

บทบาทของประชาชนในการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อม
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นายภาคภูมิ พันธุ์รัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Roles of People in Environmental Co-Management in the
Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

Mr. Phakphum Phanratana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของประชาชนในการจัดการร่วมด้าน
สิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550

โดย

นายภาควินัย พันธรัตน์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ รัตนกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์)

ภาคภูมิ พันธุ์รัตน์ : บทบาทของประชาชนในการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (Roles of People of Environmental Co-Management in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.ดร.คณินิจ ศรีบัวเยี่ยม, 135 หน้า.

วิทยานิพนธ์เรื่องบทบาทของประชาชนในการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการศึกษาเพื่อทำการตรวจสอบความมีอยู่ของการจัดการร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อตรวจสอบความมีอยู่ของบทบาทของประชาชนในการนำหลักการจัดการร่วมมาใช้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในรัฐธรรมนูญกฎหมายอื่นๆ และในทางปฏิบัติ

ผลของการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้มีการนำเอาหลักการจัดการร่วมมาบัญญัติเอาไว้ แต่ยังไม่มีความหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับใดที่นำเอาหลักการจัดการร่วมมาบัญญัติไว้ เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนในระดับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชนและท้องถิ่น รัฐ ชุมชนและท้องถิ่นได้มีการนำหลักการในการจัดการร่วม (Co-Management) มาปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายมิติ เช่น การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง การจัดการทรัพยากรป่าไม้และการจัดการทางด้านชลประทาน โดยปัจจัยที่ทำให้การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นประสบผลสำเร็จ คือ การที่รัฐให้การยอมรับสิทธิของชุมชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทเป็นหุ้นส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2555..... ลายมือชื่อ อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5286009534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : ROLES OF PEOPLE/ARTICLE 66/CONSTITUTION/ENVIROMENTAL CO-MANAGEMENT

PHAKPHUM PHANRATANA : ROLES OF PEOPLE OF ENVIRONMENT CO-MANAGEMENT IN THE CONSTITUION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550.
ADVISOR : ASST. PROF. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph. D., 135 pp.

The Thesis on Roles of People of Environment Co-Management in The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 is the study to review the existance of the co-management in such Constitution and other laws relating to the management of Natural Resources and Environment and in order to review the existance of the role of people to apply the co-management principle to manage the natural resources and environment in Constitution, other laws and in practice.

The result of studying is that the Co-Management Principle has been recognized in Article 66 of the Constitution of the Kingdom of Thailand. However, there is no any law recognizing the aforementioned principle in order to manage the natural resources and environment. For the management of community or local natural resources and environment, the State, community and local had applied the Co-Management principle to implement for management of natural resources and environment in various dimensions, for example, the management of coastal fisheries resources, forest resources and irrigation. The co-management of natural resources and environment will be successful when the State recognizes the community rights and give the chance to people in the community to participate as partner in order to jointly manage the natural resources and environment.

Field of Study :.....Laws.....

Student's Signature.....

Academic Year :.....2012.....

Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วย ความกรุณาและความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ประธานคณะกรรมการสอบ ที่ให้ความกรุณาในการสละเวลามาเป็นประธานคณะกรรมการ ขอขอบพระคุณอาจารย์ดร.สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีรเดช ฉายอรุณ ที่ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ อาจารย์ ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ ที่ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ผศ.ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่คอยให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่ข้าพเจ้า ทั้งการแนะนำแหล่งข้อมูลการตรวจสอบภาษาที่ใช้เขียนวิทยานิพนธ์และคอยกระตุ้นเตือนให้ข้าพเจ้าดำเนินการทำวิทยานิพนธ์ให้เสร็จสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณบิดา มารดาที่ได้เลี้ยงดูอบรมสั่งสอนข้าพเจ้ามาตั้งแต่เยาว์วัย ขอขอบคุณน้องๆ สาขากฎหมายมหาชน โดยเฉพาะคุณเอกราช มาเจริญ และร.ต.อ ทันทองดี ที่ได้คอยให้กำลังใจและช่วยเป็นธุระให้กับข้าพเจ้าในการนัดหมายเวลาในการเข้าพบอาจารย์ที่ปรึกษาขอขอบคุณนางสาวกรกมล หลงชัยงาม นางพิมพ์พิภพ พาณิชย์ที่คอยเป็นกำลังใจให้กับข้าพเจ้า และสุดท้ายนี้ขอขอบคุณคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้โอกาสข้าพเจ้าเข้าศึกษาจนจบหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต และขออุทิศประโยชน์ใดๆ ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ให้แก่ผู้สนใจใฝ่รู้ที่จะเข้ามาทำการศึกษาในอนาคตต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ซ
สารบัญภาพ.....	ฅ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	2
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	2
1.4 วิธีการวิจัย.....	2
1.5 ขอบเขตการวิจัย.....	2
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วม.....	4
2.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	4
2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	4
2.1.2 ระดับและเทคนิคของการมีส่วนร่วม.....	5
2.1.3 เครื่องมือของการมีส่วนร่วม.....	8
2.1.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	9
2.1.5 กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วม.....	10
2.1.6 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	11
2.2 แนวคิดที่ว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจ.....	12
2.2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ.....	12
2.2.2 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ.....	14
2.3 แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ.....	16
2.4 แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ.....	22
2.5 ทรัพยากรธรรมชาติประเภทส่วนรวมหรือที่ใช้ร่วมกัน (Common Pool Resources).....	27
2.5.1 ความหมายของทรัพยากรประเภทส่วนรวมหรือที่ใช้ร่วมกัน.....	27

บทที่	หน้า
2.5.2 ลักษณะของทรัพยากรประเภทส่วนรวมหรือที่ใช้ร่วมกัน.....	28
2.5.3 รูปแบบการกำหนดสิทธิในทรัพยากร (Property Right Regimes).....	29
2.5.3.1 รูปแบบในการกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคล (Private Property Regime).....	30
2.5.3.2 รูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยรัฐ (State Property Regime).....	30
2.5.3.3 รูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวม (Common Property Regime) ความเป็นเจ้าของทรัพยากรเป็นของกลุ่มร่วมกัน.....	30
2.5.3.4 รูปแบบการไม่มีสิทธิในทรัพยากร (Non Property Regime) หรือ open access.....	31
2.5.4 ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการร่วม.....	31
2.5.4.1 ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยรัฐ.....	32
2.5.4.2 ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยรัฐโดยการมอบให้เอกชนดำเนินการให้สัมปทาน.....	32
2.6 การจัดการร่วม (Co-Management).....	33
2.6.1 ความหมายของการจัดการร่วม.....	33
2.6.2 ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการร่วม.....	34
2.6.2.1 ลักษณะของทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources)...	34
2.6.2.2 หลักของการจัดการร่วม.....	36
2.6.2.3 ส่วนประกอบของการจัดการร่วม.....	37
2.6.2.4 กระบวนการจัดการร่วม.....	37
2.6.3 องค์ประกอบของการจัดการร่วม.....	41
2.7 แนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วม.....	43
2.7.1 แนวคิดการจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัว.....	43
2.7.2 แนวคิดการจัดการแบบบูรณาการ.....	45
2.7.3 แนวคิดแบบพหุนิยม.....	46
2.7.4 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี.....	47
2.7.5 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน.....	48
2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการร่วมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	50
2.8.1 ความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบกระจายอำนาจ.....	50
2.8.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการร่วม (Co-Management) กับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	53

บทที่	หน้า
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	56
3.1 หลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	56
3.1.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	56
3.1.1.1 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	56
3.1.1.2 หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	61
3.1.1.3 หน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	63
3.1.2 หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Conservation) กับการพัฒนา (Development) ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)	64
3.2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	65
3.2.1 รัฐ	65
3.2.2 บุคคลหรือประชาชนทั่วไป.....	65
3.2.3 ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	66
3.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	67
3.2.5 องค์กรอิสระ.....	67
3.3 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	68
3.3.1 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ..	70
3.3.2 หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	73
3.4 การตรวจสอบความมีอยู่ขององค์ประกอบของการจัดการร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย.....	75
3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม....	77
3.5.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง.....	77
3.5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	78
3.5.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ.....	79
4. การนำแนวความคิดการจัดการร่วม (Co-Management) มาใช้ในระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย.....	81
4.1 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง.....	81

4.1.1 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในรูปแบบที่รัฐเป็นผู้จัดการ.....	82
4.1.2 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในรูปแบบชุมชนเป็นผู้จัดการ.....	82
4.1.3 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในรูปแบบของการจัดการร่วม.....	83
4.1.3.1 กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรัง.....	84
4.1.3.2 การนำเอาหลักการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากร ประมงชายฝั่งจังหวัดตรัง.....	86
4.1.3.3 ปัจจัยที่มีผลทำให้การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรัง ประสบความสำเร็จ.....	87
4.1.4 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.....	87
4.1.5 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.....	89
4.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	93
4.2.1 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้จัดการ.....	94
4.2.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบที่ชุมชนเป็นผู้จัดการ.....	96
4.2.3 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบของการจัดการร่วม.....	98
4.2.3.1 กรณีศึกษาการจัดการป่าชุมชนห้วยแก้ว.....	99
4.2.3.2 การนำเอาหลักการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการป่าชุมชนห้วยแก้ว	101
4.2.3.3 ปัจจัยที่มีผลทำให้การจัดการป่าชุมชนห้วยแก้วประสบความสำเร็จ	103
4.2.4 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....	103
4.2.5 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.	105
4.3 การจัดการด้านชลประทาน.....	108
4.3.1 การจัดการชลประทานในรูปแบบที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้จัดการ.....	109
4.3.2 การจัดการชลประทานในรูปแบบที่ชุมชนเป็นผู้จัดการ.....	112
4.3.3 การจัดการชลประทานในรูปแบบของการจัดการร่วม.....	114
5. การวิเคราะห์บทบาทของประชาชนและการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อมใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่น.....	116
5.1 การวิเคราะห์จากรูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพยากร (Property Right Regimes)	116
5.2 การวิเคราะห์ตามหลักการการจัดการร่วม (Co Management).....	117
5.3 การวิเคราะห์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	118
5.4 การวิเคราะห์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกฎหมายอื่น.....	123

บทที่	หน้า
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	127
6.1 บทสรุป.....	127
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	128
รายการอ้างอิง.....	130
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	135

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การใช้แล้วหมดไป (Subtractability).....	28

สารบัญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 การแบ่งบทบาทหน้าที่ในการจัดการร่วม (Co-Management Spectrum).....	38
แผนภูมิที่ 2 วิธีการจัดการกับกระบวนการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....	39

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการนำเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับชาติและระดับสากลมาใช้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคุณค่าที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการและการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมมากขึ้น ในส่วนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาแบบยั่งยืนเช่นเดียวกับพัฒนาการในประเทศอื่นๆ และในระดับนานาชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีบทบัญญัติหลายๆ มาตราที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐ และถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าหลักการเรื่องการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะปรากฏชัดเจนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่การนำเอาหลักการนี้ไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคและเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งอาจกระทำได้หลายรูปแบบ ตั้งแต่การแจ้งให้ทราบ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การปรึกษาหารือ การเปิดให้แสดงความคิดเห็น โดยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meetings) และการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) การให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board หรือ Advisory Committee) ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ การกระจายอำนาจให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่ละเลยหน้าที่ตามกฎหมายและกับเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือมาตรการเยียวยาอื่นๆ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบ กติกา และระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีเงื่อนไขและบริบทที่หลากหลายไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้โดยง่าย และเป็นเรื่องที่ต้องแสวงหาเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ผู้วิจัย จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาให้ทราบถึงกลไกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของประชาชนในการจัดการร่วมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่า รัฐธรรมนูญฯ ได้มีบทบัญญัติในเรื่องใดที่เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วม และมีกลไกใดที่จะเป็นช่วยสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมร่วมกับฝ่ายรัฐ ตามหลักการการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Co-Management) และสามารถนำผลการศึกษามาใช้เพื่อพัฒนาหาแนวทาง แสวงหาวิธีการที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการร่วมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1 เพื่อตรวจสอบความมีอยู่ของการจัดการร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2 เพื่อตรวจสอบความมีอยู่ของบทบาทของประชาชนในการนำหลักการจัดการร่วมมาใช้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นๆ และในทางปฏิบัติ

1.3 สมมติฐานการวิจัย

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทยเป็นการจัดการที่ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างกฎเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจในการอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาตที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามภาครัฐ และไม่ปฏิบัติตามหลักการของการจัดการร่วมทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Co-Management) ระหว่างประชาชนและภาครัฐ อันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นหลักการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในสภาพสังคมปัจจุบันได้ดี จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.4 วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Co-Management) ทฤษฎีระบบการจัดการทรัพยากรสิ้น (Common Pool Resources) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและทำการศึกษาจากกรณีศึกษา (Case Study)

1.5 ขอบเขตในการวิจัย

การวิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูล ผู้วิจัยจะทำการศึกษาจากกรณีศึกษาในเฉพาะประเด็นของบทบาทของประชาชนและการจัดการร่วมทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Co-Management) จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยทำการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพด้วยการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Analytical Approach) ให้เห็นถึง

บทบาทของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม
บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1 งานวิจัยนี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยตรวจสอบความมีอยู่ของการจัดการร่วมในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่ง
จะมีผลทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2 งานวิจัยนี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยตรวจสอบความมีอยู่ของบทบาทของประชาชนในการนำหลักการ
จัดการร่วมมาใช้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นๆ และ
ในทางปฏิบัติ และเพื่อช่วยให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิด
ประโยชน์ต่อชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการร่วม

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหามลภาวะทางอากาศ และปัญหาการบุกรุกทำลายป่า เป็นปัญหาที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน โดยทรัพยากรที่เกิดปัญหาเป็นส่วนมากจะเป็นทรัพยากรประเภทที่มนุษย์มีการใช้ร่วมกันหรืออาจจะเรียกได้ว่าทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) ซึ่งได้แก่ บรรยากาศ แม่น้ำลำคลอง และป่าไม้ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้มีคุณสมบัติที่ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน การกระทำหรือการใช้ของมนุษย์คนหนึ่งคนใดย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อไปยังมนุษย์คนอื่นๆ ด้วย จึงเกิดแนวความคิดจากนักวิชาการที่ได้เสนอแนวทางในการหาวิธีจัดสรรทรัพยากรประเภทใช้ร่วมกัน เพื่อเป็นการอนุรักษ์การใช้ เพื่อไม่ให้เป็นไปในทางทำลายและเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีอย่างลึกซึ้ง ในบทนี้จะนำเสนอแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ¹ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

สมชาย สกูลทัฬ² ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนมีความเป็นอิสระในการร่วมแรง ร่วมใจ ร่วมทรัพยากร ร่วมความคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ ในโครงการต่างๆ ที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและสนองตอบความต้องการของชุมชน

Cohen and Uphoff³ ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ว่าสมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
- 2) การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนารวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
- 3) การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

¹ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหาและอุปสรรคและทางออก, สถาบันพระปกเกล้า, กันยายน 2545 หน้า 17.

² สมชาย สกูลทัฬ. (ออนไลน์). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการน้ำและสุขภาพสิ่งแวดล้อม. จาก <http://www.seauema.ait.ac.th/formal/SNP/TP6/drsomchairajabhat.ppt>

³ Cohen, J.M. and Uphoff, N.T. (1981). Rural Development Participation : Concept and Measures for Project Design Implementation and Evaluation. Rural Development Committee. Center for International Studies, Cornell University

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค

องค์การสหประชาชาติ และรีเดอร์⁴ ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้กล่าวถึง การสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยผ่านทางพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์สำคัญกล่าวคือ เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งร่วมกันจัดการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นกฎหมายรับรองให้เวทีการปรึกษาหารือของชุมชนมีสถานะที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย สภาองค์กรชุมชนมีภารกิจไม่มีอำนาจเป็นกฎหมายส่งเสริม ไม่ใช่บังคับใช้พร้อมกัน สภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นตามความพร้อมและเห็นพ้องต้องกันของคนในชุมชน องค์กรชุมชนยังคงทำงานด้วยใจ คงความเป็นอิสระ ไม่ถูกครอบงำ สร้างการยอมรับด้วยการกระทำ ผลงานไม่ใช่อำนาจบังคับ⁵

2.1.2. ระดับและเทคนิคของการมีส่วนร่วม

ระดับขั้นของการมีส่วนร่วม⁶ มีหลายระดับ และมีนักวิชาการต่างๆ ได้กำหนดไว้หลากหลาย แต่ในสาระสำคัญนั้นมีความคล้ายกัน กล่าวคือ

Cohen และ Uphoff ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)
- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

เฉลิม เกิดโมลี ได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมว่ามีอยู่ 3 ระดับ คือ

1) ร่วมคิดตัดสินใจ คือ ต้องทั้งร่วมคิดและต้องมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง

2) ร่วมทำ คือ ร่วมในขั้นตอนของการดำเนินการทั้งหมด

3) ร่วมสนับสนุน อาจเป็นไปได้ตั้งแต่การให้ข่าวสารข้อมูลถึงการสนับสนุน

ทรัพยากรบริการ

ปราณี พันธุมสินชัย ใน สมฤดี นิโคร์พัฒนียังยงและคณะ⁷ เห็นว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั้นสามารถทำได้ในหลายๆ ระดับ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคว่าจะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยต่างกัน คือ

⁴ United Nation, Department of International Economic and Social Affair. (1981). Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development. Report of The Meeting for The Adhoc Group of Expert. New York: United Nation.

⁵ <http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=8546.0> ค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2550

⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ อ้างแล้ว หน้า II

⁷ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 23

1) ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึง ให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเอง โดยไม่มีการติดต่อกับรัฐบาลก่อน ซึ่งอาจมีการโต้ตอบจากรัฐบาล เช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ของทางราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น

2) ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหาโดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน เป็นต้น

3) ประชาชนเป็นที่ปรึกษา หมายถึง รัฐบาลขอความเห็นจากประชาชน และตั้งใจที่จะกระทำตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะไม่รับความคิดเห็นนั้นไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

4) ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง แต่มักไม่นำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ตัวอย่างเช่น การประชุมใหญ่ที่ให้โอกาสประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การขอความเห็นในระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

5) ประชาชนรับทราบ เป็นการแถลงข่าวสารและ/หรือมติของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจจะมีปฏิกิริยาโต้ตอบหรือไม่ก็ได้ เช่น การแถลงข่าวถึงโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลมีมติให้ดำเนินการ การริเริ่มกฎหมายต่างๆ และการเวนคืนที่ดิน

6) รัฐบาลใช้อำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลใช้อำนาจจัดการโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น การสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดต่างๆ

จากการศึกษาลำดับขั้นของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการดำเนินการและการมีส่วนร่วมสนับสนุน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของรัฐบาลด้วย ซึ่งสามารถจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหา ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนรับทราบและรัฐบาลใช้อำนาจ

International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็น

3) การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น

การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้ง คณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4) ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็น หุ่นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ทำให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดย ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การเลือกระดับของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ หากเป็นโครงการที่ ประชาชนมีส่วนต้องรับภาระต้นทุนโดยตรง เช่น เสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำสำหรับการชลประทาน การทำประปาหมู่บ้านในกรณีเช่นนี้ ควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมจนถึงระดับการเสริมพลัง กล่าวคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกรณีที่ทรัพย์สินที่ชุมชนดูแลเป็นทรัพย์สินที่ชุมชน สร้างขึ้นเอง เช่น ฝ่าย การเสริมพลังอำนาจเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม แต่หากทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมที่ชุมชนดูแลเป็นทรัพยากรส่วนรวมของประเทศหรือของโลก ระดับการมีส่วนร่วมอาจจะ อยู่ในระดับการร่วมคิด ร่วมทำ หรือการหารือเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าการหารือประชาชนนั้นหาก มิได้นำผลไปปฏิบัติ ตามธรรมเนียมปฏิบัติในทางสากลก็ควรมีการชี้แจงถึงเหตุผลให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วน เสียได้รับทราบไว้

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และยัง ช่วยให้กระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆ ของรัฐเป็นไปด้วยความ รอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติจาก แนวความคิดของนักวิชาการทั้งหลายสามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ระดับ^๘ คือ

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำที่สุดและเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้ วางแผนโครงการแต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆวิธีการให้ข้อมูลอาจจะ กระทำได้หลายๆ วิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการและการทำหนังสือพิมพ์ให้ ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

2) ระดับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และ ประเด็นในการประเมินข้อดี ข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการ ริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ

3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการ เปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและ ประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัด สัมมนาเชิงปฏิบัติการและการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น

^๘ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 26-28

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินเทอร์เน็ตและการประชุมเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับขั้นสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ

โดยระดับของการมีส่วนร่วมจะมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมและอำนาจของประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐ กล่าวคือ ระดับต่ำสุด จำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมจะมีมากแต่อำนาจของประชาชนจะมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย เมื่อระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้น จำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมน้อยลงแต่อำนาจของประชาชนจะมีมากขึ้นตามลำดับ ยกเว้นระดับสูงสุด คือ การควบคุมโดยประชาชน เช่น การลงประชามติ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมากหรือมากที่สุด

2.1.3. เครื่องมือของการมีส่วนร่วม

สำหรับเครื่องมือของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท⁹ ได้แก่

1) ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ เป็นกระบวนการที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป

การรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์ได้นั้น จะต้องมึลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความเป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้แนวความคิดประชาพิจารณ์น่าจะยึดโยงกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนประชาชนเป็นเจ้าของประเทศเป็นพลเมืองของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบหรือผลเสียจากกิจการของรัฐ โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งเป็นแนวคิดหลักของระบอบประชาธิปไตยยุคปัจจุบันอีกด้วย

2) การสอบถามสาธารณะ (Public Inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิด

⁹ ชาลซีย์ แสงวงศ์ ในคณิงจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 29

โอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3) การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4) การลงชื่อ (Public Registries) หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงชื่อ (Public Registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบลสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

2.1.4. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งออกได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การแบ่งนั้นๆ เป็นสำคัญ เช่น

การศึกษาของ เอลิม เกิดโมลี¹⁰ พบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้ 3 รูปแบบ ตามจำนวนของผู้มีส่วนร่วม คือ

1) การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง
 2) การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน อาจถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงได้อีกวิธีการหนึ่ง

3) การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น

ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งในอีกลักษณะหนึ่งได้เป็น 3 รูปแบบ¹¹ ดังนี้

1) การชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลจะชักชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินโครงการที่รัฐบาลจะเป็นผู้ริเริ่มวางแผน โดยไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน
 2) การเจรจาต่อรอง รัฐบาลและประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา และการตัดสินใจ โดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงเป็นผู้ริเริ่มโครงการก่อน ส่วนการกำหนดจุดทำโครงการจะอยู่ในมือของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรประชาชนและสามารถเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้

3) การจัดการการวางแผนด้วยตนเอง รูปแบบนี้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการและวางแผนพัฒนาทรัพยากรด้วยตนเองทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจเลือกแนวทางพัฒนาดำเนินโครงการไปจนถึงการติดตามประเมินผลสำเร็จด้วยตนเอง

¹⁰ เอลิม เกิดโมลี. ในคณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 20.

¹¹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. ในคณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 31.

ส่วนวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้หลายวิธี เริ่มจากวิธีที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วน
 ในขั้นรับรู้ข่าวสารของโครงการและแสดงความคิดเห็น เช่น การร่วมประชุมอภิปรายระหว่าง
 เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น การร่วมแสดงความคิดเห็นตามวิถีทางประชาธิปไตย การ
 ประสานงานการที่คณะศึกษา การเข้าร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น และวิธีที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
 ในขั้นของการตัดสินใจเลือก เช่น การออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกแทน
 รัฐบาล การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหารโครงการไปจนถึงวิธีที่ประชาชนคุ้นเคยกันมากที่สุด ก็คือ การ
 ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง

จากการศึกษารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนมี 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การมีส่วนร่วมในการ
 วางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล โดยประชาชน
 จะมีส่วนร่วมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นควรจะเข้ามามี
 ส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน และจากการศึกษาพบว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้ง
 จากการชักชวนของรัฐบาลและประชาชนเป็นผู้ริเริ่มวางแผนเอง

2.1.4. กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วม

เมื่อทราบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจกระทำได้หลายระดับ รวมทั้งจำนวนประชาชน
 ที่เข้าร่วมและเครื่องมือที่ใช้ในแต่ละระดับก็แตกต่างกัน คำถามต่อไป ก็คือ การมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนมีกระบวนการหรือขั้นตอนความสำคัญประการใดบ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการมีส่วน
 ร่วมของประชาชน ซึ่งได้มีผู้ศึกษาเรื่องขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้มากมายพอสรุปได้ดังนี้

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนควรมี 4 ขั้นตอน¹² คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน และ
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

อคิน รพีพัฒน์¹³ ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและเห็นว่ามี 4 ลักษณะ คือ

- 1) ร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไข
- 2) ตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา
- 3) ร่วมในการปฏิบัติและในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) ร่วมประเมินผลในกิจกรรมการพัฒนา

จากการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกิจกรรมป่าชุมชน พบว่าได้ยึดหลัก
 ขั้นตอนมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน¹⁴ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติ

¹² เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. ในคณิศร ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน หน้า 32.

¹³ อคิน รพีพัฒน์. ในคณิศร ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน หน้า 33.

¹⁴ ศลิษา พึ่งแสงแก้ว. ในคณิศร ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน หน้า 33.

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

นอกจากนี้ยังมีผู้กล่าวถึงกระบวนการคิดเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งประกอบด้วย 6 ขั้นตอนด้วยกัน¹⁵

- 1) การตกลงในขั้นตอนหรือกระบวนการการตัดสินใจที่สำคัญ
- 2) การระบุถึงวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ
- 3) การระบุถึง “การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร” ที่ต้องการเพื่อช่วยให้การตัดสินใจแต่ละขั้นตอนมีความสมบูรณ์ขึ้น ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวรวมข้อมูลที่ต้องจัดหาให้สาธารณชนทราบอย่างเพียงพอและสมบูรณ์และข้อมูลที่ต้องการทราบจากสาธารณชน
- 4) การระบุกลุ่มหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการที่จะให้มีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ
- 5) การระบุสถานการณ์เฉพาะที่รุ่มล่อมประเด็นอยู่ ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกเทคนิคของการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 6) การระบุถึงเทคนิคที่เหมาะสมและผลที่จะเกิดขึ้นเพื่อช่วยให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ต้องการประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนหรือกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสถานการณ์เฉพาะที่รุ่มล่อมอยู่ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ระบุถึงเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมยิ่งขึ้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการตัดสินใจ วัตถุประสงค์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลุ่มเป้าหมาย สถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁶

2.1.5 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นที่น่าสนใจยิ่งอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ มีปัจจัยสำคัญประการใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาของ Creighton¹⁷ พบว่า การที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น อย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ

- 1) ความใกล้ชิดปัญหา
- 2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ
- 4) ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม
- 5) ค่านิยม

¹⁵ วันชัย วัฒนศัพท์. ในคณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน หน้า 33.

¹⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. อ้างแล้ว หน้า 35.

¹⁷ วันชัย วัฒนศัพท์ ผู้แปลในคณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน หน้า 36.

6) อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ประชาชนเริ่มต้นเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อเห็นว่าตนจะได้รับผลกระทบส่วนขนาด และส่วนประกอบของสาธารณชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละกระบวนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนชนิดใดชนิดหนึ่งอาจไม่เหมาะสมสำหรับทุกๆ สถานการณ์ก็ได้

นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยค้ำึงถึงปัจจัยต่อไปนี้¹⁸

- 1) การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไป ถึงผลที่จะติดตามมาของการกระทำที่ได้นำเสนอเพื่อที่ประชาชนจะได้เลือกว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร
- 2) การให้ข้อมูลกับสาธารณชนโดยทั่วไปถึงผลที่จะตามมาของการที่จะไม่ทำตามกิจกรรมที่นำเสนอ
- 3) การแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะรู้ว่าเขาจะมีส่วนร่วมอย่างไรถ้าเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วม
- 4) การจัดหาช่องทางที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทุกๆ ส่วนของสาธารณชนแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ
- 5) การสร้างความมั่นใจว่าความคิดเห็นจากทุกๆ ส่วนในชุมชนจะได้รับการเก็บรวบรวม

2.2 แนวคิดว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นคำหรือสิ่งที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจและติดตามเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง และเป็นผลสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น กระจายอำนาจ จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นตามลำดับ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นหรือในระดับพื้นที่ของไทย¹⁹

2.2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

1) กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจภายใต้รัฐหนึ่งๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครองในศูนย์กลางเสมอ เพื่อมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลก เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็นตัวแทน อันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติ จึงมีหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอกหรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ และมีความสำคัญในฐานะตัวกลางที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลาง เพื่อ

¹⁸ วันชัย วัฒนศัพท์. ผู้แปลในคณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. เรื่องเดียวกัน หน้า 36

¹⁹ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2556

สร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests) ภายในรัฐ ในกรณีนี้รัฐบาลส่วนกลางมักเข้าไปมีบทบาทควบคุมระบบเศรษฐกิจและขนส่ง เป็นต้น

2) การรวมศูนย์อำนาจจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ คือ

2.1 การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐแห่งนั้น ๆ

2.2 การรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการปกครองภายในรัฐนั้นๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ภายใต้รัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้าหรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

3) การรวมศูนย์อำนาจมีหลักการที่เป็นตัวกำหนดคุณลักษณะอยู่ 3 ประการ คือ

3.1 แหล่งที่มาของความสามารถในการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมของรัฐจะต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง คือ กิจการทหารและตำรวจ รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอก รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอก รัฐจำเป็นต้องมีเพื่อทำให้บรรดา กฎเกณฑ์ในการรวมอยู่ร่วมกันของคนภายในรัฐ

3.2 อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่างๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคลผู้กระทำมีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down Approach)

4) การรวมศูนย์อำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับเหตุผลที่รองรับข้อดีของการสร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วย

4.1 ความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

4.2 ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบบริการสาธารณะต่างๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่างๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

4.3 ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป ถูกผลักให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่างๆ ภายในรัฐ

4.4 ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจ

และการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม

ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ปรากฏชัดอ่อนหรือข้อเสีย ได้แก่

1) ความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระทำการใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลางและต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

2) ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ยาก หากบริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ย่อมเป็นเรื่องลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้

3) การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหาผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไปตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

4) เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครอง ย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝนและมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-government)

2.2.2 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น นั้น คือ แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มีใช้การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมีใช้การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน

Samuel Humes IV เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution) มีใช้การแบ่งแยกอำนาจ (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่าจัดสรร/แบ่งปันอำนาจมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่างๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง (De)centralization, (De)concentration, Devolution และ Delegation²⁰

²⁰ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> อ้างแล้ว

การกระจายอำนาจในความหมายกว้างๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่าการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ

ในรูปแบบของการกระจายอำนาจมีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆสามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่²¹

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (De-concentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization)

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

²¹ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> อ้างแล้ว

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเองโดยตนเองและเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้นท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

2.3 แนวความคิดว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ

แม้แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพจะมีขึ้นตั้งแต่ในยุคสมัยของอารยธรรมกรีกและโรมัน แต่ยังไม่ใช่แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพจากรัฐ²² ในฐานที่ก่อนหน้านี้ให้แก่รัฐที่จะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเหมือนอย่างเช่น แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยพัฒนาการของแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพจากรัฐนั้นเริ่มมีปรากฏชัดเจนในช่วงยุคกลางของยุโรปอันเป็นผลจากความล้มเหลวของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจเข้มแข็งแก่ประชาชน จนเกิดการก่อกำเนิดและพัฒนาของปรัชญาทางการเมืองและแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญเพื่อทำให้การปกครองกลายเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงด้วยการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองและก่อกำหนดผู้ปกครองในการที่จะต้องเคารพ

²² G. Jellinek, AllgemeineStaatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 409 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์ไชย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 5: กันยายน 2553 หน้า 499.

ต่อคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนแต่ละคนในฐานะปัจเจกชน (Individual) ตามแนวความคิดปัจเจกชนนิยม (Individualism) และแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ (Natural Law School) นั้นต่างเชื่อว่าสิทธิและเสรีภาพของเอกชนในฐานะปัจเจกชนแต่ละคนว่าเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกว่าอำนาจรัฐ ดังนั้นรัฐจะล่วงละเมิดหรือยกเลิกละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Legal Positivism School) มองว่าสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นจะได้รับการคุ้มครองและผูกพันรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองก็ต่อเมื่อมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติรับรองไว้

ยิ่งกว่านั้นตามทฤษฎีสัญญาประชาคมเชื่อว่าการที่มนุษย์ทุกคนต้องการหลักประกันให้แก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินให้แก่ตัวเองมากขึ้นกว่าที่มีอยู่ในสภาวะตามธรรมชาติ จึงทำสัญญาประชาคม (Social Contract) ขึ้นเพื่อสละสิทธิในการบังคับใช้กฎธรรมชาติด้วยตนเองและยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ แต่ในการสละสิทธิเช่นว่านั้น มนุษย์ไม่ได้สละสิทธิตามธรรมชาติที่ตนมีอยู่ให้รับรัฐไป ดังนั้นตามสัญญาประชาคม รัฐจึงมีอำนาจจำกัดตามที่รัฐได้รับมอบหมายมา²³ และในขณะเดียวกันรัฐจะต้องเคารพและให้ความคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติด้วยการไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือละเมิดสิทธิดังกล่าว²⁴ เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่เป็นสัญญาประชาคม²⁵ ขึ้นเพื่อบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรสูงสุดของรัฐแล้ว จึงเห็นได้ว่าการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นสัญญาประชาคมนั้น เป็นการแปรสภาพสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติมาเป็นสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย (Juristic rights and liberties)²⁶ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นในความมีอยู่ของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้ว การที่รับรองสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจของรัฐด้วยการที่รัฐจะต้องเคารพและไม่ใช้อำนาจล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว รวมทั้งต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็นและสมควรเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น พัฒนาการของแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพจากรัฐดังกล่าวมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ที่มีการประกาศเอกราชของประเทศสหรัฐอเมริกาและการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส เพราะมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 1776 (The Declaration of Independence) และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 สิงหาคม 1789 (The Declaration of the Rights of Man and Citizen) โดยสาระสำคัญในเอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าวต่างกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนในฐานะปัจเจกชนแต่ละคนมากขึ้น และนับแต่นั้นเป็นต้นมาแนวความคิด

²³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1: เมษายน 2548, หน้า 42-43

²⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, วิเคราะห์แนวความคิดสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง (Les Libertespubliques), วารสารกฎหมายฉบับครบรอบ 20 ปี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 10 ฉบับที่ 21, 2553 หน้า 108.

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : สำนักกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, กรกฎาคม 2553 หน้า 19.

²⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1: กรกฎาคม 2549, หน้า 73-74 และหน้า 80-82.

ของสิทธิและเสรีภาพจากรัฐโดยเฉพาะการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนในฐานะปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรกลายเป็นแนวความคิดพื้นฐานอันสำคัญของบรรดาระัฐเสรีประชาธิปไตยทั่วโลก

แม้ว่าแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยและแนวความคิดปัจเจกชนนิยมจะเป็นแนวความคิดรากฐานสำคัญของการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน แต่แนวความคิดดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดการพัฒนาการของแนวความคิดและปรัชญาขึ้น เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยและแนวความคิดปัจเจกชนนิยมข้างต้นอาทิเช่น แนวความคิดสำนักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจใหม่ (Neo Liberalism) ที่เชื่อว่ารัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงจำกัดเสรีภาพในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เพื่อให้ระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจสามารถอยู่ได้ หรือแนวความคิดของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่เน้นให้รัฐเข้ามาแทรกแซงสังคมมากขึ้นเพื่อคุ้มครองให้เกิดความเสมอภาคในสังคมได้อย่างแท้จริงมากกว่าจะเป็นเพียงแค่ความเสมอภาคในทางรูปแบบของกฎหมาย ดังนั้นในยุคศตวรรษที่ 20 นี้ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพแม้จะอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของสิทธิเสรีนิยมประชาธิปไตยและแนวความคิดปัจเจกชนนิยม แต่ก็มีการผสมผสานแนวความคิดทางสังคมนิยมเข้ามาเพิ่มเติมด้วยโดยรัฐมีบทบาทสำคัญในการที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเข้าไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ด้วยการผสมผสานความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นปัจเจกชนของประชาชนแต่ละคนในฐานะที่เป็นหน่วยย่อยของสังคมเข้ากับสังคมซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งความเสมอภาคเกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง²⁷

ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

1) สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์อันมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ แต่ความหมายนี้เป็นความหมายโดยทั่วไปของสิทธิ สำหรับกลุ่มประเทศเสรีแคว้นกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งได้ตีความคำว่า สิทธิ หมายถึง การที่บุคคลกระทำการใดๆ ได้ทั้งสิ้นเพื่อประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพ คำว่า สิทธิ มีความเป็น 2 นัย คือ สิทธิทางกฎหมาย (Positive Rights) ได้แก่ อำนาจหรือประโยชน์กฎหมายสามารถรับรองและคุ้มครอง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา หากมีบุคคลอื่นมาเอาทรัพย์สินนั้นไปเสียจากการครอบครองของเจ้าของกรรมสิทธิ์เจ้าของทรัพย์สินนั้นมีสิทธิฟ้องศาลเพื่อให้คุ้มครองสิทธิของตนได้กับ สิทธิทางศีลธรรม (Moral Rights) ได้แก่ สิทธิที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของคนทั่วไปว่า วิธีทางที่ถูกต้องและเป็นธรรมในกรณีหนึ่งกรณีใดควรเป็นอย่างไร นั่น แต่วิธีที่ถูกต้องและเป็นธรรมในกรณีอื่นๆ อาจยังไม่มีรับรองคุ้มครอง หรือบังคับให้การเป็นไปตามสิทธิดังกล่าวนั้น

2) เสรีภาพ (Liberty) หมายถึง สถานภาพของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือหมายถึง อำนาจที่จะกระทำการโดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่ของผู้ใด หรือหมายถึง อำนาจของบุคคลที่

²⁷ บวรศักดิ์ อรรถนิธิน, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2552, หน้า 85-109.

จะกระทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย²⁸ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพ ก็คือความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ นั้นเองสิทธิกับเสรีภาพ จึงมีความหมายต่างกัน อย่างไรก็ตามคำทั้งสองคำสามารถใช้แลกเปลี่ยนกันได้ หากว่าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองและคุ้มครอง เสรีภาพนั้นอาจเป็นสิทธิด้วย ดังที่มักมีผู้เรียกรวมๆ กันไปว่าสิทธิและเสรีภาพ

ทว่าเมื่อก้าวถึงสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ควรหมายถึงอิสรภาพจากการไม่ถูกก้าวก่ายโดยไม่เป็นธรรมจากฝ่ายปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ การที่รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองถูกจำกัดอำนาจลง ยิ่งรัฐบาล หรือฝ่ายปกครองถูกจำกัดอำนาจลงมากเท่าใดสิทธิเสรีภาพก็ย่อมจะมีมากขึ้นเพียงนั้น

แนวความคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์นี้มีกำเนิดหรือที่มาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ซึ่งเป็นแนวความคิดในทางการเมือง หรือปรัชญาทางการเมืองของชาวตะวันตก สาระสำคัญ โดยย่อของแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติมีว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งถึงแก่ความตายสิทธิดังกล่าวได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และใครผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ถ้าหากเกิดการล่วงละเมิดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย หรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสภาพของความเป็นมนุษย์ได้ตามความมุ่งหมายที่แท้จริงของนักปรัชญา หรือนักคิดในทางการเมืองที่เสนอความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติขึ้นมา เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองรัฐ กล่าวคือ นักคิดในทางการเมืองเห็นว่า มีการขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลาระหว่างผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐ ซึ่งได้แก่ประชาชนพลเมืองทั้งหลายกับผู้มีอำนาจปกครองรัฐ ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐพยายามดิ้นรนที่จะมีสิทธิเสรีภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะมีได้ แต่ในขณะที่เดียวกันผู้มีอำนาจปกครองรัฐก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที่เสมอ

มีผู้กล่าวว่า²⁹ รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองรัฐนั้น เปรียบเสมือนหนึ่งเป็นสิ่งชั่วช้าเลวทรามที่มนุษย์จำเป็นต้องมีไว้ เพื่อการที่มนุษย์จะได้มีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสันติสุข ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดอำนาจของรัฐบาลหรือของผู้มีอำนาจปกครองรัฐ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะรัฐนั้นเป็นสิ่งที่น่าสะพรึงกลัว และเป็นปกติวิสัยที่ผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะใช้อำนาจเกินขอบเขตอยู่เสมอ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น นักคิดในทางการเมืองจึงคิดค้นหาวิธีการที่จะจำกัดอำนาจของรัฐหรือของผู้มีอำนาจปกครองรัฐ โดยกล่าวอ้างถึงสิทธิตามธรรมชาติว่าเป็นสิทธิที่มนุษย์มีติดตัวมาแต่กำเนิด รัฐหรือผู้ปกครองรัฐจะล่วงละเมิดมิได้ ซึ่งต่อมาแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวได้มีการอธิบายขยายความจนกลายเป็นสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ อาศัยแนวความคิดที่ว่าด้วยสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญว่ามนุษย์เราเกิดมาต่างก็มีสิทธิติดตัวบางประการที่รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองรัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้ ดังนั้น จึงอาจที่จะเปรียบเทียบได้ว่าระหว่างผู้มีอำนาจปกครองรัฐกับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองรัฐ ซึ่งได้แก่ประชาชนพลเมืองมีอาณาเขตหนึ่งที่ห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐล่วงล้ำเข้าไปใช้อำนาจรัฐได้ เมื่อผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องงดเว้นไม่ใช้อำนาจรัฐ จึง

²⁸ พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ 2546

²⁹ แนวคิด และทฤษฎีในทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และสิทธิเสรีภาพ, <http://e-learning.mfu.ac.th> ค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2554

เท่ากับประชาชนพลเมืองของรัฐมีสิทธิในการจำกัดอำนาจนั่นเอง

สิทธิในการจำกัดอำนาจของรัฐนี้ เดิมก็ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สินและความเสมอภาค ซึ่งต่อมามีการขยายความหมายครอบคลุมไปถึง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันไม่ให้ถูกจับกุมคุมขังโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดในเคหสถาน สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในความคิดเห็น และสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบการค้า เป็นต้น กล่าวโดยสรุป สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามความหมายดั้งเดิมคือ สิทธิในการจำกัดอำนาจของรัฐนั่นเอง การที่มนุษย์เรามีความเชื่อว่า ประชาชนมีสิทธิในการจำกัดอำนาจของรัฐ หรือรัฐมีพันธะกรรมที่จะไม่ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชนนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในทางกฎหมายธรรมชาติ อันตรงข้ามกับแนวความคิดในทางกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง

ที่มาแห่งสิทธิเป็นส่วนประกอบสำคัญในการให้ความหมายว่า สิทธิเสรีภาพนั้นคืออะไรเป็นสิ่งที่ได้มีขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมายรับรองหรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (กฎหมายบันดาลให้มีให้เกิดขึ้น) หรือไม่ ในเรื่องนี้ได้มีแนวความคิดทางฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยแตกต่างกัน เป็น 2 แนวความคิด คือ

1) แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ (Law of Nature) เชื่อว่าสิทธิทั้งหลายเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมๆ กับมนุษย์ และถือว่าความยุติธรรมมาก่อนตัวบทกฎหมาย นับแต่สมัยโบราณมาแล้ว ที่ได้เกิดมีความคิดว่ากฎหมายตามธรรมชาติมีอยู่จริงแม้มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นกฎหมายที่สูงส่งควรแก่การเคารพยิ่งไปกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยผู้ปกครองประเทศ สิทธิทั้งหลายแห่งมนุษยชาติเกิดมีขึ้นตามกฎหมายธรรมชาติ ส่วนกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังนั้นเป็นเพียงการยอมรับหรือรับรองสิทธิที่ได้มีอยู่แล้วว่ามีอยู่จริง และรับบังคับคุ้มครองให้เท่านั้นไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้ง หรือประกาศสิทธิให้มนุษย์แต่อย่างใด เช่นสิทธิในร่างกาย (Right of Personal Liberty) และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech / Freedom of Expression) เป็นต้น กล่าวกันว่ากฎหมายธรรมชาติ ก็คือกฎแห่งธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ เมื่อแนวความคิดนี้ เชื่อในกฎธรรมชาติก็เลยเชื่อในสิทธิธรรมชาติด้วย และเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชนในที่สุด

2) แนวความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Positive Law) มีความเห็นขัดแย้งกับแนวความคิดข้างต้น โดยมีความเห็นว่าในเมื่อสิทธิหมายความว่าประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้สิทธิจึงเกิดขึ้นได้โดยกฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองแล้วสิทธิอื่นๆ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ลิขสิทธิ์ หรือสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หากกฎหมายภายในของรัฐใดมิได้รับรองไว้ บุคคลในรัฐย่อมจะอ้างสิทธิดังกล่าวไม่ได้ แนวความคิดนี้มองว่าการกล่าวอ้างถึงสิทธิที่เกิดจากกฎหมายธรรมชาตินั้น แท้จริงแล้วกฎหมายธรรมชาตก็คือศีลธรรม มโนธรรมและความรู้สึกควรจะเป็น ซึ่งหากกฎเกณฑ์วัดได้ยากกว่าสิทธิต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาตินั้น มีอยู่เพียงใดและภายในขอบเขตอย่างไร หากยอมให้มีการอ้างกฎหมายธรรมชาติได้แล้วก็จะเกิดปัญหาถกเถียงไม่มีที่สิ้นสุด โดยการที่จะวินิจฉัยว่าแนวความคิดฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่งจึงเกิดแนวความคิดที่จะประนีประนอมทฤษฎีทั้ง 2 เข้าด้วยกันภายใต้หลักว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

3) ลักษณะของการรับรองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ ได้แก่ การรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางบวก (status positivus) และการรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบ (status negativus) โดยลักษณะของการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวในเชิงที่แตกต่างกันด้วย หากเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางบวก จะก่อให้เกิดพันธะแก่รัฐที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนในการที่จะมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องดังกล่าว³⁰ และหากรัฐละเว้นไม่ดำเนินการและการละเว้นนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เอกชนผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับให้รัฐดำเนินการได้ แต่หากเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบ อันเป็นการที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพไปในเชิงของการป้องกันสิทธิและเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจของรัฐหรือจำกัดอำนาจรัฐนั่นเอง ด้วยการที่รัฐมีหน้าที่จะต้องงดเว้นกระทำการ (State's inaction) ด้วยการไม่แทรกแซงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

ในเรื่องการรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบ อาจแบ่งลักษณะของการรับรองได้อีก 2 ลักษณะ ได้แก่ การรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบอย่างสัมบูรณ์ (Absolute Rights) และการรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบอย่างสัมพัทธ์ (Relative Rights)

การรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบอย่างสัมบูรณ์นั้น เป็นกรณีรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างเด็ดขาดหรือรับรองไว้แบบไม่มีข้อจำกัดโดยที่รัฐไม่อาจใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทดังกล่าวได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา³¹ เสรีภาพในทางวิชาการ³² เป็นต้น ส่วนการรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบอย่างสัมพัทธ์นั้น เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างมีเงื่อนไขหรือรับรองไว้แบบมีข้อจำกัดด้วยการเปิดช่องให้รัฐที่จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้สิทธิและเสรีภาพบางประเภทนั้นอาจมีผลกระทบต่อผู้อื่นหรือประโยชน์สาธารณะได้ จึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจรัฐที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อป้องกันมิให้แต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนจนมีผลกระทบต่อผู้อื่นหรือเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้³³

ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในทางลบ

³⁰ กุลพล พลวัน, กลไกตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, บทบัญญัติ เล่ม 53 ตอน 2, มิถุนายน 2540 หน้า 38.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

³³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1: สิงหาคม 2538, หน้า 38.

อย่างสัมพันธ์มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก รัฐมีความจำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อจัดระเบียบให้สังคมอยู่กันอย่างปกติสุข เพราะถ้ารัฐปล่อยให้เอกชนแต่ละคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ ย่อมอาจไปล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมขึ้นได้ ส่วนเหตุผลอีกประการนั้นเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากในแต่ละสังคมนั้น นอกจากประโยชน์ของเอกชนแต่ละคนในฐานะปัจเจกชนแล้วยังมีประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนด้วย ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเอกชนในฐานะปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะแล้ว รัฐก็จำเป็นต้องเลือกรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลักด้วยการใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชน แต่กระนั้นก็ดีการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายมหาชนด้วย เพื่อเป็นประกันว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

จึงเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทอาจก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการรับรองสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทประกอบด้วย ดังนั้นความผูกพันของรัฐต่อสิทธิชุมชนและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพจึงมีความแตกต่างกัน เนื่องจากในกรณีของสิทธิชุมชนอันเป็นการรับรองสิทธิในทางบวกนั้น ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนในการที่จะมีสิทธิในเรื่องดังกล่าว และหากรัฐละเว้นไม่ดำเนินการ ชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับให้รัฐดำเนินการได้ แตกต่างจากเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพของบุคคลอันมีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพในทางลบอย่างสัมพัทธ์ ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐที่จะต้องดเว้นไม่แทรกแซงเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพของเอกชนดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่การแทรกแซงของรัฐดังกล่าวนั้นเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

2.4 แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ³⁴ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกและคงอยู่จนปัจจุบันนี้ และวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมืองซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายก็ตามแต่ความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับ

³⁴ อมร จันทรสุมบุรณ์. การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย. สำนักพิมพ์สำนักนโยบายศึกษา กรุงเทพฯ , มพท. 2539.

ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง³⁵ โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครอง และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีแนวคิดในการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเก่านั้นเอง

แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

1.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติถือได้ว่าเป็น ต้นกำเนิดแนวคิดสัญญาประชาคม โดยแนวคิดดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักปราชญ์หลายท่าน ดังนี้

โทมัส ฮอบส์ (Thomus Hobbes) ฮอบส์มองสถานะตามธรรมชาติว่าสังคมโหดร้าย ทุกคนแก่งแย่งชิงดีซึ่งกันและกันทำให้เกิดความวุ่นวาย เนื่องจากทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่และสิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนไม่มีเท่ากันคนเข้มแข็งย่อมมีมากกว่าคนอ่อนแอ ดังนั้นคนในสังคมจึงหลีกเลี่ยงสถานะเช่นนี้โดยทุกคนต้องทำพันธะสัญญาซึ่งกันและกันมอบอำนาจสิทธิขาดให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการปกครองคนในสังคม เพื่อให้สังคมสงบสุข

จอห์น ล็อก (John Locke) ได้มีความเห็นอันสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ โดยเขาได้ให้ความเห็นว่า "รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎหมายแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุผลอันได้แก่ กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน มีอิสรภาพที่จะไม่มีใครได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต แก่เสรีภาพ และแก่ทรัพย์สิน จากบุคคลอื่น"³⁶ จากความเห็นดังกล่าวพบว่าล็อกได้ใช้ปรัชญาแบบเหตุผลมาวิเคราะห์สังคมการเมืองโดยแนวคิดที่ว่ามนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้ และการที่มนุษย์มารวมตัวกันตามธรรมชาติเนื่องด้วยมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นมนุษย์จึงตกลงรวมตัวกันเป็นสังคมทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น (Social Contract) โดยมนุษย์แต่ละคนยินดีที่จะสละสิทธิเสรีภาพในการที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิมาเป็นการบังคับโดยกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ได้เป็นการสละสิทธิเสรีภาพทั้งหมดให้สังคมคงให้แต่เฉพาะสิทธิเสรีภาพบางประการเพื่อความผาสุกร่วมกันของสังคม

จ็อง จัก รูสโซ³⁷ (Jean Jacques Rousseau) ได้กล่าวสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติไว้ใน "ทฤษฎีสัญญาประชาคม" ว่า "โดยสัญญาประชาคมมนุษย์ดำรงอยู่ในทางการเมืองชั่วชีวิต เราสามารถเคลื่อนไหวและมีเจตจำนงเสรีโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้...ทั้งนี้เป็นไปตามธรรมชาติ" จากแนวคิดดังกล่าวรูสโซได้แสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์แต่เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์อันนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคของมนุษย์ๆ จึงต้องหารูปแบบการปกครองใหม่โดยให้แต่ละคนทำสัญญาซึ่งเป็นเจตนาร่วมกัน (General Will) ของสังคมไม่ใช่ของปัจเจกบุคคลแต่ละคนเพื่อกำหนดหลักประกันให้เพียงพอแก่สิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ จึงส่งผลให้ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินได้รับการคุ้มครองจากสังคม

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รวมคำบรรยายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54. การบรรยายครั้งที่ 3. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. กรุงเทพฯ, 2544 หน้า 59.

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รวมคำบรรยายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54. การบรรยายครั้งที่ 3, หน้า 66-67

³⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม. ใน <http://www.publaw.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=409> ค้นเมื่อ 25 เมษายน 2553

แนวคิดข้างต้นจึงถือได้ว่าแนวคิดของสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามสัญญา กล่าวคืออำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่ปัจเจกชนพึงมีต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในสังคมนั้น ๆ ที่ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติ บางประการให้ผู้ปกครองออกกฎเกณฑ์มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้ ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ และกฎเกณฑ์ตามสัญญาอันเกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคมนี้เองได้กลายเป็นรากฐานประการสำคัญในระบอบการปกครองในยุคปัจจุบันที่สมาชิกทุกคนร่วมตกลงกันสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองสังคมนั้นๆ ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะกำหนดเจตจำนงในการปกครองตนเองขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดจากสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบอบการเมืองการปกครองของสังคมนั้นๆ ขึ้น รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมการเมืองนั้นๆ³⁸ โดยสมาชิกในสังคมนั้นอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม ดังนั้นประชาชนย่อมจะได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากสังคมนั้นๆ ทั้งยังเป็น การนำมาซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่มุ่งหมายให้รัฐทำหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และขณะเดียวกันประชาชนก็อาจถูกรัฐจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้เช่นกัน

1.2 หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดอีกประการหนึ่งที่เป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็คือ หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitutional) ซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ เนื่องจากหากได้พิเคราะห์โดยทฤษฎีบริสุทธ์แห่งกฎหมายที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎเกณฑ์อื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมา และจากการที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ³⁹ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ตลอดจนกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้ ในทางตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า "Judicial Review Power" ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด⁴⁰ และจากนัยของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่ต้องกำหนดถึงกลไกในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิ

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538, หน้า 17

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เรื่องเดียวกัน* หน้า 17.

⁴⁰ วิษณุ เครืองาม, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," *สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาฯ, พ.ศ.2535 หน้า 42.

เสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็จะทำให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมบรรลุผลสำเร็จในที่สุด

1.3 ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน เพราะบุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีชอบ จึงได้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส เขาได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเพื่อทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (Checks and Balances) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดและเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว⁴¹ นอกจากนี้มองเตสกีเออได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน⁴² ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐให้มีอำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจมากระทบบสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้ ดังนั้นแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ได้นำหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

1.4 หลักนิติรัฐ หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศโดยที่บุคคลทุกคนและทุกชนชั้นรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองและกฎหมายที่กำหนดขึ้นไว้ก็ต้องชอบด้วยทำนองคลองธรรม จึงจะถือเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ กล่าวคือหลักนิติรัฐเป็นหลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิติรราช⁴³ หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ทั้งนี้

⁴¹ บรรเจิด สิงคะเนติ , อ้างแล้ว หน้า 22-23.

⁴² สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, พ.ศ. 2535 หน้า 146.

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว หน้า 20.

ภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำใดอันเป็นการลบล้างสิทธิของประชาชน จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐและหน่วยงานกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยไม่สมัครใจได้ การที่กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย⁴⁴ นั่นเอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้มีผู้อธิบายได้ดีที่สุดคนหนึ่งคือ กาลเร เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberg) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักที่รัฐต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐต้องยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์สองนัยคือ การกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ จากหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลสองประการคือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชนฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ และเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยไม่สมัครใจไม่ได้ เว้นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นได้ให้อำนาจไว้โดยตรง ดังนั้นหลักนิติรัฐอันเป็นการต้องดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายนั้นจึงเป็นหลักที่ทำให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง หากฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถนำคดีไปสู่ผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้จึงเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองได้นั่นเอง⁴⁵

อย่างไรก็ตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิติรัฐนั้นไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นแต่ผูกพันต่อกิจกรรมทั้งปวงของรัฐให้ต้องอยู่ภายใต้ระบบนิติรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประกอบด้วยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ย่อมส่งผลให้องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักนิติรัฐด้วย กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็หาเป็นการกระทำโดยเป็นการกระทบสาระสำคัญของสิทธิหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมาจากประชาชนหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนองค์กรตุลาการก็มีภาระหลักในการคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากการกระทำนั้นก่อความเสียหายก็มีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งมีผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ถูกกระทบได้รับการเยียวยา จึงถือว่าอิสระขององค์กรตุลาการเป็นสิ่งที่สำคัญโดยจะต้องไม่ถูกรวบงำโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบธรรมแต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ย่อมต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน⁴⁶

⁴⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, พ.ศ. 2542 หน้า 33.

⁴⁵ Clade Leolercoq, Institutions politiques et droit constitutionnel, (Paris : Litec, 2 ed) pp 89-90, ในบรรดักดิ์ อวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 3. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, พ.ศ. 2538 หน้า 277.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

จากหลักการของหลักนิติรัฐพบว่า มีหลักอยู่สามประการตามแนวคิดของ A.V.Dicey (1835 - 1922) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายดังนี้คือ⁴⁷

1) กฎหมายของบ้านเมืองย่อมมีความสำคัญยิ่งใหญ่และเด็ดขาดกว่าอำนาจอื่น บุคคลจะถูกลงโทษแต่เฉพาะเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายเท่านั้น จะถูกลงโทษเพราะเหตุอื่นไม่ได้ และผู้ที่วินิจฉัยว่าผู้ใดกระทำความผิดหรือไม่ก็คือศาลยุติธรรมเท่านั้น

2) บุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองซึ่งได้รับการบังคับรับรองโดยศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

3) กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการรองรับสิทธิของมนุษย์ตามที่ศาลได้รับรองและบังคับบัญชาให้เท่านั้น กล่าวคือกฎหมายที่รัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายที่กำหนดฐานะของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายมิใช่เพียงแต่จะรับรองจากตัวหนังสือในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่จะต้องให้บุคคลผู้ถูกละเมิดมีทางแก้ไขโดยใช้สิทธิฟ้องผู้กระทำความผิดหรือผู้กระทำความผิดต่อศาลตามกฎหมายอื่นของบ้านเมืองได้ด้วย

จากหลักนิติรัฐแสดงถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยคำนึงถึงระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อค้ำประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นประการสำคัญ นับได้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการขั้นมูลฐานอันสำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

2.5 ทรัพยากรธรรมชาติประเภทส่วนรวมหรือที่ใช้ร่วมกัน (Common Pool Resources)

2.5.1 ความหมายทรัพยากรธรรมชาติประเภทส่วนรวมหรือที่ใช้ร่วมกัน⁴⁸ (Common Pool Resources) หมายถึง ทรัพยากรประเภทที่มนุษย์มีการใช้ร่วมกันหรืออาจจะเรียกได้ว่า ทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) ซึ่งได้แก่ บรรยากาศ แม่น้ำ และป่าไม้ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้มีคุณสมบัติที่ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน

2.5.2 ลักษณะของทรัพยากรประเภทส่วนรวมหรือใช้ร่วมกัน (Common Pool Resources)

เป็นทรัพยากรที่มีคุณสมบัติเฉพาะตัว ซึ่งมีอยู่ 2 ประการสำคัญ คือ

- 1) มีคุณสมบัติที่ทำให้ยากแก่การที่จะกีดกันการใช้ประโยชน์ (Excludability)
- 2) เป็นทรัพยากรที่มีการใช้แล้วหมดไป (Subtractability) ซึ่งคุณสมบัติในข้อ (ข)

นี้เองทำให้ทรัพยากรส่วนรวมมีความแตกต่างจากสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์อาจจะแบ่งสินค้าต่างๆ ตามคุณสมบัติ 2 ประการ ดังกล่าวนี้ ออกได้ตามตารางดังต่อไปนี้

⁴⁷ ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล, เหลี่ยมหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, พ.ศ. 2540 หน้า 21.

⁴⁸ สุธาวัลย์ เสถียรไทย, สิทธิและปัญหาทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน. เอกสารวิชาการครบรอบ 25 ปี คณะเศรษฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 10-2.

ตารางที่ 1 การใช้แล้วหมดไป (Subtractability)

		ทำได้ยาก	ทำได้ง่าย
การกีดกันการใช้ (Excludability)	ทำได้ยาก	สินค้าสาธารณะ (Public Goods)	ทรัพยากรประเภท ส่วนรวม (Common Pool Resources)
	ทำได้ง่าย	สินค้าคลับ (Club Goods)	สินค้าส่วนบุคคล (Private Goods)

ที่มา Ostrom 1994 ใน สุธาวลัย เสถียรไทย สิทธิและปัญหาทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน

โดยที่สินค้าประเภทส่วนบุคคล (Private Goods) จะมีลักษณะที่ง่ายในการกีดกันการใช้ประโยชน์และมีการใช้แล้วหมดไป ในขณะที่สินค้าสาธารณะนั้นยากในการกีดกันการใช้ประโยชน์แต่ใช้แล้วไม่หมดไป ส่วนสินค้าประเภทกลุ่ม (Club Goods) จะง่ายในการกีดกันการใช้และใช้แล้วก็ไม่หมดไป ตัวอย่างสินค้าประเภทนี้ได้แก่ sports club ซึ่งสามารถจำกัดจำนวนคนใช้และการเข้ามาใช้ก็ไม่ถึงกับทำให้สินค้านั้นหมดไป

ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) ซึ่งได้แก่ อากาศ ทรัพยากรประมง ป่าไม้ ระบบน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ทรัพยากรเหล่านี้บางชนิดเช่นป่าไม้ อาจมีความเป็นทั้งทรัพยากรประเภททรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน และเป็นสินค้าประเภทส่วนบุคคลได้ด้วย (Private Goods) เนื่องจากถ้ามองป่าไม้ในลักษณะของ Function ก็อาจแบ่งออกได้เป็นประโยชน์โดยตรงจากการใช้ไม้ ประโยชน์จากการเป็นแหล่งพันธุกรรมและความหลากหลายทางชีวภาพ และประโยชน์ที่สำคัญมาก คือ ทางระบบนิเวศวิทยาเช่นเป็น Carbon Sink ซึ่งประโยชน์ในสองส่วนหลังมีความยากในการกีดกันการใช้ ในขณะที่ประโยชน์ในส่วนที่เป็นไม้ นั้นสามารถจะแบ่งสรรการใช้ประโยชน์ให้เป็นของผู้ใดผู้หนึ่งได้โดยง่าย⁴⁹

เนื่องจากคุณสมบัติของทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) ทั้ง 2 ประการ นี้ มักจะง่ายที่จะเกิดปัญหานำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร หากทรัพยากรดังกล่าวไม่มีการจัดการที่ดีโดยเฉพาะถ้ารูปแบบของสิทธิ (Property Regime) หากไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนและเหมาะสม จะทำให้ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) มักจะกลายเป็นอยู่ในสภาพของ open-access หรือเป็นทรัพยากรที่ใครๆ ก็เข้ามาตัดตวงใช้ได้ ซึ่งปัญหาของการใช้ทรัพยากรที่เป็น open-access ในทางเศรษฐศาสตร์มองว่าขาดประสิทธิภาพ โดยวิเคราะห์จากปัญหาของการประมงซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) เปรียบเทียบกับกรณีที่ทรัพยากรมี

⁴⁹ สุธาวลัย เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-3.

ข้าวของแบบส่วนบุคคล (Private Own) ว่าการใช้ในกรณีหลังจะมีประสิทธิภาพ คือการใช้จะอยู่ในระดับที่มูลค่าของ Marginal product ของปัจจัยการผลิตเท่ากับอัตราผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต (Rental Rates of Inputs) นั้น ซึ่งระดับของการใช้จะต่ำกว่าการใช้ในกรณี open-access ซึ่งทุกคนจะพยายามตัดดวงใช้ให้ได้มากที่สุด ระดับการใช้จึงอยู่ที่มูลค่าของ Average Product เท่ากับอัตราผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต ซึ่ง ณ จุดนั้นผลตอบแทนจากทรัพยากรจะถูกตัดดวงไปจนหมดที่เรียกว่า Dissipation of rent⁵⁰

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันมีนักวิชาการโต้แย้งว่าทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) ไม่จำเป็นจะต้องอยู่ในสภาพ open-access เสมอไป การสร้างเงื่อนไขเช่น การกำหนดรูปแบบของสิทธิและการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมก็อาจจะสามารถป้องกันไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) ตกอยู่ในรูปแบบ open-access ได้⁵¹

ประเด็นที่สำคัญ คือ คุณสมบัติหรือลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) อาจมีส่วนทำให้เกิดปัญหาในลักษณะของ open-access ได้หากไม่มีการสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสม ในทางทฤษฎีอาจแบ่งปัญหาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ⁵²

1) ปัญหาในการใช้ (Appropriation Problems) จะไม่ขึ้นอยู่กับระยะเวลาแต่จะเน้นการจัดการใช้ทรัพยากรดังกล่าว โดยหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดเป็นกรณี open-access ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

2) ปัญหาในการจัดสรร (Provision Problems) จะขึ้นอยู่กับระยะเวลาด้วย คือมองการจัดสรรทรัพยากรในระยะยาวที่จะต้องมีการลงทุนและดูแลรักษา

ซึ่งคุณสมบัติข้อแรกของทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (CPR) ทำให้มีลักษณะคล้ายกับเป็นสินค้าสาธารณะ ซึ่งไม่มีผู้ใดอยากลงทุน แต่ทุกคนมีแนวโน้มที่จะเป็น free-riders ตักตวงผลประโยชน์ที่ผู้อื่นเป็นผู้ลงทุน

2.5.3 รูปแบบการกำหนดสิทธิในทรัพยากร (Property Rights Regimes)

ในทางเศรษฐศาสตร์มนุษย์จะมีการจัดสรรและเลือกใช้ทรัพยากรอย่างไรขึ้นกับประโยชน์ที่จะได้รับ เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันก็ย่อมที่จะเกิดมีกฎเกณฑ์หรือเกิด Institutional Arrangement ที่จะมากำหนดการจัดสรรประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้⁵³ ซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) จะเป็นกรอบสำคัญขั้นพื้นฐานเนื่องจากจะเป็นตัวกำหนดว่า ใครมีสิทธิ (Right) แค่นั้นอย่างไร ในการที่จะได้รับประโยชน์และผู้อื่นจะต้องมีหน้าที่ (Duty) ที่จะเคารพในสิทธิอันนั้น

ในทางทฤษฎี สิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) ที่สมบูรณ์แบบก็คือ จะต้องสามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ (Completely Exclusive) คือ สามารถเป็นเจ้าของประโยชน์ที่จะได้จากทรัพย์สินนั้นแต่เพียงผู้เดียว โดยสามารถกีดกันไม่ให้ผู้อื่นใช้ โดยที่ผู้อื่นต้องยอมรับในสิทธินั้น (Enforceability) และหากจะมีการให้ผู้อื่นมาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองก็สามารถขาย

⁵⁰ Gordon (1954) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-3.

⁵¹ Ostrom et.al (1994) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-4.

⁵² Gardner et.al (1991) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-4.

⁵³ Mathews (1986) : North (1990) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-6.

หรือให้เช่า คือ สามารถเรียกร้องผลตอบแทนจากการถ่ายโอนสิทธิในการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สิน
 นั้นเอง (Transferability) ซึ่งลักษณะเช่นนี้คือ การมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่สมบูรณ์ (Full
 Ownership) และคุณลักษณะของสิทธิที่สามารถทำให้เกิดการกีดกันการใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน
 และสามารถที่จะทำให้เกิดการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ตอบแทนในการถ่ายโอนสิทธินี้ได้ก็คือคุณลักษณะที่
 สำคัญของสิทธิแบบส่วนบุคคล (Private Property Rights) ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์มองว่าเป็นเงื่อนไขที่
 สำคัญที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁴ ถึงแม้ว่าอาจจะมีปัญหาด้านการกระจาย
 รายได้⁵⁵ อย่างไรก็ตามทรัพยากรบางประเภทโดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน
 (CPR) ซึ่งมีคุณสมบัติดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น การกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคล อาจจะทำไม่ได้เลยด้วย
 ข้ำในบางกรณี⁵⁶ บ่อยครั้งจึงนำไปสู่สถานะที่กลายเป็นทรัพยากรที่เสมือนไม่มีเจ้าของเลยได้

รูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพยากร เป็นการกำหนดความเป็นเจ้าของและสิทธิที่มีต่อ
 ทรัพยากร สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท⁵⁷ คือ

2.5.3.1 รูปแบบในการกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคล (Private Property Regime)

นักวิชาการจากสำนักนี้จะถือว่า สิทธิส่วนบุคคล (Private Property Regime) เป็น
 เงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคุณลักษณะของสิทธิทำ
 ให้เกิดการกีดกันการใช้ประโยชน์ (Excludability) และการถ่ายโอนผลประโยชน์ (Transferability)
 ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวเป็นพื้นฐานของระบบตลาดที่สมบูรณ์ ซึ่งสามารถนำไปสู่การใช้
 ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้⁵⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อคุณสมบัติของทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (CPR) ไม่อาจกีดกัน
 การใช้ประโยชน์กันได้ การกำหนดสิทธิบุคคลย่อมต้องลงทุนสูง (Transaction Cost) และยากในการ
 จะบังคับใช้อีก

2.5.3.2 รูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยรัฐ (State Property Regime)

นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าในทางทฤษฎีรัฐมีความเป็นกลางและสามารถจะจัดสรร
 ผลประโยชน์ และดูแลรักษาทรัพยากรเพื่อส่วนรวมได้ดี แต่ในทางปฏิบัติมีแนวโน้มว่าทรัพยากรซึ่งอยู่
 ภายใต้รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยรัฐ ไม่มีการบังคับใช้ที่ได้ผล เนื่องจากมาจากเรื่องการค้ากำลังคน รัฐ
 ขาดความเข้าใจในสภาพปัญหา (Asymmetric Information) ซึ่งคนในท้องถิ่นจะรู้ดีกว่าและปัญหา
 การคอร์รัปชัน ในที่สุดทรัพยากรจะตกอยู่ในภาวะ open-access และถูกทำลายในที่สุด⁵⁹

2.5.3.3 รูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวม (Common Property Regime) ความเป็นเจ้าของทรัพยากรเป็นของกลุ่มร่วมกัน

นักวิชาการเป็นจำนวนมากได้ทำการศึกษาหลักฐานความเป็นไปได้ที่เกิดขึ้นของ

⁵⁴ Cheung (1970) : Demsetz (1967) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-6.

⁵⁵ Randal (1975) : Schmid (1976) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-6.

⁵⁶ Field (1985) : Dahlman (1980) : Eggertsson (1991) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-7.

⁵⁷ Bromley and Cemea (1989) : Bromley (1991) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-7.

⁵⁸ Libecap (1986) : Alchian and Demsetz (1973) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-7.

⁵⁹ Bromley and Chapagain (1984) : Commander (1996) : Repetto and Gillies (1988) : Ostrom (1991) ในสุธาวัลย์
 เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-7.

รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวม (Common Property Regime) ของกลุ่มคนโดยเฉพาะชาวบ้านในท้องถิ่น ซึ่งมีวิวัฒนาการเกิดขึ้นมานาน ในการจัดสรรการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน โดยไม่เกิดการแย่งชิงกันตักตวงผลประโยชน์เหมือนกรณีของ open-access⁶⁰ ซึ่งอธิบายได้ด้วย Prisoners' Dilemma game กรณี Prisoner Dilemma (PD) กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่ผู้ต้องหาสองคนที่ร่วมมือกันกระทำความผิดและถูกตำรวจสืบสวนแบบแยกห้อง แต่ละคนมีทางเลือกสองทาง คือ จะสารภาพหรือไม่สารภาพ ทางเลือกที่ดีที่สุดคือ ไม่สารภาพทั้งคู่ เพราะตำรวจจะไม่สามารถเอาเรื่องได้หรืออย่างน้อยก็ได้รับโทษสถานเบา แต่ถ้าหากคนใดคนหนึ่งสารภาพ คนที่สารภาพจะได้รับโทษสถานเบาในขณะที่ไม่สารภาพจะได้รับโทษอย่างหนัก และหากสารภาพทั้งคู่ ก็จะได้รับโทษหนักเช่นกัน แต่น้อยกว่ากรณีที่ไม่สารภาพแต่อีกฝ่ายหนึ่งสารภาพ ในกรณีที่ต่างฝ่ายไม่สามารถสื่อสารกันได้ ต่างฝ่ายต่างต้องเลือกที่จะสารภาพแน่นอน เพราะต่างฝ่ายต่างไม่รู้ว่าอีกฝ่ายจะสารภาพหรือไม่ หากตนเลือกที่จะไม่สารภาพอาจได้รับโทษหนักได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายสารภาพ ทั้งคู่ก็ต้องรับโทษสถานหนัก แทนที่จะได้รับโทษสถานเบาหากไม่สารภาพทั้งคู่

2.5.3.4 รูปแบบการไม่มีสิทธิในทรัพยากร (Non Property Regime) หรือ open access

การไม่มีสิทธิในทรัพยากร (open-access) หรือเป็นทรัพยากรที่ใครๆ ก็เข้ามาตักตวงใช้ได้เป็นรูปแบบของสิทธิซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์มองว่าขาดประสิทธิภาพ เพราะการเข้ามาใช้โดยคนทั่วไปมักจะง่ายที่จะเกิดปัญหานำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรเนื่องจากแต่ละคนมักจะตักตวงผลประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุด

จะเห็นได้ว่า เรื่องของสิทธิเข้ามามีบทบาทอยู่ไม่น้อย เนื่องจากสิทธิเป็นกรอบที่จะมารองรับผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่จะได้รับในระยะยาว ซึ่งหากขาดเสียซึ่งสิทธิแล้วผลตอบแทนต่างๆ ก็คงจะเป็นเพียงแค่ระยะสั้นและเฉพาะหน้าเท่านั้น

2.5.4 ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการร่วม

คุณสมบัติของทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (Common Pool Resources) หากไม่มีเงื่อนไขที่เหมาะสมก็มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการใช้ที่นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร อย่างไรก็ตามเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมมีบทบาทที่สำคัญมากที่จะป้องกันไม่ให้เกิดภาวะเช่นนั้นได้ (open-access) โดยที่ส่วนสำคัญหรือเงื่อนไขที่กล่าวถึงนี้คือ สถาบันหรือองค์กรที่จะมาวางกรอบและกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงความเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากรดังกล่าว โดยสถาบันหรือองค์กรในระดับขั้นพื้นฐานที่จะเป็นตัววางกรอบในการกำหนดว่าผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์และเป็นผู้จัดการ ตลอดจนถึงเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ในระดับต่างๆ ต่อไปคือ ความมีสิทธิในทรัพยากรนั่นเอง หากพิจารณาสิทธิอาจมองได้ว่ามี 2 ลักษณะ คือ สิทธิโดยนิตินัยหรือสิทธิตามกฎหมาย (De Jur Rights) คือ สิทธิที่เกิดขึ้นหรือถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐตามกรอบนโยบายที่มีอยู่ และสิทธิโดยพฤตินัย (De Facto Rights) คือ สิทธิที่มักจะมีวิวัฒนาการมาจากการที่คนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในการใช้ทรัพยากร เช่น คนในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเกิดรูปแบบของการกำหนดสิทธิที่เป็นส่วนบุคคล (Private Property Regime) หรือเป็นสิทธิโดยส่วนรวม (Common Property Regime) เช่น ในพื้นที่การเกษตรก็อาจเกิดสิทธิส่วนบุคคล และพื้นที่ป่าก็

⁶⁰ Macay (1987) : Wade (1988) : Gibbs and Bromley (1990) : Arnold and Stewart (1991) : Mckean (1992) : Blaikie et ;al (1992) : Berkes (19992) ในสุธาวัลย์ เสถียรไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 10-7.

อาจจะเป็นลักษณะสิทธิโดยส่วนรวม ซึ่งสิทธิโดยพหุตินัยนี้ไม่จำเป็นต้องไปสอดคล้องกับสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งในหลายๆ กรณีความขัดแย้งระหว่างสิทธิโดยพหุตินัยและสิทธิตามกฎหมายนี้เองที่อาจนำไปสู่ปัญหาได้

จากแนวคิดนี้ทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายหลงเข้าใจว่า ไม่ควรปล่อยให้ทรัพยากรเป็นทรัพย์สินสาธารณะได้เลย เพราะปัจเจกชนจะตกอยู่ภายใต้กับดักของความมีเหตุมีผล และจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจนสูญไปอย่างแน่นอน โดยวิธีการสำหรับการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติการแทรกแซงและควบคุมจากภายนอก โดยผ่านกลไกอย่างน้อยสองประการ⁶¹ คือ

1) การควบคุมโดยรัฐ มาจากความเชื่อที่ว่าหากเราปล่อยให้ปัจเจกชนผู้ใช้ทรัพยากรทำการใช้ทรัพยากรโดยไม่มีการควบคุม ทรัพยากรจะถูกใช้จนหมดสิ้น ฉะนั้น รัฐควรมีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกชนเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการทำผิดกติกา

2) การให้สัมปทาน คือ การที่รัฐแก้ปัญหาของทรัพยากรร่วมโดยการทำให้กลายเป็นสินค้าเอกชนโดยการมอบสิทธิให้แก่เอกชนหนึ่ง (บุคคล หรือบริษัทเอกชน) ให้ทำการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาไปเลย โดยเชื่อว่าเมื่อกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้ว เอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษา ระบบทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี การให้สัมปทานมีข้อดีตรงที่ตัดปัญหาของทรัพยากรร่วมไปได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วจะเห็นว่าการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีการควบคุมโดยรัฐ และการให้สัมปทานนำมาสู่ปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.5.4.1 ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยรัฐ

เนื่องจากแนวคิดการควบคุมโดยรัฐอยู่บนฐานความเชื่อว่ารัฐมีข้อมูลสมบูรณ์และสามารถบังคับใช้กฏกติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่เพราะรัฐค่อนข้างอ่อนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฏกติกา และในบางกรณีกลับลงโทษคนที่ทำตามกติกา ในขณะที่ไม่สามารถจับและลงโทษคนที่ไม่ทำตามกติกาได้ ท้ายที่สุดแล้วจึงไม่มีคนทำตามกติกาและทรัพยากรก็ตกอยู่ในสภาพเปิดกว้างไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น รัฐบาลที่หวังคะแนนเสียงในการเลือกตั้งย่อมไม่อาจเวนคืนป่าไม้ที่ถูกทำลายกลับมาได้ เพราะกลัวเสียคะแนนนิยมหรือกลัวกระทบนายทุน จนท้ายที่สุดแล้วย่อมไม่มีใครทำตามกติกาและทรัพยากรก็ตกอยู่ในสภาพเปิดกว้างและถูกทำลายในที่สุด

2.5.4.2 ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบในการกำหนดสิทธิโดยรัฐโดยการมอบให้เอกชนทำผ่านทางกรให้สัมปทาน

การที่รัฐให้สิทธิให้แก่เอกชนเป็นผู้ควบคุมโดยตรงด้วยการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรแทนรัฐ โดยเชื่อว่าเอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี เพราะจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ไปอีกนาน จึงไม่ต้องการให้เสื่อมโทรมเร็วเกินควร แต่ก็ไม่อาจเกิดผลเลิศถ้าทรัพยากรบางอย่างมีความจำกัดในวงกว้างไม่เพียงแค่นั้นท้องถิ่น เช่น หากให้สิทธิเอกชนบนทุ่งกุลาร้องไห้ ก็เท่ากับว่าเอกชนจะกลายเป็นผู้ผูกขาดข้าวที่มีคุณภาพไปโดยปริยาย หรือหากธรรมชาติของทรัพยากรร่วมมีความไม่แน่นอน เอกชนที่จะต้องแยกรับความเสี่ยงแทน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถูกแบ่งเป็นสองส่วนให้คนเลี้ยงสัตว์แต่ละคน แต่ทุ่งเลี้ยงสัตว์นี้บางฤดูฝั่งหนึ่งมีหญ้าฝั่งหนึ่งแห้งแล้งสลับกันไป ถ้าปีไหนรายใดโชคร้ายที่พื้นที่ของตนแห้งแล้งก็อาจขาดทุนจนไม่สามารถ

⁶¹ Elinor Ostrom แหล่งที่มา <http://econdigest.wordpress.com/2011/03/24/ostrom-review-1>

เลี้ยงสัตว์ได้อีก รวมทั้งการให้สัมปทานกับเอกชนอาจไปขัดกันหรือส่งผลกระทบต่อภายนอก (Externalities) กับวิถีการดำเนินชีวิตของชาวบ้านในชุมชน และกลายเป็นความขัดแย้งแทนที่ เช่น กรณีการให้สัมปทานเก็บรังนกในถ้ำทางใต้ของไทย

ดังนั้น ทั้งการควบคุมโดยตรงจากรัฐและการให้สัมปทานกับเอกชนก็อาจไม่ได้ช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมบรรลุผลเลิศแต่อย่างใด และอาจนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ตามมา เนื่องจากถูกต่อต้านจากประชาชน ชุมชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกำหนดรูปแบบสิทธิในทรัพยากรทั้งสองรูปแบบดังกล่าวข้างต้น

2.6 การจัดการร่วม (Co-Management)

2.6.1 ความหมาย

การจัดการร่วม (Co-Management) มีชื่อเรียกหลากหลายอย่าง เช่น การจัดการแบบการมีส่วนร่วม (Participative Management) การจัดการแบบทำงานร่วมกัน (Collaborative Management) การจัดการแบบเชื่อมโยงกัน (Joint Management) การจัดการแบบผสม (Mixed Management) การจัดการแบบร่วมหลายกลุ่ม (Multi-party Management) การจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Management) หรือการจัดการตามกรอบของตาราง (Round-table Management)

การจัดการร่วม คือ การดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรไม่มีรูปแบบกำหนดที่ตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยแบ่งหน้าที่หรือบทบาทการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม⁶² การจัดการร่วม จึงเป็นกระบวนการจัดการแบบหนึ่ง ซึ่งไม่มีใครทำถูกต้องหรือเข้าใจระบบของทรัพยากรธรรมชาติ (ระบบนิเวศน์) หรือระบบสังคมมนุษย์ (สังคม-การเมือง) ได้ทั้งหมด ซึ่งการดำเนินการด้วยวิธีการจัดการร่วมจะคำนึงถึงการพัฒนาระบบการจัดการ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคนและระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม การจัดการร่วมจะให้ความสำคัญกับคนและพฤติกรรมคนมากกว่าความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีชนิดใดชนิดหนึ่ง

จาก Co-management of Natural Resources: Organizing, Negotiating and Learning by doing ได้ให้ความหมายของการจัดการร่วมไว้หลายความหมาย เช่น

การจัดการร่วม เป็นแนวคิดแบบพหุนิยมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของหุ้นส่วนในหลากหลายบทบาทเป็นความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยแบ่งปันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันและรับผิดชอบร่วมกัน

การจัดการร่วมเป็นการเมืองและกระบวนการวัฒนธรรมที่ดีเลิศในการค้นหาความยุติธรรมและประชาธิปไตยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการเงื่อนไขเป็นพื้นฐานในการพัฒนาซึ่งเงื่อนไขนี้จะประกอบด้วย การเข้าถึงข่าวสารข้อมูล ความเป็นอิสระและความสามารถในการจัดการ ความเป็นอิสระในความต้องการและเข้าไปเกี่ยวข้องไม่มีการแบ่งแยกกันในสิ่งแวดล้อม โดยหุ้นส่วนทั้งหลายสามารถต่อรองกันมีความเชื่อมั่นและเคารพในข้อตกลงร่วมกัน

⁶² Augustinus 2002 ใน คู่มือการจัดการทรัพยากรประมงแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่จางในประเทศไทย. เมษายน 2548 หน้า 1.

เบญจพรธณ เอกะสิงห์⁶³ กล่าวว่า การจัดการร่วมเป็นการประสานการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชน โดยเห็นว่าการมีส่วนร่วมจะมีหรือไม่มีนั้นมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะความขัดแย้งกันในความคิดหรือผลประโยชน์ จึงต้องให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมระดมสมองปัญหา แต่ในอีกด้านหนึ่งในกระบวนการของการระดมสมองปัญหาก็คืออาจเกิดความขัดแย้งทางความคิดและผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ซึ่งอาจเป็นระดับชาวบ้านด้วยกันเองหรือชาวบ้านกับรัฐก็ได้

2.6.2 ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการร่วม

Elinor Ostrom⁶⁴ ได้เสนอแนวความคิดโดยชี้ให้เห็นว่า “ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้สำเร็จโดยปราศจากการควบคุม โดยอำนาจจากส่วนกลางหรือการทำให้ทรัพยากรร่วมกลายเป็นทรัพย์สินเอกชนได้อย่างไร” นอกจากนี้ Ostrom ยังได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับจัดการทรัพยากรร่วม ดังต่อไปนี้

2.6.2.1 ลักษณะของทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources)

ในทางเศรษฐศาสตร์ สินค้าที่ได้รับการพิจารณาอยู่บ่อยครั้งในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public Goods)

1) สินค้าเอกชนคือสินค้าที่มีลักษณะสำคัญสองประการคือเป็นสินค้าที่สามารถกีดกันได้ (Excludable) และต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Rivalrous) เพราะการบริโภคสินค้าหน่วยหนึ่งจะลดความสามารถในการบริโภคของคนถัดไปเนื่องจากจำนวนสินค้าลดน้อยลง ลักษณะสองประการนี้ทำให้สินค้าเอกชนสามารถถูกจัดสรรโดยตลาดได้ เพราะผู้ผลิตสามารถขายสินค้าให้แก่ผู้ซื้อและกีดกันผู้ที่ไม่ได้ซื้อออกจากการบริโภคได้ ผู้บริโภคก็ต้องแข่งขันกันและแสดงความยินดีจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า หากอยู่ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ราคาที่แสดงในตลาดก็จะแสดงต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าและระดับความยินดีจ่ายของผู้บริโภค

2) สินค้าสาธารณะมีลักษณะตรงกันข้ามกับสินค้าเอกชน กล่าวคือ ไม่สามารถกีดกันได้ (Non-Excludable) และไม่จำเป็นต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Non-Rivalrous) ลักษณะดังกล่าวทำให้ตลาดล้มเหลว (Market Failure) คือ ไม่มีการผลิตและแลกเปลี่ยนซื้อขายกันโดยเอกชน เพราะผู้ผลิตขาดแรงจูงใจในการผลิต เนื่องจาก เมื่อผลิตแล้วไม่สามารถกีดกันคนที่ไม่ซื้อจากการบริโภคได้ ผู้บริโภคก็ไม่ยินดีจ่าย เพราะสามารถบริโภคฟรีได้ ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ เช่น บริการการป้องกันประเทศ สภาพแวดล้อมที่ดี เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงด้วยการเป็นผู้ผลิตสินค้าสาธารณะนี้เอง และบังคับให้เอกชนรับภาระรายจ่ายผ่านกลไกภาษีและกลไกอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) เป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์อีกลักษณะหนึ่ง มีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าเอกชนและบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ กล่าวคือทรัพยากรร่วมมีลักษณะกีดกันได้ยากมาก เนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ (แต่เชื่อว่าจะเป็นไปไม่ได้ ขึ้นอยู่กับกติกาการใช้และเทคโนโลยี) ในขณะที่ตัวทรัพยากรเองมีลักษณะต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Rivalrous) ยิ่งบริโภคหรือเก็บเกี่ยว

⁶³ เบญจพรธณ เอกะสิงห์. โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากร : บทสำรวจสถานการณ์ภาพความรู้. ในอนันท์ กาญจนพันธ์ (บก.) พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์และนโยบาย. สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2543

⁶⁴ Elinor Ostrom <http://econdigest.wordpress.com/2011/03/24/ostrom-review-1> อ้างแล้ว

มาก จำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อยๆ (ในงานของ Ostrom ใช้คำว่า Subtractability คือ เมื่อใช้แล้วสามารถลดลงได้) ตัวอย่างของทรัพยากรร่วม ได้แก่ ป่าและทรัพยากรจากป่า ปลาชนิดต่างๆ น้ำ เป็นต้น ฉะนั้น ปัญหาอันเกิดจากการที่มีผู้ใช้ทรัพยากรมากไป และปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดี จึงเป็นปัญหาของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วม ขณะเดียวกัน ผู้ใช้ที่ไม่มีแรงจูงใจที่จะดูแลรักษา เพราะไม่สามารถกีดกันคนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนการดูแลรักษาจากการใช้ทรัพยากรได้ หนึ่ง จุดสำคัญที่แบ่งแยกทรัพยากรร่วมกับสินค้าสาธารณะก็คือปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดีนั่นเอง เพราะสินค้าสาธารณะนั้นคนสามารถบริโภคพร้อมกันได้ ในขณะที่ทรัพยากรร่วมนั้นเมื่อมีคนบริโภคตัวทรัพยากรแล้วทำให้ทรัพยากรที่เหลืออยู่ลดลง

ผู้คนมักจะสับสนระหว่างทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool resources) กับ ทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (Common Property Resources) กล่าวคือ ทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในขณะที่คำว่ากรรมสิทธิ์ส่วนรวมเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์เหนือสินค้านั้น คือ สินค้าเอกชนอาจจะอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ส่วนรวมก็ได้ หรือ ทรัพยากรร่วมอาจจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนก็ได้เช่นกัน การเอาสองคำนี้มารวมกันเป็น “ทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม” อาจทำให้สับสนเมื่อต้องการวิเคราะห์ทรัพยากรร่วมที่อยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นด้วย นอกจากนี้ ยังเห็นว่าสภาพความเป็นจริงเชิงประจักษ์แตกต่างกันอย่างมากก็บ่งชี้ความรู้ดั้งเดิมเพราะองค์ความรู้ดั้งเดิมนั้นมีข้อสมมติเกี่ยวกับปัจเจกชนและสถานการณ์ที่ปัจเจกชนเผชิญที่แคบเกินไป กล่าวคือ ผู้ใช้ทรัพยากรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ พวกเขายังมีเหตุมีผลจำกัด เนื่องจากมีความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นอย่างจำกัด แต่เพราะว่าพวกเขาเรียนรู้ได้และพยายามที่จะหาทางออกที่ดีขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมีโอกาส ฉะนั้นผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกันและอยู่กับทรัพยากรมานานย่อมมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และผู้คนที่มาพอ จะมีแนวโน้มที่จะสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่ด้วย หากพวกเขา กำลังเผชิญสภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นการส่วนตัว เขาอาจตัดสินใจไม่ดูแลทรัพยากรและเลือกทางเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองแทนก็ได้ หรือพูดอีกอย่างหนึ่งคือ ถ้าอัตราคิดลด (Discount Rate) ในการใช้ทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรสูงขึ้นก็อาจจะทำให้พวกเขาเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืนแทนที่จะร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในแบบที่ยั่งยืนกว่า

ผู้ใช้ทรัพยากรยังมีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มจะปฏิบัติตามบรรทัดฐาน (Norm) ของชุมชนที่ตนอยู่ด้วย บรรทัดฐานเป็นมาตรการที่กำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรว่าสิ่งใดคือสิ่งที่ถูกควรทำ ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำที่จะเลือกทำ สิ่งใดเป็นสิ่งที่ผิด ไม่ควรทำ ไม่ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำเลย การมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานนี้ทำให้เห็นว่าหากมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้น และชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรนั้นมีบรรทัดฐานที่ให้ความสำคัญกับการรักษาคำพูด ปฏิบัติตามกติกา ก็มีความเป็นไปได้ว่าหากกติกาที่ร่างขึ้นมามีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร การจัดการนั้นก็จะมีโอกาสที่จะสัมฤทธิ์ผลมาก แต่หากชุมชนมีบรรทัดฐานในแบบที่หาประโยชน์ใส่ตัว และฉวยโอกาส ก็ยากที่การจัดการทรัพยากรจะสัมฤทธิ์ผลได้ เมื่อผู้ใช้ทรัพยากรปฏิบัติตามกฎเป็นเวลานานเขามีโอกาสที่จะรับเอาภาวการณ์นั้นเข้ามาเป็นบรรทัดฐานภายในตัวของเขา (Internal Norm) อย่างไรก็ดี เป็นความจริงที่ในทุกๆ สังคมย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดี กลไกการตรวจตรา (Monitoring)

และการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) จึงมีบทบาทมากในการทำให้การจัดการทรัพยากรมีประสิทธิภาพ

Ostrom ได้ขยายข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรให้กว้างขึ้นไปกว่า ข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ในเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมาตรฐาน โดยการตัดสินใจทำสิ่งต่างๆ ของปัจเจกชนมิได้เป็นผลมาจากการเทียบกันระหว่างผลได้และต้นทุนที่เป็นเงื่อนไข และอัตราคิดลดส่วนบุคคลเท่านั้น ยังมีบรรทัดฐานภายใน และการเรียนรู้จากผลของการกระทำที่จะช่วยทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและผลได้ที่คาดหวังได้จากการกระทำชัดเจนขึ้น หรือนำไปสู่การสร้างทางเลือกใหม่ที่จะให้ผลดีกว่าได้ด้วย

2.7.2.2 หลักของการจัดการร่วม

Grazia Borrini และคณะ⁶⁵ ได้เสนอหลักของการจัดการร่วม ว่า มีลักษณะดังนี้

- 1) มีค่านิยมแตกต่างกันแต่มีความสนใจและความเกี่ยวข้องกันในด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั้งนอกและในชุมชนด้วยกัน
- 2) เป็นความหลากหลายทางด้านจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Management) ที่อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน
- 3) มีความโปร่งใส (Transparency) และความเท่าเทียม (Equity) กันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4) ให้คนในชุมชนเข้าร่วมในความรับผิดชอบและมีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) ความแตกต่างของความสามารถและประโยชน์ร่วมกันของแต่ละฝ่ายเป็นส่วนประกอบของการจัดการร่วม
- 6) สิทธิและความรับผิดชอบเป็นบริบทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 7) กระบวนการในการจัดการเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าผลผลิต
- 8) การเรียนรู้จากการทำ (learning by doing) นำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

Wondolleck , Julia M , and Taffee , Steven , L⁶⁶ กล่าวว่า ไม่สามารถมีสูตรสำเร็จของ “การร่วมมือ” กันที่ตายตัว แต่ความสำคัญอยู่ที่กรอบคิดที่จะสร้างความเข้าใจว่าจะก่อให้เกิด “การมีส่วนร่วม” ได้อย่างไร โดยสังมประสบการณ์ที่หลากหลายแม้การจัดการร่วมจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป แต่ลักษณะสำคัญของการจัดการร่วม คือ เป็นสถานการณ์การต่อรองกันของผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่สองคนขึ้นไปหรือมากกว่า ซึ่งการต่อรองนี้จะมีการจำกัดขอบเขตและการรับประกัน (Define and Guarantee) ระหว่างกันในการแบ่งหน้าที่การจัดการ ความรับผิดชอบในขอบเขตพื้นที่

⁶⁵ Grazia Borrini-Feyerabend, M. Taghi Farvar, Jean Claude Nguingiri and Vincent Awa Ndongang.).

Co-management of Natural Resources: Organizing, Negotiating and Learning-by-Doing. Germany : Kasperek Verlag 2000.

⁶⁶ Wondolleck , Julia M , and Taffee , Steven , L. (2000). *Making Collaboration Work.* Island Press , Washington D.C.

และผลประโยชน์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน⁶⁷ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบของการจัดการร่วม เป็นรูปแบบที่นักวิชาการหลายคนให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่รูปแบบกฎเกณฑ์ รวมทั้ง “ใคร” ควรเข้ามาจัดการร่วมกันย่อมต้องแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ไม่สามารถมีสูตรสำเร็จตายตัวที่ใช้ได้ทุกพื้นที่และทรัพยากร

2.7.2.3 ส่วนประกอบของการจัดการร่วม

การจัดการร่วมมีส่วนประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) บริบทการจัดการร่วม (Co-Management Context)
- 2) กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process)
- 3) การวางแผนและข้อตกลงของการจัดการร่วม (Co-Management Plan(s) and Agreement)
- 4) องค์กรการจัดการร่วม (Co-Management Organization(s))

2.7.2.4 กระบวนการจัดการร่วม

การจัดการร่วมจะดำเนินการไปสู่ความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีกระบวนการจัดการร่วม ดังนี้

- 1) การเตรียมการจัดการในส่วนของผู้เกี่ยวข้องหรือหุ้นส่วน (Partnership)
- 2) แผนงานและข้อตกลงร่วมในการจัดการร่วม (Plans and Agreements)
- 3) การนำแผนงานไปปฏิบัติ (Implementing)

Victor Cowling⁶⁸ ได้เสนอการจัดการร่วม ว่าเป็นกระบวนการ ซึ่ง

- 1) ให้ความสำคัญน้อยมากในเรื่องของผลงาน
- 2) ให้ความสำคัญมากในเรื่องของกระบวนการทำงาน
- 3) มีความสัมพันธ์กันชัดเจนกับการมีส่วนร่วม
- 4) มีความสัมพันธ์ชัดเจนกับความยั่งยืนของการจัดการ
- 5) แต่เป็นเรื่องที่จะวัดความสำเร็จได้

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกชนิดจะอยู่ในจุดใดจุดหนึ่งในรูปแบบของการจัดการร่วม ที่แบ่งบทบาทหน้าที่ของรัฐและชุมชนตามความเหมาะสม (Co-management spectrum) ซึ่งไม่มีการจัดการครั้งใดที่รัฐหรือชุมชนมีบทบาทร้อยเปอร์เซ็นต์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น โดยทั่วไปจะต้องมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ให้ทั้งสองส่วนอย่างสมดุล

⁶⁷ Grazia Borrini-Feyerabend, M. Taghi Farvar , Jean Claude Nguingiri and Vincent Awa Ndongang. 2000. อ้างแล้ว

⁶⁸ Victor Cowling. (2548). คู่มือการจัดการร่วม. โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (CHARM): เมษายน 2548

รัฐ					
	รับรอง	ให้คำแนะนำ	ให้คำปรึกษา การกระจายอำนาจ	การสอน	การจัดการโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว
100%	←				0%
การจัดการโดยชุมชน	ให้ข้อมูล	ให้คำปรึกษา	ให้คำแนะนำ	การฟัง	

กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากร

แผนภูมิที่ 1 การแบ่งบทบาทหน้าที่ในการจัดการร่วม (Co-Management Spectrum)

ที่มา คู่มือการจัดการร่วม (หน้า 7) , โดยโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง, 2548 , กรุงเทพมหานคร : ผู้แต่ง.

พื้นฐานความสำเร็จของกระบวนการ “การจัดการร่วม” คือ การสร้างความเข้าใจร่วมกันในปฏิสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันในพื้นที่เป้าหมาย การตระหนักถึงรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้ว และการทำการวิเคราะห์ที่ดีในประเด็นเหล่านี้จะช่วยปรับปรุงการจัดการให้ดีขึ้นได้ ตลอดจนสามารถใช้วิธีการวิเคราะห์นี้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย การคาดการณ์และการประเมินความขัดแย้งข้อดีของการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีดังนี้

- 1) ทุกฝ่ายมีโอกาสที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหา
- 2) สถาบันทางธุรกิจ หรือสถาบันของรัฐสามารถได้รับความเห็นชอบและความไว้วางใจจากสาธารณชนในการเข้าจัดการกับคู่ต่อสู้ (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ที่มีกำลังน้อยในวิธีการที่เป็นเหตุเป็นผล และมีการพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ด้วย
- 3) การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อฝ่ายต่างๆ ได้รับความข้อมูลอย่างทั่วถึง
- 4) ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันอย่างยั่งยืนได้ถูกสร้างขึ้น จะเป็นสิ่งที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการเรื่องอื่นๆ ในอนาคตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 5) ผลของการดำเนินการจะถูกควบคุมและตรวจสอบ เช่น ผู้มีส่วนในการตัดสินใจจะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นเท่านั้น
- 6) การขยายการโต้แย้งสามารถควบคุมได้และในทางกลับกันก็สามารถนำไปสู่ขั้นตอนของการจัดการได้

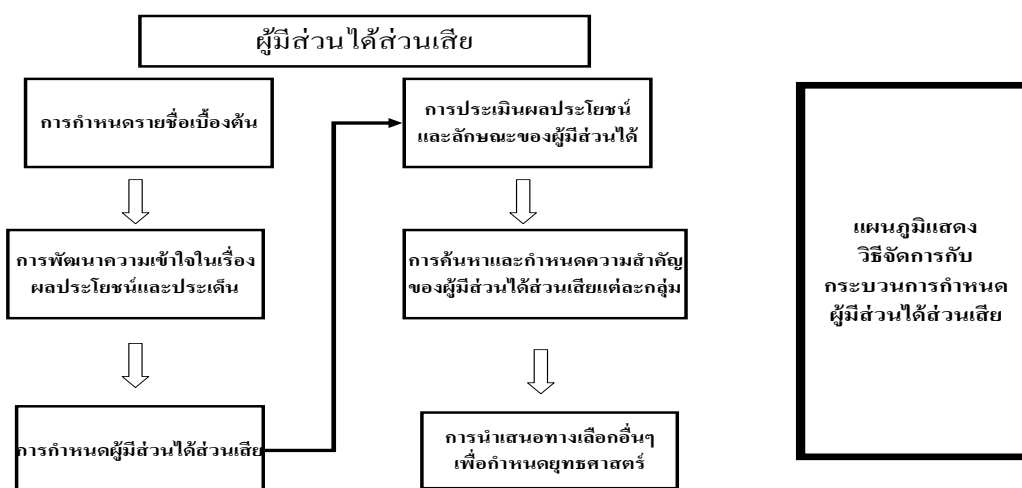
การทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายพึงพอใจเป็นเรื่องที่ยากมาก แต่สามารถเริ่มต้นได้โดยการให้พวกเขาเข้าร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการจัดการ ประเด็นสำคัญในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มี 4 ประการ ดังนี้

1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจจะเป็นเรื่องที่น่าเบื่อหน่ายขอบเขตของการเมือง ซึ่งสามารถให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนต่างๆ กลุ่มธุรกิจที่ให้ความสนใจและหน่วยงานต่างๆของรัฐ

2) ผลของการตัดสินใจอาจจะไม่กระทบถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับต้นๆ เท่านั้นแต่อาจกระทบถึง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับรองๆ ลงไป เช่น ผู้เสียภาษีที่ไม่ได้อาศัยอยู่ หรือเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง

3) ถึงแม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่จะไม่ใช่ของสาธารณะ แต่ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ได้ให้ผลผลิตหรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม

4) เป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องระลึกอยู่เสมอว่า การตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชนิดใดชนิดหนึ่งในวันนี้ มีผลกระทบต่อปริมาณทรัพยากรชนิดนี้หรือชนิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในอนาคตด้วย ซึ่งจะกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในยุคต่อๆ ไป ดังนั้นคนในรุ่นต่อไปจึงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกกลุ่มหนึ่งที่ควรได้รับการคำนึงถึง เพื่อชุมชนจะได้ประโยชน์สูงสุดในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจะลดความขัดแย้งลงได้ ถ้าให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในการตัดสินใจมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้



แผนภูมิที่ 2 วิธีการจัดการกับกระบวนการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ทีมา คู่มือการจัดการร่วม (หน้า 12), โดยโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง, 2548, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

แนวทางการจัดการร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดการที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมของกลุ่มคนที่การดำรงชีวิตของพวกเขาอยู่ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบของการจัดการตัดสินใจนั้นๆ และการเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจของพวกเขาให้แข็งแกร่ง “การจัดการร่วม” เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งที่เสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนของภาคเอกชนทั้งในส่วนของภาคอุตสาหกรรมและพลเรือนในกิจกรรมการปกครองต่างๆ ภาคเอกชนจะประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรที่มีความสนใจในประเด็นนั้นๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มชุมชนต่างๆ เป็นต้น

การดำเนินการในแนวทางการจัดการร่วมจะให้ความสำคัญในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยคาดหวังให้ชุมชนหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีการแสดงความชัดเจนในเรื่องมาตรฐานของความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความเสมอภาค

การประสานงานในการจัดการ หรือการดำเนินการด้วยวิธีการมีส่วนร่วมไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเด็นสิ่งแวดล้อมหลายๆ ประเด็นมีมิติความขัดแย้งหลายด้านในหลายๆ กรณีด้วยกันที่ความขัดแย้งได้นำเสนอให้ผู้ที่มีความขัดแย้งมาทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดความพึงพอใจของทุกฝ่ายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยๆ ที่จะต้องให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อมีการชี้ให้เห็นปัญหาในมิติต่างๆ ได้อย่างชัดเจน ในหลายๆ ครั้งปัญหาเรื่องเทคนิคเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ความเข้าใจหรือมุมมองปัญหาที่แตกต่างกันของหลายๆ ฝ่ายกลับเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการจัดการ ในหลายๆ กรณีด้วยกันที่การอภิปรายสาธารณะได้ชูประเด็นที่น่าเป็นห่วงแต่ได้ถูกละเลยไป เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจทั้งในประเด็นความขัดแย้งที่ได้ถูกนำเสนอไปแล้วและยังคงถูกซ่อนไว้ซึ่งในหลายๆ ครั้งเป็นความจำเป็นในเบื้องต้นที่จะต้องให้มีการแสดงความรู้สึกที่สะท้อนถึงความขัดแย้ง ซึ่งหมายถึงว่าเป็นเรื่องที่ไม่ดีที่จะดำเนินการในวิธีการที่เคยทำมาแล้วในอดีต และเป็นวิธีการที่ไม่ประสบความสำเร็จ จึงควรจะได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกเพื่อช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง

ต้นเหตุของความขัดแย้งในภาพรวม คือ การขาดช่องทางการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และกลุ่มคน หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง ในประเด็นปัญหาที่พวกเขากำลังประสบอยู่ การเปิดช่องทางการให้มีการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้นขององค์กรภายนอกที่เข้าไปช่วยเหลือ มีบทบาทหลายอย่างด้วยกันที่องค์กรภายนอกสามารถแสดงได้ การเลือกแสดงบทบาทใด ขึ้นอยู่กับดีกรีความขัดแย้ง ดังนั้นบทบาทขององค์กรภายนอกจึงควรมีบทบาทดังนี้

1) การให้คำปรึกษา ผู้ให้คำปรึกษาที่มาจากภายนอกอาจจะช่วยให้เกิดการติดต่อสื่อสารและการต่อรองระหว่างผู้ขัดแย้งการติดต่อสื่อสาร ในบางครั้งความขัดแย้งเกิดจากความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน การพูดคุยและการอธิบายอาจช่วยลดความขัดแย้งได้ การต่อรอง เมื่อคนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปจะเข้ามาจัดการปัญหาความขัดแย้ง พวกเขาอาจจะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้จะช่วยทำให้การแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือต่อรองให้ลุล่วงไปได้

2) การอำนวยความสะดวกหรือการส่งเสริม ผู้อำนวยการความสะดวกหรือการส่งเสริมที่มาจากภายนอกจะช่วยดำเนินกระบวนการจัดการความขัดแย้งเพื่อแก้ไขปัญหา พวกเขาไม่ต้องเข้าไปร่วมในการโต้เถียง ไม่ต้องเสนอทางออกในการแก้ปัญหา และไม่ต้องควบคุมเหตุการณ์ต่างๆ

3) การไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ย เพื่อช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น ผู้ไกล่เกลี่ยที่มาจากภายนอกจะอำนวยความสะดวกของกระบวนการ จะนำเสนอทางเลือกในการเสนอความคิดเห็น และทางเลือกในการดำเนินการต่อไปให้กับทุกฝ่าย ส่วนการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

4) การตัดสินใจชี้ขาดและการลงโทษ ผู้ตัดสินชี้ขาดที่มาจากภายนอกจะฟังเรื่องราวความขัดแย้งจากทุกฝ่าย และทำการตัดสินใจ กระบวนการการตัดสินใจจะถูกดำเนินการอย่างไรขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่มีมาจากฝ่ายต่างๆ แต่กระบวนการตัดสินใจชี้ขาดนี้จะเกิดผล ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายตกลงที่จะยอมรับและเชื่อฟังการตัดสินใจของผู้ชี้ขาดนี้ ความคิดเห็นของผู้ตัดสินชี้ขาดในเรื่องความขัดแย้งนี้ควรจะเป็นพันธะหรือข้อบังคับที่ทุกฝ่ายควรยอมรับและปฏิบัติตาม

2.6.3 องค์ประกอบของการจัดการร่วม

Ostrom ได้นำเสนอว่าการจัดการร่วมจะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้⁶⁹

1) ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) คนในชุมชนกำหนดและแยกแยะได้ว่าใครมีสิทธิ์ใช้ทรัพยากร ใครไม่มีสิทธิ์และสามารถระบุขอบเขตของทรัพยากรร่วมที่อยู่ภายใต้การจัดการ เช่น ถ้าเป็นแหล่งประมงชายฝั่ง ระบุได้ว่าจะดูแลร่วมกันแค่ไหน ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) ขอบเขตในที่นี้มี 2 ส่วนคือ 1) ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ คือ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรสามารถแยกแยะกันเองในชุมชนได้ว่าใครคือคนที่มีหรือไม่มีสิทธิ์ในทรัพยากรนั้น และ 2) ขอบเขตของทรัพยากร คือ ทรัพยากรที่ถูกจัดการนั้นมีขอบเขตชัดเจนสามารถ แยกแยะได้ระหว่างขอบเขตของระบบทรัพยากรที่ชุมชนดูแลกับระบบนิเวศเชิงสังคมที่ใหญ่กว่านั้น

2) ความสอดคล้อง (Congruence) หมายถึงความสอดคล้องระหว่างกฎกติกาของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (เช่น ไม่เรียกร้องให้สมาชิกออกแรงเกินกำลังจนทำให้เสียโอกาสทำมาหากิน) และความสอดคล้องระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกได้รับกับต้นทุนที่เสียไปประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ 1) ความสอดคล้องระหว่าง หลักการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ 2) ความสอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจะต้องสอดคล้องกับต้นทุนที่ลงไป

3) ระบบที่เปิดให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา (Collective-Choice Arrangements) ถ้าคนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจพวกเขาก็จะขาดแรงจูงใจที่จะร่วมดูแลรักษาทรัพยากร

4) การสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล (Effective Monitoring) ต้องมีกลไกการสอดส่องดูแลว่าสมาชิกใช้ทรัพยากรตามกติกาที่ตกลงร่วมกันหรือไม่เพียงใด และคอยสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ จะได้สามารถปรับเปลี่ยนกติกาได้อย่างทันท่วงที มี 2 ส่วน ดังนี้คือ 1) มีการสอดส่องดูแลพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปตามกติกาที่วางไว้หรือไม่และ 2) มีการสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ

5) มีการลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) คนที่ละเมิดกฎ

⁶⁹ ชล บุญนาค, แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี. 2552. หน้า 41.

กติกาคั้งแรกๆ จะถูกลงโทษค่อนข้างเบา ถ้าทำผิดซ้ำซากจะถูกลงโทษรุนแรงขึ้น เรื่องนี้สำคัญด้วยเหตุผลคล้ายกันกับการเปิดให้คนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นั่นคือถ้าคนผิดถูกลงโทษหนักตั้งแต่ต้น คนก็จะไม่ค่อยอยากเข้าร่วมวงไปพลูด้วย

6) มีกลไกจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) ที่มีต้นทุนต่ำ และเข้าถึงได้ง่ายทั้งกลไกระหว่างผู้ใช้กันเอง (เช่น ระบบชลประทานชุมชนหลายแห่งมอบหมายให้ผู้อาวุโสในชุมชนเป็นคนไกล่เกลี่ย) และกลไกระหว่างผู้ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ (ในแง่วิธีหนึ่งที่รัฐจะช่วยเหลือชุมชนได้คือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างกติกาของชุมชนกับกฎหมาย)

7) รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน (Recognition of Rights) ชุมชนที่ประสบความสำเร็จได้รับการยอมรับจากรัฐว่ามีสิทธิในการวางกติกา ใช้ และจัดการทรัพยากรร่วม หลักการข้อนี้เป็นประเด็นที่ประเทศไทยยังล้าหลังมาก เพราะระบบคิดของรัฐยังให้สิทธิรัฐหรือเอกชนในการจัดการทรัพยากรตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก มากกว่าจะคุ้มครองสิทธิของชาวบ้านในการจัดการตัวเอง ระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนหลายแห่งถึงแม้จะมีความยั่งยืน แต่สุดท้ายก็ไปต่อไม่ได้เพราะถูกนายทุนซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐจับชาวบ้านในข้อหาบุกรุกหรือทำให้โลกร้อน

8) สำหรับทรัพยากรร่วมที่มีขนาดใหญ่ กติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรจะต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า อาทิ กฎหมาย (Nested Enterprises) โดยมีระบบการจัดการของชุมชนเป็นฐานราก

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบ ข้อ 1 และ ข้อ 2 สะท้อนว่าการจัดการทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จ จะมีความชัดเจนในแง่ของผู้ใช้และทรัพยากรที่จะถูกดูแลมีความเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรและเป็นธรรมกับผู้ที่ใช้ทรัพยากรที่เป็นทั้งผู้ดูแลและผู้ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากร ปัจจัยที่ทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ได้คือความรู้ท้องถิ่น ซึ่งผู้ใช้ทรัพยากรมีเกี่ยวกับระบบทรัพยากรและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นๆนั่นเอง

องค์ประกอบ ข้อ 3 ที่ให้ผู้ใช้มีส่วนร่วมในการปรับกฎกติกา สะท้อนว่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ทรัพยากรใช้ความรู้ที่มีในการปรับกติกาให้มีความชัดเจนเหมาะสมและเป็นธรรมองค์ประกอบ ข้อ 3 นี้เชื่อมโยงกับองค์ประกอบ ข้อ 7 คือการได้รับการยอมรับจากรัฐหากรัฐไม่ยอมรับสิทธิและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้กำหนดกติกาตัวเอง จะทำให้การจัดการทรัพยากรไม่สามารถปรับตัวได้ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพ เศรษฐกิจและสังคมขณะนั้นซึ่งจุดนี้เป็นสาเหตุให้ชุมชนหลายแห่งที่เคยจัดการทรัพยากรได้ดีประสบความสำเร็จล้มเหลวในภายหลัง

องค์ประกอบ ข้อ 4 ถึง ข้อ 6 จะเกี่ยวข้องกับการสอดส่องดูแลการลงโทษและกลไกในการจัดการความขัดแย้งซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่คนจะตัดสินใจร่วมกันลงมือลงแรงบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันต้องเกิดจากความเชื่อใจกันว่า อีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ผิดสัญญาในองค์ประกอบ ข้อ 3 ทำให้คนในชุมชนสามารถเชื่อใจกันได้ว่าสมาชิกจะทำตามกติกา และเนื่องด้วยผู้คุมกติกามักเป็นผู้ใช้ด้วยกันและมีความรู้เกี่ยวกับผู้ใช้คนอื่นๆหากมีการละเมิดกติกาขึ้นครั้งแรก ซึ่งอาจจะเกิดจากเหตุจำเป็นในชีวิตบางประการ การลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไปก็จะทำให้ผู้ละเมิดภายใต้ ในเงื่อนไขเช่นนี้ไม่เดือดร้อนจนเกินไปอีกด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งที่ต้นทุนต่ำยังทำให้การตรวจตราและลงโทษผู้ละเมิดกฎเป็นไปได้โดยง่ายนอกจากนี้หากเกิด ความขัดแย้งขึ้นก็จะไม่ทำให้บานปลายจนกระทั่ง

ความสัมพันธ์ในชุมชน และความไว้วางใจกัน กรณีศึกษาที่การจัดการทรัพยากรประมง ความสำเร็จและคงทนต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกนั้นมีลักษณะกฎกติกาที่สอดคล้องกับหลักการ ต้นทุนข้อในขณะที่ยกรณศึกษาที่ ขาดกลไกการจัดการความขัดแย้ง ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐและไม่ ได้เชื่อมโยงกับระบบนิเวศเชิง สังคมที่ใหญ่กว่าจะมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงและเสี่ยงต่อ การล่มสลาย สวนกรณีศึกษาที่ล้มเหลวมีลักษณะสอดคล้องกับองค์ประกอบข้างต้นเพียง 1 หรือ 2 ข้อ เท่านั้น

2.8 แนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วม

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วม ดังนี้

2.8.1 แนวคิดการจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัว (Adaptive Management)

ระบบนิเวศมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดย ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เรียกว่า ความเป็นพลวัตของระบบนิเวศ ซึ่งผลให้การดำเนินการใดๆในระบบนิเวศเกิดความยุ่งยากและขาดประสิทธิภาพในการจัดการ ดังนั้น รูปแบบของการดำเนินงานในระบบนิเวศนี้จะต้องมีความเป็นพลวัตด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การ ดำเนินงานจะต้องมีกลยุทธ์ที่หลากหลาย มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา เพื่อ ตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อันซับซ้อนของระบบนิเวศนี้ได้ ซึ่งผู้ดำเนินการสามารถ คาดการณ์ความเป็นไปได้ของผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ หรือยอมรับผลลัพธ์ที่เกิดจากการจัดการใน รูปแบบที่แตกต่างกันออกไป วิธีการดำเนินงานนี้เรียกว่า การจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัว (Adaptive Management) การจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัว หมายถึง กระบวนการที่เป็นระบบสำหรับปรับปรุงการ จัดการนโยบายและหลักปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยการเรียนรู้จากผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน แต่ชลาส กี้ และคณะได้ให้ความหมายไว้ว่า การจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัวนั้น เป็นการทำงานวิจัยร่วมกันและ นำไปสู่การปฏิบัติการเชิงอนุรักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการบูรณาการการออกแบบ การจัดการและ การควบคุม การทดสอบการตั้งสมมติฐานอย่างมีระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การเรียนรู้และการพัฒนา ปรับปรุง⁷⁰

จากความหมายทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า การจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัว มีจุดหมายเพื่อ ปรับปรุงศักยภาพการจัดการผ่านการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งโดยนัยก็คือ การเรียนรู้จาก การกระทำที่นำความผิดพลาดมาเป็นบทเรียน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการจัดการที่ยืดหยุ่น สอดคล้องกับพลวัตของธรรมชาติ

การจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัวเป็นกระบวนการที่มีการปรับปรุงแก้ไขการจัดการอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง ทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติการโดยการเรียนรู้จากผลของการปฏิบัติที่ผ่านมาแล้ว นำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา หรือ

⁷⁰ Bhandari, Rajendra Man Singh. *Applying adaptive community forest management in Nepal: Silviculture demonstration plot perspective. A case study of Nureni Chisapani community forest user group.*, Makwanpur, Central Nepal. M.A. Thesis in Natural Resource Management, Faculty of Graduate Studies, Mahidol University. 2007.

บรรเทาความรุนแรงของปัญหา โดย Lawrence, P.A. and Bennett, J⁷¹ ได้นำเสนอกรอบแนวคิดของการจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัวไว้ดังนี้

1) องค์ประกอบที่เป็นหัวใจของการจัดการที่ยืดหยุ่นปรับตัว (Core component) คือ กระบวนการของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การแลกเปลี่ยนความรู้ และการตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ตลอดจนการสร้างควมไว้วางใจในการดำเนินการตามแผนงานร่วมกันของเหล่าสมาชิก

2) การรวบรวมและตรวจสอบข้อมูล (Information collection) หมายถึง การที่ชุมชนให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อค้นหาและตรวจตราข้อมูล เพราะข้อมูลมีความคลาดเคลื่อนอันเนื่องมาจากพลวัตของปัจจัยในด้านต่างๆ รวมทั้งปัจจัยด้านสาระสำคัญของปัญหา และปัญหาของการวางแผนซึ่งเป็นผลมาจากช่องว่างระหว่างองค์ความรู้ในแต่ละศาสตร์แขนงต่างๆ หากเราสามารถประสานความร่วมมือระหว่างนักวิทยาศาสตร์ ผู้บริหารและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมกันรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลของแต่ละภาคส่วน จะทำให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และยังเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3) การวิเคราะห์ระบบและวิสัยทัศน์ (Systems analysis and vision) หมายถึง การวิเคราะห์เพื่อจำแนกสถานการณ์ สิ่งแวดล้อมและความร่วมมือ เพื่อให้เข้าถึงผลประโยชน์โดยรวม และสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม กฎหมาย และแผนงานต่างๆ ที่ถูกกำหนดมาเป็นสำคัญ

4) การวางแผน (Plan Making) การวางแผนตามเป้าประสงค์ของการจัดการจะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และนิเวศน์วิทยาเป็นสำคัญ จึงต้องมีการประเมินถึงผลกระทบในด้านต่างๆ อย่างรอบคอบ และในการวางแผนดำเนินงานจะต้องกระทำอย่างรอบคอบด้วยเช่นกัน โดยรวมเทคนิค แนวคิด องค์ความรู้และข้อมูลต่างๆ อย่างรอบด้านอันจะนำไปสู่การวางแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหนึ่งในเทคนิคที่มักมีการนำมาใช้ คือ การจำลองสถานการณ์ แล้วทดลองกำหนดวัตถุประสงค์และแผนงานในหลายๆ รูปแบบ จากนั้นจึงศึกษาถึงผลกระทบจากแบบจำลองแผนงานนั้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจในการวางแผน

5) การดำเนินงาน (Implementation) ในการปฏิบัติตามแผนจะต้องมีการระบบความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งการระบุความรับผิดชอบนี้ ได้มาจากการรวบรวมข้อมูลของการปฏิบัติงานตามแผนในรูปแบบต่างๆ อีกครั้ง และก่อนจะนำไปปฏิบัติจะต้องมีการฝึกปฏิบัติให้คำแนะนำ และวางเงื่อนไขกฎเกณฑ์เอาไว้ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานที่วางไว้

6) การติดตามตรวจสอบและการทบทวน (Monitoring and Reviewing) หมายถึง การติดตามเพื่อตรวจสอบและทบทวนผลการดำเนินงาน พร้อมทั้งประเมินค่าสิ่งแวดล้อม และการจัดการว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์ของการจัดการหรือไม่ ตลอดจนการติดตามการดำเนินงานและผลของการดำเนินงานตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งข้อมูลทั้งหมดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะถูกนำมาประเมินผลร่วมกัน ทำให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งผลของการติดตาม

⁷¹ Lawrence, P.A. and Bennett, J. (2002). Improved planning and management in coastal environment using and adaptive management framework. *Journal of the Australian Water Associating*, 29(6), 24-27.

และการตรวจสอบจากหลายๆ ภาคส่วนจะทำให้เกิดความเข้าใจในคุณค่าของสิ่งแวดล้อม เป้าหมาย และเป้าประสงค์

2.8.2 แนวคิดการจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Management)

การบูรณาการ หมายถึง การทำให้หน่วยย่อยๆ ทั้งหลาย ที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว การบูรณาการนั้น เราจะเอาหน่วยย่อยหน่วยหนึ่งมารวมเข้าในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่นอยู่แล้วก็ได้ หรือจะเอาหน่วยย่อยทั้งหลายที่ต่างแยกๆกันอยู่มารวมเข้าด้วยกันเป็นองค์รวมก็ได้ ซึ่งเรียกว่าบูรณาการทั้งสิ้น ลักษณะสำคัญหลัก 3 อย่างในเรื่องบูรณาการ คือ

1) มีหน่วยย่อยองค์ประกอบ ขึ้นส่วน อวัยวะ หรือชั้น ระดับ แ่ง ด้าน ที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกัน อันนี้เป็นสิ่งที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกันคือ สิ่งย่อย ส่วนย่อย

2) หน่วยย่อยเป็นต้นนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน อันนี้อาจจะเลยไปถึงลักษณะที่ว่ายืดหยุ่นปรับตัวได้ มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลาด้วย

3) เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะเกิดความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ โดยมีความประสานกลมกลืน เกิดภาวะได้ที่พอดี หรือสมดุล พอได้ที่หรือพอดีสมดุลแล้วองค์รวมนั้นก็มีชีวิตชีวา ดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดีอันเป็นภาวะของบูรณาการถ้าครบ 3 อย่างนี้ก็เป็นการบูรณาการ สามอย่างนี้เป็นตัวยืนยันที่จำเป็นตามสภาวะ ส่วนในทางปฏิบัติจะมีหลักและกระบวนการวิธีอย่างไร ก็พิจารณาว่ากันอีกส่วนหนึ่ง แต่สิ่งที่จะต้องเน้น ก็คือว่า ความพอดีหรือได้ที่หรือสมดุล ซึ่งเป็นภาวะที่ต้องการของบูรณาการนั้น เราจะแสดงลักษณะออกมาให้เห็นเป็นข้อสำคัญได้ 2 อย่างคือ เมื่อเป็นองค์รวมแล้ว องค์รวมนั้นมีชีวิตชีวาหรือดำเนินไปด้วยดี องค์รวมนั้นเกิดมีภาวะและคุณสมบัติของมันเอง ที่ต่างหากจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบทั้งหลาย ความหมายของการคิดเชิงบูรณาการ⁷² หมายถึงความสามารถในการเชื่อมโยงแนวคิด หรือองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าหาแกนหลักได้อย่างเหมาะสม เพื่ออธิบายหรือให้เหตุผลสนับสนุนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ปัจจุบันแนวคิดบูรณาการเกิดมาพร้อมๆ กับการพยายามที่จะหาคำตอบแบบ Intuition หรือการหยั่งรู้ เพราะว่า ความเชื่อตลอดทศวรรษที่ผ่านมาในหลักของ Exact Science มีข้อจำกัด ทำให้แนวคิดของระบบการเรียนรู้ปรับเป็นแบบ Multidisciplinary มองเหตุและปัจจัยแบบองค์รวม (Holistic) และคิดเชิงระบบ (System thinking) มากขึ้น แนวคิดนี้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในกลุ่มธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายของการบูรณาการเพื่อคู่แข่งและผลตอบแทนทางธุรกิจ ต่อมาขยายมาสู่ระบบรัฐมากขึ้น ซึ่งการบูรณาการจะเหมาะสมกับช่วงเวลาของวิธิตัดของการผลักดันในการพึ่งตนเองด้านสวัสดิการสังคมขององค์กรชุมชน ที่มองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สำคัญ รัฐไม่ควรเข้ามาจัดการหรือทำให้รัฐสวัสดิการมีบทบาทน้อยที่สุด เพราะแนวคิดนี้มองว่า สวัสดิการสังคมทำให้รัฐต้องรับภาระมากขึ้นและเป็นตัวถ่วงเศรษฐกิจ เพื่อให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดองค์กรชุมชนเพื่อการรวมและจัดการกับสวัสดิการสมาชิกของตนเอง และรูปแบบได้ก่อร่างขยายครอบคลุมทุกหมู่บ้าน และการบูรณาการเพื่อให้กลุ่มองค์กรชุมชนมีศักยภาพในการจัดการสวัสดิการของชุมชนได้ครอบคลุมและกว้างขวาง

⁷² แนวคิดบูรณาการ. (ออนไลน์). http://www.seameo.org/vl/th_education/educate/integrate.htm. 8 พฤศจิกายน 2553

ยั้งขึ้น ซึ่งกุสตาฟ เนมส์⁷³ ได้ใช้แนวคิดของการบูรณาการเพื่อเสนอทางออกของระบบการบริหารจัดการของรัฐที่เป็น Top-Down มาเป็น Bottom-up ดังที่ปรากฏในงานของเขา คือ Integrated rural development the concept and its operation เขากล่าวว่า การบูรณาการสามารถกระทำได้ทั้งการบูรณาการโดยนำสิ่งที่มีอยู่จริงมาบูรณาการ (Factual Integration) หรือ การบูรณาการความคิด (Conception Integration)

ขั้นตอนของการบูรณาการ ได้เสนอในวิธีคิดแบบบูรณาการไว้อย่างน่าสนใจคือ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน

ขั้นที่ 1 ถอดกรอบ เพื่อที่จะให้หลุดจากกับดักทางความคิด ทางวัฒนธรรม ทางความรู้ทางประสบการณ์ เป็นต้น

ขั้นที่ 2 ขยายกรอบ โดยอาศัยฐานแนวคิดในเรื่อง องค์กรวม สหวิทยาการ คิดโดยวิธีอุปนัยการมองประสานข้ามตรงข้าม และมองแบบทุกฝ่ายชนะ

ขั้นที่ 3 คุมกรอบ ซึ่งเป็นขั้นกลับมาบูรณาการอีกครั้ง

John Ditch⁷⁴ ได้สรุปเงื่อนไขความสำเร็จของการบูรณาการสวัสดิการของชุมชนในระดับนโยบายคือ

- 1) ผู้ดำเนินกิจกรรมหลักและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 2) เป้าประสงค์
- 3) ทรัพยากร
- 4) กระบวนการและแนวทางการทำงาน
- 5) ผลกระทบ ผลผลิต และวิวัฒนาการ

2.8.3 แนวคิดแบบพหุนิยม (Pluralism)

เป็นแนวคิดใหม่ในทางสังคมศาสตร์ ที่เปิดประเด็นให้คนในสังคมตระหนักถึงลักษณะอันหลากหลายของสรรพสิ่งที่อยู่ร่วมกันในสังคม คือ ความแตกต่างของชนชั้นวิชาชีพ ความคิด อุดมคติ และวิถีชีวิต ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาให้เกิดแนวคิดพหุนิยม (Pluralism) คือ การยอมรับความหลากหลายของเชื้อชาติและวัฒนธรรม เคารพสถาบันต่างๆ ความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มต่างๆ ให้มีความสำคัญแก่กลุ่มวัฒนธรรมย่อย (Subcultures) และยอมรับอัตลักษณ์ที่หลากหลาย ซับซ้อน (Multiple Identities) ของกลุ่มคน จึงเชื่อได้ว่า การศึกษาสังคมในเชิงพหุลักษณะ หรือ พหุนิยม จะเป็นแนวทางที่ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้

แนวคิดนี้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจในสังคม ในระบอบประชาธิปไตย แนวคิดพหุนิยมเป็นแนวทางชี้แนะเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขบนความขัดแย้งของผลประโยชน์ ความเชื่อ และการใช้ชีวิตที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้แนวคิดพหุนิยมแตกต่างจากแนวคิดรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง เพราะแนวคิดพหุนิยมเชื่อว่า สมาชิกในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้หากมีการเจรจาอย่างสันติปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ทำให้เกิดความเท่าเทียมกัน การเหยียดหยาม การใช้ความรุนแรง โดยอำนาจรัฐ

⁷³ Gusztav Names. *Integrated rural development: The concept and its operation*. Budapest: Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences. 2005.

⁷⁴ John Ditch. *Integrated approaches to active welfare and employment policies*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2002.

หรือในระบอบยุติธรรม จึงควรคงสิทธิในระดับและรูปแบบต่างๆ ของพลเมืองไว้ คือ สิทธิในการปกครองตนเองในระดับต่างๆ เคารพสิทธิทางวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดการเข้าร่วมและมีโอกาสได้รับความสำเร็จทางเศรษฐกิจ การเมือง ในสังคมใหญ่เพื่อนำไปสู่ การบูรณาการแบบผสมผสาน (Integration) สู่สังคมใหญ่ในที่สุดและสิทธิการมีตัวแทนพิเศษของกลุ่มย่อยที่มักไร้โอกาสหรือถูกละเลยเสมอ

2.8.4 แนวคิดการจัดการภาครัฐที่ดี (Good governance)

ธรรมาภิบาล คือ กระบวนการปกครองบริหารประเทศโดยมีกฎเกณฑ์ความถูกต้อง เพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน ไม่ละเมิดกฎหมายและหลักนิติธรรม อธิบายความได้ว่า กลุ่มบุคคลที่บริหารประเทศ คือ รัฐบาล หรือ Government ส่วนกระบวนการปกครองบริหารประเทศคือ Governance หลักธรรมาภิบาล คือ Good Governance ซึ่งใช้ได้ในระดับการบริหารประเทศสูงสุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รวมทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่การบริหารโดยระบบราชการจนถึงระดับการปกครองบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมาภิบาล (Good Governance) จะมีหลักการใหญ่ 5 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1) ความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งได้แก่ การปกครองบริหาร การเสนอนโยบาย การใช้ทรัพยากรที่มีความชอบธรรม โดยต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบและกฎหมาย ผู้ซึ่งทำการดังกล่าวต้องมีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ขณะเดียวกันนอกจากจะต้องตามกฎหมายแล้วจะต้องมีเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับกับประชาชนอีกด้วย นโยบายบางอย่างอาจจะถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจจะขาดความชอบธรรม เป็นต้นว่า ในขณะที่หมู่บ้านหลายแห่งขาดสาธารณูปโภคสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนนหนทางที่ปราศจากฝุ่น ขาดการบริการสาธารณสุขที่ทันสมัย แต่รัฐบาลกลับเอาเงินจำนวนมหาศาลไปก่อสร้างสิ่งซึ่งอำนวยความสะดวกกับคนกลุ่มเล็กๆ ในนครหลวง เช่น การสร้างสะพานแขวนที่มีความทันสมัยอย่างมาก แม้จะมีกระบวนการเสนอบริการผ่านสภาอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่เกิดคำถามเรื่องความชอบธรรมขึ้นมาได้ว่า ทำไมถึงให้น้ำหนักกับการสร้างสะพานแขวนมากกว่าการอำนวยความสะดวกและประโยชน์ให้กับหมู่บ้านที่ยากจนและห่างไกลความ

2) การมีส่วนร่วม (Participation) การปกครองบริหารที่คำนึงถึงธรรมาภิบาล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียภาษี หรือผู้ที่ถูกกระทบโดยตรงจากนโยบาย มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจ เช่น จะต้องให้ประชาชนทราบข้อมูลอย่างถ่วงถ่วงถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ และจะต้องให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์หรือแม้แต่การลงประชามติก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการสร้างความยอมรับและความชอบธรรมในกรณีที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวอย่างบริสุทธิ์ใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการลงประชามติที่ดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นการสร้างความชอบธรรมหรือการมีคุณลักษณะในข้อ 1 ของหลักธรรมาภิบาล

3) ความโปร่งใส (Transparency) ในหลักการธรรมาภิบาลนั้นจะไม่มีการอ้างถึงความลับของทางราชการที่รัฐมีอาจจะเปิดเผยได้บ่อยนัก ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ข้อมูลและเหตุผลของนโยบายต่างๆ ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบโดยละเอียด การใช้จ่ายงบประมาณต้องมี

การชี้แจงได้อย่างสมเหตุสมผล โครงการใหญ่ๆ ที่มีการประมูลต้องกระทำอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน มีการประกาศให้ผู้มีสิทธิทราบล่วงหน้า การเปิดซองประมูลที่ดี การตรวจงานที่เสร็จเป็นช่วงๆ ก็ดี การรับงานเมื่องานเสร็จสมบูรณ์ก็ดี ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวจะต้องเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน ตรวจสอบและตอบข้อสงสัยได้อย่างกระจ่าง ไม่มีการอ้างว่าเป็นความลับที่มีอาจจะเปิดเผยได้

4) การมีความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งหมายถึง การสามารถจะชี้แจงกับประชาชนได้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในลักษณะของการแจกแจงบัญชีเป็นเรื่อยๆ เช่น ถ้ามีการสัญญาในระหว่างการรณรงค์หาเสียงว่าจะทำโครงการอะไรบ้าง ก็เสมือนหนึ่งการบอกบัญชีเรื่องที่จะเสนอให้กับประชาชน งบประมาณแผ่นดินที่ใช้ก็ต้องสามารถชี้แจงได้อย่างกระจ่างถึงค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล กล่าวอีกนัยหนึ่ง นี่คือหลักธรรมาภิบาลที่ผู้ใช้อำนาจหรือข้าราชการแผ่นดินในกระทรวง ทบวง กรม หรือระดับท้องถิ่น ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน อธิบายความได้โดยละเอียด ถึงสิ่งที่ต้องกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับข้อสัญญาต่างๆ หรือในการใช้งบประมาณ

5) ประสิทธิภาพประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ประสิทธิภาพได้แก่ การทำโครงการให้สำเร็จด้วยการใช้งบประมาณ เวลา และทรัพยากร ทั้งในรูปของเงินตรา วัสดุ และทรัพยากรมนุษย์ให้น้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลออกมาดีที่สุด ตัวอย่างเช่น ถ้าบริษัทสองบริษัทแข่งขันกันในเรื่องดังกล่าว บริษัท ก. สามารถสร้างอาคารได้เสร็จได้ในเวลาที่สั้นกว่า ใช้งบประมาณน้อยกว่า ใช้ทรัพยากรน้อยกว่า โดยคุณภาพออกมาดีเท่ากับอีกบริษัทหนึ่งคือบริษัท ข. ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่า ใช้งบประมาณมากกว่า ใช้ทรัพยากรมากกว่า บริษัท ก. ย่อมมีประสิทธิภาพดีกว่าบริษัท ข. ประสิทธิภาพคือการมีผลได้ (output) ออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักธรรมาภิบาลจะต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น

หลักธรรมาภิบาลจะได้รับการนำไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมการเมืองของผู้ใช้อำนาจ ถ้าวัฒนธรรมของผู้ใช้อำนาจการปกครองบริหารไม่คำนึงถึงความชอบธรรม มุ่งเน้นแต่การหาผลประโยชน์ ทำให้ขาดความโปร่งใส ละเลยต่อสัญญาที่ให้กับประชาชน มีแนวโน้มที่จะเสนอโครงการใหญ่ๆ เพื่อผลประโยชน์ที่ซ่อนเร้นต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ก็ย่อมไม่สามารถจะปกครองบริหารประเทศตามหลักธรรมาภิบาลได้ ความชอบธรรมก็ดี ความโปร่งใสก็ดี ความรับผิดชอบก็ดี การฟังเสียงของประชาชนก็ดีการคำนึงถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลก็ดี

นอกจากจะขึ้นอยู่กับระบบการควบคุมที่อาจจะมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแล้วยังต้องอาศัยตัวแปรที่สำคัญยิ่งอันได้แก่วัฒนธรรมทางการเมือง จริยธรรมของผู้ปกครองบริหาร อุดมการณ์ของผู้ใช้อำนาจรัฐ ถ้าผู้อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจนโยบาย ขาดจริยธรรม ขาดอุดมการณ์ ขาดจิตวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตย ธรรมาภิบาลย่อมปรากฏเป็นเพียงหลักการที่สวยงามแต่บกพร่องในทางปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.8.5 แนวคิดการจัดการการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Management)

แนวความคิดพัฒนาอย่างยั่งยืน อยู่บนพื้นฐานหลักการที่เรียกว่า “ความยุติธรรมระหว่างคน 2 ยุค” หรือ แนวคิดของ การพัฒนาที่ยั่งยืน มุมมองของมนุษย์จะต้องปรับเปลี่ยน ให้เปิดกว้างยอมรับความจริงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ที่จะติดตามมาจาก การกระทำ ของตน มนุษย์จะต้องประสานแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และจริยศาสตร์ เข้าด้วยกัน เพื่อสร้างเป็นข้อกำหนด ท้าไปขึ้นโดยเริ่มต้นจากการปูพื้นฐานความรู้ทางด้านนิเวศวิทยา และระบบนิเวศสร้าง

ความ เข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ในระหว่างสิ่งมีชีวิตด้วยกันเองและปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ความหมายของ การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยทั่วไปหมายถึง การพัฒนาเพื่อบรรลุถึงความต้องการของมนุษยชาติในปัจจุบัน (โดยเฉพาะคนยากจน) ขณะเดียวกันก็ จะต้องไม่เป็นลวดทอน หรือเบียดบังโอกาสที่จะบรรลุความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในรุ่นต่อ ๆ ไปด้วย เนื่องจากทุกครั้งที่มีการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน ต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคต การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดในการแก้ปัญหา นี้ โดยการพยายามอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ในลักษณะที่เป็นส่วนรวมหรือมหภาค คือ หากมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทีใดทีหนึ่ง ก็จะต้องเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมในที่อื่นๆ เป็นการชดเชยเพื่อให้ในแง่มหภาคของคุณภาพสิ่งแวดล้อมคงอยู่ได้ดังเดิม

1) การพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนายุคโลกาภิวัตน์ กระแสโลกาภิวัตน์

(Globalization) ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และกลไกการตลาด ก่อให้เกิดการเติบโต การผลิต การบริโภคที่เป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืชพรรณ ดังนั้น การที่มนุษย์ยังคงใช้แนวทางพัฒนาแบบเก่าซึ่งไม่คำนึงถึงข้อจำกัดในการพัฒนา อันหมายถึง ข้อจำกัดด้านสภาพความสามารถที่จะรองรับการบริโภค และการใช้ประโยชน์จากโลก และเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างที่จะนำมาบริโภค และใช้ประโยชน์หมดลง อีกไม่นานทุกชีวิตบนโลกจะต้องจบสิ้น เพราะมนุษย์จะไม่สามารถอาศัยอยู่บนโลกได้อีกต่อไป การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นแนวคิดเพื่อป้องกันมิให้โลกต้องเดินไปสู่จุดจบ

2) มาตรการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนความล้มเหลวของการพัฒนาแบบดั้งเดิมที่ผ่านมา นอกจากจะทำลายสิ่งแวดล้อม ชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืชพรรณแล้ว ยังพบว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศได้สร้างปัญหาให้กับความเป็นอยู่ของมนุษย์และวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างมหาศาล เนื่องจากรัฐบาลไม่รับผิดชอบ ไม่ฉะฉานต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน ระบบราชการมีคอร์รัปชันสูง ขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความโปร่งใส ฯลฯ นานาชาติจึงได้ประชุมร่วมกันเพื่อแสวงหาแนวคิดที่เป็นกลางที่สุดมาเยียวยา ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ผลสรุปที่ได้คือ ทั่วโลกควรปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเสียใหม่ โดยจะต้องยกเลิกการพัฒนาซึ่งรัฐเป็นผู้ชี้แนะและออกคำสั่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ในลักษณะ รัฐประชาชาติ (Nation State) โดยปรับเปลี่ยนเป็น ประชาธิปไตย (Civil State) ซึ่งเป็น “ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะที่เป็นประชาสังคม”

ประชาสังคม หรือ Civil Society คือ การพัฒนาที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยทุกฝ่ายในสังคมต่างให้ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง รัฐซึ่งมีรัฐบาล เอกชน และประชาชนร่วมมือกันในทุกเรื่องที่เป็นสาธารณะ

ดังนั้น การที่แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนจะสำเร็จลงได้หรือไม่อย่างไรนั้น ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและที่สำคัญรัฐบาลในหลายๆประเทศจะต้องปรับเปลี่ยนมุมมองเสียใหม่จากที่เคยมองว่ารัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนรัฐบาลจึงสามารถควบคุมและครอบงำประชาชนให้ปฏิบัติตามคำสั่งได้ มาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม ทั้งในระดับการร่วมรับรู้การตัดสินใจขององค์กรของรัฐ และในระดับการร่วมตัดสินใจ และจะต้องมีการตกลงกันให้ชัดเจนว่าสัดส่วนของบทบาทภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการพัฒนานั้นควรจะเป็นลักษณะใด หรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” นั่นเอง

2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการร่วม (Co-Management) กับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่อง “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) เป็นสิ่งจำเป็น เพราะแนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนั้น เหมือนเป็นคำที่รับรู้และเข้าใจความหมายตรงกัน หากแต่แท้จริงแล้วเมื่อได้มีการรวบรวมและศึกษาจะพบว่า การกระจายอำนาจ เป็นคำที่มีหลายบริบท ทั้งบริบทด้านการเมือง การปกครองและการบริหารการศึกษา การบริการสาธารณะ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สำหรับในที่นี่จะให้ความสำคัญกับบริบทของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจ การสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม การสร้างความเข้มแข็ง การเสริมสร้างศักยภาพ ส่งเสริมบทบาทและความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น ในการดูแล พื้นฟู อนุรักษ์ และพิทักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่า ทะเล) ภายใต้อสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและไม่สร้างมลพิษให้ชีวิตและระบบนิเวศ และถ่ายทอดยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับองค์ความรู้และวิทยาการสมัยใหม่ เพื่อเชื่อมโยงสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้ากับการผลิตของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น ที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตและสอดคล้องกับเอกลักษณ์ของพื้นที่ รวมทั้งสร้างจิตสำนึกทางสังคม สร้างมูลค่าด้านจิตใจ สร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันเพื่อเป็นรากฐานของความมั่นคงด้านอาหาร การดำรงชีวิต และการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต⁷⁵

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ในหลักการแล้วเป็นวิธีหรือมาตรการที่ดีที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองกันเอง รวมทั้งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่พิทักษ์ พื้นฟูและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้ที่ต้องนำกฎระเบียบและข้อบังคับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ กลับมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่รู้ถึงบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่แท้จริง ทำให้การส่งเสริมและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น เป็นไปเพียงเพื่อต้องทำให้เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของท้องถิ่น แต่ไม่ได้เข้าใจถึงเนื้อหาของจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในมิติของการกระจายอำนาจที่จะต้องทำให้ทุกคนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกันจัดการ ขณะเดียวกันก็มีผู้นำกฎระเบียบและข้อบังคับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาใช้สำหรับแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่ม หากปล่อยให้ดำรงอยู่เช่นนี้ต่อไปในอนาคตจะกลายเป็นปัญหาในระดับท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁷⁶

2.8.1 ความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบกระจายอำนาจ

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติ อันได้แก่ ดิน น้ำ ป่า ทะเล มาเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ ในการผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศใน

⁷⁵ เกศินี แก้วนเจริญ และคณะ, ชุมชนจัดการตนเองบนฐานระบบนิเวศ มุขนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน พิมพ์ครั้งที่ 1 มกราคม 2555 หน้า 9.

⁷⁶ เกศินี แก้วนเจริญ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 10

หลากหลายด้าน เช่น อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว พลังงาน อาหารฯลฯ โดยการดำเนินการดังกล่าว ขาดการจัดสรรและจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสม ซึ่งแนวทางการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามการใช้ทรัพยากรอย่างไม่จำกัดทำให้ทรัพยากรที่เคยมีอย่างอุดมสมบูรณ์ร่อยหรอและเสื่อมโทรมลง มีผลต่อความมั่นคงด้านอาชีพ อาหาร และเศรษฐกิจของคนเล็กคนน้อยที่อาศัยฐานทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อเป็นแหล่งอาชีพสำหรับทำมาหากิน ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปรากฏให้เห็นในหลายพื้นที่ของประเทศ อันเป็นผลมาจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะเดียวกันการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและชุมชนโดยปราศจากการดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อมจะนำมาซึ่งปัญหาทางมลพิษต่างๆ และทำให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเอง

ปัญหาที่สะสมและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมอันเนื่องมาจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นธรรมได้ก่อให้เกิดโอกาสในวิกฤติ ภาคประชาชนได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวมาเป็นพลังในการขับเคลื่อนเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงกรอบกฎหมายของประเทศ จนในที่สุดได้นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศเนื่องจากมีเจตนารมณ์และสาระสำคัญโดยรวมในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่งเสริมเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยส่งเสริมให้มีการปฏิรูปการเมืองไปสู่การเมืองภาคประชาชนมากขึ้น มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อเน้นอำนาจของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน และเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการให้กับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและได้รับความเป็นธรรมในการได้รับการศึกษา บริการสาธารณสุข ข้อมูลข่าวสาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการกระจายรายได้และมีส่วนร่วมสำคัญยิ่งในการปรับปรุงกฎหมายและจัดทำกฎหมายประกอบให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

หลักการทั้งหมดยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 หากแต่มีการปรับปรุงหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สามารถนำไปสู่แนวทางที่ปฏิบัติการได้จริง มาบัญญัติในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มีหลายประการ คือ

- 1) การให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ⁷⁷

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

- 2) การได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ⁷⁸
- 3) การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษาและ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁷⁹
- 4) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ในการให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁸⁰
- 5) หน้าที่และแนวนโยบายของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁸¹

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอันใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการ พิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขต การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับ ความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของ ประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือ ทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็น นิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตาม ผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้ง ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุล

(5) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

6) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรท้องถิ่นเพื่อการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁸²

ซึ่งโดยภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการตามนโยบาย มาตรการและกลไกด้านการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสร้างความสมดุลในการพัฒนาทั้ง 3 มิติ คือ มิติเศรษฐกิจ มิติสังคมและมิติสิ่งแวดล้อมที่มุ่งเน้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสมมีเสถียรภาพ มีการกระจายการพัฒนาการกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสร้างฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีความมั่นคง

2.8.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการร่วม (Co-Management) กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ถือเป็นหัวใจของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตย โดยการให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนสามารถเข้ามาดำเนินการได้ด้วยตัวเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจึงต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมกันรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ การเลือกรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวชี้วัดว่าการกระจายอำนาจสู่ประชาชนกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นการลงทุนเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะบานปลายในอนาคต ซึ่งนับว่าเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พูดถึงความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่า การลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐโดยรวมการทำงานที่มีประสิทธิผลมากขึ้น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้นด้วยเช่นกัน

สิ่งสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมปรากฏผลได้ชัดเจนคือ การทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of ownership) ซึ่งเกิดจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนช่วยกันคิด ตัดสินใจ ร่วมจัดทำแผนซึ่งเป็นการแสดงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้กิจกรรมต่างๆ เกิดประสิทธิภาพภายใต้บรรยากาศของการสมานฉันท์ในอุดมการณ์ร่วมกันที่จะพัฒนาชุมชน และเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามแผนแล้วประชาชนจะเป็นผู้ที่สามารถประเมินการดำเนินงานได้ว่าโครงการใดหรือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น

ในขณะที่หลักการการจัดการร่วม (Co Management) นั้นเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรที่ไม่มีรูปแบบกำหนดที่ตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดย

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 290 มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจ หน้าที่ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีอาจมีผลกระทบ ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

แบ่งหน้าที่หรือบทบาทการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม การจัดการร่วมจึงเป็นกระบวนการจัดการแบบหนึ่ง ซึ่งไม่มีใครทำถูกต้อง หรือเข้าใจระบบของทรัพยากรธรรมชาติ (ระบบนิเวศน์) หรือระบบสังคมมนุษย์ (สังคม-การเมือง) ได้ทั้งหมด ซึ่งการดำเนินการด้วยวิธีการจัดการร่วมจะคำนึงถึงการพัฒนากระบวนการจัดการ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน และระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม การจัดการร่วมจะให้ความสำคัญกับคนและพฤติกรรมคนมากกว่าความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีชนิดใดชนิดหนึ่ง

สำหรับแนวทางการจัดการร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดการที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมของกลุ่มคนที่การดำรงชีวิตของพวกเขาอยู่บนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบของการจัดการตัดสินใจนั้นๆ และการเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจของพวกเขาให้แข็งแกร่ง “การจัดการร่วม” เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งที่เสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนของภาคเอกชนทั้งในส่วนของภาคอุตสาหกรรมและพลเรือนในกิจกรรมการปกครองต่างๆ ภาคเอกชนจะประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรที่มีความสนใจในประเด็นนั้นๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มชุมชนต่างๆ เป็นต้น การดำเนินการในแนวทางการจัดการร่วมจะให้ความสำคัญเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยคาดหวังให้ชุมชนหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีการแสดงความชัดเจนในเรื่องมาตรฐานของความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความเสมอภาค

เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าการจัดการร่วม (Co Management) เป็นส่วนหนึ่งในระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) โดยการจัดการร่วมเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการร่วมปฏิบัติ ซึ่งเป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งเป็นขั้นที่ระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นจำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมน้อยลงแต่อำนาจของประชาชนจะมีมากขึ้นตามลำดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการร่วมมีความแตกต่างกัน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปใช้ได้ทั่วไป ความแตกต่างของลักษณะของทรัพยากร วัฒนธรรม ประเพณีและพื้นที่ จะไม่ค่อยมีผลต่อการนำเอาการมีส่วนร่วมไปใช้ ในขณะที่การนำเอาการจัดการร่วมไปใช้ในการจัดการทรัพยากรนั้น จะต้องคำนึงถึงลักษณะของทรัพยากรเพราะทรัพยากรที่เหมาะสมกับการดูแลโดยชุมชนผู้ใช้ควรเป็นทรัพยากรที่ไม่เคลื่อนที่สามารถเก็บกักประโยชน์เอาไว้ใช้ได้ และคาดการณ์ได้ว่าระบบทรัพยากรจะผลิตทรัพยากรมาให้ใช้ได้มากน้อยเท่าไรเวลาใด ลักษณะของกลุ่มผู้ใช้ควรจะมีค่านิยมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรร่วมกัน เคยทำอะไรที่ประสบความสำเร็จมาร่วมกัน (หรือมีทุนทางสังคม) มีผู้นำที่ดี กลุ่มมีการพึ่งพาอาศัยกัน และพึ่งพาอาศัยธรรมชาติในการดำรงชีวิต เป็นต้น ต้นทุนของเทคโนโลยีในการดูแลทรัพยากรต่ำ และทรัพยากรไม่ได้ถูกใช้เพื่อขายในตลาดหรือหากทรัพยากรจะถูกนำเข้าตลาดก็ควรเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้กติกาต่างๆ ได้ปรับตัวเสียก่อน⁸³

เนื่องจากระบบการจัดการทรัพยากรในแต่ละประเภทมีหลากหลายและมีความแตกต่างกัน การจัดการร่วมในทรัพยากรประเภทหนึ่งๆ ไม่สามารถนำไปใช้เป็นตัวแบบในการจัดการทรัพยากร

⁸³ Agrawal จาก <http://cholbunnag.com/2012/07/13/elinor-ostrom> ค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2556

อื่นๆ ได้ การจัดการร่วมเป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยแบ่งหน้าที่หรือบทบาทการทำงาน
แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม การจัดการร่วมจึงเป็นกระบวนการจัดการแบบหนึ่ง ซึ่งไม่มีใครทำ
ถูกต้องหรือเข้าใจระบบของทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบสังคมมนุษย์ได้ทั้งหมด

บทที่ 3
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1 หลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.1.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกรอบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายระดับ ซึ่งเป็นรับรองแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือ Participation Democracy โดยการนำเอาทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองมาผสมผสานกับทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลและตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของรัฐในระดับต่างๆ มากยิ่งขึ้น¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ของไทย การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้นกว่า 30 มาตรา ได้แก่

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หมวด 7 คณะรัฐมนตรี

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชน โดยสามารถแบ่งออกเป็นสิทธิต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้²

3.1.1.1 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วม ร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่น

¹ คณิศร ศรีบัวเอี่ยม, การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสังคม. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย. 3 มีนาคม 2544.

² อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2547, หน้า 87

ดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 66 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพความเข้มแข็ง และภูมิปัญญา ของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐเพื่อการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการ เปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลาย ทศวรรษที่ผ่านมา ในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นจักต้องคำนึง ถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต อาทิ การจัดการป่าชุมชน การทำประมงพื้นบ้าน การทำเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ รวมทั้งประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติ ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งได้แก่ การบวชป่า และการสืบทอดของแม่่น เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ การ ควบคุมดูแล การพัฒนาระบบ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล หลักการดังกล่าวเป็นการยอมรับแนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” (Community Right) ซึ่งเกิดจากการ รวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ตั้งแต่ในอดีต โดยเริ่มแรกมีการรวมกันเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกันและพัฒนาขึ้นเป็นชุมชนหมู่บ้านและตำบลในที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติ รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 64 ดังนี้

มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่ คณะอื่นการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศิลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาด ตัดตอนในทางเศรษฐกิจสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 ข้างบนนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1 สิทธิในการที่จะอนุรักษ์ ฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น รวมทั้งศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2 สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

3 สิทธิในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” แทนคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ดังที่ได้ใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลผู้มีอิทธิพลหรือ นายทุนจากต่างถิ่นเข้าไปตั้งชุมชนขึ้นใหม่และขอใช้สิทธิในการ จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นๆ

2) สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อม ที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากร- ธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อม ได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง รุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ ศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของ ประชาชนในชุมชน และจัดให้ มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็น นิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อม ได้รับความคุ้มครอง

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 67 วรรคแรกนี้ เป็นการให้สิทธิแก่ ปัจเจกบุคคลทั่วไปในอันที่ จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อม ที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และการมี คุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐใน การบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวไว้ สิทธิใน มาตรานี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิด ในเรื่องสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ว่า “มนุษย์นั้นมีสิทธิพื้นฐานในธรรมชาติที่ได้คุณภาพ ในแสงแดด ที่ระยิบระยับ ในน้ำและอากาศที่บริสุทธิ์ ในธรรมชาติ ป่าเขาที่สวยงามและหลากหลาย”³ สิทธิใน คุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เท่านั้นไม่รวมถึง สิ่งแวดล้อมอื่นๆ อาทิ สิ่งแวดล้อมทางสังคมหรือ วัฒนธรรม ฯลฯ สิทธิของปัจเจกชนในการที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและ ชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรานี้ แบ่งออกได้ 3 ประการ คือ

- 2.1 สิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพในสิ่งแวดล้อม
- 2.2 สิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความ

หลากหลายทางชีวภาพ

- 2.3 สิทธิในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและ

ความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากจะได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวข้างต้นแล้ว มาตรานี้ยังให้ หลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมที่ดั่งนั้นจะไม่ถูกทำลายลง อันเป็นผลมาจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ที่จะต้องทำการ ศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจาก

³ แก้วสรร อดิโพธิ, สัมมนาเชิงปฏิบัติการ “สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ” กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริม คุณภาพสิ่งแวดล้อม, พ.ศ. 2541, หน้า 29.

โครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียก่อน และโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะต้องผ่าน การพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จากผู้ที่เกี่ยวข้องจนมีข้อยุติเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้ บทบัญญัติในมาตรา 67 วรรค 2 ได้ระบุถึงขั้นตอนก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

(1) ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

(2) ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจ

นอกจากนี้ ในมาตรา 67 วรรค 3 ยังให้สิทธิแก่ชุมชนใน การฟ้องร้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ปรากฏว่ามีได้มีการ ปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรค 1 และวรรค 2 ซึ่งได้แก่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ สิทธิในการฟ้องหน่วย ราชการเป็นคดีความนี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชนและประชาชนที่ ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแลหากรัฐปฏิเสธหรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อม นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องได้ อาทิ การฟ้องเทศบาลเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณที่ก่อสร้างตามกฎหมาย ควบคุมอาคาร หรือการฟ้องหน่วยราชการที่ปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น สิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรานี้เป็นสิทธิของชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องร้องที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับจากปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้

3) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล หรือข่าว

สาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการหน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตาม ที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 นี้เป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ มิได้จำกัดเพียงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องดังเช่นกรณีของสิทธิในประเภทอื่นๆ สิทธิดังกล่าว มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นของ ประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลประโยชน์นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของยังมีสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอ สิทธิที่ว่านี้ ได้แก่ “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ” สิทธิตามมาตรา นี้ หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเท่านั้นไม่รวมถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่เป็นการภายในของหน่วยงานราชการหรือของรัฐในการจำแนกข้อมูลโดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลภายในและข้อมูลสาธารณะ ดังนั้น ข้อมูลใดหากมิใช่ “ข้อมูลภายใน” ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว ย่อมจะต้องถือว่าเป็น “ข้อมูลสาธารณะ” ได้ทั้งสิ้นจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครอง

ของหน่วยงานของรัฐที่จะถือว่าเป็นข้อมูลภายในนั้น หมายถึงข้อมูลที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งข้อมูลที่ยังอยู่ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานนั้นๆ ส่วนผลของคำวินิจฉัยสั่งการ แผนนโยบาย บันทึก และสรุป สำนวนการสอบสวนซึ่งผ่านกระบวนการวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวไปแล้วนั้น ข้อมูลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นข้อมูลสาธารณะซึ่งประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิเข้าถึงได้ทั้งสิ้น ตัวอย่างของข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่ว่ามี ได้แก่ แผนการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแผนการกำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรมแนวเขตการตัดถนนสายใหม่ คำอนุญาตการก่อสร้างโรงงานหรืออาคารขนาดใหญ่ แนวทางการวางท่อก๊าซ รวมทั้งรายงานการควบคุมมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น

4) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือ ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

หลักการของรัฐธรรมนุญในมาตรา 57 นี้ เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือ กิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตหรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคลหรือของชุมชนท้องถิ่น ในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง พร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น สิทธิที่ว่านี้มีความเชื่อมโยงกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะตามมาตรา 56 ในประการที่ว่า นอกจากการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสารอันเป็นสาธารณะดังกล่าวแล้ว ประชาชนที่มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงการอนุญาตให้จัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย โดยมีข้อแตกต่างในประเด็นที่ว่า สิทธิตามมาตรานี้เป็นสิทธิเฉพาะ ของผู้มีส่วนได้เสียหรือของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจาก โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อาทิ สิทธิของประชาชนในชุมชนที่อาศัยอยู่ริมน้ำในกรณีที่มีโครงการ จะจัดตั้งโรงงานกระดาษบริเวณริมน้ำดังกล่าว ในขณะที่สิทธิตาม มาตรา 56 เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียในข้อมูล ข่าวสารที่ว่านั้นแต่อย่างใด

การใช้สิทธิของประชาชนตามมาตรานี้จะกระทำผ่านกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือที่เรียกกัน โดยทั่วไปว่า “การทำประชาพิจารณ์” (Public Hearing) การทำประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงก่อนที่จะมีการอนุญาตในโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อ

กระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือของเจ้าของโครงการให้เป็นไปโดยรอบคอบและเป็นธรรม เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ดำเนินโครงการ รัฐบาลและประชาชน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.1 รวบรวมข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ รวมทั้งผลประโยชน์ต่างๆ ที่พึงมีของทุกฝ่าย

4.2 จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีจำนวนประมาณ 3-5 คน

4.3 แจกจ่ายข้อมูลข่าวสารของโครงการให้ผู้มีส่วนได้เสีย ได้ตรวจสอบตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด

4.4 รับลงทะเบียนข้อพิจารณา โดยผู้มีส่วนได้เสียแสดงความจำนงเข้าทำพิจารณาในประเด็นใดๆ โดยเฉพาะเจาะจง

4.5 ผู้พิจารณาเข้าชี้แจง ชักถาม เสนอข้อมูล หลักฐาน และความเห็นของตนเป็นประเด็นๆ ไป การพิจารณานี้จักต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีสิทธิรับฟังได้

4.6 คณะกรรมการฯ จะประชุมและลงความเห็นในประเด็น ต่างๆ ตามหลักฐานที่ปรากฏ พร้อมหาข้อยุติในประเด็นที่ว่าควรที่จะอนุมัติโครงการที่ว่านี้หรือไม่ หรือควรแก้ไขปรับปรุงส่วนหนึ่ง ส่วนใด หรือให้ระงับโครงการไว้เพื่อทำการศึกษาเพิ่มเติม โดยประกาศผลดังกล่าวให้สาธารณชนได้รับทราบ การทำประชาพิจารณ์นั้น เป็นเพียงกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจาก โครงการเท่านั้นรัฐหรือเจ้าของโครงการยังเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่า ควรที่จะดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นสุดท้ายแล้วสิทธิของประชาชนที่จะได้รับในเรื่องการทำประชาพิจารณ์ยังขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ อนึ่ง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกระเบียบกำหนดว่า ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกฉบับจักต้องมีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นแนบไปด้วย

3.1.1.2 หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักผ่อนและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 73 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน ผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการทำลาย

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทั้งในทางอาญาและในบางกรณี อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เสียไปอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการล่าหรือทำการค้าสัตว์ป่าที่กำลังตก อยู่ในอันตรายใกล้จะสูญพันธุ์ และพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติกำหนดให้เจ้าของ โรงงานต้องทำการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานก่อนปล่อยออกสู่แหล่งรองรับตามธรรมชาติ เป็นต้น

2) หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

.....

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตาม ผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 85 นี้ ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วม กับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการ ดังต่อไปนี้

1) สงวน บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

2) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

3) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

4) ควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิฟ้องเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 75 ที่ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” แล้ว จะพบว่ามาตรานี้มีไว้เพื่อเป็น

การกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ เท่านั้น โดยทั่วไปการใช้สิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐกฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ตามมาตรา 67 วรรค 3⁴ เป็นกรณีที่หน่วยงานนั้นๆ ละเว้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิของการมีส่วนร่วม ร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐในการจัดทำโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และตามมาตรา 67 วรรคสาม เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเว้นการกระทำตามหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป การใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นกรณีที่ประชาชนถูกปฏิเสธสิทธิตามรัฐธรรมนูญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกรณีตามมาตรา 85 นี้เป็นบทกำหนดหน้าที่ของรัฐมิใช้สิทธิของประชาชน หากมีการปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่น่าที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ได้แต่อย่างใดนอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ รัฐมีหน้าที่ในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินเพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องทำการจัดสรรให้เกษตรกร ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างทั่วถึงและคุ้มค่าปรากฏ ตามมาตรา 85(1) ที่บัญญัติว่า “กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐาน การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย”

3.1.1.3 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจ หน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 290 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการ ทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริงมากขึ้นกว่า ในอดีตที่การจัดการมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มาตรานี้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสาม สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกกฎหมาย เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นดังนี้

1) การจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

หลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้เองตามมาตรานี้ มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ให้องค์กรดังกล่าวมีอิสระในการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 ที่ว่า “...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และในมาตรา 282 “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” และในมาตรา 283 ที่ว่า “ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจ หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” บทบัญญัติ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบทเสริมที่ช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีความอิสระ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3.1.2 หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Conservation) กับการพัฒนา (Development) ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญฯ 2550 ให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นแนวความคิดเดียวกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนอันเป็นแนวความคิดที่เป็นกระแสหลักของโลกในปัจจุบัน หัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนา กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งสองสิ่งที่มีความสมดุลกันได้นั้นจะต้องให้ความสำคัญแก่เศรษฐกิจในฐานะที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนา และให้ความสำคัญแก่นวัตกรรมในฐานะที่เป็นเครื่องมือส่งเสริมสิ่งแวดล้อมด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นการพัฒนาที่มีความเป็นบูรณาการหรือเป็นเครื่องมือพัฒนาที่ทำให้เกิดองค์รวม เช่น ในขณะที่สังคมมีภารกิจต้องสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาความยากจน

ขณะเดียวกันสังคมก็มีภารกิจที่จะต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปด้วยกัน ไม่ใช่ให้ความสำคัญกับภารกิจใดภารกิจหนึ่งมากจนกระทั่งอีกภารกิจหนึ่งเสียหาย⁵

3.1.2.2 การให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity หรือ Biodiversity) ความหลากหลายทางชีวภาพมีขอบเขตครอบคลุมถึงความหมายของ ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ (Species Diversity) ความหลากหลายทางพันธุกรรม (Genetic Diversity) และความหลากหลายของระบบนิเวศ (Ecological Diversity) ซึ่งหากความหลากหลายทั้งสามได้รับการกระทบจนสูญเสียความสลับซับซ้อน ความสมดุลก็จะมีโอกาสที่จะลดลง ความเสื่อมสลายของระบบนิเวศมีโอกาสดำเนินสูงและชีวิตบนโลกจะไม่สามารถดำรงและสืบต่อเนื่องได้อย่างยั่งยืน⁶

3.2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นทั้งหมด 5 ฝ่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้⁷

3.2.1 รัฐ

รัฐธรรมนูญฯ 2550 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำหน้าที่หลักของรัฐพร้อมๆ กับจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว มีส่วนช่วยให้รัฐสามารถทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของสาธารณชนกับประโยชน์ของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐจะมีหน้าที่ในการจัดการ สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะแล้ว หน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไป และหน้าที่ดังกล่าวยังมีฐานะเป็นเงื่อนไขสำคัญของแนวทางการบริหารจัดการที่ดีตามแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ อย่างไรก็ตามหน้าที่ดังกล่าวไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมใดจะต้องดำเนินการให้ความสำคัญแก่ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสำคัญ

3.2.2 บุคคลหรือประชาชนทั่วไป

3.2.2.1 สิทธิของบุคคลในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญฯ 2550 ให้สิทธิแก่บุคคล โดยผ่านการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการดูแลผลประโยชน์ของประชาชนที่จะดำรงชีวิตได้อย่างปกติและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ปราศจากการรบกวนจากภัยอันตรายที่อาจมาจากสิ่งแวดล้อมรอบตัว เพราะหากสิ่งแวดล้อมไม่ดีแล้วสุขภาพอนามัยของประชาชนอาจทรุดโทรมลงและทำให้มีอายุไม่ยืนยาว จึงเชื่อกันว่าสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นหลักประกันสำคัญสำหรับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ดังนั้น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงไม่ใช่จะอนุรักษ์เพียงเพื่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่เป็นการอนุรักษ์ไว้เพื่อคนด้วย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิของบุคคลไว้ดังนี้

⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540). สถาบันพระปกเกล้า 2547. หน้า 17.

⁶ จิราภรณ์ ศษเสนี พันธวัศ สัมพันธ์พานิช ใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม เรื่องเดียวกัน หน้า 18.

⁷ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. อ้างแล้ว 22-40.

1) บำรุงรักษาและ ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและควมหลากหลายทางชีวภาพ

2) คุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.2.2.2 สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญฯ 2550 ให้สิทธิของบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจทำได้ใน 2 แนวทาง

1) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

2) สิทธิของบุคคลที่จะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว โดยกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน

สิทธิทั้งสองประการดังกล่าว มีลักษณะของการสื่อสารสองทางระหว่างรัฐกับประชาชน โดยต่างฝ่ายต่างเป็นทั้งผู้ให้ข้อมูลและเป็นผู้รับข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน และการสื่อสารที่มีลักษณะเป็นการสื่อสารสองทางดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

3.2.2.3 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการหรือองค์กรของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่กรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมเพิกเฉยหรือไม่ยอมใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ รัฐธรรมนูญฯ 2550 ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

3.2.2.4 หน้าที่ของบุคคลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปกป้องศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการสอดคล้องในฐานะที่เป็นหน้าที่ในเชิงคุณธรรมและในฐานะหน้าที่ตามกฎหมาย

3.2.3 ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้บัญญัติให้ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากจากแนวความคิดเรื่องสิทธิของกลุ่มที่ต้องการลดช่องว่างของความไม่สมดุลระหว่างสิทธิของบุคคลและสิทธิของรัฐ และเนื่องจากชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีกระบวนการอื่นของตนที่สืบทอดกันมาช้านานเพื่อใช้ในการทรัพยากรในลักษณะที่ไม่ได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันชุมชนก็ได้รับประโยชน์จากกระบวนการเหล่านั้นด้วย

3.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้บัญญัติให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสามารถในการจัดการและแก้ไขปัญหาของตนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเอง และเพื่อเป็นการลดภาระงานของส่วนกลางลงไม่เช่นนั้นอาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการบริการ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง

สำหรับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นรัฐธรรมนูญฯ 2550 กำหนดให้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย (มาตรา 274 วรรคหนึ่ง) การจัดโครงสร้างที่คล่องตัว (มาตรา 275 วรรคเก้า)

2) ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับประเทศ มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเองที่อิสระจากส่วนกลาง โดยให้สามารถโอนย้ายข้าราชการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวมทั้งการให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย (มาตรา 279)

3) เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ (มาตรา 278 วรรคหนึ่งและวรรคสอง) ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 276 และ มาตรา 277) รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ (มาตรา 278 วรรคสาม)

4) ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยให้มีมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของการพัฒนาและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน (มาตรา 273 วรรคสอง)

3.2.5 องค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้บัญญัติให้ให้องค์กรอิสระที่มีฐานะเป็นฝ่ายหนึ่งในห้าของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นต่อรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นองค์กรใหม่ที่จะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น อันจะช่วยให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment ; EIA) เป็นไปด้วยความรอบคอบ

มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นของการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม นั้นจะเป็นเสียงสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นในประเด็นที่หลากหลาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการโครงการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของประชาชน และระบบนิเวศ ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบรัดกุมและรอบด้าน โดยเป็นการเพิ่มความสำคัญของหลักการการมีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของภาคีต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งเป็นทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งโดยตรงและทางอ้อม

3.3 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในอดีตกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้ดำเนินงานตามแนวทางของการควบคุมและสั่งการจากภาครัฐ แต่เนื่องจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีความรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ในปัจจุบันแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยรัฐเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รัฐธรรมนูญของไทยได้มีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้โดยได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา และจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า รัฐได้เริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

แนวคิด “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นหลักการที่ภาครัฐตื่นตัวและให้ความสำคัญอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยมิเหตุผลมาจากการที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการพัฒนาโครงการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยภาครัฐในบางพื้นที่นำมาซึ่งปัญหาและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนได้รับการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในหลายๆ เรื่อง แต่ปรากฏว่าหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2540 กลับเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในหลายๆ ประเด็นกล่าวคือ

- 1) ประเด็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) ประเด็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) ประเด็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 องค์ประกอบย่อย⁸ คือ

ก) ด้านองค์กร

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนหรือให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบการตัดสินใจด้านกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ ได้แก่ชุมชนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 66) องค์กรอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67 วรรคสอง) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา (290) รวมทั้งองค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องในเรื่องนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลปกครอง

ข) ด้านกระบวนการ

ข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญในหลายมาตราที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างมี “ธรรมาภิบาล” เพิ่มขึ้น เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ (มาตรา 56) การ แสดงความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 57) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายร่วมกับภาครัฐ (มาตรา 87) การฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 67 วรรคสาม)

ค) เครื่องมือการตัดสินใจทางนโยบาย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อบัญญัติสำหรับเครื่องมือการตัดสินใจทางนโยบายโดยตรง อย่างไรก็ตาม จากข้อบัญญัติในมาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 87 มีนัยสำคัญว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ใช้ “เครื่องมือทางสังคม” ในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วยแตกต่างไปจากในอดีตที่เครื่องมือการตัดสินใจจำกัดอยู่เฉพาะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ หรือเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นผลให้ชาวบ้านหรือประชาชนโดยทั่วไปถูกกีดกันออกไปจากกระบวนการนโยบาย เนื่องจากถูกมองหรือจำแนกว่าไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือมีความรู้ทางด้านเทคนิควิชาการเฉพาะด้านเพียงพอที่จะสามารถเข้าร่วมในกระบวนการได้

ง) ด้านกฎหมาย

กฎหมายเป็นสิ่งที่สำคัญที่กำหนดกรอบว่ากระบวนการนโยบายมีขั้นตอนอย่างไร มีใครเกี่ยวข้องบ้าง ผู้เกี่ยวข้องมีบทบาทหน้าที่อย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะคัดค้าน ได้แย้ง การตัดสินใจอย่างไร ฯลฯ ในรัฐธรรมนูญ 2550 มีข้อบัญญัติตามมาตรา 303 ให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายหลายด้านให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ได้จริงในทางปฏิบัติ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน (มาตรา 66) กฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (มาตรา 67 วรรคสอง) หากมีการจัดทำและใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้นจะมีผลสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างยิ่ง

⁸ บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์. กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมในระยะเปลี่ยนผ่านของสังคมไทย. การประชาเสวนากลุ่มย่อยที่ 1. เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551. หน้า 97.

จ) ด้านกรอบแนวคิด มโนทัศน์

จากบทบัญญัติต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปลี่ยนกรอบแนวคิดว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมไม่ใช่สิ่งที่ถูกผูกขาดอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมและการตัดสินใจของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต แต่ต้องเป็นกระบวนการที่มีธรรมาภิบาลและมีภาคีที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ได้แก่ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมสุขภาพ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสิทธิต่างๆ ได้ ดังต่อไปนี้

3.3.1 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม บุคคลหลายคนร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ย่อมก่อให้เกิดเป็นสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแยกจากสิทธิส่วนบุคคล กล่าวคือ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายถึง บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการดำรงชีพโดยมีวิถีการจัดการและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนตั้งแต่อดีต จึงมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นในการดำรงชีพของตน ตลอดจนมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยตรง ส่วนชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยผ่านกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับสิทธิของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพ ความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นจักต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต และเป็นการยอมรับแนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” (Community Right) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ตั้งแต่ในอดีต

2) สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 67 มีเจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมาตรา 67 วรรคแรก รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้บุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเข้าร่วมกับรัฐหรือชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้รับประโยชน์

จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ หรือในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตเป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไปในอันที่ จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและการมีคุณภาพ ชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิ ดังกล่าวนี้ไว้

สิทธิในมาตรฐานมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิในคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เท่านั้นไม่รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อาทิ สิ่งแวดล้อมทางสังคมหรือ วัฒนธรรม ฯลฯ สิทธิของปัจเจกชน ในการที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากจะได้ให้ การรับรองสิทธิดังกล่าวข้างต้นแล้ว มาตรฐานยังให้หลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นจะไม่ถูกทำลายลง อันเป็นผลมาจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้เจ้าของ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ที่จะต้อง ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียก่อน และ โครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบ โดยกระบวนการ รับฟัง ความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องจนมีข้อยุติเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรม เหล่านั้นได้

ในมาตรา 67 วรรค 2 ห้ามหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของบุคคลใด หรือธุรกิจใด หรือองค์กรของรัฐมิให้ก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หรือทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนกระทบต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน เว้น แต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบรอบด้านต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ โดยก่อน ดำเนินโครงการหรือดำเนินกิจกรรมดังกล่าวต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน หรือชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิม ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง รวมทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นของ องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง ตลอดจนสถาบันอุดมศึกษาที่ จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นประกอบก่อนดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 67 วรรค 2 นี้ ยังได้ระบุถึงขั้นตอนก่อนการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมไว้ กล่าวคือ ต้องมี ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของ สิ่งแวดล้อม การให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจ

นอกจากนี้ในมาตรา 67 วรรค 3 ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติการดังกล่าวได้ การใช้สิทธิฟ้องย่อมได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือ ทางกฎหมายตามสมควรแก่กรณี โดยมีหลักการให้สิทธิแก่ชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยราชการที่

เกี่ยวข้องในกรณีที่ปรากฏว่ามีได้มีการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรค 1 และวรรค 2 เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการเป็นคดีความนี้มีพัฒนาการมาจาก

แนวความคิดที่ว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน และประชาชนที่ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแลหากรัฐปฏิเสธหรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ดังกล่าวนั้น ชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องได้ สิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรานี้เป็นสิทธิของชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ทันที ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องร้องที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับจากปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

3) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามมาตรา

56 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบเป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไป ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ มิได้จำกัดเพียงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องดังเช่นกรณีของสิทธิในประเภทอื่นๆ สิทธิดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลประโยชน์นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของยังมีสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอ สิทธิที่ว่านี้ ได้แก่ “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” สิทธิตามมาตรานี้ หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่เป็นการภายในของหน่วยงานราชการหรือของรัฐ

4) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มี

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ตามมาตรา 57 มีเจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางแผนและการดำเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวมการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม บุคคลหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิได้รับคำชี้แจงและร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการ เช่น การให้สัมปทานระเบิดหินสร้างสาธารณูปโภค ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างอาคารขนาดใหญ่ เป็นต้น

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือ กิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตหรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคลหรือของชุมชนท้องถิ่น ในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง พร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น สิทธิที่ว่านี้มีความเชื่อมโยงกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะตามมาตรา 56 ในประการที่ว่า นอกจากการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสารอันเป็นสาธารณะดังกล่าวแล้ว ประชาชนที่มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงการอนุญาตให้จัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย ทั้งนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และในมาตรานี้ได้ตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันที

สิทธิตามมาตรา ๖๖ เป็นสิทธิเฉพาะของผู้มีส่วนได้เสียหรือของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ในขณะที่สิทธิตามมาตรา ๕๖ เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารที่ว่ามันแต่อย่างใด การใช้สิทธิของประชาชนตามมาตรา ๖๖ จะกระทำผ่านกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การทำประชาพิจารณ์” (Public Hearing) หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือของเจ้าของโครงการให้เป็นไปโดยรอบคอบและเป็นธรรม เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ดำเนินโครงการ รัฐบาล และประชาชน

3.3.2 หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๗๑ มีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่ต่อประเทศบุคคลที่เป็นประชาชนชาวไทยทุกคนต้องมีหน้าที่ในการปกป้องประเทศไม่ว่าด้านใดๆรวมทั้งต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ และมีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศและประชาชนมีความผาสุก หน้าที่ของประชาชนประกอบกับเจตนารมณ์ในมาตรา ๗๓ ซึ่งมี เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่เสียสละ และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมบทบัญญัตินี้จึงกำหนดให้ประชาชนชาวไทยทุกคนต้องมีหน้าที่เสียสละเพื่อส่วนรวมในการรับราชการทหาร ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการตลอดจนมีหน้าที่อื่นๆ เช่น รับการศึกษาอบรม ปกป้องศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญในสองมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่หลักการดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน ผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทั้งในทางอาญาและในบางกรณีอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เสียไปอีกด้วย

2) หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๘๕ ในหมวด ๕ ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายให้รัฐบาลต้องปฏิบัติในการใช้ที่ดิน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 รัฐบาลต้องปฏิรูประบบและนโยบายการใช้ที่ดินทั้งระบบโดยกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั้งประเทศ ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2.2 รัฐบาลต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรอย่างเหมาะสมและพอเพียง

2.3 รัฐบาลต้องจัดการวางผังเมือง เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 รัฐบาลต้องจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม โดยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ตามความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

2.5 รัฐบาลต้องบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และควบคุมจำกัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงสภาวะโลกร้อนรวมถึงการปลูกป่าทดแทน เป็นต้น

โดยให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเห็นว่าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการ สงวน บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 75 แล้ว มาตรานี้มีไว้เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเท่านั้น โดยทั่วไปการใช้สิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐกฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ตามมาตรา 67 วรรค 3 เป็นกรณีที่หน่วยงานนั้นๆ ละเว้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและตามมาตรา 67 วรรคสาม เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการกระทำตามหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยสรุป การใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นกรณีที่ประชาชนถูกปฏิเสธสิทธิตามรัฐธรรมนูญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกรณีตามมาตรา 85 นี้เป็นบทกำหนดหน้าที่ของรัฐมิใช่สิทธิของประชาชน หากมีการปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่น่าที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ได้แต่อย่างใด นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรานี้ คำว่า “อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” ในมาตรา 85 (1) และ (3) นั้น บัญญัติไว้เพื่อให้รัฐมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ในผืนดินและผืนน้ำให้สอดคล้องกันทั้งระบบ และมีการวางผังเมืองที่สามารถใช้ได้จริงและรองรับการเจริญเติบโตของเมืองอย่างมีระบบ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ และระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยคำนึงถึงหลักการและประโยชน์ใช้สอยของประชาชนสูงสุดอย่างยั่งยืน

3) หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษา และ

ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 290 มีเจตนารมณ์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมรับรู้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ บทบัญญัตินี้จึงกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.1 จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่

2.3.2 มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา

2.3.3 มีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตที่มี

ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

2.3.4 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริงมากขึ้นกว่าในอดีต ที่การจัดการมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มาตรการนี้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกกฎหมาย เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ในเรื่องของการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

หลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้เองตามมาตรานี้ มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ให้องค์กรดังกล่าว มีอิสระในการปกครองตนเองดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 มาตรา 282 และในมาตรา 283 บทบัญญัติเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบทเสริมที่ช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีความอิสระ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3.4 การตรวจสอบความมีอยู่ขององค์ประกอบของการจัดการร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย

จากหลักการที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ข้างต้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความมีอยู่ของหลักการจัดการร่วม (Co-Management) ว่ามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยว่า มีความสอดคล้องกับการ

จัดการร่วม (Co-Management) โดยทำการศึกษาจากองค์ประกอบของการจัดการร่วม (Co-Management) ดังนี้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่า รัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 66 ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” เป็นบทบัญญัติที่มีการเอาหลักการจัดการร่วม (Co-Management) โดยดูได้จากในบทบัญญัติในส่วนที่บัญญัติว่า “.....และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” และเมื่อศึกษาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 66 จะพบว่าเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทำให้ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นในการดำรงชีพของตน และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนแต่ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับสิทธิของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพความเข้มแข็งและภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชนมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา เป็นบทบัญญัติที่ให้การยอมรับแนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” (Community Right) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ตั้งแต่ในอดีต

นอกจากนี้แนวคิดของการจัดการร่วมได้ปรากฏและมีความเชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในระดับที่ชุมชนและท้องถิ่นในหลายๆ เรื่องเช่น การจัดการป่าไม้ การจัดการประมงชายฝั่ง ที่มีการนำเอารูปแบบการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยมีเหตุผลสนับสนุนในเรื่องนี้ กล่าวคือ⁹

1) แนวคิดของประเทศไทยมีลักษณะเป็นเหมือนเครื่องมือที่ทำให้ลักษณะและกติกากาจัดการทรัพยากรชุมชนดำเนินไปตามหลักการออกแบบกติกากา

2) วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องอัตลักษณ์ การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ทุนสังคม วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น องค์ความรู้และภูมิปัญญาชาวบ้าน น่าจะมีส่วนช่วยให้การกำหนดเขตของทรัพยากรและผู้ที่จะมีสิทธิใช้ทรัพยากรมีความชัดเจน (Boundaries) กติกากากาที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากร (Congruence) นอกจากนั้น ยังอาจมีส่วนช่วยในกลไกการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanism) และการลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) ผ่านทุนสังคมที่มีในชุมชน

⁹ ชล บุนนาค. แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. นนทบุรี. สำนักงานปฏิรูป. 2552. หน้า 74.

3) กลไกการมีส่วนร่วมจะช่วยเติมเต็มหลักการออกแบบที่เกี่ยวข้องกับความสอดคล้องของกติกากับลักษณะทางธรรมชาติ (Congruence) การมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา (Collective Choice Arrangement) การสอดส่องดูแลทรัพยากร (Monitoring) และการส่งเสริมกลไกการจัดการความขัดแย้งให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น (Conflict Resolution Mechanism)

4) เครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นกลไกส่งผ่านข้อมูลที่จำเป็นเพื่อทำให้กติกาสอดคล้องกับลักษณะของธรรมชาติของทรัพยากรและผู้ใช้มากขึ้น (Congruence) ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมโครงสร้างกติกาให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับระบบที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระดับลุ่มน้ำ หรือสมัชชาป่าชุมชนระดับชาติที่เชื่อมประสานชาวบ้าน NGO นักวิชาการ ข้าราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้และกำหนดทิศทางร่วมกัน

5) ส่วนแนวคิดและการผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ชุมชนได้รับการยอมรับในกติกาชุมชนจากรัฐ (Minimal Recognition of Rights)

โดยสรุปแล้วแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย จะปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยนำเอาหลักการการจัดการร่วมไปบัญญัติไว้ หากมีการนำเอาแนวความคิดการจัดการร่วมดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็น่าจะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เป็นไปในแนวทางที่ตอบสนองต่อความต้องการที่เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่า

3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายเหล่านี้ไม่ให้การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังมีกฎหมายบางฉบับที่มีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่การรับรองสิทธิดังกล่าวกลับมีปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยจะแยกศึกษากฎหมายดังกล่าวออกเป็นกลุ่มๆ ดังนี้

3.5.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง

จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง จะพบว่า

1) รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการจดทะเบียนและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับประมงในเขตน่านน้ำไทย โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศจังหวัด และข้อบังคับต่างๆ ที่ให้อำนาจเต็มกับผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมประมงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการควบคุมและจัดการกิจกรรมทางการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงแต่อย่างใด

2) บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงกลไกและกระบวนการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในระดับท้องถิ่น ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง

3) กฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชาวประมงและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงการไม่ได้มอบหน้าที่และบทบาทการจัดการให้กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ทำให้กฎหมายเหล่านี้ไม่สอดคล้องหลักการในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะการที่รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล¹⁰

3.5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จะพบว่า

1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ส่วนใหญ่ กำหนดให้การจัดการป่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ข้อกำหนดของกฎหมายเหล่านี้จะเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นการควบคุมในแนวตั้งจากรัฐหรือการควบคุมจากส่วนกลาง โดยมีได้เปิดโอกาสแก่ท้องถิ่นมีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากกฎหมายให้อำนาจแก่ รัฐมนตรี อธิบดีกรมป่าไม้ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลและวางนโยบายต่างๆ อันเกี่ยวกับป่าไม้ แนวความคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีได้ปรากฏในกฎหมายป่าไม้ ซึ่งสวนทางกับวิถีชีวิต วัฒนธรรมและความเชื่อของชาวบ้าน ซึ่งใช้ชีวิตและได้รับประโยชน์จากป่าตลอดมา แม้กระทั่งสิทธิของชุมชนที่ครั้งหนึ่งเคยบริหารจัดการป่า เพื่อให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างมีกฎเกณฑ์ก็ถูกละเลยไป โดยไม่ปรากฏบทบัญญัติในกฎหมายในมาตราใดที่ให้ประชาชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ 2550 ในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ¹¹

2) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ บางฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ได้ทำการยกเลิกหลักการเดิมที่กฎหมายฉบับก่อนมีกล่าวคือ ในกฎหมายเดิมหากรัฐต้องการกำหนดเขตสงวนหรือคุ้มครองป่าในพื้นที่นั้นๆ เป็นเขตสงวนหรือคุ้มครองป่าต้องประกาศพื้นที่นั้นๆ เป็นเขตสงวนหรือคุ้มครองป่าก่อน และให้รัฐจะต้องดำเนินการเดินสำรวจพื้นที่และสำรวจประโยชน์ใดๆ ของราษฎรก่อน เปลี่ยนมาเป็นวิธีการใช้แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศมาเป็นส่วนช่วย โดยไม่มีการเดินสำรวจและไม่มีการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่ทราบก่อน แต่จะประกาศให้ประชาชนทราบภายหลังที่มีการประกาศเขตสงวนหรือคุ้มครองป่าแล้ว โดยให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบยื่นคำร้องขอค่าชดเชยได้ในภายหลัง การเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับพื้นที่ที่ราษฎรใช้ทำกินหรืออยู่อาศัยมา

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับ ความคุ้มครองตามความเหมาะสม

ก่อนติดตามมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทำให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ตั้งแต่เดิมก่อนการประกาศเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติจึงกลายเป็นผู้บุกรุกป่าสงวนไปโดยปริยาย

3) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้หลายฉบับ ได้นำแนวความคิดในลักษณะแยกคนออกจากป่าโดยเด็ดขาดมาใช้ ซึ่งสวนทางกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมและความเชื่อของชาวบ้าน ซึ่งใช้ชีวิตและได้รับประโยชน์จากป่าตลอดมา แม้กระทั่งสิทธิของชุมชนที่ครั้งหนึ่งเคยบริหารจัดการป่าเพื่อให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างมีกฎเกณฑ์ก็ถูกละเลยไป

4) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2517 มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองกับความต้องการใช้ไม้ของภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น ทำให้คำนึงถึงแต่ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับระบบจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐผู้ให้สัมปทานกับเอกชนผู้รับสัมปทาน การจัดการทรัพยากรป่าเป็นการจัดการในฐานะที่เป็นปัจจัยในการผลิตมากกว่าที่จะเป็นการจัดการเพื่อความยั่งยืนของป่าไม้ เพราะรัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐเอกชนให้กว้างขวาง จึงเป็นที่มาของการตรากฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ซึ่งแผนดังกล่าวมีความต้องการที่ทำการส่งเสริมการปลูกป่าของเอกชน เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจให้ได้ตามเป้าหมายร้อยละ 25 ของประเทศ ทำให้เกิดสงครามแย่งชิงพื้นที่ป่าเกิดขึ้นระหว่างประชาชนที่ถือสิทธิโดยนิตินัยและเอกชนผู้ได้รับอนุญาต เช่น พื้นที่ป่าดงใหญ่ จังหวัดบุรีรัมย์

จะเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ข้างต้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติปัญหา และปัญหาในการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เนื่องมาจากกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมป่าไม้ โดยประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่อย่างใด ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชาวบ้าน บริษัทเอกชนกับชาวบ้านทั่วทุกภาคของประเทศ การร้องเรียนเรื่องการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร และส่งผลให้เกิดกรณีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินป่าไม้ระหว่างรัฐบาลกับราษฎรตลอดมา

3.5.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ จะพบว่า

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ ในการบริหารจัดการฝ่ายเดียวและควบคุมการดำเนินกิจกรรมในด้านชลประทานต่างๆ ของประชาชน โดยไม่ได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ในพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 กำหนดให้นายอำเภอ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีอำนาจสั่งเกณฑ์แรงงานหรือเครื่องจักรอุปกรณ์ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ เช่น การให้นายช่างชลประทานมีอำนาจใช้ที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างในเขตชลประทานได้ จึงไม่มีความสอดคล้องกับหลักการในมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะการที่รัฐต้องให้

ประชาชนมีส่วนร่วมสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

2) กฎหมายหลายๆ ฉบับมิได้มีบทบัญญัติสนับสนุนการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ประการใด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติมานาน ซึ่งในขณะนั้น หลักการประชาธิปไตยตามแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังไม่ได้นำมาใช้ในการจัดการ ทรัพยากรน้ำ กฎหมายจึงมีวัตถุประสงค์เน้นไปที่การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจ ดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน รวมทั้งการห้ามหรือการอนุญาตดำเนินการ ต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ยังให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งไม่สอดคล้อง ต่อหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการยกเลิกหรือ ปรับปรุงกฎหมายใหม่ต่อไป

บทที่ 4

การนำแนวความคิดการจัดการร่วม (Co-Management) มาใช้ในระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ที่ได้มีการนำเอาหลักการจัดการร่วม (Co-Management) ไปบัญญัติเอาไว้แล้ว แต่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่มีการนำเอาแนวความคิดการจัดการร่วมไปบัญญัติเอาไว้ แต่แนวคิดของการจัดการร่วมกลับไม่ปรากฏและมีความเชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในระดับชุมชน ท้องถิ่นที่มีการนำเอารูปแบบการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น

- 4.1 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง
- 4.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ และ
- 4.3 การจัดการชลประทาน

ซึ่งการจัดการร่วมเป็นขั้นตอนหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติซึ่งถือเป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอตัวอย่างของการจัดการร่วมที่มีอยู่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อสนับสนุนให้เห็นถึงการค้นพบข้างต้นดังต่อไปนี้

4.1 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง

แม้ทรัพยากรประมงจะจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภททรัพยากรที่สามารถฟื้นคืนสภาพได้เอง แต่เนื่องจากระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการคุกคามและใช้ประโยชน์ต่อทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติอย่างขาดความระมัดระวัง จนเป็นเหตุให้ทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติทั้งน้ำจืดและทะเลจางวนไม่น้อย อยู่ในภาวะเสื่อมโทรมลงมากและมีแนวโน้มการถูกทำลายมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเกินกว่าศักยภาพในการสร้างทดแทนกลับคืนมาตามธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงดังกล่าวจะเป็นข้อจำกัดสำคัญยิ่งต่อศักยภาพ และโอกาสในการเพิ่มผลผลิตประมงด้วยเหตุนี้ในการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูสภาพแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรม การจัดการแหล่งน้ำเพื่อการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง เพื่อที่จะยังคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและให้คงผลิตภาพอย่างยั่งยืนต่อไป จากปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องดังกล่าวมาแล้ว แนวทางในการจัดการเพื่อให้มีการปรับศักยภาพของการพัฒนาการประมงให้สอดคล้องกับสภาพทรัพยากรที่มีเป็นภาระงานที่สำคัญและเร่งด่วนที่จะต้องมีการดำเนินการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนที่ต้องร่วมมือกัน โดยต้องตระหนักและคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าทรัพยากรประมงเหล่านี้คงมีความสำคัญต่อประชากรในรุ่นต่อไปในอนาคต

การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในประเทศไทยนั้น สำหรับในอดีตที่ผ่านมาผู้ที่มี

หน้าที่ในการจัดการมักจะเป็นฝ่ายรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องมาจากกระบวนการในการจัดการของรัฐ จะมีบทบาทผู้ตีของกฎหมายให้การรับรอง แต่ในขณะเดียวกันการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งไม่ได้จำกัดบทบาทอยู่แต่เพียงรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ชุมชนประมงพื้นบ้านชายฝั่งก็เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งเช่นกัน เพียงแต่การจัดการโดยชุมชนนั้นเป็นการจัดการโดยอาศัยวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นดั้งเดิมมาเป็นแนวทางในการจัดการ โดยไม่มีฐานทางกฎหมายมารองรับ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งที่เป็นการจัดการโดยฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว การจัดการทรัพยากรชายฝั่งที่ชุมชนเป็นฝ่ายจัดการและการจัดการร่วม เพื่อให้เห็นถึงแนวทางในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งต่อไป

4.1.1 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในรูปแบบที่รัฐเป็นผู้จัดการ

จากการศึกษาการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในประเทศไทย จะพบว่ารัฐบาล ยังคงเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการควบคุมการจดทะเบียนและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับประมงในเขตน่านน้ำไทย โดยจะเห็นได้จากกฎหมายประมงฉบับต่างๆ ที่ยังใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศจังหวัด กฎหมายและข้อบังคับเหล่านี้ ไม่ได้เจาะจงถึงเรื่องกลไกและกระบวนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในระดับท้องถิ่น ความสำคัญและการมีส่วนร่วมของชาวประมงและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงการไม่ได้มอบหน้าที่และบทบาทการจัดการให้กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเป็นเวลานานแล้ว กฎหมายและระเบียบข้อบังคับจะให้อำนาจเต็มกับผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และอธิบดีกรมประมง ในการควบคุมและจัดการกิจกรรมทางการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทำให้การทำประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านไม่สามารถหาข้อตกลงในเรื่องความขัดแย้งต่างๆ ได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 จะเห็นว่ากฎหมายประมงไม่สอดคล้องกับหลักการในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติในการส่งเสริมให้บุคคลที่รวมตัวเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹ เมื่อเป็นดังนี้ภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าวข้างต้นภาครัฐโดยกรมประมง ภาคประชาชนและกลุ่มประมง จึงมีการพิจารณาหาทางแก้ไขโดยใช้กระบวนการทางกฎหมาย โดยได้พิจารณาให้มีการร่างพระราชบัญญัติประมงขึ้นมาใหม่แทนพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พร้อมกันนี้ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ขึ้นมา ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

4.1.2 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในรูปแบบชุมชนเป็นผู้จัดการ

รูปแบบการจัดการทรัพยากรชายฝั่งโดยชุมชน เป็นระบบการจัดการที่อยู่บนฐาน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอธิปไตยหรือพื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน

ของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะที่ไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ การจัดการทรัพยากรจะให้ความสำคัญกับผู้ที่พักอาศัยทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเป็นการใช้เพื่อความอยู่รอดของชุมชน นอกจากการใช้ประโยชน์แล้วในอีกด้านหนึ่งชุมชนก็ต้องร่วมมือกันดูแลรักษาทรัพยากรไม่ให้ถูกทำลายด้วยเช่นกัน การจัดการมิได้มีเป้าหมายเพื่อครอบครองสิทธิเหนือทะเลในการทำการประมงแต่อย่างใด ในความเป็นจริงแล้วชาวประมงพื้นบ้านทำมาหากินโดยใช้เรือขนาดเล็กและใช้เครื่องมือแบบเรียบง่ายเลือกจับสัตว์น้ำเฉพาะอย่าง ชาวประมงพื้นบ้านต้องอาศัยทรัพยากรเพื่อการอยู่รอดระบบทำการประมงพื้นบ้านจึงช่วยสร้างความมั่นคงแก่ผู้ใช้ทรัพยากร และมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ รวมถึงมีการแบ่งสรรปันส่วนประโยชน์ที่ได้ภายในชุมชน โดยอาศัยภูมิปัญญาที่เป็นไปตามขนบธรรมเนียมประเพณี ของชุมชน ซึ่งกลายเป็นกฎกติกาในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรของชุมชน องค์กรของชาวประมงพื้นบ้านหลายแห่งได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรชายฝั่ง โดยการสำนึกถึงระบบคุณค่าของทรัพยากรประมงที่หล่อเลี้ยงคนในชุมชน หากไม่มีการดูแลรักษาไว้ทุนสำรองชั้นสุดท้ายที่ชุมชนมีอยู่ก็จะไม่เหลือและนำไปสู่ความล่มสลายของชุมชนในอนาคต การจัดการด้านการประมงนั้นเป็นการจัดการที่เกี่ยวข้องกับคนด้วยไม่ใช่ปลาอย่างเดียว การใช้เฉพาะความรู้ทางด้านชีววิทยาจึงไม่เพียงพอ จะต้องให้ความสำคัญกับมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย ชาวประมงพื้นบ้านนั้นจะมีความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นความรู้ที่มีพื้นฐานมาจากประสบการณ์ การสังเกต การถ่ายทอดภูมิปัญญาจากบรรพบุรุษ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำและความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐที่เกิดขึ้น มักจะถูกกล่าวอ้างตลอดเวลาว่าเป็นปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงขนาดใหญ่ ซึ่งแท้ที่จริงก็คือการที่ทรัพยากรของส่วนรวมถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อยโดยอ้างเหตุผลของการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ชาวบ้านและประชาชนส่วนใหญ่กลับถูกปิดกั้นสิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวมมากขึ้น

4.1.3 การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในรูปแบบของการจัดการร่วม

การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยการจัดการร่วม ได้พัฒนามาจากข้อถกเถียงถึงช่องว่างในการจัดการการประมงโดยชุมชนกับการจัดการโดยรัฐ ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบยืนอยู่คนละขั้วกัน ทั้งในแง่ละรูปแบบต่างมีจุดแข็งที่น่าจะมาบูรณาการร่วมกันได้ แต่เมื่อต่างฝ่ายต่างปฏิบัติกลับมีจุดอ่อนที่ทำให้ได้ผลน้อยมากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการจัดการโดยฝ่ายรัฐที่มักจะใช้รูปแบบการจัดการที่เน้นการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก ซึ่งมักจะมีปัญหาการขาดการยอมรับหรือยอมรับอย่างไม่เต็มทีของคนในชุมชนที่ใช้ทรัพยากร อันเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบบางประการที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำรงชีพของคนในชุมชน และฝ่ายรัฐเองก็ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนด ในขณะเดียวกันรูปแบบการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นกลับไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะที่ไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ จึงมีผู้เสนอแนวคิดที่บูรณาการ 2 รูปแบบดังกล่าวนี้เข้าด้วยกัน โดยมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้²

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.sdfthai.org/k-manage/co-management.html>. 2548: 104-105

- 1) ตั้งอยู่บนหลักการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย โดยเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการดำรงชีพ
- 2) การมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นและสภาพการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่น ทั้งด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการจัดการ โดยอาจมีการปรับปรุงระเบียบต่างๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และการดำเนินการให้สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ได้ดีขึ้นและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
- 3) ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างฝ่ายชุมชนกับฝ่ายรัฐ อาจแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและความจำเป็น โดยเน้นให้มีการดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการ เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันทั้งในแง่กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ในบางกรณีข้อตกลงเหล่านี้ อาจจะต้องถึงขั้นจัดการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสม เพื่อให้ทรัพยากรประมงได้รับการฟื้นฟูให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนและเป็นที่ยอมรับของชุมชน หากสามารถดำเนินการถึงขั้นนี้ได้เชื่อว่าคนในท้องถิ่นจะยอมรับปฏิบัติได้ดีกว่า ดังนั้น การจัดการฟื้นฟูทรัพยากรประมงจะได้ผลและมีประสิทธิภาพดีกว่าการจัดการโดยรัฐฝ่ายเดียว จึงเป็นแนวคิดที่น่าสนใจมากแนวคิดหนึ่ง ที่ควรปรับใช้กับการจัดการทรัพยากรประมงแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย

4.1.3.1 กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรัง³

การจัดการทรัพยากรชายฝั่ง “ศึกษาระณีเขตเลเสบ้าน” เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากผลสืบเนื่องของการพัฒนาขบวนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในพื้นที่จังหวัดตรัง ความจริงแล้วกระแสการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นมาเป็นลำดับ โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศหรือแม้แต่โครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะมุ่งเป้าไปที่การจัดการทรัพยากรชายฝั่งเป็นส่วนใหญ่ ในปี พ.ศ.2549 ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิ ในฝั่งทะเลอันดามัน รัฐบาลออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทย ผ่านทางกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดำเนินโครงการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในพื้นที่จังหวัดตรัง การศึกษาดังกล่าวได้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลชุมชนประมง สภาพการประมงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีพื้นที่ศึกษาจำนวน 12 หมู่บ้าน เริ่มตั้งแต่บริเวณบ้านฉางกลาง ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จนถึงบ้านพระม่วง ตำบลนาเกลือ อำเภอกันตัง ผลจากการศึกษาข้อมูลและการประชุมแลกเปลี่ยนความรู้ ระหว่างนักวิชาการ ชุมชนประมง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เล็งเห็นว่าควรมีการพัฒนาแบบการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง และชุมชนประมง บนพื้นฐานของความพร้อมและความเหมาะสมของพื้นที่ การประชุมแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความร่วมมือ ก่อให้เกิดการพัฒนาแบบการจัดการทรัพยากรชายฝั่งขึ้นในบริเวณพื้นที่ 4 ชุมชน ได้แก่ชุมชนบ้านฉางกลาง ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา, ชุมชนบ้านเกาะมุกด์ ตำบลเกาะลิบง, ชุมชนบ้านน้ำราบ และชุมชนบ้านควนตุงกู ตำบลบางสัก อำเภอกันตัง จนในที่สุดมีการตั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนสี่หมู่บ้าน จังหวัดตรัง (เขตเลเสบ้าน : บ้านเกาะมุกด์ บ้านน้ำราบ บ้านควนตุงกู บ้านฉางกลาง)

³ อภิรักษ์ สงรักษ์. แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดตรัง, แหล่งที่มา <http://www.learners.in.th/blogs/posts/228409>. ค้นเมื่อ 27 มี.ค. 2556.

ผลการดำเนินงานสามารถสร้างกรอบแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในจังหวัดตรังดังนี้ “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและหน่วยงานองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม รวมทั้งองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ซึ่งสามารถสรุปกรอบและทิศทางได้ดังนี้

1) ให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในระดับจังหวัดเพื่อหารือแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเหมาะสม

2) ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้อยู่ใกล้ชิดทรัพยากร ซึ่งควรให้การสนับสนุนเป็นองค์กรหลักในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3) ควรได้มีการทบทวนและร่วมกันกำหนดระเบียบระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วน

4) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนและส่งเสริมการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติจัดสรรผลกำไรส่วนหนึ่งจากกิจกรรมการท่องเที่ยว นำเข้ากองทุน เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

5) พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน รวมทั้งบูรณาการการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อสนับสนุนโครงการด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชุมชน

6) ส่งเสริมสถาบันการศึกษาองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม ให้มีบทบาทในการให้ความรู้กับชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน รวมทั้งทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับท้องถิ่น ตลอดจนช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

ขอบเขตของพื้นที่ เขตเลเสบ้านมีพื้นที่สำหรับการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนประมาณ 44.02 ตารางกิโลเมตร (27,518 ไร่) มีความยาวของพื้นที่ด้านชายฝั่งทะเลจากบ้านฉางกลาง จนถึงหาดหยงหลังประมาณ 15.62 กิโลเมตร และครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งเกาะมุกด์ประมาณ 8.44 กิโลเมตร

เป้าหมายของการกำหนดเขตเลเสบ้าน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนชายฝั่งทะเลเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อสร้างเครือข่ายและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนประมงชายฝั่ง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในอันที่จะให้การพัฒนากลไกการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประสิทธิภาพสูงสุดรูปแบบการจัดการในเขตเลเสบ้านและข้อตกลงร่วม

ในการสร้างความตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดพื้นที่เขตเลเสบ้านได้กำหนดกติการ่วมกันในการใช้ประโยชน์และสงวนรักษาทรัพยากรชายฝั่ง เพื่อให้ชาวประมงจากทั้ง 4 หมู่บ้านได้ปฏิบัติตาม ระเบียบที่กำหนดในระยะแรกจะมุ่งแนวทางที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงให้น้อยที่สุด

โดยอ้างอิงกฎระเบียบของส่วนราชการที่ยังคงบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้กลายมาเป็นข้อตกลงร่วมเขตเลเสบ้าน ได้แก่

- 1) การจำกัดเครื่องมือประมงประเภทอวนรุน เครื่องมือ กะทุ้งน้ำ เบ็ดราว เบ็ดราว ไวน อวนชัก อวนทับตลิ่ง ระเบิด ยาเบื่อ ลอบหรือไซพูที่มีขนาดเล็กกว่า 2 นิ้ว การดำหอยชักตีนโดยใช้เครื่องมือ
- 2) การห้ามทำประมงด้วยเครื่องมืออวนลาก เรือปั่นไฟ ในบริเวณแนวเขต 3,000 เมตร จากเกาะมุกด์ เกาะกระดาน เกาะเชือก และเกาะแหวน
- 3) การกำหนดพื้นที่เพื่อการวางแนวปะการังเทียม สำหรับสร้างบ้านปลาและแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ
- 4) การจัดกิจกรรมธนาคารปูม้าเพื่อปล่อยพันธุ์ปูม้าคืนสู่ธรรมชาติ

4.1.3.2 การนำเอาหลักการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรัง

- 1) การดำเนินงานได้กำหนดพื้นที่ชายฝั่งทะเลบริเวณบ้านฉาง หลาง ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา ลงไปทางทิศใต้ จนถึงบ้านพระม่วง ตำบลนาเกลือ อำเภอกันตัง ที่เรียกว่าเขตเลเสบ้าน เป็นการกำหนดความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) ทำให้คนในชุมชน กำหนด แยกแยะและสามารถระบุขอบเขตของทรัพยากรร่วมที่อยู่ภายใต้การจัดการ
- 2) เป้าหมายของการกำหนดเขตเลเสบ้านเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนชายฝั่งทะเลเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อสร้างเครือข่ายและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนประมงชายฝั่ง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในอันที่จะให้การพัฒนากลไกการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประสิทธิภาพสูงสุดรูปแบบการจัดการในเขตเลเสบ้าน เป็นความสอดคล้อง (Congruence) ระหว่างกฎกติกาของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมและความสอดคล้องระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกได้รับกับต้นทุนที่เสียไป
- 3) การสร้างความตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดพื้นที่เขตเลเสบ้านได้ กำหนดกติการ่วมกันในการใช้ประโยชน์และสงวนรักษาทรัพยากรชายฝั่ง เพื่อให้ชาวประมงจากทั้ง 4 หมู่บ้านได้ปฏิบัติตาม เป็นการเปิดให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา (Collective-Choice Arrangements) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ชุมชนร่วมดูแลรักษาทรัพยากร
- 4) เขตเลเสบ้านมีการสอดส่องดูแลพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากร และมีการสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งสอดคล้องกับการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล (Effective Monitoring)
- 5) ระเบียบที่กำหนดในระยะแรกของชุมชนเขตเลเสบ้านจะมุ่งแนวทางที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงให้น้อยที่สุด โดยอ้างอิงกฎระเบียบของส่วนราชการที่ยังคงบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการแสดงถึงการลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions)

6) เขตเลเสบ้านมีกลไกจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) คือ องค์กรที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในระดับจังหวัดเป็นกลไกระหว่างผู้ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ

7) รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน (Recognition of Rights) โดยมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและหน่วยงานองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม รวมทั้งองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

8) ในส่วนนี้การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลตรัง กติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรจะเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า อาทิ กฎหมาย (Nested Enterprises) โดยมีระบบการจัดการของชุมชนเป็นฐานราก โดยที่อ้างอิงกฎระเบียบของส่วนราชการที่ยังคงบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

4.1.3.3 ปัจจัยที่มีผลทำให้การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรังประสบความสำเร็จ

จากกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรังจะพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดการในพื้นที่นี้ คือ การจัดตั้งองค์กรที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในระดับจังหวัด การให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้อยู่ใกล้ชิดทรัพยากร มีการทบทวนและร่วมกันกำหนดระเบียบระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วน การจัดการมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนรวมทั้งบูรณาการการจตุรระบบประมงของท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อสนับสนุนโครงการด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชุมชน และมีการส่งเสริมสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม ให้มีบทบาทในการให้ความรู้กับชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน รวมทั้งทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับท้องถิ่นตลอดจนช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชน การดำเนินการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้การยอมรับในสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ซึ่งจากปัจจัยต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าระบบของการจัดการมีการนำเอาหลักการการจัดการร่วมมาใช้ เพื่อทำให้การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรังเกิดประสิทธิภาพและได้รับความร่วมมือจากชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

4.1.4 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

นับจากปี พ.ศ. 2490 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 65 ปี แล้วที่มีกฎหมายประมงเกิดขึ้นในประเทศไทย หลายๆ อย่างได้เปลี่ยนไปทั้งด้านมิติของทรัพยากร มิติของเครื่องมือรวมทั้งมิติของคนในการอยู่ร่วมกับทรัพยากร แต่กฎหมายประมงยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบ้าง แต่นั่นก็ไม่อาจทำให้กฎหมายครอบคลุมบริบทในปัจจุบันได้ เพราะในอดีตการที่จะเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ นั้นต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเสนอให้แก่รัฐบาลในการพิจารณา ซึ่งก็ต้องยอมรับว่าบางครั้งทำให้เกิดปัญหามากกว่าที่จะแก้ปัญหา เพราะมันไม่ได้พูดถึงองค์รวมของทั้งหมด ไม่มีความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องนั้นเป็นผู้เสนอร่าง

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชน ชุมชนประมงพื้นบ้าน ได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา โดยในครั้งแรกที่มีการเสนอร่างกฎหมายนั้น กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 135 มาตรา แต่เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ถูกตัดทอนในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายมาตรา จนในที่สุดเมื่อผ่านการพิจารณาแล้วบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จะมีอยู่เพียง 25 มาตรา หลักการและสาระสำคัญตามเจตนารมณ์ที่เสนอกฎหมายในครั้งแรกได้ถูกตัดทอนออกไป โดยที่ร่างกฎหมายส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลฯ ซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเสนอ และผ่านการตรวจโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วนั้น ทางภาคประชาชนเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนรอบด้าน เนื่องจากข้อเสนอบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนถูกตัดทอนออกในขั้นตอนการพิจารณาของกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลฯ ที่เสนอโดยรัฐมีข้อบกพร่องด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเล

ซึ่งผลจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกตั้งข้อสงสัยจากภาคประชาชนถึงสาเหตุของการตัดทอนประเด็นที่ส่วนใหญ่เป็นประเด็นในเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญที่สุดที่จะต้องบัญญัติเอาไว้ ออกจากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ขณะเดียวกันภาครัฐกลับอ้างว่าได้มีการเพิ่มบทบัญญัติด้านสิทธิชุมชนไว้ ทำให้ภาคประชาชนต้องทำการเสนอร่างกฎหมายส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีก 2 ฉบับ ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเน้นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด การจัดตั้งสถานะชุมชนชายฝั่ง การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนในการแก้ปัญหาทรัพยากรทางทะเล เป็นต้น เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยประชาชนที่เป็นประมงพื้นบ้านที่มีมากกว่า 20 จังหวัด ในประเทศไทยที่รวมตัวกันเป็นสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ได้ทำการรวบรวมรายชื่อประชาชน 10,000 รายชื่อ เพื่อยื่นเสนอกฎหมายประมงฉบับประชาชนควบคู่ไปกับร่างของรัฐบาล ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ทำให้ในปัจจุบันกระบวนการของการจัดทำกฎหมายฉบับนี้จะแบ่งออกเป็น

1) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ของภาคประชาชนทั้ง 2 ฉบับ กำลังอยู่ระหว่างกระบวนการของกฎหมายในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน

2) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับที่เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2555 อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

จากปัญหาของกระบวนการในการนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยนายคณิต ฒ นคร ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ลงนามในหนังสือบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. เสนอต่อ

นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานวิปรัฐบาล) ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาแปรญัตติของกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร โดยเห็นสมควรพิจารณาควบคู่กันไปกับร่างฯ ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ⁴

4.1.5 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

จากปัญหาข้อขัดแย้งของภาคประชาชนกับภาครัฐในเรื่องของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ในขณะนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาร่างกฎหมายทั้งสามร่าง คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับภาคประชาชน) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ร่างฯ ฉบับประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย) เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่นำเอาแนวความคิดของการจัดการร่วมมาบัญญัติเอาไว้เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง

1) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้เสนอ)⁵

1.1 กำหนดคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นมา 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ (ร่างมาตรา 8) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด (ร่างมาตรา 18) และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น (ร่างมาตรา 24)

1.2 กำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะซึ่งร่วมตัวกันเป็นชุมชนตั้งแต่ 30ครัวเรือนขึ้นไป ที่มีการอยู่อาศัยประกอบสัมมาอาชีพอยู่เป็นปกติในท้องถิ่นแต่ดั้งเดิมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้รับรองเพื่อจัดตั้งเป็นชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง โดยให้ชุมชนชายฝั่งที่ผ่านการรับรองดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา 27)

1.3 กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชุมชนชายฝั่งมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2540 มาตรา 46 และมาตรา 69 รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 (ร่างมาตรา 33)

1.4 กำหนดการบริหารจัดการคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปอย่างบูรณาการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายในขอบเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการในเขตพื้นที่

⁴ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จาก <http://www.newswit.com/gen/2013-02-12/76ef3b1b23abe38ea48a8f97a08478b0> ค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2556

⁵ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, *CZM Law draft*. Revised-Aug 10, 2006

ทับซ้อนกับกฎหมายอื่นได้มีการวางหลักเกณฑ์โดยการประสานการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา 63)

1.5 กำหนดให้มีการจัดการร่วมกันของประชาชน ชุมชน ชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดการแบบบูรณาการ (หมวดที่ 2 ส่วนที่ 3 ร่าง มาตรา 45-69)

1.6 กำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหาย โดยกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ที่สร้างมลภาวะให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (ร่างมาตรา 116) และที่สำคัญกฎหมายได้มีบทเฉพาะ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายของ ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งได้ (ร่างมาตรา 118)

1.7 กำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบทางแพ่งและมีกระบวนการ จัดการข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ (ร่างมาตรา 120)

2) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)⁶

2.1 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การ พ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และองค์ประชุม (ร่างมาตรา 5 – ร่างมาตรา 12)

2.2 กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจพิจารณาให้ความ ช่วยเหลือสนับสนุนชุมชนในเขตพื้นที่ชายฝั่ง ทะเล หรือเกาะ ในเรื่องที่มีส่วนร่วมของชุมชนในการแสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผน การให้คำปรึกษาแก่ชุมชน และการเผยแพร่ความรู้หรือ ข้อมูลข่าวสาร (ร่างมาตรา 13)

2.3 กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งให้บุคคลซึ่งก่อให้เกิด ความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระงับการกระทำชั่วคราวตามความเหมาะสม รวมทั้ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทา ความเสียหายที่เกิดขึ้น (ร่างมาตรา 14)

2.4 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่บริเวณใดเป็น พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ร่างมาตรา 15 - ร่างมาตรา 17)

2.5 กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้ มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นใน กรณีที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤต รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว (ร่างมาตรา 18 – ร่างมาตรา 19)

⁶ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, เอกสารข้อเสนอแนะ, สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) 11 กุมภาพันธ์ 2556

2.6 กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่หรือตรวจค้นสถานที่หรือยานพาหนะ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมทั้งสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ร่างมาตรา 20)

2.7 กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 23)

3) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ร่างฯ ฉบับประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

3.1 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีผู้แทนของชุมชนชายฝั่ง ผู้แทนจากชาวประมงในทะเลไทย และนอกน่านน้ำไทย ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการและในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ให้คำนึงถึงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ประกอบกิจการ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติดังกล่าวด้วย (ร่างมาตรา 6)

3.3 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ในชายฝั่งทะเล กำหนดผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านชายฝั่งทะเลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามข้อเสนอจากการคัดสรรกันเองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ร่างมาตรา 12)

3.4 กำหนดให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ดำเนินการจัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ประสงค์จะบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดกฎ กติกา แผนงานระยะ 5 ปี เพื่อการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนและสมดุล เสนอต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง (ร่างมาตรา 17)

3.5 กำหนดมาตรการดูแลให้ชุมชนชายฝั่งมีการดำเนินการอย่างเหมาะสม โดยมีบทลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไปจากเบาไปหนัก โดยให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ (ร่างมาตรา 20)

3.6 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา 22)

4) การศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

4.1 จากการศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ทั้งสามร่างแล้ว ผู้วิจัยพบว่าร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) เป็นร่างกฎหมายที่มีการนำเอาแนวความคิดการจัดการร่วม (Co Management) มาบัญญัติเอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจน โดยอยู่ในหมวด 2 สิทธิชุมชนและการจัดการร่วมกันอย่างบูรณาการ ส่วนที่ 3 การจัดการร่วมกันของประชาชนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ร่างมาตรา 45 ถึงร่างมาตรา 54 และบทบัญญัติในส่วนที่ 4 การจัดการร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและคณะกรรมการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการ ตั้งแต่ร่างมาตรา 55 ถึงร่างมาตรา 69

4.2 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับประชาชนเสนอ) นั้น เป็นร่างกฎหมายที่เน้นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเลให้กับประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการแบบบูรณาการและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล ซึ่งมีการนำเอาหลักการของการจัดการร่วมมาบัญญัติเอาไว้เพียงบางส่วน

4.3 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) มีข้อสังเกตในประเด็นต่างๆ คือ

4.3.1 บทบัญญัติของร่างฯ ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ เพราะยังมุ่งเน้นรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้กับหน่วยงานราชการส่วนกลางมากกว่าการบูรณาการและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

4.3.2 ร่างกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดให้มีตัวแทนองค์กรชุมชนประมงพื้นบ้าน องค์กรเอกชนที่ทำงานด้านทะเลและชายฝั่ง ตัวแทนองค์กรประมงพาณิชย์เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติที่ไม่มีความเหมาะสม

4.3.3 เกณฑ์การกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิยังไม่มี ความเหมาะสม ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรมาจากกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริง และเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนให้สามารถทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายได้อย่างแท้จริง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จังหวัด ในกรณีที่กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ตามข้อเสนอในร่างกฎหมายฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ

4.3.4 ร่างกฎหมายในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดและชุมชนชายฝั่ง ไม่ได้ยึดหลักการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) เป็นหลักในการพิจารณา

4.3.5 ร่างกฎหมายยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.3.6 ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังขาดความเหมาะสมในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน

4.3.7 มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งกำหนดไว้ในร่างฯ ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ยังขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้นเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทอื่นจึงควรกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพียงรูปแบบเดียว คือ “พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ตามร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

จากข้อสังเกตดังกล่าวจะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ไม่ได้นำเอาหลักการในการจัดการร่วมมาบัญญัติเอาไว้แต่อย่างใด

4.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมายาวนาน ปัญหาอันเป็นการประการที่ถาโถมเข้าสู่การจัดการป่าไม้ในช่วงเวลาต่างๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ “ป่า” “คน” และทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในช่วงประมาณปลายทศวรรษ 2500 และต้นทศวรรษ 2510 ถึงปลายทศวรรษ 2510 ลักษณะการใช้ประโยชน์จากป่าได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เนื่องจากการทำไม้และการทำแร่เชิงพาณิชย์อย่างเป็นล่ำเป็นสัน มีการใช้เทคโนโลยีระดับสูง และการลงทุนสูงรัฐบาลเองก็ให้การส่งเสริมการทำไม้และการทำเหมืองแร่โดยการให้สัมปทาน ในขณะที่เดียวกันก็มีการลักลอบตัดไม้ที่ผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง และรัฐเองไม่สามารถควบคุมได้ ทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งแร่ธาตุ และสัตว์ป่าจึงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว เมื่อพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมลง

กลายเป็นป่าเปิด ประกอบกับมีเส้นทางที่เชื่อมพื้นที่ป่าสู่พื้นที่ภายนอก รวมทั้งปัจจัยด้านประชากรที่มีการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว ผนวกกับราคาพืชพาณิชย์ที่สูง จึงเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดความต้องการพื้นที่ทำกิน ในช่วงประมาณปลายทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา จึงมีการอพยพของผู้คนเข้าสู่พื้นที่ป่าเปิดอย่างมากทำให้พื้นที่นั้นกลายเป็นชุมชน พื้นที่ซึ่งเคยเป็นป่าก็กลายเป็นพื้นที่ทำกินไปอย่างถาวร⁷

4.2.1 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้จัดการ

รัฐบาลดำเนินนโยบายในเรื่องการจัดการป่าไม้ตามแนวคิดตะวันตก ตั้งแต่มีการก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 โดยยึดหลักที่ว่า “ป่าไม้เป็นของรัฐและป่าไม้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐด้วย” นั้น รัฐบาลได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มากขึ้นประมาณปลายทศวรรษ 2520 กล่าวคือ ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชนิดต่างๆ มีการกำหนดเขตและแสดงสิทธิ์พื้นที่ดินในเขตป่าสงวนทั้งที่ยังมีสภาพดีและเสื่อมโทรมว่าเป็นของรัฐ มีการตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าในพื้นที่ต่างๆ มีการอพยพโยกย้าย ชับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ป่าบางแห่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าป่าไม้มีน้อยลงและเพื่อรักษาระบบนิเวศ อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายอีกส่วนหนึ่งก็คือการนำที่ดินในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมไปทำธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ (Plantation) โดยเป็นผลมาจากแรงผลักดันของธุรกิจการเกษตรที่ต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกขนาดใหญ่ เช่น ปาล์มน้ำมัน ยูคาลิปตัส และการทำนาแก้ง เป็นต้น การเข้าทำการเกษตรขนาดใหญ่ โดยขออนุญาตจากรัฐเข้าทำประโยชน์ (เช่า) ในเขตป่าสงวนในอัตราที่ต่ำ ระยะเวลายาวและจ่ายค่าชดเชยให้ชาวบ้านผู้ตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนในอัตราที่ต่ำ (ซื้อสิทธิ์ในราคาต่ำ) จึงเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวยังเกิดมีธุรกิจการกว้านซื้อที่ดินทั้งในและนอกเขตป่าเพื่อทำรีสอร์ทสำหรับแหล่งท่องเที่ยวและเพื่อการเก็งกำไร ทำให้มูลค่าที่ดินในบางพื้นที่จึงเพิ่มขึ้นสูงมาก มีระบบนายหน้าที่อยู่ชุมชนติดต่อค้าขายที่ดินให้กับผู้ซื้อซึ่งเป็นคนภายนอก โดยผู้ซื้อมุ่งหวังที่จะสามารถให้มีการออกเอกสารสิทธิได้ในภายหลัง ชาวบ้านผู้ขายที่ดินจะอพยพไปซื้อที่ดินใหม่ในพื้นที่ห่างไกลการคมนาคมซึ่งราคาที่ดินยังถูกอยู่จากชาวบ้านที่อยู่ก่อนทั้งในและนอกเขตป่าสงวน

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่รัฐบาลกลางเข้าควบคุมการจัดการป่าไม้แทนชุมชนเป็นต้นมาได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและการจัดการป่าไม้ก็ประสบความล้มเหลวเนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นโยบายรัฐในช่วงปีพ.ศ. 2429 - 2529 สนับสนุนให้มีการให้สัมปทานการทำป่าไม้และการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดเดียวในไร่ขนาดใหญ่เพื่อการส่งออก การจัดการป่าไม้ในลักษณะจากบนลงล่างนี้นำไปสู่ความเสียหายอย่างใหญ่หลวงทั้งทางเศรษฐกิจและระบบนิเวศน์ทั่วประเทศ กว่าที่จะถึงช่วงทศวรรษ 1990 ภาคเหนือก็ได้รับความเสียหายร้ายแรงที่สุด เนื่องจากการทำป่าไม้มากเกินไปและการเปลี่ยนพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นไร่ยางพารา กาแฟ และผลไม้ขนาดใหญ่ โครงการ เหล่านี้ยังทำให้ชนกลุ่มน้อยในท้องที่จำต้องย้ายถิ่นฐานและกลายเป็นผู้อพยพอาศัยที่ “ผิดกฎหมาย” ในพื้นที่อื่น

จากที่กล่าวแล้วว่าปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะกรมป่าไม้กับ

⁷ อนุญญา ภูซงกุล และนิพนธ์ ทวีพงศกร. วัฒนนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคกลาง, 2534. หน้า 65.

⁸ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. วัฒนนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, กรุงเทพฯ : 2534

ราษฎรในท้องถิ่นเริ่มขึ้นประมาณปลายทศวรรษ 2520 ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความขัดแย้งในเรื่องสิทธิการใช้ทรัพยากรป่าไม้อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ในเรื่องกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จากกรณีศึกษาที่เสนอในรายงานผลการวิจัยเรื่อง “วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า” พบว่า ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชนิดต่างๆ และการกำหนดเขตและแสดงสิทธิ์พื้นที่ดินในเขตป่าสงวนของรัฐ ภาครัฐได้มีความเข้มงวดกวดขันในการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่ากับชาวบ้านที่เคยอยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อน และมีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนนักธุรกิจให้ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ป่าสงวนขนาดใหญ่ ทำให้ชาวบ้านสับสน ไม่เข้าใจในการดำเนินงานของภาครัฐ ชาวบ้านมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ส่วนมากยังไม่เข้าใจชาวบ้าน ตัวอย่าง เช่น ในบางโครงการชาวบ้านถูกหลอกให้ยอมสละที่ดินที่เคยทำกินเพื่อปลูกยูคาลิปตัส แล้วจะจัดสรรที่ดินให้ในจำนวน 25 ไร่ แต่ผลปรากฏว่าได้รับการจัดสรรที่ดินเพียง 7 ไร่ ยิ่งกว่านั้น ที่ดินที่ได้รับจัดสรรก็มีชาวบ้านคนอื่นเป็นเจ้าของอยู่แล้ว จึงต้องจ่ายเงินซื้อ หรือบางรายก็จ่ายอมต้องยกเลิกความคิดที่จะได้ที่ดินผืนใหม่ ขณะเดียวกันที่ดินทำกินที่เคยมีก็สูญไปแล้ว หรือในหลายพื้นที่ที่นักธุรกิจต้องการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ (เช่า) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่หลายหมื่นไร่จากกรมป่าไม้ ก็ได้มีความพยายามทุกวิถีทางที่จะขับไล่ชุมชนชาวบ้านออกจากพื้นที่ ชาวบ้านจึงคับข้องใจมากกว่าทำไมนักธุรกิจจึงมีโอกาสได้เพาะปลูกในพื้นที่ป่าสงวน ทับที่ที่พวกเขาเคยอยู่มาก่อน และทำไมกิจกรรมการเกษตร เช่น น้ำมันปาล์ม และยูคาลิปตัส จึงเป็นที่ต้องการมากกว่าพืชไร่ และไม้ผลที่ชาวบ้านปลูก ภาครัฐจึงให้การอุดหนุนด้วยการเก็บค่าธรรมเนียม (ค่าเช่า) ในการเข้าทำประโยชน์ในป่าสงวนในราคาที่ถูกลงและในระยะยาวนานเช่นนี้⁹

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย นับจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ดังนี้¹⁰

1) กฎหมายป่าไม้ การบริหารงานของกรมป่าไม้อยู่ภายใต้กฎหมายป่าไม้ 5 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

2) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนอันเป็นแนวทางการจัดการในระยะยาว ซึ่งบังคับใช้ในปัจจุบันโดยได้กำหนดให้มีเนื้อที่ป่าไม้ทั้งประเทศอย่างน้อยร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 และ 25 ของพื้นที่ประเทศ ตามลำดับ และต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการปรับสัดส่วนใหม่เป็น พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และ 15 ของพื้นที่ประเทศ ตามลำดับ และนอกจากนี้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติยังกำหนดให้พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไปเป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้ออกเอกสารการครอบครองและรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3) มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดชั้น

⁹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เรื่องเดียวกัน หน้า 86

¹⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546

คุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะในป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและพื้นที่อื่นๆ ซึ่งผลจากการดำเนินงานตามกฎหมายและแนวนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติในเรื่องการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ผนวกกับการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชาวบ้าน บริษัทเอกชนกับชาวบ้านทั่วทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะผลจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ทำให้รัฐบาลได้รับการร้องเรียนเรื่องการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร และส่งผลให้เกิดกรณีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินป่าไม้ระหว่างรัฐบาลกับราษฎรตลอดมา

จากการเรียกร้องให้แก้ปัญหาค่าประกาศแนวเขตป่าทับที่ดินอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่า ได้เกิดกระแสการเร่งรัดออกกฎหมายป่าชุมชนเพื่อรับรองสิทธิแก่ชุมชนในการจัดการป่าชุมชนอันเนื่องมาจากความขัดแย้งด้านแนวคิดในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่มีเหลืออยู่ในประเทศไทยระหว่าง “คนอยู่ร่วมกับป่า” กับ “กันคนออกจากป่า” กระแสการเรียกร้องให้มีกฎหมายป่าชุมชนเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2532 หลังเกิดความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อรัฐอนุญาตให้นายทุนเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะของชาวบ้านเพื่อปลูกสวนป่ากรรมป่า ไม้จึงได้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นเป็นฉบับในปี พ.ศ. 2534-2535 แต่ได้รับการคัดค้านจากชาวบ้าน เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชุมชนและประเด็นสำคัญคือร่างของกรมป่าไม้ได้เปิดช่องให้มีการทำไม้เชิงพาณิชย์ และอนุญาตให้ชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์จากป่าที่ปลูกขึ้นเท่านั้น โดยในปี พ.ศ. 2536-2537 ตัวแทนชาวบ้าน องค์การพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ ได้ร่วมกันยกร่างและผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนได้มีการดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลได้เปิดการประชุมปรึกษาหารือร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน จนกระทั่งได้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และได้มีการนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2547 แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่ผ่านการประชุมปรึกษาหารือ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะได้เกิดการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ.2549

4.2.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบที่ชุมชนเป็นฝ่ายจัดการ

ในอดีตประชาชนในชนบทมีแบบแผนการจัดการทรัพยากรของชุมชน ชาวบ้านในภาคเหนือมีการจัดการป่าชุมชน ชาวอีสานมีการจัดการป่าดอนปู่ตาและที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หรือการที่ป่าได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยพระสงฆ์ เป็นต้น การจัดการป่าเหล่านี้อยู่บนพื้นฐานของประเพณีวัฒนธรรมของชุมชน โดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปรับรองสิทธิการจัดการ ความเชื่อเรื่องอำนาจศักดิ์สิทธิ์ เช่น ผีป่า ผีดอย มีความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของชุมชน ทรัพยากรป่าแท้จริงแล้วคือวิถีชีวิต ของผู้คนในชุมชนนั้นๆ ในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการทำมาหากิน เรื่องระบบครอบครัวเครือญาติ เรื่องของโครงสร้าง อำนาจและกฎระเบียบต่างๆ เหล่านี้ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อธิบายและเกี่ยวพันซึ่งกันและกันความเชื่อเรื่องผีนางไม้ เทวดาอารักษ์ผู้รักษาป่า มีความหมายและความสำคัญ ในทัศนะของชาวบ้าน มนุษย์ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะควบคุมธรรมชาติ ผีนาง เทวดาอารักษ์ผู้มีอำนาจเหนือ

มนุษย์ต่างหากที่ เป็นผู้ควบคุม ปกป้องรักษาป่าเขาลำเนาไพร เพราะฉะนั้นมนุษย์จึงไม่ตัดไม้ทำลายป่าเกินความจำเป็น เพราะเท่ากับละเมิดหรือทำทลายอำนาจเหนือมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ ความเชื่อของชาวบ้านที่เราบางคนเห็นว่างมงาย นี้เอง ที่ช่วยให้ป่าบางส่วนเหลือรอดมาได้กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่ชาวบ้านเคารพนับถือเกรงกลัวอำนาจเหนือมนุษย์เหล่านั้น แท้จริงแล้วก็คือ พวกเขาเคารพธรรมชาติ จึงพยายามอยู่อย่างมีดุลยภาพกับธรรมชาติ ผิดกับคนเมือง คนสมัยใหม่ นายทุนท่าไม้ ที่มองธรรมชาติว่าเป็นธรรมชาติ ป่าก็คือป่า ไม้ก็คือไม้ ด้วยเหตุนี้พวกเขาจึงทำลายสิ่งเหล่านั้นอย่างไม่มีความเคารพยำเกรง พวกเขาจะเกรงกลัวอยู่บ้างก็เฉพาะกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้ากฎหมายไม่ปรากฏตัวให้เห็นหรือหย่อนยานก็ไม่มีอะไรจะหยุดยั้งพวกเขาได้ เราก็จะพบว่าแท้จริงแล้วความเชื่อเรื่องผีसानางไม้ คือเครื่องมือในการอนุรักษ์ป่านั่นเอง ตามปกติแล้วชาวบ้านจะส่งสอนลูกหลานและบอกกล่าวกันเองว่า ถ้าป่าต้นน้ำของพวกเขาถูกทำลายแล้วจะเกิดภาวะแห้งแล้ง ไม่มีน้ำห้วยให้ทำนาและใช้สอยชาวบ้านก็จะรับรู้และปฏิบัติเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปว่า ไม่ไปตัดไม้หรือทำไร่ทำสวนในบริเวณนั้น ใครละเมิดก็จะถูกชุมชนลงโทษ ปรับไหม ตามที่ตกลงกันไว้ อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ของมนุษย์ด้วยกันเองอาจไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเสมอไป อาจมีบางคนจากในชุมชนเองหรือโดยเฉพาะคนภายนอกแอบมาตัดไม้ ดังนั้นจึงมีกฎเกณฑ์และการลงโทษที่สูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่งคอยกำกับอยู่ คนๆ หนึ่งอาจจะไปตัดไม้โดยที่คนอื่นไม่เห็น เขาอาจรอดจากการถูกลงโทษจากชุมชนไปได้แต่เขาไม่มีวันหลบรอดสายตาและการลงโทษของเจ้าป่าเจ้าดอย หรือผีขุนน้ำไปได้อย่างเด็ดขาด อย่างน้อยในจิตใจของเขาก็จะเต็มไปด้วยความกลัว ความวิตกกังวลชีวิตไม่มีปกติสุข ด้วยใจเขาเองก็เชื่อในอำนาจนั้นเช่นกัน แม้เขาจะเป็นคนนอกชุมชนก็ตาม แต่เขาก็เชื่อผีเหมือนกันหากวิเคราะห์ในทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาแล้ว ผีก็คือตัวแทนของกฎเกณฑ์ทางสังคมหรือเป็นตัวสังคมนั่นเอง

สังคมของชาวชนบทมีการพึ่งพิงป่าพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ มีการทดสอบเรียนรู้ปรับใช้ไปตามสภาพของแต่ละช่วงเวลา จนกลายเป็นวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของการใช้ป่า แต่เนื่องจากการพัฒนาประเทศมิได้ให้ความสนใจแก่ภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้มากนัก จึงทำให้วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้หมดไป เช่น การใช้ลูกหนามแทงมาทุบเพื่อนำมาใช้ซักเสื้อผ้า การใช้ยาสมุนไพรมาใช้รักษาโรค ฯลฯ คนกับป่าไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะคนในชนบทส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากป่าไม้เป็นแหล่งที่มาของปัจจัย 4 ซึ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชากร การพัฒนาประเทศได้ทำให้การใช้ประโยชน์จากป่าไม้เปลี่ยนแปลงไป นอกจากการใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตแล้ว ป่าไม้ยังเป็นที่มาของรายได้มหาศาล เนื่องจากไม้เป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าสูงขึ้นไปรวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้มาเป็นพื้นที่เพื่อการเพาะปลูก ทำให้ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมาก ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ของชาติก็คือเรื่องคน การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก็คือการจัดการคนนั่นเอง¹¹ จะเห็นว่าชุมชนดั้งเดิมในหลายพื้นที่ของประเทศ เป็นชุมชนที่อยู่กับป่ามีอาชีพโดยหาผลผลิตจากป่า ต่อเมื่อมีนายทุนท่าไม้ นายทุนท่าเหมืองเข้ามารวมทั้งระบบการปลูกพืชเชิงพาณิชย์และนโยบายของรัฐบาลที่เกื้อหนุนนายทุน จึงทำให้เกษตรกรบางส่วนต้องสูญเสียที่ดินทำกินไป และเกิดการโยกย้ายออกไปยังพื้นที่อื่นๆ ทำให้ปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อบุกเบิกเป็นที่ทำกินใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประชาชนในท้องถิ่นได้ทำการจัดการและใช้ป่าไม้ในการดำรงชีพของตนมาเป็นเวลานาน

¹¹ สมศักดิ์ สุขวงศ์. ประสานการอนุรักษ์ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความหลากหลายทางชีวภาพ, พ.ศ. 2531

“ชาวบ้าน” และ “ระบบเกษตรกรรมในป่า” มักถูกตำหนิจากเจ้าหน้าที่และสังคมว่าเป็นสาเหตุหลักของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ รัฐมักมองว่าชาวบ้านและระบบเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นศัตรูที่ร้ายกาจต่อทรัพยากรป่าไม้ และได้ใช้ความพยายามหลายครั้งในการควบคุมประชากรที่อาศัยในป่า ซึ่งมักถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เช่น ในปี พ.ศ. 2533 กรมป่าไม้ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกองทัพบก (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน) ดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม หรือที่รู้จักกันในนาม “คจก.” โดยมีการอพยพชาวบ้านที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในเขตป่าต้นน้ำ ให้มาอยู่รวมกันเป็นชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมและมีความเปราะบางทางระบบนิเวศต่ำ ทั้งนี้ ทางโครงการวางแผนที่จะดำเนินการกับราษฎรที่อยู่ในเขตป่าทั่วประเทศ โดยได้ริเริ่มการดำเนินโครงการที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่แรก ในพื้นที่อพยพ ทางโครงการฯ ได้จัดตั้งระบบหมู่บ้านและจัดสรรที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมาย และเมื่ออพยพชาวบ้านออกไปแล้ว ทางกรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศต้นน้ำ โดยไม่ได้คำนึงว่าการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ต้นน้ำนอกจากไม่นำไปสู่การฟื้นฟูและรักษาพื้นที่ป่าไม้แล้ว ยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอีกด้วย

4.2.3 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบของการจัดการร่วม

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนกับป่าในสังคมไทยเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานหรือตั้งแต่กรมป่าไม้อ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้ แต่แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ของรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ หลักฐานที่ชัดเจนได้แก่การลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การจัดการป่าที่มีกรมป่าไม้ เป็นผู้จัดการเพียงผู้เดียวยังก่อให้เกิดความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม การเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เน้นและเปิดโอกาสให้ภาคต่างๆ โดยเฉพาะชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่นได้เข้าร่วมในการตัดสินใจสำหรับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมจึงเริ่มขึ้น ขบวนการเคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จากภาครัฐ ไปสู่ภาคประชาชนเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในช่วงต้นทศวรรษ 2530 โดยผ่านทางแนวคิดของป่าชุมชน ซึ่งเป็นการที่ภาคประชาชนที่เรียกร้องให้กรมป่าไม้ซึ่งมีความชอบธรรมตามกฎหมาย ในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงหน่วยงานเดียวเกิดการยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนและสิทธิชุมชน ในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้และทำการมอบอำนาจให้ชุมชนเหล่านี้ ในการดูแลรักษาทรัพยากรของตนเองในรูปแบบ “ป่าชุมชน”

ในปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้ได้ยกพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่เห็นว่ากรมป่าไม้ขาดนโยบายที่ชัดเจนสำหรับการส่งเสริมให้ชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นปลูกต้นไม้ในรูปแบบป่าชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบที่กรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการมาก่อนหน้านั้นอยู่แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อเป็นกรอบในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนและเพื่อให้แนวทางการส่งเสริมป่าชุมชนของรัฐมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ต่อมากรมป่าไม้จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้น และได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในปีเดียวกันและร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบและอนุมัติในหลักการจากสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติของกรมป่าไม้ฉบับที่ผ่านความ

เห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรได้รับการคัดค้านจากภาคประชาชนซึ่งประกอบด้วยเครือข่าย นักวิชาการ ตัวแทนชาวบ้าน และนักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลนิธิฟื้นฟูชีวิต และธรรมชาติและมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นการ ส่งเสริมให้ประชาชนและชาวบ้านปลูกป่า แต่กลับมองข้ามการรับรองสิทธิของชุมชนในการคุ้มครอง และรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นทางเครือข่ายซึ่งประสานงานโดยมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ จึง เคลื่อนไหวและยื่นหนังสือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับของกรมป่าไม้ และทางเครือข่าย ภาคประชาชนได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาเช่นกัน และพยายามนำเสนอร่าง พระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นคู่ขนานไปกับฉบับร่างของกรมป่าไม้

หลักการดั้งเดิมของกิจกรรมป่าชุมชนที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้เป็นการส่งเสริมให้ “ราษฎรร่วมกันปลูกต้นไม้ในพื้นที่ว่างของชุมชนนอกเขตป่าไม้เพื่อชุมชนจะได้ใช้ประโยชน์” โดยกรม ป่าไม้สนับสนุนกล้าไม้หรือร่วมจัดงานด้วย ต่อมามีการศึกษาและรวบรวมกิจกรรมที่ราษฎรในชุมชนได้ ร่วมกันจัดการป่าไม้ฝ่ายเดียว (ซึ่งขณะนั้นเห็นว่าเป็นป่าชุมชน) ตามที่ตั้ง ความเชื่อ วัฒนธรรมและ ประเพณี ฯลฯ แล้วกรมป่าไม้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ส่งเสริมสนับสนุน จนกระทั่งใน ปลายปี 2542 เป็นต้นมาทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และราษฎรในชุมชนที่อาสาเข้ามาจัดการป่าไม้ เป็น “ผู้ ร่วมดำเนินงาน” ป่าชุมชน ในพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติโครงการโดยอาศัยหลักกฎหมายที่รับผิดชอบอยู่ เป็น การนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 17 และมาตรา 32 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 19 โดยใช้ ข้อยกเว้นของกฎหมายที่เป็นคุณ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดำเนินการเบื้องต้น คือ การดูแล บำรุง รักษา และปลูกป่าฯ ในพื้นที่ที่กำหนดสำหรับราษฎรในชุมชน เป็นการใช้สิทธิตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้รัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วม สิทธิของบุคคลและชุมชน ที่เข้ามามีส่วน ร่วมกับรัฐในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 69 และมาตรา 79 แม้ต่อมา รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้ถูกยกเลิกไป แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่การดำเนินการป่า ชุมชนจึงอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 73 และมาตรา 85¹²

การดำเนินการเรื่องป่าชุมชนได้มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 โดยมีการจัดตั้งป่า ชุมชนขึ้นมาหลายแห่ง สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยจะขอนำตัวอย่างป่าชุมชนห้วยแก้วมา ทำการศึกษา เนื่องจากกระบวนการในการจัดการป่าชุมชนแห่งนี้มีความสอดคล้องกับหลักการของการ จัดการร่วม (Co Management) และเป็นป่าชุมชนแห่งแรกๆ ที่กรมป่าไม้ได้มีการประกาศให้เป็นป่า ชุมชน ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอให้เห็นดังต่อไปนี้

4.2.3.1 กรณีศึกษาการจัดการป่าชุมชนห้วยแก้ว

โครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้วหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลังจากที่ดินกรม

¹² เจนศักดิ์ วิชาวดีพงษ์. การดำเนินงานส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต. เอกสารประกอบการ บรรยายที่ประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนทั่วประเทศ. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. พ.ศ. 2542.

ป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ออน บางส่วนให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของชาวบ้านห้วยแก้ว ในรูปของป่าชุมชน ได้มีการปฏิบัติการในระดับหมู่บ้านอย่างน้อย 3 แนวทาง ได้แก่¹³

1) การกำหนดขอบเขตป่าชุมชน ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นกรมป่าไม้ได้มอบ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ออน 1,600 ไร่ ให้กับชาวบ้านห้วยแก้วบริหารจัดการในรูปแบบของป่าชุมชน เพื่อให้พื้นที่ป่าดังกล่าวได้รับการคุ้มครองและจัดการโดยชาวบ้านอย่างทั่วถึง กรมป่าไม้ได้ กำหนดแนวเขตของป่าชุมชนอย่างชัดเจน ด้านทิศเหนือจรดกับห้วยแม่่นากอน ทิศใต้จรดกับถนน รพช. สายห้วยแก้ว-แม่กำปอง ทิศตะวันออกจรดบ้านป่าแดงและโครงการสวนป่าสัก กรมป่าไม้และ ทิศตะวันตกจรดกับสันเขาบวกลอน จะเห็นได้ว่าแนวเขตป่าชุมชนมักกำหนดขึ้นโดยอ้างอิงตามแนวสัน เขาและห้วยซึ่งเป็นแนวเขตตามธรรมชาติที่ชาวบ้านคุ้นเคยเป็นอย่างดี รวมถึงยึดตามแนวถนนซึ่งเป็น ขอบเขตที่ตายตัวและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของชาวบ้านโดยทั่วไป นโยบายของการกำหนดขอบเขตป่า ชุมชนก็คือการสร้างการยอมรับร่วมกันระหว่างกรมป่าไม้และชาวบ้านห้วยแก้ว รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างชาวบ้านห้วยแก้วด้วยกันเองเกี่ยวกับขอบเขตป่าที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของ หมู่บ้าน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ป่าไม้จะได้ใช้ขอบเขตป่าเพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของ คณะกรรมการป่าชุมชนแล้ว แนวเขตทางกายภาพยังมีผลทางด้านจิตวิทยาต่อชาวบ้านในแง่ความรู้สึก เป็นเจ้าของพื้นที่ป่าไม้

2) ด้านการจัดตั้งองค์กร นอกเหนือจากการกำหนดขอบเขตทางกายภาพ ของป่าชุมชนในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2533 นายอำเภอสันกำแพงมีหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการ ระดับท้องถิ่น โครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้วอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ทางอำเภอได้ ขอความร่วมมือให้สภาตำบลห้วยแก้วคัดเลือกตัวแทนชาวบ้านเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการระดับ ท้องถิ่นหรืออาจเรียกว่าคณะกรรมการป่าชุมชน ซึ่งแต่งตั้งและรับรองโดยนายอำเภอ คณะกรรมการ ป่าชุมชนห้วยแก้วชุดแรก ประกอบด้วยสมาชิก 13 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากหมู่บ้านห้วยแก้วหมู่ที่ 4 จำนวน 4 คน ที่เหลืออีก 9 คน เป็นตัวแทนจากหมู่บ้านแม่เตาดัน หมู่ที่ 5 ตำบลห้วยแก้ว อำเภอสัน กำแพง โดยคณะกรรมการมีบทบาทและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 2.1 ร่วมกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าชุมชน
- 2.2 เสนอประโยชน์การใช้สอยจากป่าชุมชน
- 2.3 กำหนดกฎเกณฑ์การใช้สอยป่าชุมชนและการลงโทษ
- 2.4 จัดการป่า ปลูกป่า ป้องกันไฟป่า ฟื้นฟูสภาพป่า ตรวจสอบ

ดูแลสภาพป่า

2.5 ให้การศึกษาแก่ชาวบ้านในพื้นที่ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า ไม้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2.6 ประสานงาน เสนอแผนการดำเนินงาน และปรึกษาหารือกับ สภาตำบลและกรรมการระดับอำเภอ

จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่การจัดการและฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุมชนในด้านเทคนิคและวิชาการด้านป่าไม้ การติดตามตรวจสอบ

¹³ สุรินทร์ อ้นพรม. ป่าชุมชน : เทคโนโลยีอำนาจควบคุมชุมชนในเขตป่าชุมชนใหม่ กรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่, วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา 30, (2) กรกฎาคม-ธันวาคม 2554. หน้า 170-173.

และบังคับใช้กฎระเบียบป่าชุมชนกับสมาชิกในหมู่บ้าน การให้ความรู้และการศึกษาแก่ชาวบ้าน และสุดท้ายก็คือการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ

3) การกำหนดระเบียบข้อบังคับป่าชุมชน ภายหลังจากประกาศให้จัดตั้งป่าชุมชนห้วยแก้วภายในหมู่บ้านยังมีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนประกอบด้วย

3.1 ห้ามตัดไม้ในป่าไปขายแต่อนุญาตให้นำไม้ล้มหมอนนอนไพร่มาเป็นไม้ฟืนและเชื้อเพลิงใช้ในครอบครัวได้

3.2 ในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นไป ห้ามตัดไม้ยืนต้นในบริเวณป่าชุมชน เพื่อให้ป่าฟื้นคืนสภาพ ในกรณีจำเป็น เช่น บ้านถูกไฟไหม้หรือแยกครอบครัวใหม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ

3.3 ห้ามคนต่างตำบลมาเก็บหน่อไม้ ไม้ทุกชนิดและของป่าทุกชนิดในบริเวณป่าชุมชน

3.4 ห้ามผานหรือถากเปลือกไม้หรือทำการอื่นๆ ที่จะเป็นสาเหตุให้ต้นไม้ตาย

3.5 ห้ามจุดไฟเผาป่า

3.6 ห้ามเผาถ่าน

3.7 การใช้ไม้ไผ่ของชาวบ้านให้อามาใช้ได้ครอบครัวห้ามขาย

เด็ดขาด

คณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้วได้อาศัยกฎระเบียบป่าชุมชนดังกล่าว ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าชุมชนมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2533 ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้วได้ปรับปรุงกฎระเบียบป่าชุมชนห้วยแก้วชุดเดิม โดยมีการเพิ่มบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนอย่างชัดเจน และเพิ่มรายละเอียดข้อห้ามต่างๆ ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและในระยะเวลาต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้วได้ประกาศรับรองกฎระเบียบดังกล่าวให้เป็นระเบียบข้อบังคับของตำบลห้วยแก้วว่าด้วยการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความสงบสุข เมื่อพิจารณาระเบียบข้อบังคับแต่ละข้อ สามารถกล่าวได้ว่าทิศทางของป่าชุมชนตำบลห้วยแก้วเน้นการปกป้องและรักษาทรัพยากรต้นน้ำ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรสัตว์ป่าในบริเวณเขตป่าชุมชน ในขณะที่การใช้ประโยชน์ของชาวบ้านอนุญาตเพียงแต่การใช้ในครัวเรือน และเพื่อยังชีพเท่านั้น พร้อมทั้งมีการกำหนดปริมาณการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าชุมชนอีกด้วย

4.2.3.2 การนำเอาหลักการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการป่าชุมชนห้วยแก้ว

จากกรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้วผู้วิจัยพบว่าในการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่ป่าห้วยแก้วได้มีการนำเอาหลักการของการจัดการร่วม (Co Management) มาใช้ในการจัดการป่าชุมชนกล่าวคือ

1) การกำหนดขอบเขตป่าชุมชนห้วยแก้วเป็นการทำให้เกิดความชัดเจนของ

ขอบเขต (Boundaries) ทำให้คนในป่าชุมชนห้วยแก้วกำหนดและแยกแยะได้ว่าใครมีสิทธิ์ใช้ทรัพยากร ใครไม่มีสิทธิ์และสามารถระบุขอบเขตของทรัพยากรร่วมที่อยู่ภายใต้การจัดการ โดยให้ชาวบ้านห้วยแก้วบริหารจัดการในรูปแบบของป่าชุมชนเพื่อให้พื้นที่ป่าดังกล่าวได้รับการคุ้มครองและจัดการโดยชาวบ้านอย่างทั่วถึง

2) การกำหนดระเบียบข้อบังคับป่าชุมชน ภายหลังจากประกาศให้จัดตั้งป่าชุมชนห้วยแก้ว ภายในหมู่บ้านมีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างความสอดคล้อง (Congruence) ระหว่างกฎกติกาของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และความสอดคล้องระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกได้รับกับต้นทุนที่เสียไป เช่น ห้ามตัดไม้ในป่าไปขาย แต่อนุญาตให้นำไม้ล้มหมอนนอนไพรมาเป็นไม้ฟืนและเชื้อเพลิงใช้ในครอบครัวได้

3) ประชาชนในป่าชุมชนห้วยแก้วได้มีการร่วมกันกำหนดระเบียบข้อบังคับของป่าชุมชน ผ่านทางคณะกรรมการป่าชุมชนเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา (Collective-Choice Arrangements) เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะร่วมดูแลรักษาทรัพยากร ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้วเป็นตัวแทนจากหมู่บ้านห้วยแก้วหมู่ที่ 4 จำนวน 4 คน อีก 9 คนเป็นตัวแทนจากหมู่บ้านแม่เตาดัน หมู่ที่ 5 ตำบลห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง

4) คณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้วได้อาศัยกฎระเบียบป่าชุมชนในการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าชุมชน สำหรับสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล (Effective Monitoring) โดยมีกลไกการสอดส่องดูแลให้สมาชิกใช้ทรัพยากรตามกติกาที่ตกลงร่วมกัน และคอยสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ

5) ระเบียบกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนมีบทลงโทษ คณะกรรมการมีการเพิ่มบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนอย่างชัดเจน และเพิ่มรายละเอียดข้อห้ามต่างๆ ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและในภายหลังที่มีการประกาศกฎเกณฑ์ในครั้งแรก ซึ่งเป็นการเพิ่มหรือแก้กฎ กติกาอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) เพื่อเป็นการเปิดให้คนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเข้าร่วมในป่าชุมชน

6) มีกลไกจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) ที่มีต้นทุนต่ำและเข้าถึงได้ง่ายทั้งกลไกระหว่างผู้ใช้กันเอง คือ คณะกรรมการป่าชุมชนกับสมาชิกในป่าชุมชน และกลไกระหว่างผู้ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ คือ คณะกรรมการป่าชุมชนกับกรมป่าไม้

7) ป่าชุมชนห้วยแก้วถือได้ว่าเป็นการที่รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน (Recognition of Rights) โดยชุมชนได้รับการยอมรับจากรัฐว่ามีสิทธิในการวางกติกา ใช้ และจัดการทรัพยากรร่วม

8) กติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรป่าชุมชนห้วยแก้วมีความเชื่อมโยงสอดรับกับกฎหมาย (Nested Enterprises) โดยมีระบบการจัดการของชุมชนเป็นฐานรากซึ่งทำโดยการมีหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่น โครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้วอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยทางอำเภอได้ขอความร่วมมือให้สภาตำบลห้วยแก้วคัดเลือกตัวแทนชาวบ้านเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการระดับท้องถิ่นหรืออาจเรียกว่าคณะกรรมการป่าชุมชน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและรับรองโดยนายอำเภอ

4.2.3.3 ปัจจัยที่มีผลทำให้การจัดการป่าชุมชนห้วยแก้วประสบความสำเร็จ

ความสำเร็จ

จากกรณีศึกษาจะพบว่าความสำเร็จของป่าชุมชนห้วยแก้วเกิดจากบทบาทของคณะกรรมการป่าชุมชนครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่การจัดการและฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุมชนในด้านเทคนิคและวิทยาการด้านป่าไม้ การติดตามตรวจสอบและบังคับใช้กฎระเบียบป่าชุมชนกับสมาชิกในหมู่บ้าน การให้ความรู้และการศึกษาแก่ชาวบ้าน และสุดท้ายก็คือการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ล้วนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการที่รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชนการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งป่าชุมชนห้วยแก้วมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 การใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าชุมชนของชาวบ้านถูกกำกับโดยระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนที่กำหนดขึ้นเองภายในหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการป่าชุมชนทำหน้าที่บังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าว มีการแบ่งลักษณะการใช้ประโยชน์ของชาวบ้านออกเป็นการใช้ประโยชน์ “เพื่อการยังชีพ” และการใช้ประโยชน์เพื่อการค้า ซึ่งดูเหมือนว่าระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนห้วยแก้วไม่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในรูปแบบหลังที่เน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและรายได้จากป่าชุมชน

4.2.4 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....

กระบวนการในการประกาศใช้ร่างกฎหมายป่าชุมชนได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานจนในปัจจุบันก็ยังมีข้อยุติแต่อย่างใด แนวความคิดเรื่องป่าชุมชนได้ปรากฏเด่นชัดมากขึ้นในกระบวนการผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ขณะนั้นกรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานหลักในการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้มาเป็นเวลากว่าศตวรรษ ได้มองหาแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ครอบคลุมถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ ดังที่ระบุไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อสร้างเครื่องมือทางกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการส่งเสริมให้ชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นปลูกต้นไม้ในพื้นที่สาธารณะ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายในปีเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวของกรมป่าไม้ไม่ได้รับการยอมรับจาก “เครือข่ายภาคประชาชน” ซึ่งมองว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปลูกสร้างสวนป่ามากกว่าการรองรับ “สิทธิชุมชน” ในการคุ้มครองและรักษาฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ดังนั้น “เครือข่ายภาคประชาชน” จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เพิ่มมิติด้านสิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรเข้าไป ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2532-2536 มีความพยายามหลายครั้งในการเจรจาต่อรองและประสานร่างพระราชบัญญัติฉบับของกรมป่าไม้และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน ผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “การประชาพิจารณ์” ซึ่งดูเหมือนว่าความพยายามดังกล่าว จะสัมฤทธิ์ผลในการประชาพิจารณ์ระดับชาติในปี พ.ศ. 2536 ที่จังหวัดเชียงใหม่ การประชาพิจารณ์ครั้งนั้นจัดขึ้นโดยสำนักงานกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ผลของการประชาพิจารณ์ครั้งนั้นได้เกิดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับ “สวนบัว” อันถือว่าเป็นฉบับที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด แต่กระนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถูกคัดค้านจาก

“เครือข่ายนักอนุรักษ์” นำโดยมูลนิธิธรรมนาถ เนื่องจากทางเครือข่ายฯ ไม่เห็นด้วยในประเด็นการอนุญาตให้มีการทำป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ประเด็นการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์จึงได้กลายมาเป็นประเด็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่าง “นักอนุรักษ์” กับ “นักสิทธิชุมชน” จนทำให้ปัญหาเรื่อง “คนกับป่า” กลายเป็นปัญหาคอขวดและไม่มีทางออกที่เหมาะสมในเชิงนโยบาย

ความพยายามและการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับแรกในปี พ.ศ. 2534 จนถึงปี พ.ศ. 2542 มีการแก้ไข ปรับปรุงหรือยกร่างขึ้นใหม่ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคประชาชนและภาครัฐ รวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2543 รัฐสภาได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทั้ง 6 ฉบับ โดยมีร่างรัฐบาลเป็นร่างหลัก และร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองต่างๆ รวมถึงฉบับประชาชนเป็นร่างประกอบ แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าวตกไป เนื่องจากมีการประกาศยุบสภา พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรียืนยันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทุกฉบับที่ค้างในสภาให้ดำเนินการต่อได้ อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2545 สมาชิกวุฒิสภามีมติเสียงข้างมากไม่ผ่านมาตราที่อนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และมีการแก้ไขรายละเอียดในบางมาตรา แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ. คือ¹⁴

1) ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาให้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้สามารถจัดการป่าชุมชนได้ และให้มีกระบวนการสนับสนุนตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม และ

2) รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น แก้ไขกฎหมายป่าไม้ การปฏิรูปกรมป่าไม้ การปฏิรูปที่ดินและมโนนโยบายที่ชัดเจนต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในด้านอาหารและยา โดยมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบจัดทำข้อมูล ความเห็น และผลการพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ทั้งหมดส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อแจ้งประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบต่อไป

ความพยายามในการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้หยุดชะงักไป เนื่องมาจากการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีในสมัยของพล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับมาพิจารณาอีกครั้ง และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2550 แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนหนึ่งเห็นค้านกับร่างพระราชบัญญัติ ฉบับที่เพิ่งผ่านการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประเด็นความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในประเด็นสิทธิชุมชน จึงยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตีความร่างกฎหมายในเวลาต่อมา และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และให้ระงับการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

¹⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546 อ้างแล้ว

4.2.5 สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาศาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่ได้มีการนำเสนอจนผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอยู่ 2 ฉบับ เพื่อทำการเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียของร่างกฎหมายแต่ละฉบับว่า ร่างกฎหมายฉบับใดที่มีการนำเอาหลักการของการจัดการร่วมไปบรรจุเอาไว้ เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

1) สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (ฉบับร่างที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2543)¹⁵

1.1 กำหนดวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนที่จัดตั้ง (ร่างมาตรา 6)

1.2 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน โดยมี

กระบวนการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายหน่วยงาน ทั้ง ผวจ.ป่าไม้จังหวัด พนักงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา 7 – ร่างมาตรา 17)

1.3 กำหนดให้การจัดการป่าชุมชนเป็นเรื่องของการจัดการป่า ไม้ เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนต้องเสนอแผนการจัดการทรัพยากรที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายทุก 3 ปี เมื่อหมดแล้วต้องขออนุมัติแผนใหม่ (ร่างมาตรา 18 – ร่างมาตรา 24)

1.5 กำหนดการติดตาม ควบคุม การตรวจสอบ และเพิกถอนป่าชุมชนให้เป็นไปอย่างรัดกุม หากชุมชนทำผิดวัตถุประสงค์ บุกรุกที่ป่าชุมชนเป็นที่ทำกิน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดและอธิบดีกรมป่าไม้มีสิทธิ์สั่งเพิกถอน พร้อมทั้งถูกลงโทษจากกฎหมายหลายฉบับ (ร่างมาตรา 42 และร่างมาตรา 44)

2) สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2551)¹⁶

2.1 กำหนดให้ชุมชนเฉพาะที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์มาก่อนเท่านั้น มีสิทธิ “ยื่นคำขอจัดตั้ง” ป่าชุมชนได้ แต่สำหรับชุมชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ได้ดูแลจัดการป่าชุมชนมาเป็นเวลา 10 ปี ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในตอนประกาศเขตป่าอนุรักษ์ได้ถูกกันออกมาอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ไม่มีสิทธิ “ยื่นคำขอจัดตั้ง” ป่าชุมชน (ร่างมาตรา 25)

2.2 กำหนดให้เมื่อชุมชนได้ผ่านการตรวจสอบคัดกรองจากกระบวนการตามกฎหมายจนเชื่อมั่นได้ว่าเป็น “ชุมชนที่ดี” เป็นชุมชนที่รักษาป่าและอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนได้แล้ว กฎหมายอนุญาตให้ชุมชนเก็บหา “ของป่า” ได้ตามกฎหมายระเบียบที่กฎหมายกำหนด แต่สำหรับ “ไม้” ชุมชนมีสิทธิใช้เฉพาะไม้ไผ่และไม้ฝืนเท่านั้น ส่วนไม้อื่นๆ ห้ามแตะต้องเด็ดขาด (ร่างมาตรา 34)

2.3 กำหนดให้มีกลไกและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกฎหมายป่าชุมชนโดยคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน (ร่างมาตรา 7 – ร่างมาตรา 15) คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด (ร่างมาตรา 16 – ร่างมาตรา 17) กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ

¹⁵ กรมป่าไม้ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

¹⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ., กุมภาพันธ์ 2550.

กลไกต่างๆ ที่จะตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายฉบับนี้ สัดส่วน องค์ประกอบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ ที่ทำให้เข้าใจถึงโครงสร้างการบริหารจัดการให้กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามข้อบังคับ

2.4 กำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการควบคุมดูแลป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 24 - มาตรา 47) ในส่วนนี้จะป็นข้อบังคับสำหรับพื้นที่ที่ได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนแล้ว เพื่อป้องกันและควบคุมไม่ให้พื้นที่ดังกล่าวถูกทำลาย โดยมีการกล่าวถึงความร่วมมือกันขององค์กรในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ราชการและเอกชน ในการสนับสนุน ควบคุมและดูแล

3) การศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชนร่างที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2543) และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2551) พบว่า

3.1 ร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับร่างที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2543) กฎหมายมีเจตนารมณ์ในการเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลยั่งยืน โดยวิธีการสนับสนุนชาวบ้านให้รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนเมื่อมีความพร้อม โดยรวบรวมรายชื่อชาวบ้านกลุ่มนำมีแผนจัดการป่า มีแผนที่แสดงเขตป่าที่จะจัดการก็ยื่นคำร้องขอจัดตั้งป่าชุมชนได้โดยมีกระบวนการตรวจสอบเพื่อการอนุมัติจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชนและตัวแทนชุมชนจัดการป่าเอง ซึ่งหลักการในเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นหลักการสากลทั่วโลก ดังเช่น หลักการเรื่องป่าไม้ ในวาระ 21 (Agenda๒๑) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการของสหภาพการอนุรักษ์ธรรมชาติระหว่างประเทศ (IUCN) และอื่นๆ ดังนั้น การยอมรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการป่าชุมชน ตามร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร จึงสอดคล้องกับหลักการจัดการป่าทั่วโลก และสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรเป็นหลักการสำคัญในมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 59 และมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวทำให้ร่างกฎหมายนี้มีความสอดคล้องกับหลักการของการจัดการร่วมที่มีหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐในลักษณะที่เป็นการร่วมกันจัดการ

3.2 ร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2551) มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมและการใช้ทรัพยากรในป่า การฟื้นฟูป่าไม้เสื่อมโทรมโดยการปลูกป่าทดแทนในบริเวณเพื่อการใช้สอยในป่าชุมชน และการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและแต่ละชุมชนในการจัดการป่าชุมชน โดยมีมาตราสำคัญที่ถือเป็นปัญหาของกฎหมายคือ มาตรา 25 กำหนดการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ทำได้เฉพาะชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และได้จัดการดูแลรักษามานานไม่น้อยกว่า 10 ปี และในวรรค 2 เป็นการเพิ่มการกีดกันโอกาสและสิทธิของชุมชนในการขอจัดตั้งป่า

ของชุมชนมากขึ้น ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว มีชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีการดูแลจัดการป่าอย่างมีประสิทธิภาพมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่อยู่นอกเขตอนุรักษ์จะต้องเสียสิทธิในการจัดการป่าชุมชน จากกฎหมายฉบับนี้มากกว่า 1,000 ชุมชน เป็นการละเมิดสิทธิ สิทธิอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนมีเพียงสิทธิในการเสนอเพื่อขออนุญาตจัดตั้งป่าชุมชนเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม แม้ชุมชนนั้นจะมีการรักษาป่าและใช้ประโยชน์มาอย่างยาวนานก็ตาม และมาตรา 34 กำหนดห้ามไม่ให้มีการทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากไม้ ในเขตป่าอนุรักษ์ที่ห้ามโดยเด็ดขาด ถือว่าเป็นการเขียนที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงของสังคมไทย เพราะโดยส่วนใหญ่ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอุทยานจำเป็นต้องนำไม้จากปามาสร้างบ้านเรือน เนื่องจากไม่สามารถส่งไม้จากโรงเลื่อยได้ เพราะความยากจน ซึ่งร่างกฎหมายในมาตรานี้ขัดแย้งกับความเป็นจริงในการใช้ชีวิตและพึ่งพาทรัพยากรของสังคมไทย เป็นมาตราที่รักษาและขยายความขัดแย้งในสังคมไทยให้ดำรงอยู่ต่อไป และจะทำให้ชาวบ้านจะไม่กล้าขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เนื่องจากการเขียนกฎหมายในลักษณะเช่นนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ยังคงผูกขาดอำนาจไว้ที่กรมอุทยานต่อไป หากจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ก็ต้องเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้อง ตัดคุก ปรับลงโทษ ที่มากขึ้นกว่ากฎหมายเดิม

คณะทำงานป่าชุมชนภาคประชาชน และเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ มีความเห็นว่าสาระสำคัญของร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนของรัฐบาลมีมาตรฐานต่ำกว่าสาระสำคัญของร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน เพราะร่างกฎหมายป่าชุมชนของรัฐบาลไม่ยอมรับสิทธิของชุมชน และไม่ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญเป็นการรวมอำนาจการจัดการป่าชุมชนไว้กับหน่วยงานของรัฐ และกีดกันสิทธิของชุมชนในประเด็นสำคัญ¹⁷ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกีดกันไม่ให้ชุมชนขอจัดตั้งป่าชุมชนนอกเขตป่าอนุรักษ์ในพื้นที่ป่าที่มีส่วนราชการใช้ประโยชน์ หรือเอกชนได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ หรือพื้นที่ที่กรมป่าไม้ใช้หรือจัดการหรือประกาศเป็นพื้นที่วิจัยหรือจัดการใดๆ เนื่องจากกรมป่าไม้ยังคงรักษาอำนาจการจัดการป่าสงวนแห่งชาติไว้เช่นเดิม เพราะกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจกำหนดพื้นที่ในเขตป่าสงวนให้ส่วนราชการ หรือเอกชนใช้ประโยชน์ หรือกรมป่าไม้ใช้ประโยชน์เอง ดังนั้นการให้อำนาจคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเป็นผู้อนุญาตการจัดตั้งป่าชุมชน จึงไม่มีประโยชน์และไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง เพราะอาจจะไม่มีพื้นที่ใดเหลือพอที่จะให้ชุมชนมีสิทธิขอจัดตั้งป่าชุมชนได้อีกต่อไป

ประการที่สอง การกีดกันไม่ให้ชุมชนขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ในพื้นที่ที่ทางราชการกำหนดให้สงวนรักษาไว้เพื่อเป็นการเฉพาะเพื่อการคุ้มครองหรือการศึกษา หรือการวิจัยทางวิชาการหรือประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ และสัดส่วนพื้นที่ที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์แห่งใดได้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกำหนดพื้นที่ใดก็ได้ในเขตอนุรักษ์ที่จะไม่ให้ชุมชนมีสิทธิขอจัดตั้งป่าชุมชน แม้ว่าชุมชนจะตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ ชุมชนได้ดูแลรักษาพื้นที่เป็นป่าชุมชนมา

¹⁷ คณะทำงานป่าชุมชนภาคประชาชน และเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ. แหล่งที่มา <http://prachatai.com/node/12797/talk> ค้นเมื่อ 23 เมษายน 2556.

อย่างต่อเนื่องจนถึงวันขอจัดตั้งป่าชุมชน และมีพฤติกรรมที่เกื้อกูลในการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศ การให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดังกล่าว ย่อมเป็นการยืนยันให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังดำรงอำนาจเหนือกว่าสิทธิของชุมชนและไม่ยอมรับการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชนอยู่นั่นเอง แม้ว่าชุมชนจะได้พิสูจน์สิทธิการจัด การป่าชุมชนให้เป็นที่ประจักษ์ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงมาแล้วก็ตาม ดังนั้นการกำหนดให้ คณะกรรมการ การนโยบายป่าชุมชนและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนที่ประกอบด้วยผู้แทนหลายฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน จึงไม่มีประโยชน์และไม่น่าเชื่อถือแต่อย่างใดในสายตาของหน่วยงานของรัฐ เพราะอำนาจที่แท้จริงในการจัดการป่าชุมชนยังเป็นของหน่วยงานของรัฐที่จัดการทรัพยากรป่าไม้อยู่เช่นเดิม เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ประการที่สาม การกีดกันไม่ให้ชุมชนที่จัดการป่าชุมชนได้ใช้ไม้ เพื่อการใช้สอยในครัวเรือนหรือใช้ไม้ เพื่อกิจการสาธารณะของชุมชนในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ และในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่นอกเขตอนุรักษ์ หรือกล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือประชาชนมีหน้าที่ดูแลป่า แต่ไม่อาจใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยของครอบครัว หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ประการที่สี่ การกีดกันไม่ให้ชุมชนที่จัดการป่าชุมชน สามารถใช้ ไม้ฟืนและไม้ไผ่ เพราะร่างกฎหมายเดิมถือว่าไม้ฟืนและไม้ไผ่เป็นของป่าที่ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ แต่ร่างกฎหมายของรัฐบาลกลับไม่ยอมให้ไม้ฟืนและไม้ไผ่เป็นของป่าอีกต่อไป

ประการที่ห้า การไม่ยอมให้มีกองทุนป่าชุมชนอันถือเป็นกลไก สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความสามารถในการจัดการป่าชุมชน และการขยายให้ชุมชนเข้ามาส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้นในอนาคต

จากปัญหาของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยเห็นว่าร่างฯ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ปัจจุบันชุมชนต้องอาศัยพึ่งพาป่า และไม่เป็นการส่งเสริมชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการในการจัดการร่วมแต่อย่างใด ทำให้ที่รัฐจะต้องดำเนินการหาวิธีการในการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการร่างกฎหมายที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนต่อไป

4.3 การจัดการด้านชลประทาน

การพัฒนาหลักคิดเชิงบูรณาการของการจัดสรรน้ำให้เท่าเทียมกัน มีความจำเป็นยิ่งใน ปัจจุบัน โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักการนี้จะเป็นทางออกที่ดี บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน แต่ยังไม่เป็นรูปธรรมว่าจะจัดสรรกันอย่างไรตามความต้องการของหลายภาคส่วนที่ต้องการน้ำ ด้วยกันทั้งนั้น แท้จริงแล้วรูปธรรมของการจัดการให้เท่าเทียมกันมิให้เลือกหลายแบบ ปัญหาการจัดการน้ำ ได้แก่ น้ำท่วม น้ำแล้งและน้ำเน่าเสีย นั้น เดิมทีการจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียมพบได้มากและกล่าวถึงยามที่น้ำขาดแคลนเท่านั้น ความเท่าเทียม (Equity) ในการกระจายน้ำออกไปในระบบใดๆ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำที่มีศักยภาพไปยังผู้ใช้ น้ำ โดยให้ความเสมอภาคหรือความยุติธรรมจากผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นสำคัญ ซึ่งต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันว่า “ความเท่าเทียม

กัน” แตกต่างจาก “ความเท่ากัน” การจัดสรรทรัพยากรน้ำต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ประกอบอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิ เนื้อที่ถือครองและความเหมาะสมของสภาพดิน¹⁸

4.3.1 การจัดการชลประทานในรูปแบบที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้จัดการ

ในยุคแรกๆ ของการพัฒนาแหล่งน้ำในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 จนถึงสมัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 2 เป็นการขุดคลองเพื่อการคมนาคมทางน้ำสร้างประตูละบายน้ำ ประตูน้ำ โครงการชลประทานโครงการก่อสร้างเขื่อนทดน้ำและเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ จึงจัดได้ว่าเป็นยุค จัดให้มี ซึ่งต่อมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 มีการเร่งรัดงานพัฒนาแหล่งน้ำ เน้นการจัดรูปที่ดินและการสร้างคันคูน้ำให้น้ำได้กระจายเข้าสู่แปลงนาอย่างทั่วถึงซึ่งตรงกับยุคที่เรียกว่า จัดให้ทั่วถึง การแก้ปัญหาการจัดการน้ำของประเทศไทยที่ผ่านมา เกิดจากการมองภาพมุมเดียวและเป็นการมองมาจากระดับสูง โดยมองจากอุปทานด้านเดียวเป็นหลักเสมอ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และการเมือง จนถึงการเมืองระหว่างประเทศด้วย ต่อมาในยุคของการจัดการน้ำเข้าสู่ยุคของความต้องการการมีส่วนร่วม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกันของทุกภาคส่วนที่ต้องการน้ำและเรียกว่ายุค จัดให้เท่าเทียมในการจัดการชลประทานของประเทศไทยนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีการตรารมานานและยังบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอดังต่อไปนี้

4.3.1.1 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีวิวัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติควบคุมการเหมืองฝายและพั้ง พ.ศ. 2477 ซึ่งถูกยกเลิกไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการชลประทานราษฎร์ คุ้มครองและรักษาประโยชน์ของราษฎร ป้องกันความเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ และเพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน เนื่องจากเกษตรกรที่อยู่ทางด้านต้นน้ำมักกักตุนน้ำไว้มากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้เกษตรกรที่อยู่ท้ายน้ำในพื้นที่ที่ต่ำกว่ามีน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ที่ดินสำหรับใช้เพื่อการเกษตรที่อยู่ห่างจากแหล่งน้ำหรือทางน้ำไม่สามารถชักน้ำหรือนำน้ำ มาใช้เพื่อการเกษตรได้ จึงต้องให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ห่างทางน้ำหรือแหล่งน้ำในการทำทางน้ำฝายที่ดินของผู้อื่น

1) การชลประทานราษฎร์แบ่งออกเป็น

1.1 การชลประทานส่วนบุคคล เป็นการชลประทานที่

บุคคลเดียวหรือหลายคนได้ จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้นๆ โดยเฉพาะ ซึ่งหากทำการชลประทานขึ้นเพื่อ ประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่ หรือเป็นการชั่วคราวไม่ต้องทำการขออนุญาต แต่ถ้าหากจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่เกิน 200 ไร่ แต่ไม่เกิน 500 ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอำเภอ ถ้าเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่เกิน 500 ไร่ แต่ไม่เกิน 1,000 ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจังหวัด และถ้าเกิน 1,000 ไร่ หรือคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน) โดยคณะกรรมการอำเภอและคณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจในการออกคำสั่งใดๆ แก่เจ้าของหรือผู้ควบคุม ให้กระทำการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการชลประทานส่วนบุคคล เกิดความเสียหายแก่

¹⁸ กัมปนาท กักตุน. แนวทางการจัดสรรน้ำบนความเท่าเทียมกัน. สยามรัฐ. 6 ธันวาคม 2554

ประโยชน์ของผู้อื่น หรือให้เฉลี่ยน้ำให้แก่ที่ดินใกล้เคียงตามสมควร

1.2 การชลประทานส่วนราษฎร เป็นการชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ และต้องมีการขออนุญาตเช่นเดียวกับการชลประทานส่วนบุคคล โดยนายอำเภอมีอำนาจในการตั้งบุคคลที่เห็นสมควรตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากเป็นหัวหน้าการชลประทานรายนั้น หรือเป็นผู้ช่วยตามจำนวนที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจถอดถอนบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวด้วย และยังมีอำนาจในการเกณฑ์แรงงานหรือเครื่องจักรอุปกรณ์จากผู้ที่ได้รับประโยชน์ในเขตชลประทานนั้น เพื่อช่วยดำเนินงานด้านการชลประทาน เช่น การบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมแก้ไขระบบชลประทาน

2) การชลประทานส่วนการค้า เป็นการชลประทานที่บุคคลจัดทำขึ้นเพื่อเรียกค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำจากการชลประทานนั้นเพื่อการเพาะปลูก โดยผู้ที่ทำการชลประทานการค้าต้องยื่นขอสัมปทานต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต้องรายงานผลของกิจการต่อพนักงานควบคุมการชลประทานปีละครั้ง

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ถือได้ ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมการชลประทานที่จัดทำโดยเอกชน ซึ่งอาจจัดทำแหล่งน้ำขึ้นเพื่อใช้เองหรือร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้ร่วมกัน หรือจัดทำขึ้นเพื่อขายบริการแก่บุคคลอื่น นับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งงานการชลประทานไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแบบหนึ่ง¹⁹ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและเมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าการนำเอาวิธีการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายมาบัญญัติไว้ เช่น เรื่ององค์การบริหารจัดการโดยราษฎรในพื้นที่หรือการเกณฑ์แรงงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีอิทธิพลมากนักต่อการจัดการน้ำของชุมชน เนื่องจากจารีตประเพณีในการจัดการน้ำของชุมชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีมานานหลายร้อยปี และชุมชนส่วนใหญ่ที่มีระบบการจัดการน้ำ ก็มีได้ให้ความสำคัญหรือรับทราบเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้²⁰

4.3.1.2 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

จากปัญหาฝนแล้งในปี พ.ศ. 2454-2456 ของประเทศไทย ทำให้พื้นที่เพาะปลูกในเขตบริเวณทุ่งราบภาคกลางได้รับความเสียหาย จึงทำให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน ปี พ.ศ. 2456 โดยมีสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการเป็นองค์ประธาน โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้มติว่าควรที่จะมีการเร่งรัดพัฒนางานชลประทาน เพื่อให้มีน้ำเพียงพอต่อการทำการเกษตร ซึ่งในด้านกฎหมายจึงมีการตราพระราชบัญญัติชลประทานหลวงขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการชลประทานหลวงและควบคุมการชลประทานหลวงให้มีประสิทธิภาพ²¹

¹⁹ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์, รายงานการศึกษาเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม: รายงานเสนอต่อกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543. หน้า 51.

²⁰ กอบกุล ราชชนะคร, กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2547. หน้า 25.

²¹ กรมชลประทาน, รวมกฎหมายชลประทานและกฎหมายน้ำใช้ในการปฏิบัติราชการ (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน. 2549. หน้า 80-81.

พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของกรมชลประทาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการชลประทาน กล่าวคือ เพื่อป้องกันอาคารชลประทานและสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวกับการชลประทาน และได้ให้อำนาจแก่รัฐหลายประการในการควบคุม กัก เก็บ รักษา ส่ง หรือระบายน้ำเพื่อการเกษตร การสาธารณสุข โภชนา หรือการอุตสาหกรรม รวมทั้งการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำและการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทาน โดยกฎหมายได้กำหนดห้ามปลูกสร้างโรงเรือนรुक้าทางน้ำชลประทาน ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลง รื้อถอนบรรดาสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน ห้ามกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน ห้ามนำเรือ แพผ่านทางน้ำชลประทาน ห้ามมิให้ชุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือทำให้ทางน้ำชลประทานรั่วไหล ห้ามขุดลอกทางน้ำชลประทาน ห้ามปล่อยสัตว์พาหนะลงไปทางน้ำชลประทาน หรือเหยียบย่ำคันคลอง ขานคลองหรือบริเวณสิ่งก่อสร้างเกี่ยวกับการชลประทาน ห้ามผู้ใดกระทำการอันอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางน้ำชลประทานและอาคารชลประทาน และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมชลประทาน นายช่างกลและเจ้าพนักงาน เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

4.3.1.3 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติคันนาและคูนา พ.ศ. 2484 เนื่องมาจากการเกษตรกรรมไม่ได้มีเฉพาะแต่การทำนาแต่เพียงอย่างเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลเจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองที่ดิน ได้แก่ ผู้เช่า ผู้อยู่ หรือผู้ทำการเพาะปลูกในที่ดินของผู้อื่น จัดทำและบำรุงรักษาน้ำรอบที่ดินเพื่อกักหรือเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการเพาะปลูก และจัดทำและบำรุงรักษาคูน้ำเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและเพื่อระบายน้ำออกจากที่ดิน ในการนี้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลให้เจ้าของที่ดินกระทำการดังกล่าว

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ในการบำรุงรักษาคัน คูน้ำและประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินของตนให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ให้มีการขุดลอกคูน้ำปีละครั้ง หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินละเลยไม่ดำเนินขุดลอกคูน้ำ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจัดทำเอง โดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดิน ควบคุมการใช้และการแบ่งปันน้ำในการเกษตร และหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ จะมีความผิดต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในใช้และการแบ่งปันน้ำแก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงนอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยทั่วถึงกัน อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการบังคับน้ำในคูน้ำ โดยเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนของที่ดินของตน

4.3.1.4 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ รัฐสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น จึงควรมีการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดิน

ของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศ และของเกษตรกรมั่นคงขึ้น โดยในการจัดรูปที่ดินจะมีการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดิน ที่ดินที่นำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินสมัครใจ นำที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ หรือมีสิทธิครอบครองเข้าร่วมโครงการ โดยขอให้รัฐพัฒนาพื้นที่ด้วยการสร้างระบบสาธารณูปโภค ถนน คูส่งน้ำ ระบายน้ำ และการอื่นที่จำเป็นต่อระบบเช่นว่านั้น รวมถึงการวางระบบชลประทาน โดยออกแบบจัดรูปที่ดินเสียใหม่ โดยเจ้าของที่ดินยอมสละที่ดินของตนบางส่วนเพื่อหักเป็นพื้นที่ก่อสร้างสาธารณูปโภคนั้น และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ที่ดินส่วนนี้จะตกเป็นที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หลังจากดำเนินการก่อสร้างจัดรูปที่ดินหมดแล้ว จะต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเจ้าของที่ดินที่จะต้องเป็นเกษตรกร แต่ควบคุมพื้นที่ว่าห้ามเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่ใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบ และห้ามโอนสิทธิในที่ดินหลังจากได้รับโฉนดที่ดินใหม่ในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่โฉนดที่ดินออก แต่หลังจากครบกำหนด 5 ปี และไม่มีภาระค่าจัดรูปที่ดินก็ไม่อยู่ในเงื่อนไขการห้ามโอนแต่อย่างใด

4.3.2 การจัดการชลประทานในรูปแบบที่ชุมชนเป็นผู้จัดการ

แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ มีลักษณะที่ให้อำนาจแก่งานของรัฐบาลในการบริหารจัดการฝ่ายเดียว และควบคุมการดำเนินกิจกรรมในด้านชลประทานต่างๆ ของประชาชน โดยไม่ได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่มีกึ่งการจัดการทรัพยากรน้ำที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการ โดยการชลประทานในระบบเหมืองฝาย

การชลประทานเหมืองฝายเป็นรูปแบบหนึ่งของการชลประทานราษฎร์ กล่าวคือ เป็นระบบการชลประทานราษฎร์ของชุมชนในภาคเหนือ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและมีการนำจารีตประเพณีของท้องถิ่นมาผนวกเข้ากับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่ง “เหมืองฝาย” เป็นระบบการจัดการน้ำของชาวบ้าน เป็นแหล่งกักเก็บน้ำสำหรับไว้ใช้ทางการเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อใช้ในการทำนาปลูกข้าว การชลประทานในลักษณะนี้ถือเป็นองค์กรทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการ ควบคุมทรัพยากรของท้องถิ่น ในกลุ่มผู้ใช้น้ำเหมืองฝายเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการรวมตัวของชาวบ้านกลุ่มเล็กๆ ที่มีเป้าหมายเดียวกัน คือ ความต้องการใช้น้ำจากแม่น้ำ ลำธารช่วยกันคิดวิธียกระดับน้ำโดยใช้ตัวฝายให้ไหลเข้าสู่ลำเหมือง ซึ่งชุดลดระดับไปตามพื้นที่ให้น้ำไหลไปได้เอง²² การตีฝายจะใช้แรงงานของสมาชิกใครมีที่นามากต้องนำหลัก (ไม้) มามาก ผู้ใดไม่มาช่วยกันตีฝาย จะมีบทลงโทษตามข้อตกลงในกลุ่มซึ่งเป็นการลงโทษ เช่น ปรับเป็นจำนวนเงิน และกลุ่มชาวบ้านเหล่านี้ต่างมีความเข้าใจตรงกันในเรื่องของข้อตกลงที่เข้าร่วมกันทำให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม ซึ่งธำรงรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนที่อยู่ร่วมกันได้เป็นอย่างดี

ภายใต้การชลประทานในระบบเหมืองฝาย จะมีองค์กรเหมืองฝายเป็นผู้บริหารหรือ

²² วิถีพิเศษ. “ฝายแก้ว.” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://th.wikipedia.org/wiki/.2554>.

ควบคุมการใช้น้ำ รวมทั้งการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเรื้อรังระหว่างสมาชิก มีกติกาและบทลงโทษร่วมกัน เรียกว่า “สัญญาเมืองฝาย” ซึ่งได้รับการยอมรับจากคนในรุ่นต่อๆ มา โดยมีหัวหน้าเมืองฝาย เรียกว่า “แก่ฝาย” ผู้ช่วยหัวหน้าเมืองฝายเรียกว่า “แก่เหมือง” และกรรมการตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกเมืองฝาย สมาชิกในชุมชนจะมีสิทธิในการใช้น้ำและมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการบำรุงรักษาระบบเมืองฝาย การจัดสรรน้ำให้ตามขนาดของพื้นที่เพราะปลูก มีประตูน้ำ “ตางน้ำ” ควบคุมการปล่อยน้ำเข้าที่นา สมาชิกทุกคนมีหน้าที่ต้องเสียค่าน้ำ ในรูปของเงินหรือผลผลิตทางการเกษตร และต้องจ่ายเงินเป็นค่าเลี้ยงฝาย นอกจากนี้ ยังต้องร่วมเป็นแรงงานหรือจ่ายค่าแรงสำหรับการบำรุงรักษาและซ่อมแซมระบบเมืองฝายตามลำเหมืองส่งน้ำ ส่วนผู้บริหารเมืองฝายจะได้รับค่าตอบแทนเรียกว่า “น้ำยก” คือ สิทธิในการใช้น้ำโดยไม่ต้องเสียเงินค่าน้ำและไม่ต้องส่งแรงงาน²³

ข้อตกลงในเรื่องสิทธิ กฎ ระเบียบ หรือการแก้ไขปัญหา นั้น จะมีการปรึกษาหารือ โดยการเรียกประชุม เพื่อให้เมื่อเกิดข้อตกลงกันแล้วจะได้มีการปฏิบัติตามกันอย่างดี หากมีการละเมิดข้อตกลงไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์จะมีบทลงโทษที่ชัดเจน โดยแก่เหมืองจะเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับระบบการกระจายสิทธิและหน้าที่ โดยมีการแบ่งปันประโยชน์และหน้าที่ กล่าวคือ จะมีระบบการจัดแบ่งน้ำหรือเรียกว่า “แบ่งแต” เป็นการปฏิบัติงานของหัวหน้าที่จะตัดสินใจขนาดของช่องแบ่งน้ำที่อาจจะเป็น ทางน้ำ ท่อน้ำ ให้เหมาะสมแก่แต่ละคน และการจัดการภายในระบบชลประทานระบบเมืองฝายจะไม่ให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มเดียว หากมีปัญหาขาดแคลนน้ำ การจัดการจะเป็นการแบ่งเฉลี่ยน้ำพร้อมๆ กับการแบ่งเฉลี่ยความเสี่ยง ความเดือดร้อนหรือความขาดแคลนกันไปไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว²⁴

จะเห็นได้ว่าการชลประทานระบบเมืองฝายสะท้อนให้เห็นรูปแบบการจัดการชลประทานของชุมชน โดยอาศัยความร่วมมือของคนในชุมชนผูกโยงเข้ากับจารีตประเพณีของท้องถิ่น มีระบบการจัดการที่เป็นประชาธิปไตย มีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนหรือกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชนนั้น ทำให้ระบบเมืองฝายเป็นระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องใช้บทบัญญัติในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการชลประทานในระบบเมืองฝายได้อ่อนแอลงฝายส่วนใหญ่กว่าครึ่งถูกแปรสภาพเป็นฝายคอนกรีต รวมทั้งมีการตัดคอนกรีตในลำเหมืองที่ใช้ส่งน้ำ ทำให้การบำรุงรักษาเมืองฝายไม่ต้องใช้แรงงานของชาวบ้านมากเหมือนในอดีต และจากการขยายตัวของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบระบบชลประทานหลวงก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ถูกมองว่า เป็นการแทรกแซงของรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ทำให้รัฐกลับมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรน้ำแทนชุมชนและก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน นอกจากนี้ สภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นเพียงกึ่งใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรไปเป็น การเข้าถือครองที่ดินโดยนายทุนซึ่งไม่เห็นความสำคัญของจารีตประเพณีในชุมชน ทำให้ความร่วมมือของคนในชุมชนในการ

²³ กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย. หน้า 5-6

²⁴ อุไรวรรณ ตันกิมยง. “เหมืองฝายเพื่อการพัฒนาชุมชนและนิเวศความยั่งยืน.” ใน สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. วิวัฒน์ คติธรรมนิทัศน์. บรรณาธิการ, หน้า 347-250

ร่วมกันจัดการระบบเหมืองฝายลดลง²⁵

จากรูปแบบในการจัดการชลประทานที่มีรูปแบบของการจัดการโดยรัฐและการจัดการโดยชุมชน ยังมีช่องว่างในการจัดการเนื่องจากในแต่ละรูปแบบต่างก็มีข้อจำกัด เช่น การจัดการโดยฝายรัฐมักจะมองข้ามการมีส่วนร่วมของชุมชนในการที่จะเข้ามามีส่วนในการร่วมจัดการ และเป็นผลทำให้การจัดการโดยรัฐมักจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในขณะที่เดียวกันการจัดการโดยชุมชนนั้นแม้ว่าจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เนื่องมาจากเป็นการจัดการโดยยึดเอาวัฒนธรรม ประเพณีและความเชื่อในชุมชนมาเป็นฐานในการวางรูปแบบในการจัดการ แต่การจัดการโดยชุมชนจะขาดการรับรองในรูปแบบของกฎหมาย ทำให้กรมชลประทานได้มีความพยายามในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการชลประทาน ดังนั้น จึงเป็นที่มาของระบบการบริหารจัดการชลประทานโดยประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชลประทาน ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

4.3.3 การจัดการชลประทานในรูปแบบของการจัดการร่วม

การบริหารจัดการน้ำชลประทานได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นการบริหารจัดการชลประทานโดยประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งมีปัจจัยจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครองที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถปกครองตนเองและบริหารกิจการต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มาใช้ในการบริหารจัดการชลประทาน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐ²⁶ องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน จึงถูกจัดตั้งขึ้นจากการที่เกษตรกรผู้ใช้น้ำในเขตรับน้ำชลประทานรวมตัวกันจัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน ซึ่งมีทั้งประเภทไม่เป็นนิติบุคคลและประเภทเป็นนิติบุคคล

เมื่อพิจารณาจากหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้การดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ต้องมีการพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการ โดยกรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้มีการจัดให้มีการบริหารจัดการชลประทานร่วมกันระหว่างกรมชลประทานและเกษตรกร เรียกว่าการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม

การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ เกษตรกรโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมชลประทานในการบริหารจัดการการดำเนินงานด้านการชลประทาน ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ²⁷

- 1) ก่อนการก่อสร้าง เพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการ

²⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 8-9

²⁶ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม, 2552. หน้า 32

²⁷ กรมชลประทาน. เรื่องเดียวกัน หน้า 34.

ชลประทานกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอความต้องการโครงการและความยินดีมีส่วนร่วม ดำเนินงานกับภาครัฐ โดยจัดทำเป็นข้อตกลงการมีส่วนร่วม การร่วมศึกษาความเหมาะสม และร่วมออกแบบ กำหนดจุดที่ตั้งอาคารชลประทาน วางแนวคลองส่งน้ำ

2) ระหว่างการก่อสร้าง กิจกรรมที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมกับการก่อสร้าง ในรูปแบบต่างๆ เช่น ร่วมมือกับภาครัฐในการจัดหาที่ดิน การบริจาคที่ดิน การจัดหาวัสดุก่อสร้าง การร่วมออกแรงงานหรือการร่วมออกค่าก่อสร้าง และการร่วมตรวจสอบงานก่อสร้างให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

3) หลังการก่อสร้างหรือการส่งน้ำและบำรุงรักษา เป็นการกระจายอำนาจ ในการจัดการชลประทานในระดับไร่นาของหน่วยงานของรัฐ ให้เกษตรกรผู้ใช้จากระบบชลประทาน เข้ามาควบคุมการจัดการแทนโดยเกษตรกรผู้ใช้น้ำรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน ส่วนหน่วยงานของรัฐจะดูแลในส่วนของแหล่งน้ำและคลองชลประทานสายหลัก และมีการจัดการร่วมกัน ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน ในการวางแผนเพาะปลูก วางแผนส่งน้ำ ร่วมส่งน้ำ และร่วมกันบำรุงรักษาอาคารชลประทาน

การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกรมชลประทานได้กำหนด ยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมในปี พ.ศ. 2544 และมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้²⁸

1) การขาดการสร้างแรงจูงใจให้ทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากความสำเร็จของการมีส่วนร่วมจะต้องเกิดจากความเข้าใจและเห็นถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่การดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมในปัจจุบันเป็นเพียงการกิจกรรมเสริม ของโครงการชลประทาน ทำให้ความร่วมมือจากเกษตรกรมีอย่างจำกัดอยู่เพียงตามกรอบขั้นต่ำที่โครงการชลประทานกำหนดเท่านั้น

2) แนวทางการมีส่วนร่วมเป็นการเน้นด้านการพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำ แต่ไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ

3) การดำเนินงานตามแนวทางการมีส่วนร่วมปัจจุบันยังขาดกิจกรรมบางประการที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

4) การดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำขาดการสนับสนุนด้านการเงิน โดยไม่มีงบประมาณสนับสนุนด้านการดำเนินงานจากหน่วยงานของรัฐ

5) การดำเนินกระบวนการด้านการมีส่วนร่วมยังไม่สะท้อนการดำเนินงานของโครงการชลประทานและกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีความหลากหลาย

จากสาเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขโดยการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นถึงผลดีจากการมีส่วนร่วม และสามารถได้รับประโยชน์ที่เป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยสิ่งที่

²⁸ บัญชา ขวัญยืน, “สรุปประเด็นการมีส่วนร่วม โครงการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์การปฏิรูปด้านการชลประทาน” เอกสารในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2 ทิศทางการบริหารจัดการด้านชลประทานในทศวรรษหน้า เสนอที่บางกอก กอล์ฟ สปา รีสอร์ท จังหวัดปทุมธานี จัดโดย กรมชลประทาน 27 มิถุนายน 2551, หน้า 4-9. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สำคัญสิ่งหนึ่งก็คือ การปรับปรุงกฎหมายเพื่อยกสถานะภาพของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้มีความชัดเจน ให้มีบทบาท กำหนดกติกา ข้อปฏิบัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนการลงโทษผู้ละเมิดกติกาในการส่งน้ำ หากการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ จะส่งผลดีต่อเกษตรกรให้สามารถมีส่วนร่วมวางแผนการส่งน้ำร่วมกับโครงการชลประทาน ทำให้การจัดสรรน้ำเป็นไปตามความต้องการและมีความเหมาะสม หากเกษตรกรผู้ใช้น้ำมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เกษตรกรก็จะสามารถวางแผนการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ รวมทั้งทำให้โครงการชลประทานเองได้รับข้อมูลความต้องการน้ำที่ถูกต้อง เพื่อให้การวางแผนการส่งน้ำมีความแม่นยำและมีประสิทธิภาพสูงสุด

บทที่ 5

การวิเคราะห์บทบาทของประชาชนและการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่น

ในบทนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์บทบาทของประชาชนและการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Analytical Approach) จากข้อมูลที่ได้รวบรวมในประเด็นต่างๆ ดังที่จะได้นำเสนอ ดังต่อไปนี้

5.1. การวิเคราะห์จากรูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right Regime)

ในอดีตจนถึงปัจจุบันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้ใช้วิธีการสำหรับการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยผ่านกลไกสองประการ คือ การควบคุมโดยรัฐ และการให้สัมปทานกับเอกชน จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การยอมรับบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการบรรจุอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ในหลายๆ มาตรา ทำให้หน่วยงานของรัฐได้เริ่มมีการปรับเปลี่ยนการทำงานและเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่รูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินก็ยังเป็นไปในรูปแบบเดิมที่รัฐยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลัก เนื่องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ 2540 ไม่มีความชัดเจน ในเรื่องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนทำให้เกิดการตีความจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2545 กรณีทอผ้าที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติหรือโดยกฎหมายที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อเศรษฐกิจและการป้องกันประเทศหรือสิ่งแวดล้อม” และจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547 กรณีการผลิตสุราพื้นบ้าน เป็นต้น ซึ่งทำให้บทบาทของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐเท่าที่ควร

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาที่เกิดขึ้นในมาตราที่เกี่ยวกับการเข้ามามีบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้ถูกขจัดออกไป แต่ปัญหาของรูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เพราะว่าประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินเฉพาะแต่ในระดับท้องถิ่นและชุมชนเท่านั้น สำหรับการมีส่วนร่วมในระดับชาตินั้นภาครัฐยังให้การยอมรับการเข้ามามีบทบาทของประชาชนเฉพาะการรับฟังความคิดเห็น แต่ก็ถือได้ว่าบทบาทของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับจากรัฐมากกว่าในอดีต

5.2. การวิเคราะห์ตามหลักการจัดการร่วม (Co-management)

จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการร่วม (Co-Management) ผู้วิจัยพบว่าในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยได้นำเอาหลักการจัดการร่วมมาใช้ โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชนและท้องถิ่น เช่น การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง การจัดการป่าชุมชน และการจัดการชลประทานโดยประชาชนมีส่วนร่วม สำหรับการจัดการร่วมระหว่างชุมชนและรัฐในระดับชุมชนและท้องถิ่นนั้น จะมีองค์กรซึ่งอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน ห้วยแก้ว คณะกรรมการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งจังหวัดตรัง เป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดการซึ่งถือเป็นการจัดโครงสร้างที่มีความแน่นอน แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายฉบับใดรองรับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารทรัพยากร การมีแบบแผนและกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มตั้งแต่ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) ในที่นี้มี 2 ส่วนคือ 1) ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ และ 2) ขอบเขตของทรัพยากร การมีความสอดคล้อง (Congruence) ประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ 1) ความสอดคล้องระหว่างหลักการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบำรุงรักษาระบบทรัพยากรกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ 2) ความสอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกจะได้ออกสอดคล้องกับต้นทุนที่ลงไป การเปิดให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา (Collective-Choice Arrangements) มีการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล (Effective Monitoring) ซึ่งมี 2 ส่วนดังนี้คือ 1) มีการสอดส่องดูแลพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากร และ 2) มีการสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ มีการลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) การมีกลไกจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) และกลไกระหว่างผู้ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ การที่รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน (Recognition of Rights) กติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรจะต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า อาทิ กฎหมาย (Nested Enterprises) โดยมีระบบการจัดการของชุมชนเป็นฐานราก

สำหรับรูปแบบของการจัดการร่วมนั้น เนื่องมาจากการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรไม่มีรูปแบบกำหนดที่ตายตัว แนวทางในการจัดการร่วมกันโดยแบ่งหน้าที่หรือบทบาทการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม การกำหนดรูปแบบ กติกาและระดับของการนำเอาการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีเงื่อนไขและบริบทที่หลากหลาย รูปแบบของการจัดการร่วมในทรัพยากรหนึ่งๆ อาจจะไม่สามารถนำไปใช้ในการจัดการในระบบทรัพยากรอื่นๆ ทั้งนี้การจัดการร่วมจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างตามพื้นที่ ประเภทของทรัพยากร การจัดการร่วมไม่ใช่เรื่องที่สามารถกระทำได้ง่ายเพราะเงื่อนไขของแต่ละท้องถิ่น ความสำเร็จของท้องถิ่นหนึ่งๆ จะไม่ใช่สูตรสำเร็จที่จะสามารถนำไปเป็นต้นแบบของอีกท้องถิ่นหนึ่ง โดยจะเห็นได้จากการนำเอาแนวความคิดการจัดการร่วมไปใช้ในต่างประเทศที่มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและประสบกับความล้มเหลว เป็นเรื่องแต่ละสังคมต้องแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมเป็นของตนเอง เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจากการศึกษาจากกรณีศึกษาการนำเอาแนวความคิดการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว จะพบว่าการจัดการร่วมระหว่างรัฐและชุมชนได้ทำให้

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองต่อการใช้ทรัพยากรของคนในท้องถิ่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนเหมือนกับที่เคยเป็นมาในอดีต

สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับชาตินั้น พบว่ามีการนำหลักการการจัดการร่วม (Co-Management) มาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” โดยจากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตราดังกล่าว บทบัญญัติในส่วนที่กล่าวว่า “.....และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” ที่เป็นบทบัญญัติที่ให้การยืนยันความมีอยู่ของการจัดการร่วมในรัฐธรรมนูญฯ ของประเทศไทย แต่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพระราชบัญญัติ จากการศึกษพบว่ายังไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับใดที่มีการนำเอาการจัดการร่วมไปบัญญัติไว้ ซึ่งจะต้องเป็นหน้าที่ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป

5.3. การวิเคราะห์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้นำเอาส่วนที่เกิดปัญหาในรัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่เกี่ยวกับการเข้ามามีบทบาทของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมาตราที่เกี่ยวข้อง โดยมีการเพิ่มบทบาทของประชาชน และเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและเกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งสามารถเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 57 วรรคหนึ่ง “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมีเจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางแผนและการดำเนินกิจการที่อาจจะมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม และเพื่อที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันที เนื่องจากตลอดระยะเวลา 10 ปี ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2540 ยังไม่ปรากฏว่ารัฐมีการบัญญัติกฎหมายลูกเพื่อรองรับสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ทำให้เกิดความขัดแย้งในทิศทางการพัฒนาและการดำเนินโครงการ แผนงานต่างๆ ของรัฐ กับประชาชนจำนวนมากในขอบเขตทั่วประเทศทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ร้ายชดชวางการพัฒนาและถูกมองจากภาครัฐด้วยทัศนคติว่าเป็นพวกแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ทั้งที่รัฐไม่ดำเนินโครงการให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตามกระบวนการในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มี

ความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฯ 2540 คือมีการเพิ่มเติมมาตรา 57 วรรคแรกดังนี้ “.....ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา.....” และในวรรคสองได้บัญญัติ “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียที่สำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ” โดยมีวัตถุประสงค์ของการเพิ่มเติมนั้นก็เพื่อบังคับให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการทุกครั้ง

2) การแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติในมาตรา 66 และมาตรา 67 เรื่องสิทธิชุมชน โดยการเพิ่มสิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นเป็นชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถือได้ว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นการรับรองสิทธิชุมชนโดยมีการเพิ่มหลักการให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิรวมตัวกันในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีได้ไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือเป็นท้องถิ่นที่รวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น และเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นบทบัญญัติที่มีความสอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

3) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 67 เพื่อให้ทุกชุมชนสามารถอนุรักษ์ ประเพณีของตน รวมทั้งดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในชุมชนนั้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 67 ในเรื่องดังต่อไปนี้

3.1 บทบัญญัติในมาตรา 67 ได้ตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ออกไป โดยมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันที แม้ว่าในขณะที่รัฐธรรมนูญฯ 2540 จะมี พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 รองรับไว้ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวก็ไม่สามารถให้ความคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ โดยผลของการแก้ไขได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเห็นได้จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ซึ่งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้ มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ดังนั้น ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ ทั้งหลายที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 วรรคสอง” และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2552 ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยว่า “...สิทธิของบุคคลที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว นั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันทีไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่อง

ดังกล่าวหรือไม่” จากคำวินิจฉัยทั้งสองเรื่องดังกล่าว จึงเป็นเครื่องยืนยันและให้การรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ 2550

3.2 บทบัญญัติในมาตรา 67 วรรคสอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน โดยรัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้เพิ่มส่วนของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน เพื่อเป็นการรองรับว่าการดำเนินโครงการใดหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน จะต้องได้ผ่านการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชนก่อน และต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน และการทำประชาพิจารณ์นั้น นับว่าเป็นหลักการที่ดีที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ พร้อมทั้งมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องและเป็นการลดกระแสของความขัดแย้งลงได้ระดับหนึ่ง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้บัญญัติให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเสียก่อน เพื่อเป็นบทบังคับว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงหน่วยงานนั้นๆ จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนจึงจัดทำโครงการต่อไปได้

3.3 บทบัญญัติในมาตรา 67 วรรคสาม ประกอบกับบทเฉพาะกาลตาม มาตรา 303 ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนในการที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่บัญญัติรับรองสิทธิชุมชน ถือได้ว่าเป็นบทกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนอย่างแท้จริงว่าหน่วยงานใดไม่ดำเนินการตามข้อบัญญัติดังกล่าว ประชาชนก็สามารถฟ้องร้องหน่วยงานได้ทันทีและถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจของหน่วยงานนั้นด้วย ซึ่งได้มีคดีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2552 ในคดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวกรวม 43 คน ทำการฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกับพวก เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวกรวม 8 คน ได้ร่วมกันให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาต โครงการหรือกิจกรรมจำนวน 76 โครงการ ที่ดำเนินการในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง โดยไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพให้

ความเห็นชอบก่อนมีการดำเนินการ ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นตัวอย่างของการใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ 2550 มาตรา 67

4) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 73 ที่มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน ผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทั้งในทางอาญาและในบางกรณีอาจต้องรับผิดชอบเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เสียไปอีกด้วย

5) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 85 ในหมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการ สงวน บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลากหลายทางชีวภาพ การส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน การควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินเพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องทำการจัดสรรให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างทั่วถึงและคุ้มค่า ปรากฏตามมาตรา 85 (1) ที่กำหนดให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

6) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 290 เป็นการให้การยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริงมากขึ้นกว่า ในอดีตที่การจัดการมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มาตรานี้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกกฎหมาย เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ในเรื่องของการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ หลักการของรัฐธรรมนูญ

ที่ให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้เองตามมาตรานี้ มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ให้องค์กรดังกล่าวมีอิสระในการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติใน มาตรา 281 มาตรา 282 และในมาตรา 283 บทบัญญัติเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบทเสริมที่ช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีความอิสระ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น การแก้ไขในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพราะรัฐธรรมนูญฯ 2550 ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดการและแก้ปัญหาของตนได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเอง และเพื่อเป็นการลดภาระงานของส่วนกลางลง ไม่เช่นนั้นอาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการบริการ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง

7) เมื่อศึกษาถึงระดับของการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ พบว่าประชาชนพลเมืองมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายเพียงแค่ว่า ในระดับของการร่วมรับรู้ข้อมูลและให้ข้อมูลตลอดจนโอกาสในการแสดงความคิดเห็นมากกว่าการร่วมตัดสินใจ ยิ่งไปกว่านั้นลักษณะของการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังเป็นการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเป็นฝ่ายรับ (Passive Receivers) ขณะที่รัฐหรือกลไกรัฐเป็นผู้กระทำการ (Active Communicators) โดยอาศัยกระบวนการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) และรัฐเป็นผู้ตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวในกระบวนการนโยบาย แม้ว่ารัฐธรรมนูญ จะมีบทบัญญัติที่จะทำให้รัฐยอมรับในสิทธิของชุมชน (Recognition of Rights) แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว จะพบว่าการจัดการโดยรัฐและหน่วยงานของรัฐมักนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและชุมชนบ่อยครั้ง อันเนื่องมาจากปัญหาการทับซ้อนระหว่างที่ดินทำกินหรือบริเวณทรัพยากรที่ประชาชนในท้องถิ่นใช้ในการดำรงชีวิตกับพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นของรัฐ เช่น เขตป่าสงวน หรือมีการให้โฉนดที่ดินกับเอกชนรายอื่นทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินหรือบริเวณทรัพยากรที่ประชาชนใช้ในการดำรงชีวิต

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2540 และรัฐธรรมนูญฯ 2550 พบว่าประชาชนโดยทั่วไปเริ่มมีความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็น และจุดยืนที่แตกต่างเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาโดยภาครัฐ ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยที่เปิดกว้าง ในหลายกรณีประชาชนมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และได้มีความพยายามทดลองใช้ช่องทางการมีส่วนร่วม และกลไกในระดับต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้มาในระดับหนึ่งแล้ว ในขณะที่ประชาชนมีความตื่นตัวสูงขึ้นนั้น ดูเหมือนว่าจะไม่มีกระบวนการการมีส่วนร่วมจะไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นเท่าไรนัก ดังจะเห็นได้จากการแสดงความไม่พอใจต่อการตอบสนองการมีส่วนร่วมของภาครัฐของกลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการพัฒนาของรัฐ

ปัจจัยด้านการเมืองส่งผลให้การใช้กลไกการมีส่วนร่วมเท่าที่มีอยู่ไม่ประสบผลอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมแม้จะเป็นปัญหาจากภาครัฐ และปัญหาการขาดความชัดเจนของหลักการและกระบวนการของการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานแล้ว ภาคประชาชนเองก็ประสบปัญหาสำคัญหลายประการ ตั้งแต่การไม่สามารถสื่อสารถึงปัญหาและข้อโต้แย้งได้อย่างเพียงพอไปจนถึง การขาดพลังสร้างสรรค์ที่ต่อเนื่อง ขาดการสนับสนุนจากสังคมอย่างกว้างขวาง บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนแม้จะพูดถึงกันมานานแล้ว แต่กลุ่มที่ลงมือทำยังไม่ขยายตัวมากไปกว่ากลุ่มประชาชนที่เป็น

ผู้เดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรงซึ่งก็มักจะโดดเดี่ยว การมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ แต่ต้องการการปรับตัวของหลายฝ่ายและความชัดเจนในระดับปฏิบัติ ซึ่งรวมไปถึงการพัฒนาสถาบันทางสังคมและการเมืองเพื่อรองรับความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพดังนั้น ย่อมเป็นที่คาดหวังอย่างมากกว่ากลไกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฯ 2550 จะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยลงหลักปักฐาน (Deepening Democracy) และลงสู่รากฐานของสังคมได้อย่างกว้างขวางมั่นคงขึ้น และจะสามารถมีการปรับตัวให้เอื้อต่อประชาธิปไตยและความผาสุกर्मเย็นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีบางกรณีช่องทางเหล่านี้ ยังถูกตั้งคำถามถึงการบังคับใช้ในทางปฏิบัติและหลายครั้งถูกมองว่าเป็นกลไกในการควบคุมของสถาบันเดิม ๆ และโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์มากกว่าส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของประชาชนที่จะเข้ามามีร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้ที่เป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติอีกมากเพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติในระดับเพียงหลักการเท่านั้น หากทุกภาคส่วนต้องการจะให้ผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ก็จำเป็นที่จะต้องมีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายลูกและมาตรการต่างๆ ออกมาเพื่อรองรับวางแผนทางปฏิบัติของทุกภาคส่วน โดยภาครัฐ (ฝ่ายการเมือง) ภาคราชการ (ส่วนราชการและข้าราชการ) และภาคเอกชน ภาคประชาชนควรทำการผลักดัน โดยภาครัฐต้องมีกลไกสนับสนุนให้การปฏิบัติในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป

5.4 การวิเคราะห์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกฎหมายอื่นๆ

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังมีค่อนข้างมาก เมื่อมีการปฏิรูปการเมือง มีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งเปิดให้ภาคประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองควบคู่ไปกับการเมืองภาคตัวแทน ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก็ขยับสูงขึ้น แต่ยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ แม้ว่าในปัจจุบันรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมยังอยู่ในวงจำกัด

ในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะพบว่ากฎหมายที่ประกาศใช้ก่อนปี พ.ศ. 2535 ส่วนใหญ่มุ่งให้ความสำคัญกับระบบจัดการเพื่อนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ ในฐานะปัจจัยการผลิตและบางฉบับให้ความสำคัญกับระบบจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐผู้ให้สัมปทานกับเอกชนผู้รับสัมปทาน อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานคิดของกฎหมายดังกล่าวยังมุ่งเน้นคำอธิบายธรรมชาติในเชิงกายภาพเป็นหลักซึ่งต้องอาศัยการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีทาง

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นสำคัญเป็นผลให้อำนาจหน้าที่และบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตกอยู่กับภาครัฐเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้กฎหมายหลายฉบับยังไม่มีบทบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน บางฉบับยังไม่ครอบคลุมประเด็นที่จำเป็นต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างครบถ้วน บางฉบับยังไม่มีบทลงโทษที่เพียงพอที่จะทำให้มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และหลายฉบับยังไม่สามารถมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กฎหมายส่วนใหญ่ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติในกฎหมายนั้นๆ มีฐานคิดที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐมาก และไม่ได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด ทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มักจะตกอยู่ภายใต้การกำหนดหรือมีการชี้แนะโดยฝ่ายข้าราชการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติให้รัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะการที่รัฐจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ดังนั้น การปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและให้การรับรองสิทธิของชุมชน การเปลี่ยนความคิดของรัฐจากการเป็นผู้มีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรแต่ฝ่ายเดียว มาเป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนมากขึ้น รวมไปถึงการปรับรูปแบบการจัดการทรัพยากรในลักษณะเครือข่าย จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ 2550 การส่งเสริมให้ประชาชนเขามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลับไปปรากฏอยู่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับชุมชนและท้องถิ่น เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการประมงชายฝั่งและการจัดการชลประทาน ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีผลในทางกฎหมายและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ทำให้ภาครัฐได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีการจัดทำปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายต่างๆ รวมทั้งมีความพยายามที่จะร่วมกับภาคประชาชนในการนำเสนอกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จนกระทั่งมีการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาหลายฉบับ ซึ่งจะเห็นได้จากร่างกฎหมายต่างๆ ดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

เป็นกฎหมายที่มีความพยายามที่จะสร้างกลไกทางกฎหมายโดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีการวางระบบให้สอดคล้องเชื่อมโยงในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเสนอแนะและประสานงานให้หน่วยงานของรัฐ จัดทำกลไกการจัดการทรัพยากรและร่วมจัดการป้องกัน ควบคุม แก้ไขปัญหามลภาวะทางทะเลและชายฝั่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาตรวจร่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการปรับแก้ร่างดังกล่าวจนทำให้ร่างพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ในครั้งแรก

2) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามแผนและวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน มีการวางหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลป่าชุมชน ร่างกฎหมายฉบับนี้มีการจัดโครงสร้างทางกฎหมายให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรป่า โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น กฎหมายมีการวางระบบการบริหารโดยคณะกรรมการให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยง เพื่อประโยชน์ในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด กฎหมายให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยกฎหมายรองรับความเป็นตัวตนของชุมชน และรองรับการใช้สิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญฯ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการป่าชุมชน ในการจัดทำจัดทำแผน การพิจารณาในการขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนการจัดการป่าชุมชนและการขอเพิกถอนป่าชุมชน

จากสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นผลมาจากการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางตลอดจนการผ่านการรับฟังข้อเสนอแนะขององค์กรต่างๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน จนในที่สุดร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้ผ่านความเห็นชอบ จากการพิจารณาในระดับชาติในปี พ.ศ. 2536 แต่ก็ยังมีการถกเถียงเกี่ยวกับกฎหมายนี้มาโดยตลอด จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้รับการเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2552 แต่ก็ถูกกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ได้ส่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 15/2552 ว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรคสาม ทำให้ในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงยังไม่ได้มีการประกาศใช้ และการจัดการทรัพยากรป่ายังอยู่ในการจัดการจากรัฐฝ่ายเดียว โดยที่ประชาชนยังไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าได้อย่างถูกต้อง

3) การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม

การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน เมื่อพิจารณาจากหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทำให้การดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำต้องมีการพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการ การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรกก่อนการก่อสร้าง เพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการชลประทาน ระยะที่สองการร่วมศึกษาความเหมาะสมและร่วมออกแบบกำหนดจุดที่ตั้งอาคารชลประทาน วางแนวคลองส่งน้ำ ระหว่างการก่อสร้าง และระยะสุดท้ายการร่วมตรวจสอบงานก่อสร้างให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหลังการก่อสร้างหรือการส่งน้ำและบำรุงรักษา ซึ่ง

เป็นการกระจายอำนาจในการจัดการชลประทานในระดับไร่นาของหน่วยงานของรัฐให้เกษตรกรผู้ใช้จากระบบชลประทานเข้ามาควบคุมการจัดการแทน โดยเกษตรกรผู้ใช้น้ำรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน ส่วนหน่วยงานของรัฐจะดูแลในส่วนของแหล่งน้ำและคลองชลประทานสายหลัก และมีการจัดการร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน ในการวางแผนเพราะปลูก วางแผนส่งน้ำ ร่วมส่งน้ำ และร่วมกันบำรุงรักษาอาคารชลประทาน อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ คือ ประการที่หนึ่งการขาดการสร้างแรงจูงใจให้ทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากความสำเร็จของการมีส่วนร่วมจะต้องเกิดจากความเข้าใจและเห็นถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่การดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมในปัจจุบันเป็นเพียงการกิจกรรมเสริมของโครงการชลประทาน ทำให้ความร่วมมือจากเกษตรกรมีอย่างจำกัดอยู่เพียงตามกรอบขั้นต่ำที่โครงการชลประทานกำหนดเท่านั้น ประการที่สองแนวทางการมีส่วนร่วมเป็นการเน้นด้านการพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำแต่ไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ประการที่สามการดำเนินงานตามแนวทางการมีส่วนร่วมปัจจุบันยังขาดกิจกรรมบางประการที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ประการที่สี่การดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำขาดการสนับสนุนด้านการเงิน โดยไม่มีงบประมาณสนับสนุนด้านการดำเนินงานจากหน่วยงานของรัฐ และประการสุดท้ายการดำเนินการกระบวนการด้านการมีส่วนร่วมยังไม่สะท้อนการดำเนินงานของโครงการชลประทานและกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีความหลากหลาย จึงมีความจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขโดยการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นถึงผลดีจากการมีส่วนร่วมและสามารถได้รับประโยชน์ที่เป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยสิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่งก็คือ การปรับปรุงกฎหมายเพื่อยกสถานะภาพของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้มีความชัดเจน ให้มีบทบาท กำหนดกติกา ข้อปฏิบัติการใกล้เคียงข้อพิพาท ตลอดจนการลงโทษผู้ละเมิดกติกาในการส่งน้ำ หากการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ จะส่งผลดีต่อเกษตรกรให้สามารถมีส่วนร่วมวางแผนการส่งน้ำร่วมกับโครงการชลประทาน ทำให้การจัดสรรน้ำเป็นไปตามความต้องการและมีความเหมาะสม หากเกษตรกรผู้ใช้น้ำมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เกษตรกรก็จะสามารถวางแผนการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ รวมทั้งทำให้โครงการชลประทานเองได้รับข้อมูลความต้องการน้ำที่ถูกต้อง เพื่อให้การวางแผนการส่งน้ำมีความแม่นยำและมีประสิทธิภาพสูงสุด

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาบทบาทของประชาชนในการจัดการร่วมด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่าในอดีตจนถึงปัจจุบันการใช้สิทธิในทรัพยากรร่วมกันในประเทศไทยจะดำเนินการโดยผ่านการจัดการโดยรัฐ ซึ่งละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้นำมาซึ่งปัญหาด้านประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพราะการจัดการในรูปแบบที่รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการจัดการดังกล่าวไม่สามารถหยุดยั้งการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ นอกจากนี้การจัดการโดยรัฐส่วนหนึ่งในปัจจุบันนำมาซึ่งการต่อต้านจากชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เพราะเป็นการจัดการที่มีลักษณะเป็นการสั่งการจากบนลงล่าง กฎหมายที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐส่วนใหญ่จะให้อำนาจแก่รัฐมนตรีอธิบดีและคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ โดยละเลยหรือไม่คำนึงถึงสิทธิของชุมชนในพื้นที่ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มีบทบัญญัติที่เป็นการให้ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” แก่ประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต แต่เนื่องมาจากปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ 2540 เช่น การมีบทบัญญัติที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทำให้ฝ่ายรัฐก็ยังเป็นผู้มีบทบาทในการเป็นผู้จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าภาคประชาชน นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานาน บทบัญญัติของกฎหมายส่วนใหญ่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับระบบจัดการ เพื่อนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในฐานะปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่และบางฉบับให้ความสำคัญกับระบบจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐผู้ให้สัมปทานกับเอกชนผู้รับสัมปทาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานคิดของกฎหมายดังกล่าวยังมุ่งเน้นคำอธิบายธรรมชาติในเชิงกายภาพเป็นหลัก ซึ่งต้องอาศัยการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นสำคัญเป็นผลให้อำนาจหน้าที่และบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตกอยู่กับภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับยังไม่มีมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน บางฉบับยังไม่ครอบคลุมประเด็นที่จำเป็นต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างครบถ้วน บางฉบับยังไม่มีบทลงโทษที่เพียงพอที่จะทำให้มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และหลายฉบับยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง จึงกฎหมายส่วนใหญ่ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติในกฎหมายนั้นๆ มีฐานคิดที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐมาก และไม่ได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการนำเอาลักษณะของการจัดการร่วม (Co-Management) มาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา 66 ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู

จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพระราชบัญญัติยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดได้นำเอาหลักการจัดการร่วมไปบัญญัติไว้ ทำให้เกิดปัญหาในระดับปฏิบัติแม้ว่าในระดับชุมชนและท้องถิ่นจะมีการนำเอาหลักการจัดการร่วมไปใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง และการจัดการชลประทาน แต่การดำเนินการที่ผ่านมามีภาครัฐได้อาศัยการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในลักษณะที่เป็นคุณกับประชาชน เพื่อรองรับกับระบบการจัดการทรัพยากร โดยที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะนำมาใช้กับการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชน ซึ่งจะต้องเป็นหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวต่อไป เพื่อให้มีกฎหมายที่นำเอาหลักการจัดการร่วมไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

1) บทบาทของประชาชนที่จะเข้ามามีร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้ที่เป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติมาก เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติในระดับวางหลักการเท่านั้น ดังนั้นทุกภาคส่วนจำเป็นต้องผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสม ทั้งนี้การจัดการร่วมควรมีองค์ประกอบดังนี้ ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) การมีความสอดคล้อง (Congruence) การเปิดให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา (Collective-Choice Arrangements) มีการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล (Effective Monitoring) มีการลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) การมีกลไกจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) และกลไกระหว่างผู้ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ การที่รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน (Recognition of Rights) กติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรจะต้องเชื่อมโยงสอดรับกับกฎหมาย (Nested Enterprises) โดยมีระบบการจัดการของชุมชนเป็นฐานราก การเตรียมการจัดการในส่วนของผู้เกี่ยวข้องหรือหุ้นส่วน (Partnership) การกำหนดแผนงานและข้อตกลงร่วมในการจัดการร่วม (Plans and Agreements) การนำแผนงานไปปฏิบัติ (Implementing) เพื่อรองรับวางแผนทางปฏิบัติของทุกภาคส่วน โดยภาครัฐ (ฝ่ายการเมือง) ภาครัฐราชการ (ส่วนราชการและข้าราชการ) ภาคเอกชน และภาคประชาชนควรร่วมมือกันทำการผลักดันซึ่งภาครัฐควรมีกลไกสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป

2) หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับ

รัฐสภา การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีความเป็นไปได้ว่ารัฐธรรมนูญ ที่จะมีการร่างขึ้นใหม่อาจจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐให้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ดังนั้นการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ผู้ร่างควรที่จะต้องคำนึงถึงแนวความคิดที่ได้มีการยอมรับของประชาชนซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีจุดเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญ 2540 และ รัฐธรรมนูญ 2550 มาเป็นตัวตั้ง กล่าวคือ ผู้ร่างควรจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ จะมีส่วนช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างราบรื่น เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลและเป็นสิ่งที่จะช่วยขจัดการต่อต้านของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐ เพราะหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคุณค่าที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการและการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมมากขึ้น ในส่วนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาแบบยั่งยืน เช่นเดียวกับกับพัฒนาการในประเทศอื่นๆ และในระดับนานาชาติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิตติศักดิ์ ปรกิติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมเป็นชุมชน. รายงานการวิจัยเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ. คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 1. 2550.
- กวี อิศริวรรณ. 20 ความคิดทางการเมือง. กรุงเทพฯ : บริษัท สยามบรรณ จำกัด. 2530.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม. [ออนไลน์]
<http://www.publaw.net>. 25 พฤศจิกายน 2553.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. การคิดเชิงบูรณาการ. กรุงเทพฯ : ชัคเซสมิเดีย. 2546.
- โกเมท ทองภิญโญชัย. การรักษาสิ่งแวดล้อมกับมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน (สิทธิที่หายไปหรือสิทธิที่ถูกปฏิเสธ). [ออนไลน์] <http://www.thailaw.ru.ac.th/news>. 2551.
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. ความเห็นและข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 14 กุมภาพันธ์ 2556.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพบทเรียนจากมาตาพุด. พิมพ์ครั้งที่ 1. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. 2552.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก. รายงานการวิจัย. สถาบันพระปกเกล้า. 2545.
- โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง. คู่มือการจัดการร่วม. 2548.
- ชนนันท์ ศรีทองสุข และคณะ. สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. [ออนไลน์]
www.lawreform.go.th/lawreform/index.php. 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550.
- ชล บุณนาค. แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี. 2552.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2552)
- UNDP, Public Sector Management Governance and Sustainable Development (New York, 1995). แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ประชากรกับการเปลี่ยนแปลง.
กรุงเทพมหานคร: บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด. 2541.
- ธีรยุทธ บุญมี. พหุนิยม. กรุงเทพฯ: ไทเกอร์พรีนติ้ง. 2546.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมวิเคราะห์การขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต. มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติและสำนักงานกอง

- ทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. 2548.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพแลศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. สำนักพิมพ์วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 3. 2552.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม : เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย. ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม”. วันที่ 18-19 มีนาคม 2553 ณ ห้องประชุม 1-2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.
- ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล. เหลี่ยมหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม. กรุงเทพฯ :นิติธรรม. 2540.
- ประเวศ วะสี. สิทธิชุมชน : รากฐานของการเมืองภาคพลเมือง. ปาฐกถาในเวทีนโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่อง “เครือข่ายความร่วมมือว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”. 4 2549.
- ปริญญา นุตาลัย. จักรี เตชะวารี. อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของการจัดการสิ่งแวดล้อมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.). สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2549.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก. รายงานการวิจัย. สถาบันพระปกเกล้า. 2545.
- พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2546.
- พัชรี สีโรรส. เอกสารประกอบการบรรยาย. การฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพสำหรับเจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ณ โรงแรมเรตีสัน. กรุงเทพฯ: 2547.
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. การจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยสันติวิธี. สถาบันวิจัยสังคม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2549.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. แลหน้าเศรษฐกิจสังคมไทย. (ออนไลน์). จาก <http://www.thailabour.org/thai/news/47120601.html>. ค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2553.
- ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ. การติดตามประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญสิทธิ เสรีภาพแลศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. รายงานการวิจัย. สถาบันพระปกเกล้า. 2547.
- เบญจพรรณ เอกะสิงห์. โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากร : บทสำรวจสถานการณ์ ความรู้. ในอานันท์ กาญจนพันธ์ (บก.) พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวน

- ทัศนและนโยบาย. สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2543.
- มนวิภา จูภิบาล. โอกาสในการสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุตสาหกรรมด้วยกระบวนการสื่อสารและกิจกรรมเพื่อชุมชน. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. ปีที่ 5. เล่มที่ 1. มกราคม-มิถุนายน 2552.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม. สถาบันวิจัยสังคม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2549.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทยใน 5 ปีข้างหน้า. สถาบันวิจัยสังคม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2549.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. 2552.
- แนวคิดบูรณาการ. (ออนไลน์). จาก http://www.sameo.org/vl/th_education/educate/integrate.htm ค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2553
- ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง. 2550, สิงหาคม 24.
- ลิขิต ธีรเวคิน. ธรรมนูญ คือ อะไร. มติชนรายวัน, หน้า 6. 2541, มิถุนายน 16.
- สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม., “รายงานธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. 2548 (ประเมินผลครั้งที่ 2)”., สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒที่ยั่งยืน , โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร. พ.ศ. 2551
- สถาบันวิจัยสังคม. (2547). รายงาน โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่: ผู้แต่ง.
- สมชาย สกุลทัฬห. (ออนไลน์). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการน้ำและสุขภาพสิ่งแวดล้อม. ค้นจาก <http://www.sea-uema.ait.ac.th/formal/SNP/TP6/drsomchairajabhat.ppt> เมื่อ 9 พฤศจิกายน 2553
- สุรวลัย เสถียรไทย. สิทธิและปัญหาทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน, หนังสือประชุมวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 25 ปีแห่งการสถาปนาคณะเศรษฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 12-13 กันยายน 2538
- อคิน รพีพัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษานโยบายสาธารณสุข. พ.ศ. 2547

สำนักกรรมการ 1. รัฐธรรมนูญศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงาน. สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร , ธันวาคม 2552

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง. 2550.

อภิญา กังสนารักษ์. รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในองค์กรที่มีประสิทธิภาพระดับคณะ
ของสถาบันอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พ.ศ. 2544.

อยุทธ์ นิสสภา อาแว มะแส และ Naoyuki Hara. การเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมต่อการ
จัดการร่วมในโครงการปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ดินพรุของสมาชิกนิคมสหกรณ์บาเจาะ
จังหวัดนราธิวาส, วารสารสงขลานครินทร์. 2544.

ภาษาอังกฤษ

Bhandari, Rajendra Man Singh. Applying adaptive community forest
management in Nepal : Silviculture demonstration plot perspective. A case
study of Nureni Chisapani community forest user group , Makwanpur,
Central Nepal. M.A. Thesis in Natural Resource Management, Faculty of
Graduate Studies, Mahidol University, 2007.

Ciaran O'Faircheallaigh. Public participation and environmental impact
assessment: Purpose, implications and lessons for public policy making.
Environment Impact Review, 2010.

Cohen , J.M. and Uphoff , N.T. Rural Development Participation : Concept and
Measures for Project Design Implementation and Evaluation. Rural
Development Committee. Center for International Studies, Cornell University.
1981.

Eder, James F. Coastal Resource Management and Social Differences in
Philippine Fishing Communities, Human Ecology. 2005.

Elinor Ostrom. Common-pool resources and institutions: Toward a revised
theory. Workshop in Political Theory and Political Analysis. USA: Indiana
University. Retrieved April 3, 2011 from
[http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/5674/Common-pool
resources and institutions toward a revisedtheory.pdf ? sequence=1](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/5674/Common-pool%20resources%20and%20institutions%20toward%20a%20revised%20theory.pdf?sequence=1)

Elinor Ostrom. Self-Governance and Forest Resources. Center for international
forestry research. Indonesia: CIFOR. Retrieved April 1, 2011 from

<http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4449/OP-20.pdf?sequence=1>

- Elinor Ostrom. Response: The Institutional Analysis and Development Framework and The Commons. Cornell Law Review. Vol 95, Retrieved April 3, 2011 from <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/5770>
- Grazia Borrini-Feyerabend, M. Taghi Farvar, Jean Claude Nguinguiri and Vincent Awa Ndangang. Co-management of Natural Resources: Organising.. Negotiating and Learning-by-Doing. Germany: Kasperek Verlag, 2000.
- Gusztav Names. Integrated rural development: The concept and its operation. Budapest : Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences. 2005.
- Lars Carlsson and Fikert Berkes. Co-management: concept and methodological implications. Journal of Environmental Management. 2004.
- John Ditch. Integrated approaches to active welfare and employment policies. Luxembourg : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2002.
- Lawrence, P.A. and Bennett, J. Improved planning and management in coastal environment using and adaptive management framework. Journal of the Australian Water Associating. 2002.
- Pan Yue. The environment needs public participation, Retrieved November 4, 2010, from <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/604-The-environment-needs-publicparticipation>.
- Ross Prizzia. Community Involvement in Protecting the Environment: The Role of Restoration Advisory Boards (RABs), The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal. 2005.
- Sara Singleton. Cooperation or Capture? The Paradox of Co-managemant and Community Participation in Natural Resource Management and Environmental 2000.
- Susan Charnley and Bruce Engelbert. Evaluating public participation in

environmental decision- making: EPA's superfund community involvement program, Journal of Environmental Management. 2005.

Victor Cowling. คู่มือการจัดการร่วม. โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (CHARM) : ผู้
แต่ง.Wondolleck , Julia M, and Taffee, Steven, L. Making Collaboration
Work. Island Press , Washington D.C. 2548.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายภาคภูมิ พันธุ์รัตน์ เกิดเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2509 อายุ 48 ปี จบการศึกษา ศึกษาศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2533 จบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2550 เข้าศึกษาต่อในระดับมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552