



## การสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

เรื่อง “การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะและกฎหมาย : “สิทธิชุมชน : สิทธิ หน้าที่ บทบาทที่ได้ดูลงภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในชุมชน”

ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา

วันศุกร์ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2564 เวลา 13.00 – 16.00 น. ณ ห้องประชุม 4 สถาบันพระปกเกล้า



กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) สำหรับชาวปีที่แปดสิบแปดนั้น ยังคงต้องศึกษาสำรวจรวมไปถึงสรุปวิเคราะห์ในเชิงหลักการ กระบวนการ และผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมที่ปรากฏในสังคม ประชาธิปไตยถูกตั้งคำถามว่ามีส่วนและส่งผลต่อวิถีชีวิตประชาชนในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิธีการดำรงชีวิตประจำวันที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นชุมชน โดยมีนัยยะเกี่ยวโยงถึงสิทธิ หน้าที่ และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นสังคม หากการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ยังไม่สมดุลย่อมนำมาซึ่งปัญหาและความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่เห็นแตกต่างกันได้ โจทย์ท้าทายสำคัญคือกระบวนการนโยบายสาธารณะและการตรากฎหมายที่ต้องสร้างดุลยภาพหรือจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหมาะสม

“สิทธิชุมชน” ดูเสมือนเป็นคำใหม่ เป็นสิทธิใหม่ที่ถูกสถาปนาอย่างเป็นทางการโดยรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไรก็ตามสิทธิชุมชนนั้นโดยเนื้อหาสาระตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีของไทย พบว่าในระดับชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีการรับรู้และได้ใช้สิทธิชุมชนในวิถีชีวิตมาโดยตลอด แต่ในเชิงโครงสร้างระบบกฎหมายที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น มีการบัญญัติหลักการและสาระว่าด้วยสิทธิชุมชน ดังนี้

รธน. 2540	ม.46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็น <b>ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม</b> มีสิทธิ .... <b>ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</b>
	ม.56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการรัฐและชุมชน .... <b>ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</b>
รธน. 2550	ม.66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็น <b>ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม</b> ย่อมมีสิทธิ ....
	ม.57 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการรัฐและชุมชน ....
	ม.287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของ อปท.
รธน. 2560	ม.43 สิทธิของ <b>บุคคลและชุมชน</b> ...
	ม.50 (8) บุคคลมีหน้าที่ร่วมมือและสนับสนุน ....
	ม.51 หน้าที่ของรัฐ สิทธิของ <b>ประชาชนและชุมชน</b> ที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดให้ประชาชนได้รับประโยชน์นั้น

กล่าวได้ว่าในช่วงเวลา 20 ปี “สิทธิชุมชน” ถูกรับรองอย่างเป็นทางการโดยกฎหมายสูงสุด ซึ่งกำหนดถึงสิทธิหน้าที่ และบทบาทของฝ่ายต่าง ๆ ไว้ ผู้ทรงสิทธิ เนื้อหาสาระของสิทธิประเภทต่าง ๆ การเข้าถึง รวมทั้งการบังคับใช้สิทธิ แต่คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการบังคับใช้ การสร้างเครื่องมือ กฎ และกติกา เพื่อรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากมายหลากหลายประการ และมีจำนวนกรณีพิพาทมากมายที่ต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และความขัดแย้งที่มีความรุนแรงและเสียหายก็มากมายเช่นกัน ดังนั้นการทบทวนบริบทสิทธิชุมชนของไทยโดยภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสนำเสนอทัศนะมุมมองและแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นเพื่อเป้าหมายการพัฒนากระบวนทัศน์สิทธิชุมชนไทยทั้งในเชิงการออกแบบโครงสร้าง และการปฏิบัติ โดยพิจารณาทบทวนถึงสิทธิ หน้าที่ บทบาทที่ได้ดูดยภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในชุมชน

ในระดับสากลนั้น สังคมเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ รวมถึงประเทศที่อยู่ระหว่างกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยจำนวนไม่น้อยมีการใช้แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม หรือ CPRs (Common pool Resources) ในการบริหารจัดการ ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากสิทธิชุมชน ส่วนประเทศไทยแม้ว่ามีการศึกษาเสนอแนะให้ประยุกต์ใช้ CPRs แต่ระดับการตระหนักรู้และให้ความสำคัญ รวมถึงนำมาใช้อย่างเป็นทางการในโครงสร้างอำนาจรัฐยังคงน้อยมาก

ในการนี้ การสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง “การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะและกฎหมาย : สิทธิชุมชน : สิทธิ หน้าที่ บทบาทที่ได้ดูดยภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในชุมชน” โดย สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นกรรมาธิการที่มีบทบาทรับผิดชอบงานดังกล่าว ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ และประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้สิทธิชุมชน โดยสรุปสาระจากการสัมมนา ดังต่อไปนี้

## 1. หลักการว่าด้วยสิทธิชุมชนในบริบทสากล

“สิทธิชุมชน” ในระดับสากลก้าวข้ามเขตแดนพื้นที่ แต่เป็นสิทธิที่ยึดโยงกับบริบททางการเมือง และความเป็นประชาธิปไตย อีกทั้งยังเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม วิถีจารีตประเพณีและวัฒนธรรม อาจกล่าวได้ว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่ปราศจากสิทธิชุมชน นอกจากนี้ยังมีผลต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ในระดับชุมชนมี “ธรรมนูญชุมชน” เป็นกติกากลางสำหรับสมาชิกในชุมชนปฏิบัติร่วมกัน หากมีการละเมิดหรือการฝ่าฝืนมีกลไกการบังคับรวมถึงการลงโทษ นอกจากนี้ยังมี “กลไกการจัดการความขัดแย้ง” ที่เรียกว่า “ยุติธรรมชุมชน” เช่น การไกล่เกลี่ย ระวังข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน

การมีอยู่ของสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองไว้ วิถีชุมชนที่เป็นผู้ทรงสิทธิ หรือเป็นหุ้นส่วน (partnership) กับภาครัฐในการดูแลและได้ใช้ประโยชน์จากสิทธิชุมชนคือหัวใจสำคัญ

## 2. สิทธิชุมชนไทย : บทเรียนและความท้าทายในช่วง 20 ปี

นิติรัฐแบบไทยคือรัฐธรรมนูญ เริ่มขึ้นจากการปฏิรูป โดยเริ่มต้นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐราชการเกิดขึ้นในขณะที่ประชาชนและชุมชนพยายามผลักดัน และยืนยัน “สิทธิชุมชน” ที่มีอยู่ในวิถีปกติก่อนมีรัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายหลายฉบับ และพยายามต่อสู้ตามครรลองของรัฐธรรมนูญ อ้างอิงบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนต่อหน่วยงานของรัฐ และในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางอาญา แพ่ง ปกครอง และรัฐธรรมนูญ พยายามผลักดันกฎหมายของประชาชน เช่น ร่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน ป่าชุมชน โฉนดชุมชน ภาษีอัตราก้าวหน้า แต่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ

ในช่วง 20 ปี บริบทสิทธิชุมชนไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้นโดยลำดับ ประชาชนและชุมชนตื่นตัวอย่างมาก มีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตนมากขึ้น และมีการใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาล โดยศาลมีแนวคำวินิจฉัยที่รับรู้และรับรอง การมีอยู่ของสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติมากขึ้น อย่างไรก็ตามยังคงต้องสร้างความรับรู้ในสังคมทุกแวดวงว่า “สิทธิชุมชน” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิเด็ดขาดที่อยู่เหนือกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นใด กฎหมายทำได้เพียง กำหนดรายละเอียดแห่งสิทธิเท่านั้น ไม่สามารถสร้างกฎเกณฑ์หรือวินัยให้มีการลิดรอนหรือจำกัดสิทธิให้ลดน้อยลง

กระบวนการยุติธรรมเริ่มรับรู้ถึงการมีอยู่และวินิจฉัยชี้ขาดให้เกิดสิทธิชุมชน ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชน แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวทางที่ก้าวหน้าขึ้นกว่าหลังบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่เคยวินิจฉัยว่า “ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแบ่งข้าวหมักไว้ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พุทธศักราช 2493 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ”

นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมยังรับรู้และวินิจฉัยให้สิทธิที่มีอยู่ดั้งเดิม เช่น ที่ดินวัด ภูมิปัญญาชนเผ่า และการมีนโยบายและกฎหมายใหม่ ๆ ว่าด้วยการดูแล จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่ พรบ.คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พรบ.อุทยานแห่งชาติ พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พรบ.ป่าไม้ และพรบ.ป่าชุมชน

พัฒนาการความเข้มแข็งของประชาชนและชุมชน เช่น การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ กรณียภาพถ่ายแผนที่ป่าแห่งชาติ ทำให้เกิดการตระหนักรู้ร่วมกันของสังคมโดยรวม เกิดกระแสกดดันหรือลงโทษทางสังคม ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ

การประสานพลังระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือสิทธิชุมชนอื่น ๆ ดังเช่น การต่อสู้ให้มีการออกโฉนดในพื้นที่สาธารณะของประชาชนในชุมชน เจ้าหน้าที่มีคำสั่งเพิกถอนการออกโฉนดและถูกเอกชนฟ้องร้อง ประชาชนเป็นพยานในคดีทำให้เจ้าหน้าที่พ้นผิดได้ ประชาชนต้องเป็นแรงหนุนหรือเกราะให้กับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างถูกต้อง

กลไกหรือมาตรการที่หน่วยงานจัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดการใช้สิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ เช่น การทำข้อตกลงใช้ประโยชน์ในพื้นที่กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช อย่างไรก็ตามเป็นมาตรการที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจเลือกใช้ได้เฉพาะพื้นที่ ยังไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ และไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมแบบสากลที่เรียกว่า CPRs

การมีอยู่ของ “สิทธิชุมชน” ในความเป็นจริงนั้น ประชาชนหรือชุมชนต้องต่อสู้เรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ ที่มี “หน้าที่ รับผิดชอบ” หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ ประชาชนหรือชุมชนต้องใช้เรียกร้อง เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้เครื่องมือสำคัญที่ประชาชนและชุมชนใช้ คือ สิทธิฟ้องร้อง และการชุมนุมสาธารณะ และต้องเสี่ยงแบบรับภาระในการถูกข่มขู่ มีข้อพิพาทและถูกฟ้องร้องต่อศาล ในขณะที่กฎหมายที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐนั้นไม่เอื้อประโยชน์ หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อสิทธิชุมชนด้วย

สังคมโดยรวมทุกภาคส่วน แม้แต่ภาควิชาการในสถาบันการศึกษาเองยังขาดองค์ความรู้ ข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริง การเผยแพร่และสร้างการรับรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังมีจำกัด รวมถึงภาคประชาชนและชุมชนต้องเรียนรู้และต่อสู้เรียกร้องไปพร้อม ๆ กัน ยังขาดกลไกมาตรการสนับสนุนที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กองทุนยุติธรรม มีระเบียบไม่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือกรณีเป็นคดีบุกรุกที่ดินสาธารณะ

### 3. เครื่องมือ กลไก มาตรการ เพื่อการบริหารจัดการ ทำให้สิทธิชุมชนปรากฏขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

“คู่มือว่าด้วยสิทธิชุมชน” จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิชุมชน ประเภทสิทธิ ช่องทาง วิธีการ ใครคือผู้ทรงสิทธิ ใครมีหน้าที่รับผิดชอบ ขั้นตอนวิธีการเป็นอย่างไร ภายในกรอบเวลาเท่าใด หากไม่ดำเนินการ ประชาชนหรือชุมชนมีสิทธิเรียกร้องอย่างไร

การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources – CPRs) ซึ่งความท้าทายเบื้องต้นคือการพัฒนาองค์ความรู้แก่ทุกภาคส่วน โดยภาควิชาการ และการปรับทัศนคติว่าประชาชนและชุมชนสามารถดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากสิทธิชุมชนรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างสมดุลและยั่งยืน หากหน่วยงานของรัฐส่วนกลางมอบบทบาทและกระจายทรัพยากรไปสู่ส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

แนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการร่วม (Co-Management Concept) นำมาประยุกต์ใช้ระหว่าง 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น โดยลดบทบาทส่วนภูมิภาค และภาคประชาชนและชุมชน โดยมีภาควิชาการสนับสนุนองค์ความรู้

### 4. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา ปฏิรูป เพื่อสิทธิชุมชนที่สมบูรณ์

การตรากฎหมาย และออกกฎ ระเบียบรองรับรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อพิจารณาจากประเด็นของประชาชนหรือชุมชน หรือให้เข้าไปร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย และกฎ ระเบียบดังกล่าว

การสร้างกลไกรองรับหมวด 3 รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกำหนดบทบาทหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเร็ว

การปรับบทบาทของภาควิชาการที่เน้นศึกษาโดยสหวิทยาการ (Inter-Disciplinary) ให้มากยิ่งขึ้น และเพิ่มบทบาทในการเผยแพร่และสร้างความรู้แก่ทุกภาคส่วน ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ให้รับทราบถึงสิทธิหน้าที่ และบทบาทที่ถูกต้อง เพื่อสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องชอบธรรม

หน่วยงานของรัฐต้องทบทวนบทบาทหน้าที่และภารกิจ และปรับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน โดยให้ประชาชนและชุมชนเป็น “หุ้นส่วน” (partnership) ร่วมอนุรักษ์ ดูแลรักษาฟื้นฟู รวมถึงได้ใช้ประโยชน์

จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และเข้าถึงสิทธิชุมชนรูปแบบอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือการคงความสมดุลและยั่งยืน

การจัดให้มีกลไก มาตรการเพื่อสร้างพันธมิตรในการแปรสิทธิชุมชนจากนามธรรม เป็นรูปธรรม โดยภาครัฐ ส่วนกลางเป็นฝ่ายสนับสนุน (มอบบทบาทหน้าที่ สนับสนุนงบประมาณ และทรัพยากร) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร่วมมือกับประชาชนในชุมชน ดำเนินโครงการ เช่น การจัดการน้ำ ตามแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วม หรือ CPRs และการสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่ภาคประชาชน โดยกองทุนยุติธรรม เพื่อให้สามารถใช้สิทธิต่อสู้คดีและเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

## ภาพบรรยากาศการสัมมนา













