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายบางฉบับจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมก็เป็นการดำเนินการโดยยึดวัตถุประสงค์และโครงการของรัฐเป็นหลัก รัฐเป็นผู้นำโครงการส่วนประชาชนเข้ามามีส่วนเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายของโครงการ โดยขอบเขตและความหมายในการร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวยังมิได้ครอบคลุมถึงบทบาทของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้เข้ามามีส่วนร่วมได้โดยชัดเจน แต่จะเป็นการเน้นให้การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจหน้าที่หรือเป็นสิทธิแต่เพียงของรัฐ

4.3.2.2 วิธีการดำเนินการในการบำรุงรักษา

การดำเนินการใดๆ ตามตามขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ และอยู่ภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจนถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันเป็นหลักประกันซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน วิธีการดำเนินการจึงอาจพิจารณาจากบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีองค์กรในระดับนโยบายได้แก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ บุคคลและคณะบุคคลดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้หลายประการ สำหรับองค์กรในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งแต่งตั้งจากราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียง รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตพื้นที่ เป็นต้น

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการต่าง ๆ³⁹ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ มีอำนาจในการออกระเบียบตามกฎหมายนี้ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดที่ดินให้เป็นเขตอุทยาน รวมทั้งการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยาน ตลอดจน พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่หลายประการตามกฎหมายฉบับนี้

³⁹ มาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรในระดับนโยบายได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าไม้ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเมื่อมีการกำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ มีหน้าที่ที่สำคัญคือสอบสวนคำร้องของบุคคลซึ่งอ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ

สำหรับองค์กรในปฏิบัติการ ได้แก่ อธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรม อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี รวมทั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น จัดให้มีหลักเขตและป้ายป่าสงวนแห่งชาติ และออกใบอนุญาตการทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำผิด และยึดของกลางตามกฎหมายดังกล่าวภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ⁴⁰

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2585

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจสำคัญ เช่น ประกาศกำหนดทางน้ำชลประทาน

สำหรับในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ อธิบดีกรมชลประทาน มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น ปิด กั้น หรือเปิดทางน้ำในทางชลประทาน และขุดลอก ซ่อมหรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน⁴¹ เจ้าพนักงาน คือ เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานและบุคคลที่อธิบดีแต่งตั้ง ตลอดจน กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เทศมนตรีในท้องที่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน มีหน้าที่ดูแลรักษาค้นคลองและทางน้ำชลประทาน

⁴⁰ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁴¹ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

จากบทบาทขององค์กรตามกฎหมายในการจัดการบำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจสรุปรูปแบบการจั
ดการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

ตารางที่ 3 รูปแบบการจัดการเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	รูปแบบองค์กร/การมีส่วนร่วม		
	รัฐ	ประชาชน/ เอกชน	ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ร่วมกับรัฐ
1. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535	กำหนด แผน	รับรู้ข้อมูล ข่าวสาร	-
2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504	ควบคุม	รับอนุญาต	-
3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ควบคุม ดูแล	รับอนุญาต	-
4. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2585	ควบคุม ดูแล	รับอนุญาต	-

ทั้งนี้ จากภาพรวมของกฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติอย่างชัด
แจ้งถึงการดำเนินการในการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการบำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับภาครัฐแล้ว
กฎหมายดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ปัจเจกชน(Individual) เข้ามีส่วนร่วมมากกว่าชุมชนท้องถิ่น
(Community) ทั้งที่ชุมชนนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมโดยตรง การที่กฎหมายเหล่านี้มิได้มีหลักการสำคัญเพื่อรองรับสิทธิของชุมชน
ท้องถิ่นดั้งเดิมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิธีการ
ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมิได้อยู่บน
พื้นฐานของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ดังนั้น จึงมีความพยายามในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ
บำรุงรักษาทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ดังตัวอย่างของความพยายามในการจัดการบำรุงรักษา
ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นอกจากจะใช้รูปแบบการปลูกป่าและการคุ้มครองพื้นที่

อนุรักษ์ตามนโยบายของภาครัฐแล้ว การบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบป่าสังคม หรืออีกนัยหนึ่งคือ ป่าชุมชน ซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้างและอาจมีนัยถึงสิ่งที่แตกต่างกัน⁴² ในความหมายแรก หมายถึง ป่าชุมชนสำหรับหมู่บ้านแต่เป็นป่าที่จัดการโดยรัฐ เป็นป่าที่เกิดจากโครงการของรัฐ โดยการส่งเสริมให้ปลูกไม้ใช้สอยในพื้นที่สาธารณะชุมชน ซึ่งรัฐอาจจะยอมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี ขณะที่ความหมายที่สอง คือ ป่าที่ชุมชนร่วมกันจัดการเป็นหลัก ทั้งในส่วนของความคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการตรวจสอบและร่วมรับผล

การจัดการบำรุงรักษาป่าชุมชนจึงมีแนวความคิดสองแนวทาง คือ แนวความคิดแรกได้แก่ การจัดการบำรุงรักษาป่าที่เน้นการดำเนินการโดยรัฐเป็นหลัก มีการใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งเสริมการปลูกต้นไม้ การใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น วนเกษตร การเกษตรแบบผสมผสานเพื่อนำต้นไม้ไปปลูกในเรือกสวนไร่นา เพื่อเพิ่มรายได้และสนองต่อความต้องการใช้ไม้และของป่าเอนกประสงค์ แนวความคิดนี้มีลักษณะเป็นการจัดการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างที่มุ่งไปยังการดำเนินงานกับประชาชนระดับล่าง ไม่ใช่การจัดการจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน ส่วนแนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่เน้นการจัดการป่าโดยองค์กรหรือสถาบันภายในชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก (Community – Based Approach) โดยหน่วยงานรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนเท่านั้น แนวความคิดนี้สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาตามกรอบความคิดวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งเป็นที่สนใจในช่วงปลายทศวรรษ 2520 เน้นการพัฒนาชุมชนเป็นหลัก ในการดำเนินการดูแลรักษาป่าของชาวบ้านจะกระทำผ่านสถาบันหรือองค์กรในชุมชน ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เป็นคณะกรรมการป่าชุมชนประจำหมู่บ้านหรือตำบล หรือใช้องค์กรที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ตำบล หรือสถาบันทางประเพณี เช่น สถาบันอาวสุโส สถาบันความเชื่อ วัด และอื่น ๆ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองดูแลรักษาป่า เช่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้และการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีการนำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวในรูปแบบของการจัดการร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น (Collaborative Management ; Co-Management ; Joint management) โดยเห็นว่าการแก้ปัญหาในรูปแบบที่ชุมชนจัดการป่าร่วมกับรัฐ น่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่าการโอนสิทธิในการจัดการทรัพยากรทั้งหมดให้แก่ชุมชน และในการจัดการร่วมนี้ควรเน้นการให้ความชอบธรรมแก่ระบบการจัดการป่าแบบพื้นบ้าน ส่งเสริม

⁴² สันฐิตา กาญจนพันธ์ุ, "สถานภาพความรู้เกี่ยวกับชุมชนและแบบแผนการจัดการทรัพยากร," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนการทัศน์และนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธ์ุ, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543), หน้า 247 – 248.

สิทธิของชนพื้นเมืองและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถมีระบบการผลิตในป่า ที่เหมาะสมกับระบบนิเวศและคุ่มค่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังได้มีการนำเสนอเทคนิควิธีการวางแผนการใช้ทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมโดยเน้นความสำคัญของกระบวนการเจรจา(Negotiation)สร้างความร่วมมือและแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร โดยส่งเสริมบทบาทของชาวบ้านในกระบวนการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากร และมีโอกาสประชุมปรึกษาหารือ วิเคราะห์ปัญหาและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴³ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรของทุกฝ่าย จึงเป็นแนวทางสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เน้นการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีการพึ่งตนเอง และมีความเสมอภาคของการมีส่วนร่วม

สำหรับตัวอย่างของความพยายามในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการในโครงการของรัฐกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น⁴⁴ ในอดีต สะท้อนให้เห็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ ตั้งแต่ในระดับการปฏิบัติในพื้นที่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับนโยบาย ดังนี้

- 1) ประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้รับรู้ข้อมูลไม่ชัดเจนจากหน่วยงานราชการในเรื่องพื้นที่ที่จะอพยพผู้ได้รับผลกระทบไปตั้งถิ่นฐานใหม่และเรื่องค่าชดเชย
- 2) บทบาทในการชี้แจงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการที่ไม่สามารถตอบคำถามของประชาชนได้ รวมทั้งอธิบายเหตุผลของการใช้น้ำและการป้องกันน้ำท่วมไม่ชัดเจน

ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจต่อการดำเนินการโครงการดังกล่าวน่าจะมาจาก 3 ประเด็นหลัก คือ

- 1) การชี้แจงข้อมูลไม่โปร่งใส
- 2) การไม่รับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณาประกอบการตัดสินใจดำเนินการโครงการ โดยเฉพาะจากชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ
- 3) กระบวนการตัดสินใจยังอยู่ที่รัฐบาล และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

⁴³ สันฐิตา กาญจนพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 257 – 259.

⁴⁴ ศยามล ไกยูรวงศ์, "การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐกับการรับรองสิทธิของชุมชนและบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญ," ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540 – 2541.(กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2542), หน้า 27.

ขณะที่ ปัญหาในการบัญญัติกฎหมายและการกำหนดนโยบายซึ่งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่แตกต่างกันนี้ ทำให้การแก้ไขปัญหายู่ในสถานะที่ไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดความเห็นที่แตกต่างเนื่องจากวิธีวิเคราะห์ปัญหา ดังนั้น กระบวนการส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนให้สิทธิและอำนาจแก่กลไกของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการบำรุงรักษาทรัพยากรร่วมกับรัฐอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมตามหลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืนย่อมจะเป็นกลไกในการควบคุมจัดการทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.3 สิทธิในการร่วมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.3.3.1 ความหมายและขอบเขตของการใช้ประโยชน์

การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมามีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่า ทรัพยากรประมง ตลอดจนพื้นที่รอยต่อของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกัน ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐได้เข้ามาดำเนินการในการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่ผ่านมารัฐพยายามใช้กลไกอำนาจต่าง ๆ เพื่อดำเนินการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและ บนพื้นฐานของแนวคิดที่รัฐมีอธิปไตยเหนือทรัพยากรผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

ดังนั้น ความหมายและขอบเขตโดยรวมของการใช้ประโยชน์ก็เพื่อการจัดสรรผลประโยชน์และรักษาทรัพยากร รวมทั้งป้องกันและกำกัับดูแลกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ อาจพิจารณาภาพรวมจากโครงสร้างกฎหมายและการบังคับใช้บทบัญญัติในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 ซึ่งแม้กฎหมายจะได้มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้ เช่นการขออนุมัติหรืออนุญาต แต่ก็เป็นไปในลักษณะของปัจเจกบุคคลหรือเป็นการอนุญาตให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการ โดยรวมจึงถือว่าเป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้เพื่อดำเนินการอนุรักษ์และควบคู่ไปกับการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการควบคุมและจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

อนึ่ง แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายบางฉบับจะเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ตาม แต่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ได้ในทุกกรณี ทั้งที่ชุมชนจะต้องเป็นผู้รับผลจากการดำเนินการนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการโดยยึดวัตถุประสงค์และโครงการพัฒนาของรัฐ

เป็นหลัก รัฐเป็นผู้นำโครงการส่วนประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยบทบัญญัติดังกล่าวยังมิได้ครอบคลุมถึงการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐได้อย่างชัดเจน นอกจากการบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นั้น ๆ เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ

4.3.3.2 วิธีการดำเนินการในการใช้ประโยชน์

การดำเนินการใดๆ ตามขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ และอยู่ภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจนถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันเป็นหลักประกันซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในส่วนของกรณีมีส่วนร่วมดำเนินการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน อาจพิจารณาจากองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดังนี้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้เช่น มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ คณะกรรมการจังหวัด มีหน้าที่หลายประการเช่น การออกประกาศจังหวัดให้งดเว้นไม่ต้องเรียกเก็บค่าภาคหลวงล่วงหน้า

สำหรับองค์กรในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยเจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น อนุญาตการทำไม้ประเภทไม้หวงห้าม และออกใบเบิกทางในการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ รวมทั้งมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ⁴⁵

⁴⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่สำคัญได้แก่การให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศกำหนดเขตแหล่งแร่และเขตควบคุมแร่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง คณะกรรมการ มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความเห็นแก่รัฐมนตรี เช่นการออกอาชญาบัตรผูกขาดการสำรวจแร่ อาชญาบัตรชั่วคราว อาชญาบัตรพิเศษและประทานบัตรในเขตพื้นที่ป่าสงวน เป็นต้น

สำหรับองค์กรในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ คณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขต มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ตลอดจนให้คำปรึกษาในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตควบคุมแร่ ผู้อำนวยการเขตควบคุมแร่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในเรื่องเกี่ยวกับเรือขุดหาแร่ เขตเหมืองแร่และเขตแต่งแร่ เป็นต้น และพนักงานเจ้าหน้าที่ คือพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น ปฏิบัติการตามที่ผู้อำนวยการเขตควบคุมแร่มอบหมาย จัดทำหลักหมายเขตเหมืองแร่ เป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ โดยมีอำนาจตามมาตรา 70 เฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการทำเหมือง และให้ความเห็นหรือคำแนะนำและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการร้องเรียนจากการทำเหมืองแร่⁴⁶

พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง และให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นต้น

สำหรับองค์กรในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ คือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหน้าที่สำคัญ เช่น ตรวจสอบสถานที่ขุดดินและถมดินเพื่อรายงานเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่สำคัญ

⁴⁶ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 127/2547 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2547

ได้แก่ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง อำนาจในการควบคุมการขุดดิน เป็นต้น

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁷ จะมีองค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ เช่น การพิจารณาอนุญาตการชลประทานส่วนบุคคลในกรณีที่เกี่ยวข้องที่คาบเกี่ยวต่างจังหวัดกัน เป็นต้น

สำหรับองค์กรในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น พิจารณาอนุญาตการชลประทานส่วนบุคคล การชี้ขาดในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนการชลประทานส่วนราษฎร์ระหว่างอำเภอในเขตจังหวัด เป็นต้น

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น พิจารณาอนุญาตการชลประทานส่วนบุคคลและอยู่ในท้องที่อำเภอเดียวกัน แต่งตั้งบุคคลตามความเห็นของราษฎรส่วนมากให้เป็นหัวหน้าการชลประทาน พร้อมผู้ช่วยตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจเกณฑ์แรงงานหรืออุปกรณ์สำหรับการทำชลประทานตามสวนของเนื้อที่ที่มีไว้เพื่อทำการเพาะปลูก การชี้ขาดในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนการชลประทานส่วนราษฎร์ในเขตอำเภอ เป็นต้น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าการชลประทาน มีอำนาจในการแบ่งปันงานและเครื่องอุปกรณ์และควบคุมงานจนกว่าจะแล้วเสร็จ โดยราษฎรซึ่งได้ประโยชน์จากการชลประทานมีหน้าที่ทำงานตามคำสั่งเกณฑ์ของเจ้าพนักงานในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมระบบการชลประทานราษฎร์ เป็นต้น

จากบทบาทขององค์กรตามกฎหมายในการจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจสรุปรูปแบบการจัดการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

⁴⁷ มาตรา 7 มาตรา 13 ถึงมาตรา 15 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

ตารางที่ 4 รูปแบบการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	รูปแบบองค์กร/การมีส่วนร่วม		
	รัฐ	ประชาชน/ เอกชน	ชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมร่วมกับรัฐ
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484	ควบคุม	รับอนุญาต	-
พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510	ควบคุมดูแล	รับอนุญาต	-
พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543	ควบคุมดูแล	รับอนุญาต	-
พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482	ควบคุมดูแล	รับอนุญาต	-

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากภาพรวมของกฎหมายที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจพิจารณาจากทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน⁴⁸ รูปแบบการใช้ทรัพยากรดังที่ปรากฏทำให้เกิดการถกเถียงกันในสังคมว่าการใช้ทรัพยากรดังกล่าวนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและความขัดแย้งในสังคมหรือไม่

ดังนั้น ปัญหาเรื่องการจัดสรรทรัพยากรจึงเป็นสิ่งที่มีความยุ่งยากด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรที่ลดน้อยถอยลง อาทิ ปัญหาเรื่องการจัดการน้ำเพื่อตอบสนองต่อการเกษตร เพื่อการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า เช่น กรณีความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติในโครงการเขื่อนปากมูล ซึ่งเป็นโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ โดยมีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ประชาชนในชุมชนจะได้รับ ในกรณีเขื่อนปากมูลผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ ล้วนได้รับการโต้แย้งเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะจากนักวิชาการ เช่น ผลประโยชน์ทางด้านชลประทาน ซึ่งไม่มีการระบุรายละเอียดไว้หรือในกรณีของผลประโยชน์

⁴⁸ สันฐิตา กาญจนพันธ์ุ, "สถานการณ์ความรู้เกี่ยวกับชุมชนและแบบแผนการจัดการทรัพยากร," ใน พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนการทัศน์และนโยบาย , อาพันธ์ กาญจนพันธ์ุ, บรรณาธิการ, หน้า 247 - 248.

ทางด้านการประมง ซึ่งคาดการณ์ว่าจะมีปลาเพิ่มขึ้นแต่ท้ายที่สุดก็พบว่ามิชชันและจำนวนของปลาลดลงภายหลังการสร้างเขื่อน และมีผลทำให้เป็นประเด็นขัดแย้งในเรื่องผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรประมง ซึ่งเป็นทรัพย์สินร่วมของประชาชนในชุมชนริมแม่น้ำมูลตอนปลายอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน⁴⁹

ทั้งนี้ กระบวนการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ดังกล่าวมา จึงควรมีผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (Stakeholders) อยู่ 3 กลุ่ม คือ รัฐ ชุมชนท้องถิ่น และเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐ ปฏิสัมพันธ์ของทั้งสามกลุ่มนี้ มีทั้งในลักษณะของความขัดแย้งและความร่วมมือ กระบวนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบซึ่งกันและกันจึงเป็นสิ่งสำคัญ

อนึ่ง แม้กฎหมายจะให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็ตาม แต่การบริหารจัดการก็ควรเป็นการบริหารจัดการที่ตักกล่าวคือ การใช้อำนาจอนุมัติหรือสั่งการใด ๆ และหลังจากสั่งการไปแล้วจะต้องมีกระบวนการในการสร้างความโปร่งใส (Transparency) ในการใช้อำนาจ โดยการให้สาธารณชนสามารถรับรู้ข้อมูลเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการวินิจฉัยปัญหาและออกคำสั่ง และเมื่อมีการออกคำสั่งใด ๆ ไปแล้ว การใช้อำนาจนั้นต้องตรวจสอบได้ (Accountable) โดยผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถโต้แย้งได้และคัดค้านคำสั่งได้ด้วย ซึ่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีกลไกที่สามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้างได้ด้วย โดยได้มีความพยายามนำเอามาตรการต่าง ๆ มาใช้ เพื่อให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้มีบทบาทในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังเช่นในกรณีมาตรา 59 และมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

ดังนั้น เมื่อมีข้อมูลว่ามีการละเมิดกฎหมาย ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิทางศาลในการติดตามตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้จัดการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีที่เรียกว่าการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest

⁴⁹ เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ, "กรณีศึกษาความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการทางด้านพลังงานของประเทศไทย," ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2544), หน้า 224 – 225.

Litigation) และเป็นกรณีที่มีความไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม อาทิเช่น ในคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การที่ประธานชมรมอนุรักษ์ภูเขาป่าไม้ อำเภอสุวรรณคูหา จังหวัดหนองบัวลำภู กับพวก คัดค้านการให้สัมปทานโรงโม่หิน โดยเห็นว่าพื้นที่ตามประทานบัตรมีสภาพเป็นต้นน้ำลำธาร ราษฎรได้อาศัยแหล่งน้ำเพื่อทำนาและเลี้ยงสัตว์ เป็นเขตของชุมชนที่ราษฎรได้ร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการออกประทานบัตรดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ตนเองกับพวกได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือคัดค้านดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองจึงขอที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครอง โดยถือว่าผู้คัดค้านกับพวกเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อหน่วยงานมิได้ดำเนินการและมิได้รับฟังพยานหลักฐานจากผู้คัดค้าน กระบวนพิจารณาทางปกครองในการออกประทานบัตรจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย⁵⁰

คำพิพากษาในคดีดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และกระบวนการมีส่วนร่วมโดยการมีสิทธิรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลในท้องถิ่นหรือชุมชน รวมทั้งสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งอาจถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถใช้เป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารจัดการ บำรุงรักษาหรือใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในศาลดังกล่าวถือเป็นเพียงการเยียวยาแก้ไขภายหลัง ซึ่งถือเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมโดยอ้อมและอาจนำมาซึ่งการเผชิญหน้าทั้งของผู้ประกอบการ ผู้สนับสนุน และผู้คัดค้าน เนื่องจากโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก การเจรจาตกลงโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังตั้งต้นจึงน่าจะเป็นทางออกหนึ่งที่น่ามาใช้ในการแก้ปัญหาระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือประชาชนแต่ละฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้

⁵⁰ คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 325/2547

ดังนั้น แนวทางการจัดการความขัดแย้งภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และเอกชนต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในระบบกฎหมายปัจจุบัน จึงควรมีแนวทางเบื้องต้น กล่าวคือ

ประการแรก การให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ทั้งการร่วมคิด ร่วมตรวจสอบและร่วมรับผลซึ่งอาจจะเป็นการเข้าร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วตามกฎหมาย

ประการที่สอง การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่พึงพิงระหว่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐที่จะให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวหรือไม่ โดยมีได้มีการรับรองไว้ระบบกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิแต่ประการใด

4.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองพันธุ์พืชโดยตรง แต่เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการรับรอง โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงและได้ประโยชน์จากการปรับปรุงพันธุ์พืชโดยให้สิทธิแก่ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่มีสิทธิแต่ผู้เดียวในพันธุ์พืชนั้น

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใด นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักรหรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว ซึ่งสวนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่⁵¹ โดยส่งเสริมให้ชุมชน กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชด้วย⁵² กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ พันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในท้องที่ใดและชุมชนเป็นผู้อนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืชดังกล่าวแต่ผู้เดียว ให้ชุมชนนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ในเขตปกครองให้ดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเพาะถิ่นแทนชุมชนดังกล่าวได้

ทั้งนี้ เมื่อได้รับคำร้องจากชุมชนแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขอจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นต่อคณะกรรมการนับแต่วันที่ได้รับเอกสารและข้อมูลที่จำเป็นในการขอจดทะเบียนครบถ้วน ในกรณีที่ชุมชนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ให้กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์นั้นมีสิทธิขอจดทะเบียน

⁵¹ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

⁵² มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

คุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นแทนชุมชนได้ ทั้งนี้ เมื่อชุมชนจดทะเบียนแล้วจะมีสิทธิแต่ผู้เดียวเกี่ยวกับพันธุ์พืชนั้นได้

นอกจากนี้ เมื่อได้จดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นของชุมชนใด แล้วกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้ชุมชนนั้นมีสิทธิแต่ผู้เดียว ในการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย ผลิต ขาย ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือจำหน่ายด้วยประการใด ซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ทั้งนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ที่ได้รับหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นเป็นผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้นแทนชุมชนดังกล่าว⁵³

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้ชุมชนสามารถได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ทางอ้อมจากการใช้ประโยชน์ในพืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น โดยผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น⁵⁴ ในการอนุญาตให้ผู้ใดกระทำการดังกล่าวและการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ที่ได้รับหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นเป็นผู้ทำนิติกรรมแทนชุมชน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน โดยผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นให้จัดสรรแก่ผู้ซึ่งอนุรักษ์หรือพัฒนาพันธุ์พืชนั้นร้อยละ ยี่สิบ เป็นรายได้ร่วมกันของชุมชนร้อยละหกสิบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ที่เป็นผู้ทำนิติกรรมร้อยละยี่สิบ

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รักษาการและมีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ สำหรับในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายนี้กำหนด รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี กฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงการรับรองให้ชุมชนเป็นผู้รับประโยชน์จากพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการพิจารณารับรองโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญตามกฎหมายฉบับนี้

⁵³ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

⁵⁴ มาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

4.3.5 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

ร่างกฎหมายฉบับนี้ เรียกว่า ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ฉบับ กนภ. (คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ดังกล่าว ต่อมา ในปี พ.ศ. 2543 เครือข่ายองค์กรชาวบ้านได้เสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน โดยการเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อ เสนอต่อประธานรัฐสภา ตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ⁵⁵ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

การจัดตั้งป่าชุมชน

ชุมชนในท้องที่ใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้ และจะต้องไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์ หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้บุคคลซึ่งมีอายุ ตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป ผู้มีภูมิลำเนาในท้องที่นั้นและอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าไปดูแลรักษา ป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้จำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ตั้งตัวแทนยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่

ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า ไม้ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติใน ป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนใน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า รวมทั้งการ เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

การใช้สอยป่าชุมชน

ห้ามมิให้ทำไม้ในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน ทั้งนี้ การทำไม้ นอกบริเวณที่กำหนด หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเอง ให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียง เฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจการสาธารณะของชุมชนนั้น สำหรับการ เก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การควบคุมดูแลป่าชุมชน

จัดให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ พิจารณาคำขอเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชน หรือเพิกถอนป่าชุมชนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับ รายละเอียดที่ระบุในคำขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ถอดถอนกรรมการจัดการป่าชุมชน แต่งตั้งและ

⁵⁵ อรรถภาค เล้าจินตนาศรี. พ.ร.บ. ป่าชุมชน:ชาวบ้านคือคนรักษาป่า.(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2545), หน้า 25 - 27.

ถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนจัดการป่าชุมชนและข้อบังคับของ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เป็นต้น

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด อนุมัติ และมีหน้าที่ที่สำคัญคือ ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับ บุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกลางของป่าชุมชน ดูแลรักษาทรัพยากร สิ่งแวดล้อมกลางของป่าชุมชน ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการ จัดการป่าชุมชน รวมทั้ง ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญได้แก่ การเสนอ ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน หรือพิจารณาให้ ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

หลักการในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายรองรับสิทธิ ในการจัดการป่าของชาวบ้าน ให้กฎเกณฑ์ของชุมชนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมาย โดยกฎหมาย ดังกล่าวจะต้องสร้างกลไกให้เจ้าหน้าที่รัฐ และภาคสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุน ถ่วงดุล ตรวจสอบ การจัดการป่าของชาวบ้านให้ประสบความสำเร็จ โดย พ.ร.บ. นี้ไม่ได้ให้สิทธิในที่ดินทำ กินในลักษณะปัจเจกบุคคล เช่น โฉนด หรือ น.ส. 3 โด ๆ ทั้งสิ้น แต่เป็นการรองรับ และคุ้มครอง สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าเท่านั้น นอกจากนี้ พ.ร.บ. นี้ ยังมี กลไกตรวจสอบ ติดตามที่รัดกุมชัดเจน ตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับอำเภอ จังหวัด และระดับชาติ โดย มีกลไกบริหารที่มาจากทุกฝ่ายในสังคม คือ ประชาชน รัฐ ข้าราชการท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันทางวิชาการ รวมทั้งมีกลไกที่ให้ชุมชนท้องถิ่นมีกระบวนการในการระงับข้อพิพาทโดย การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมเมื่อชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

ทั้งนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นสิ่งที่จะต้องสะท้อนให้เห็นถึง ปัญหาอุปสรรคสำคัญทั้งในส่วนของภาคประชาชนและภาครัฐ กล่าวคือประชาชนหรือชุมชน ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานมีส่วนร่วมจัดการป่าได้เต็มที่เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ระบุสิทธิและ หน้าที่ที่ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการเปิดโอกาสให้ประชาชนและ ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ไม่มีการระบุ อำนาจหน้าที่ไว้ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จึงอาจขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่เดิม ดังนั้นการปรับปรุง กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องรีบดำเนินการ อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวก็ยังมีอุปสรรคอยู่ เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับภารกิจอย่างยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุด

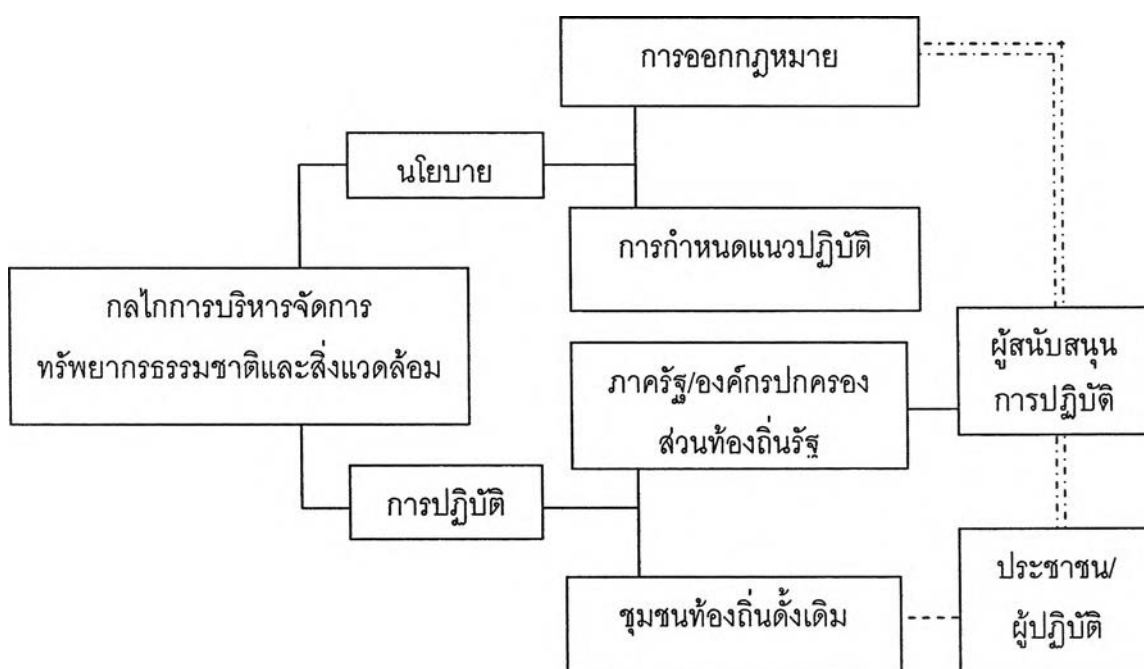
ดังนั้น กล่าวโดยสรุปแล้วในด้านของสิทธิการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทย อาจต่างไปจากเดิมที่ระบบความรู้ในทางกฎหมายมีเพียงการรับรองถึงสิทธิของรัฐและเอกชน ในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แนวความคิดในเรื่องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้เปิดโอกาสให้ชุมชนในฐานะของการเป็นหน่วยแห่งสิทธิอันหนึ่งที่มีความสำคัญได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งใกล้เคียงกับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศอเมริกาหรือออสเตรเลียที่มีสิทธิในการกำหนดเขตจำงที่จะมีวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนเองเนื่องจากมีฐานะเป็นเจ้าของดินแดนดั้งเดิมในยุคนานานิคมตะวันตก แต่กล่าวสำหรับประเทศไทยอาจมีความแตกต่างในกรณีดังกล่าวเนื่องจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทยที่แตกต่างจากประเทศในตะวันตก ทั้งนี้เพราะสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยนี้เป็นสิทธิของพลเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้เป็นไปตามที่กฎหมายจะบัญญัติในภายหลัง

ทั้งนี้ แนวคิดสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และอาจกล่าวได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง เนื่องจากจะทำให้ต้องมีการปรับตัวของสถาบันทางกฎหมายและระบบความรู้ โดยในภาครัฐจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในสถาบันของรัฐอันเป็นผลสืบเนื่องจากแนวความคิดเรื่องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอย่างชัดเจนด้วยการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญอันถือเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ปัญหาในการรับรองสิทธิดังกล่าวก็คือ ยังคงมีการบังคับใช้กฎหมายเดิมที่มีได้แก้ไขรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีสถานะเป็นสถาบันทางกฎหมายอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นอกจากอุปสรรคในการยอมรับสิทธิไว้ในกฎหมายแล้ว ปัญหาการทำให้เกิดการปฏิบัติจริงหรือไม่ก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณา แม้ในปัจจุบันจะได้มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยระบุมารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม แต่ในส่วนของ การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในหลายหน่วยงาน รวมทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐและไม่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่การเป็นปัญหาในทางปฏิบัติดังจะเห็นได้จากการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรตุลาการในคำพิพากษาศาลปกครองที่มีการรับรองสิทธิของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในอันที่จะได้รับรู้ข้อมูลและเหตุผลในการดำเนินการของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น กรณีเช่นนี้อาจถือว่าเป็นการรับรองสิทธิในเชิงแก้ไขจากการแทรกเข้ามาของอำนาจรัฐ หรือ Negative Rights

สำหรับในด้านของการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เป็นการใช้สิทธิในลักษณะของการมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ หรือดำเนินการโดยอาศัยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นฐานของการอ้างอิงสิทธิ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นสิทธิในเชิงป้องกันหรือ Positive Rights อาทิ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการป่าชุมชนแล้ว จะพบว่าการใช้สิทธิในลักษณะเช่นนี้ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าได้มีการรับรอง ทั้งนี้ การดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายของภาครัฐดังกล่าวอาจพิจารณาจากกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

ภาพที่ 1 กลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



จากแผนภาพดังกล่าวอาจอธิบายได้ว่า ในการขับเคลื่อนของกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ กระบวนการในเชิงนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งการกำหนดแนวปฏิบัติยังขาดความชัดเจนในการที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีบทบาทหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในการกระจายอำนาจที่มีลักษณะเป็นการกระจายความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการปฏิบัติในส่วนของผู้ปฏิบัติที่ยังขาดความชัดเจนในเชิงกฎหมายที่จะให้ชุมชนท้องถิ่น

ดั้งเดิมมีบทบาทหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการกับภาครัฐ โดยขาดองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่กระบวนการที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้วย ขณะที่ในส่วนของกฎหมายซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางนโยบายในระดับมหภาคก็ไม่ได้มีความชัดเจนในการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการเช่นกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ การผลักดันและเรียกร้องของชุมชนท้องถิ่นกรณีร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ซึ่งพยายามมุ่งหมายที่จะกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นในด้านของการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและการตัดสินใจ การร่วมตรวจสอบและประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในฐานะของชุมชนท้องถิ่นที่ได้ดูแลรักษา

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติหลักการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ จึงอาจดำเนินการได้ สองแนวทาง คือ ประการแรกโดยการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตชุมชนเองตามศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่แต่ละแห่ง หรือบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางเพื่อนำไปบังคับใช้สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เพื่อควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวนโยบายของรัฐโดยบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับมีหลักการในเนื้อหาแตกต่างกัน ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับจึงอาจมีอุปสรรคได้ดังนี้ คือ

1) การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับซึ่งมีเป็นจำนวนมากนั้นจะทำให้เกิดความล่าช้าเพราะการแก้ไขกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องจะมีรายละเอียดในการพิจารณาจำนวนมากซึ่งจะต้องเริ่มต้นและสิ้นสุดกระบวนการในการแก้ไขอย่างเดียวกันที่ละฉบับ แต่หากพิจารณาบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางก็สามารถพิจารณาบัญญัติกฎหมายเพียงฉบับเดียวและสามารถบังคับใช้ได้กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็จะให้เกิดความรวดเร็วกว่าการแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับ

2) การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับอาจทำให้เกิดความแตกต่างในการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับ

ตราออกมาในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หลักเกณฑ์และวิธีการไม่เหมือนกันทำให้ยากแก่ประชาชนที่จะรู้ว่าเรื่องใดมีหลักเกณฑ์อย่างไร ซึ่งจะทำให้มาตรฐานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทมีความลักลั่นกัน แต่หากบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางจะทำให้การรับรองสิทธิดังกล่าวในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องมีมาตรฐานเดียวกัน

3) จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วพบว่า ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดระบุไว้ชัดเจนว่าได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากบัญญัติกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางก็จะสามารถอุดช่องว่างของการไม่มีกฎหมายดังกล่าวได้ทันที

ทั้งนี้ ได้เคยมีการตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานกลางดังกล่าวแล้ว เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยกำหนดหลักเกณฑ์เป็นมาตรฐานกลางไว้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น หรือในกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำที่จะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิตหรือส่วนได้เสียกับชุมชนท้องถิ่น ก็ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นเป็นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐได้อย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับจริงในทางปฏิบัติ การจัดทำกฎหมายจะต้องกำหนดองค์กรที่เกี่ยวข้องในกฎหมายนั้นๆ อำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นๆ โดยมีหลักการดังนี้

1) องค์กรที่เกี่ยวข้องในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องเป็นองค์กรที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ซึ่งประกอบด้วย

องค์กรของรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วก็คือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้นๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งควรกำหนดคำนิยามให้ชัดเจนโดยการกำหนดลักษณะและข้อแตกต่างกับชุมชนทั่วไป เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับชุมชนอื่นแต่จะมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างคือเป็นชุมชนดั้งเดิมซึ่งมิได้เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีที่ต่อเนื่องในกระบวนการทางสังคมของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ระยะเวลาเหมาะสมที่จะเป็นชุมชนที่ดั้งเดิมควรเป็นเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติที่จะเป็นผู้พิจารณา

ประชาชน ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาหรือปัจเจกบุคคลที่มาวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยต้องเป็นบุคคลที่ใช้ชีวิตตามปกติในชุมชนนั้นๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) อำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

ประการแรก องค์กรภาครัฐจะต้องมีการกำหนดกระบวนการและองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณารับรองสถานะของการเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และเป็นผู้พิจารณา กำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ละแห่งว่าควรจะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับใด

ประการที่สอง ในส่วนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะต้องมีการกำหนดองค์ประกอบและเงื่อนไขของการจัดตั้งองค์กรภายในชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการใช้สิทธิร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทั้งนี้ การจะให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระดับโดยย้อมขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากรธรรมชาติและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ เป็นสำคัญ โดยหากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีศักยภาพในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเองจะต้องมีรายละเอียดแผนการ วิธีการดำเนินการ รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการด้วย เป็นต้น

ประการที่สาม ในส่วนของประชาชน หรือบุคคลที่เป็นสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น กฎหมายจะต้องกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับชุมชนในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ชุมชนกำหนดซึ่งได้รับการรับรองโดยองค์กรของรัฐ

ทั้งนี้ ในการดำเนินการรับรองการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ควรกำหนดให้เริ่มจากการที่สมาชิกในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้าชื่อเพื่อเสนอเรื่องต่อองค์กรของรัฐ หรือต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พร้อม

แผนการดำเนินการหรือกฎระเบียบของชุมชนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาต่อองค์กรของรัฐในระดับที่สูงขึ้นไปซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการในระดับจังหวัด หรือคณะกรรมการในระดับชาติเพื่อพิจารณารับรองให้ชุมชนนั้นมีสถานะเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและมีสิทธิเข้าร่วมในการบริหารจัดการในระดับที่เหมาะสมกับศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น หลักการดังกล่าวนี้จะคล้ายกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542

3) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและรัฐ ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายจะต้อง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสามองค์กร ดังนี้ คือ

(1) ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

หลักการการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญเป็นหลักการซึ่งยอมรับให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการได้โดยอำนาจหน้าที่หลักยังเป็นของภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีระดับใด และร่วมในกิจกรรมใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐจะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุน ซึ่งอาจเริ่มตั้งแต่การรับข้อมูล ข่าวสารเพื่อนำมาสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ในบางกรณีรัฐอาจทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือได้ถ้าเห็นว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการเองซึ่งถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของประเภทกิจกรรม ทรัพยากรและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ดังนี้ คือ

การร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าภาครัฐ ควรจะบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่อย่างไร ร่วมค้นหา สาเหตุของ ปัญหา ความจำเป็น และความต้องการให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น รวมถึงการดำเนินการและ มาตรการต่างๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับโครงการหรือ กิจกรรมนั้น

การร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผลว่า เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมหรือไม่ การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ รวมทั้งสามารถติดตาม ตรวจสอบการนำมามาตรการหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ชุมชนเสนอแนะมาปฏิบัติหรือไม่ และช่วย สอดส่องดูแลผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบดังกล่าว หรือประเมินผลในมาตรการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้ดำเนินการมานั้นว่าเป็นอย่างไร

การร่วมดำเนินการ และร่วมรับผล ซึ่งหมายถึงร่วมในการคัดเลือก ผู้ปฏิบัติงานหรือปฏิบัติงานเอง ทั้งนี้ ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะกระทำไม่ได้ในทุกประเภทของ โครงการหรือกิจกรรม เช่น หากจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยี ขั้นสูงแล้วบางครั้งก็เป็นการยุ่งยากที่จะให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วม ปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมในระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำ หรือ ทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็สามารถเข้าร่วมดำเนินการได้ โดย ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นจะเป็นผู้มีส่วนรับประโยชน์หรือผลกระทบจากการเข้ามามี ส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของชุมชนโดยถือว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคนในชุมชน ทุกคนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบที่ เกิดขึ้นในการจัดการ ตลอดจนวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น การดำเนินการให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมโดยการกำหนดให้ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการโดยการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ รวมทั้งร่วมรับผลต่อการตัดสินใจร่วมกันกับองค์กรภาครัฐโดยเฉพาะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานความคิดเห็นของประชาชนไปสู่หน่วยงาน ของรัฐได้แล้ว ย่อมจะมีส่วนช่วยในการลดปัญหาความขัดแย้งในการจัดการ การบำรุงรักษาและ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญที่ให้รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และประชาชนหรือบุคคล ทั่วไปร่วมกันจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน