

ชุมชนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน Local Community and the Participation in the Management of Natural Resources for Sustainable Use

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์
Udomsak Sinthipong

บทคัดย่อ

จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันที่ขาดประสิทธิภาพ และรัฐธรรมนูญได้รับรองให้ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุมชนท้องถิ่นจึงมีบทบาทที่สำคัญในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่อาศัยและต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีพ จึงมีความชอบธรรมที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน เพื่อให้คงไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: ชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วม การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ

Abstract

As the current management of natural resources are not efficient, and the Constitution affirms the rights of community to participate in conservation and the use of natural resources and environment, the local community has played an important role regarding natural resources and environmental management. The local people who live in such area with their life depending on natural resources should have the rights to participate in and engage with the State to manage and preserve natural resources in their local area in order to maintain the sustainable utilisation.

Keywords: Local Community, Participation, Management, Natural Resources

บทนำ

แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน มุ่งให้ความสำคัญกับภาคประชาชน และชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ พร้อมทั้งได้มีการพัฒนานโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ รวมทั้งกลไกของกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในการจัดการ ให้สอดคล้องกับแนวโน้มและพัฒนาการของการจัดการทรัพยากรในปัจจุบัน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่น อยู่ภายใต้บทบาทและภาระหน้าที่ขององค์กรชุมชน โดยมีจารีตประเพณีและข้อตกลงของชุมชนเป็นกลไกสำคัญที่ชุมชนใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

หากมองว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนย่อมมีความสามารถที่จะดูแลควบคุมวิถีการดำรงชีวิตของตนเอง ซึ่งเป็นสิทธิในชีวิตและปัจจัยการดำรงชีวิต ในกรณีดังกล่าว หากเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนโดยอ้อมมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรนั้นๆ ในการที่จะอนุรักษ์และจัดการ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ ได้รับการดูแลรักษาเพื่อใช้ประโยชน์ให้ยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นจึงมีความชอบธรรมที่จะมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน มากกว่าคนภายนอกชุมชนที่ไม่ได้เป็นผู้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐต้องยอมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการดังกล่าว เพื่อจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมในแง่ของการใช้ทรัพยากร การบำรุงรักษาและอนุรักษ์ ทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแย่งชิงทรัพยากร ตลอดจนปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนในท้องถิ่นอีกด้วย

สิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ชุมชนในความหมายดั้งเดิมหมายถึง “หมู่บ้าน กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) เช่น ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนเมือง ชุมชนประมง ชุมชนคริสต์ ชุมชนอิสลาม ฯลฯ แต่ในสังคมสมัยใหม่ปรากฏเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบใหม่ๆ มากมาย ทั้งนี้สมาชิกอาจมีได้อาศัยในอาณาบริเวณเดียวกัน แต่มีความผูกพัน

มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีชะตากรรมร่วมกัน โดยสมาชิกแต่ละคนนิยมตนเองว่าเป็นหนึ่งในวงสัมพันธ์นั้นและสังคมก็รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น เช่น ชุมชนแออัด ชุมชนคนพิการ ชุมชนอินเทอร์เน็ต ฯลฯ ดังนั้น “ชุมชน” จึงหมายถึง วงสัมพันธ์ในลักษณะที่ขยายออกไปดังกล่าวด้วย

ในความหมายทั่วไป คำว่า “ชุมชน” มีความหมายว่าการที่บุคคลจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำและจัดการเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยมิได้จำกัดอยู่กับอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์เท่านั้น ชุมชนจึงมีหลายลักษณะ ดังต่อไปนี้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544)

1. ชุมชนหมู่บ้าน เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ของคนที่รู้จักกันอย่างใกล้ชิด เป็นหน่วยทางสังคมขนาดเล็กที่เกิดขึ้นจากการที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้กัน ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะเป็นแบบครอบครัวหรือเครือญาติ มีการแลกเปลี่ยนและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงหน่วยสังคมขนาดเล็กสุดที่ทางราชการกำหนดให้เป็น “หมู่บ้าน” เป็นหน่วยทางการปกครองของทางราชการ

2. ชุมชนในฐานะขบวนการของสังคม เป็นการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์และกระบวนการในการจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันในการแก้ปัญหาส่วนรวม การรวมตัวกันจึงประกอบด้วยสมาชิกที่หลากหลาย ทั้งประชาชน ปักเเจก องค์กรอิสระสาธารณะประโยชน์ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน มีเครือข่ายการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางในประเด็นที่มีความสนใจร่วมกัน

3. ชุมชนในอุดมคติ เน้นความสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนมนุษย์ ไม่ได้ให้ความสัมพันธ์กับอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์หรือพื้นที่ มีการนำเสนอลักษณะชุมชนที่ควรจะเป็นชุมชนที่ดีหรือชุมชนในอุดมคติ ชุมชนจึงมีขนาดเล็ก แต่มีโครงสร้างที่แข็งแกร่ง เน้นการกระทำที่เต็มไปด้วยความร่วมมือร่วมใจ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นสังคมที่คนรู้จักกันอย่างใกล้ชิดและสนิทสนม

4. ชุมชนเสมือนจริง เป็นชุมชนรูปแบบใหม่ที่เกิดมาพร้อมกับเทคโนโลยี จึงไม่จำกัดอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์ แต่มีเครือข่ายที่เชื่อมโยงสื่อสารกันได้ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น รายการวิทยุเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น จึงเป็นชุมชนที่อาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ มีลักษณะที่เปิดกว้างให้กับสมาชิกทุกประเภทเป็นชุมชนที่ไร้พรมแดน

ความแตกต่างของลักษณะชุมชนขึ้นอยู่กับความเป็นชุมชนในเชิงพื้นที่หรือในเชิงกิจกรรม โดยที่ชุมชนหมู่บ้านเป็นการรวมตัวกันด้วยความจำเป็นพื้นฐานและยึดโยงอยู่กับพื้นที่ เช่น ชุมชนชายฝั่ง ในขณะที่ชุมชนอินเทอร์เน็ต เป็นเครือข่ายทางสังคมที่มีได้จำกัดขอบเขตในเชิงพื้นที่ เป็นการรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือกัน หรือแก้ปัญหาของส่วนรวม

1. ความหมายของสิทธิชุมชน

สำหรับความหมายของสิทธิชุมชนนั้น อาจพิจารณาได้จากคำอธิบายของผู้ทรงคุณวุฒิได้ ดังนี้

ไพโรจน์ พลเพชร (2547) อธิบายว่า “ชุมชนถือเป็นหน่วยทางสังคมประเภทหนึ่ง จึงย่อมที่จะมีสิทธิและอำนาจของตนเองได้ สิทธิชุมชน ดำรงอยู่ในทุกส่วนของวิถีชีวิตชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ระบบยุติธรรม ระบบสุขภาพ การศึกษา ประเพณี พิธีกรรม ฯลฯ ทั้งนี้ มีผู้ทดลองแบ่งสิทธิชุมชนเป็น 3 ด้านใหญ่ๆ คือ สิทธิการจัดการทรัพยากร สิทธิในอัตลักษณ์ และสิทธิในการพัฒนาและการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง มิติในเนื้อหาหลายด้านของชุมชนนี้ เป็นสิ่งบ่งบอกว่าชุมชนเป็นระบบสังคมระบบหนึ่ง ที่มีสิทธิและอำนาจในการดูแลจัดการตัวเอง”

ยศ สันตสมบัติ (2541) กล่าวว่า “สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพยากรสินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าไม้เท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชนทั้งหมดจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรร่วม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ชุมชนหลายแห่งมีกฎเกณฑ์อนุญาตให้แต่ละเฉพาะครัวเรือนที่แต่งงานใหม่และยากจนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตัดไม้เพื่อใช้ส่วนตัว ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะดีจะไม่ได้สิทธิอันนั้น”

ในขณะที่ ชลธิรา สัตยวัฒนา (2546) เห็นว่า “สิทธิชุมชน” เป็นอุดมการณ์ที่แนบแน่นกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนมาอย่างยาวนาน จากการใช้ชีวิตร่วมกันของชาวชุมชนที่ต้องพึ่งพาอาศัย ร่วมทุกข์ร่วมสุข เกิดความเอื้ออาทรและผูกพัน ความขัดแย้งแตกแยกที่เกิดขึ้นจะผลักดันให้มีการคิดค้นหาวิธีการจัดการภายในให้คล่องไป

ความเป็นไปของชุมชนในลักษณะดังกล่าว พัฒนาให้เกิด “กฎเกณฑ์” ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นข้อบัญญัติ

อันศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวชุมชนยึดถือร่วมกัน แฝงอยู่ในวิถีชีวิตชุมชน เกิดการผลิตซ้ำ และการพัฒนาเป็นแบบแผนที่แข็งแกร่ง ข้อบัญญัติดังกล่าวของชุมชนกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และคนกับสิ่งเหนือธรรมชาติ เป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับ “ขอบเขตอำนาจ” ที่สมาชิกแต่ละคนแต่ละฐานะพึงมี พึงได้รับท่ามกลางการดำเนินชีวิตด้วยกัน อำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ทุกคนยอมรับภายใต้ “คุณค่าที่ยึดถือร่วมกัน” เป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม ก็คือ “ระบบสิทธิ” ของชุมชนนั่นเอง

ความคิดเรื่อง “สิทธิ” และ “สิทธิชุมชน” ของแต่ละกลุ่มชน หรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่สามารถสืบสานจากชุมชนนั่นเอง โดยอาจวิเคราะห์จากระบบความเชื่อ ศาสนา จารีต ประเพณี พิธีกรรม ภาษา ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ฯลฯ รวมไปถึงวิถีชีวิตประจำวันและวงจรชีวิตนับแต่แรกเกิดจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่ก้นดูละเลยทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก โดยผู้อื่นยังคงมีสิทธิได้ตามระดับของการมีส่วนร่วมที่ลดหลั่นกันไปตามความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตและสังคม ตัวอย่างเช่น ชุมชนประมงชายฝั่งมีกฎเกณฑ์ที่อนุญาตชาวประมงในชุมชนมี “สิทธิหน้าบ้าน” ในการจับปลาในแหล่งประมงหน้าชุมชนก่อนบุคคลภายนอกชุมชน

หากวิเคราะห์ถึงนัยของสิทธิชุมชนจากมุมมองทางสังคมศาสตร์อื่นๆ “สิทธิชุมชน” เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างสมาชิกในชุมชน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนในเชิงกายภาพที่มีพื้นที่ร่วมกัน แต่อาจเป็นเครือข่ายในความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในรูปแบบใดๆ โดยมีเกณฑ์สำคัญคือ สมาชิกนิยามตนเองว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และสังคมก็รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ขัดแย้ง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนและนอกชุมชน โดยกำหนดเกณฑ์คุณค่าร่วมของชุมชนที่สมาชิกในชุมชนยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งเคลื่อนไหวผลักดันให้สังคมและรัฐยอมรับ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่รับรองอัตลักษณ์ ความชอบธรรม และเกณฑ์คุณค่าที่ชุมชนนั้นๆ ยึดถือ

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของสิทธิชุมชนในแง่มุมต่างๆ ได้ ดังนี้

1. สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อนและมีเนื้อหาหลากหลาย สิทธิเชิงซ้อน หมายถึง การดำรงอยู่ของสิทธิของหน่วยทางสังคมหลายหน่วยและสิทธิหลายแบบบนพื้นที่เดียวกัน เช่น ป่าหรือที่ดินที่อยู่ใน “สิทธิครอบครอง” ของรัฐ แต่ชุมชนมี “สิทธิในการจัดการ” ขณะที่ประชาชนมี “สิทธิ

การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์” การคำนึงถึงสิทธิเชิงซ้อน จะช่วยให้มีทางเลือกและความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544)

2. สิทธิชุมชนมีลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการ มิได้กีดกันการมีส่วนร่วมจากภายนอกชุมชน แต่ต้องการให้ภายนอกมาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุลในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิครอบครองเป็นเจ้าของอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนสิทธิปัจเจก และสิทธิรัฐที่เจ้าของใช้สิทธิตนเองกีดกันการเกี่ยวข้องจากภายนอกอย่างสิ้นเชิง เห็นได้จากกิจกรรมการจัดการป่าชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ เศรษฐกิจชุมชน หรือการฟื้นฟูอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ล้วนเป็นกิจกรรมที่ต้องการการสนับสนุนจากเครือข่ายท้องถิ่น ประชาสังคม และรัฐ อย่างไรก็ตาม ชุมชนก็ได้สร้างเงื่อนไข กติกาที่มีการควบคุมการใช้จากภายนอก และป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชน ซึ่งกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่ยั่งยืนดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการกีดกันคนภายนอกอาจจะเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือการแย่งชิงทรัพยากร หรือในโครงสร้างการจัดการทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม (กฤษฎา บุญชัย, 2542)

3. “สิทธิ” เป็นสองด้านของเหรียญ โดยด้านหนึ่งของเหรียญ คือ “อำนาจ” อีกด้านหนึ่งคือ “หน้าที่” ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ มีทั้งอำนาจ/หน้าที่ภายในชุมชน และอำนาจ/หน้าที่ระหว่างชุมชนกับภายนอก กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้มีอำนาจย่อมต้องมี “หน้าที่” หรือความรับผิดชอบเป็นของคู่กัน และหน้าที่นั้นก็มีฐานคิดที่มีศีลธรรม และความถูกต้องนั่นเอง ดังพบว่าในพิธีกรรมคำสอน วรรณคดี นิทานพื้นบ้าน มักมุ่งสอน “หน้าที่” แก่สมาชิกชุมชน หน้าที่ของคนหนึ่งจะเป็นตัวบ่งบอก “สิทธิ” ของอีกฝ่ายหนึ่งในความสัมพันธ์ไปพร้อมกัน (ชลธิรา สัตยาวัฒนา, 2546)

4. สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในบริบทโครงสร้างทางอำนาจในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน การรวมศูนย์อำนาจ หรือการครอบงำทางวัฒนธรรมโดยใช้วัฒนธรรมเดียว สิทธิชุมชนจึงเป็นการต่อสู้เพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจ สร้างตำแหน่งแห่งที่ให้ชุมชน ให้เกิดความเป็นธรรม และเคารพในความหลากหลาย โดยท้องถิ่นมีเสรีภาพในการกำหนดกติกา วิถีชีวิต เศรษฐกิจ และแบบแผนการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมของตน ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย นัยของสิทธิชุมชนดังกล่าวจึงมีความลึกซึ้งกว้างขวางกว่าคำว่า “การกระจายอำนาจ” “การมีส่วนร่วม” “ประชาสังคม”

และ “ธรรมรัฐ” ซึ่งเป็นคำที่รัฐหยิบมาใช้โดยขาดจิตวิญญาณเพื่อประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง (กฤษฎา บุญชัย, 2542)

5. สิทธิชุมชนในกระบวนการด้านนิติศาสตร์ สิทธิชุมชนถือเป็นระเบียบกฎหมายระดับชุมชน ซึ่งเป็นกฎหมายแบบจารีตประเพณี และมีบทบาทสำคัญต่อการยึดถือปฏิบัติในวิถีชุมชนทั่วไป โดยในหลายกรณียังมีอิทธิพลสูงกว่าระเบียบกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย แต่การเกิดขึ้นของรัฐชาติยังผลให้รัฐและสังคมให้ความสำคัญและความชอบธรรมเฉพาะต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทิศทางที่ควรจะเป็นในปัจจุบัน คือ ต้องรื้อฟื้นและส่งเสริมระเบียบสังคมชุมชนตามจารีตประเพณีให้เข้มแข็งขึ้น มิฉะนั้นแล้ว ระบบนิติศาสตร์จะกลายเป็นสิ่งที่ละเมิดสิทธิของชุมชนเสียเอง (เสนห์ จามริก, 2542)

6. ความเป็นพลวัตของสิทธิชุมชน ระบบสิทธิหรือแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจทั้งภายในชุมชนและระหว่างชุมชนกับภายนอกนั้น มีลักษณะของการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง และการปรับดุลความสัมพันธ์เชิงอำนาจกันอยู่ตลอดเวลาในรูปของการสร้างข้อตกลงใหม่ หรือกติกาใหม่ด้านหนึ่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมที่ยั่งยืนในการดำรงอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน อีกด้านหนึ่งเพื่อให้ชุมชนอยู่รอดมีความมั่นคงและมีศักดิ์ศรีในการอยู่ร่วมกับสังคมภายนอก ดังนั้น จึงมีการปรับเปลี่ยนข้อตกลงร่วมของคนภายในชุมชนตามบริบทของความเปลี่ยนแปลงของฐานทรัพยากร ระบบการผลิต วัฒนธรรม ความเชื่อ และปัจจัยอื่นๆ ภายในชุมชน ซึ่งอาจเกิดจากความเปลี่ยนแปลงจากภายในหรือความท้าทายจากปัจจัยภายนอก หรือดุลอำนาจระหว่างชุมชนกับสังคมภายนอก รัฐและทุนที่ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาด้วยกระบวนการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ต่อสู้ ต่อรองของแต่ละฝ่ายเช่นกัน

2. สิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมาย

“สิทธิชุมชน” มีประเด็นให้พิจารณาในแง่มุมต่างๆ เพื่อให้ได้ความชัดเจน ดังต่อไปนี้

2.1 สิทธิชุมชนในระดับสากล

(1) Indigenous Community

กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ความหมายของ Indigenous Community หรือ “ชนพื้นเมือง” ไว้ว่า หมายถึงประชาชนซึ่งได้อาศัยอยู่ในแผ่นดินใดแผ่นดินหนึ่งมาก่อนที่จะมีการยึดครองเป็นอาณานิคม และเป็นผู้ซึ่งมีความแตกต่างทางสังคมก่อนที่จะมีการปกครองดินแดนเหล่านั้น

ชนพื้นเมืองมีความต้องการดูแลรักษาที่ดิน ปกป้องภาษา และส่งเสริมวัฒนธรรมของตนเอง โดยชนพื้นเมืองบางกลุ่มพยายามรักษาระบบนิเวศประเพณีของตนเองตามวิถีชีวิต

การเป็น Indigenous Community มีองค์ประกอบ โดยสรุปได้ ดังนี้

1) ประชาชนซึ่งได้อาศัยอยู่ในแผ่นดินใดแผ่นดินหนึ่งมาก่อน (ก่อนที่จะรัฐจะเปลี่ยนแปลงบางอย่างบนแผ่นดินนั้น)

2) เป็นผู้มีความแตกต่างทางสังคม (ก่อนที่จะรัฐจะเข้ายุ่งเกี่ยวกับดินแดนนั้น)

3) มีความต้องการดูแลรักษาที่ดิน ปกป้องภาษา และส่งเสริมวัฒนธรรมของตนเอง

4) มีความพยายามรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีของตนตามวิถีชีวิตที่มีมาแต่เดิม

(2) ตัวอย่างการพิทักษ์สิทธิของชนพื้นเมือง

โดยทั่วไปแนวคิดที่เอื้อประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อย มักถูกต่อต้านโดยรัฐบาลของชาติต่างๆ เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อบูรณภาพของรัฐและอำนาจอธิปไตย คำถามของชนพื้นเมืองต่อการที่สิทธิในอำนาจอธิปไตยอาจแผ่ขยาย คุกคามวิถีแห่งความรู้ การสร้างสรรค์ และการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้มีคำพิพากษาในคดี Lubicon Lake Band v. Canada (1990) โดยตัดสินว่า รัฐบาลแคนาดาได้อนุญาตให้บริษัทเอกชน ทำสัมปทานป่าไม้ และสำรวจแร่และขุดหาน้ำมันในเขตของชนเผ่า Lubicon ซึ่งชนเผ่านี้ นำโดยหัวหน้าเผ่า คือ นาย Ominayak ได้อ้างสิทธิว่าได้อยู่บนพื้นที่บริเวณทะเลสาบลูบิคอนมาอย่างยาวนานจนจำไม่ได้ และได้รับการปฏิบัติ ตามวิถีจารีตประเพณี ศาสนา โครงสร้างการปกครอง และการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

คณะกรรมการฯ เห็นว่า เป็นกรณีละเมิดสิทธิของชนกลุ่มน้อย รวมถึงสิทธิของปัจเจกชน สิทธิในการร่วมกับบุคคลอื่นในกลุ่ม ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ กิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม ดังนั้น รัฐบาลแคนาดาจึงต้องจ่ายค่าชดเชยให้ชนเผ่าลูบิคอน เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

ศาลสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอเมริกาใต้มีคำพิพากษาในคดี Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay (2005) โดยตัดสินว่า ในปี ค.ศ. 1980 The Choco Region ได้อ้างสิทธิเหนือพื้นดินบริเวณเมือง Pozo Colorado ของชนพื้นเมือง Yakye แล้วทำการเคลื่อนย้ายชนพื้นเมืองออกจากพื้นที่ เพื่อเปิดให้มีการสัมปทาน ต่อมา มี

บริษัทต่างๆ เข้ามาสัมปทาน ซึ่งชนพื้นเมือง Yakye ก็ได้ฟ้องต่อศาลปารากวัยเพื่อเรียกร้องสิทธิที่เคยครอบครองที่ดินดังกล่าวมาแต่บรรพบุรุษ ศาลปารากวัยยกคำร้องดังกล่าว

ศาลสิทธิมนุษยชนฯ ตัดสินให้รัฐบาลปารากวัยรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองในการเป็นเจ้าของที่ดินที่สืบทอดตามจารีตประเพณี (Traditional Land)

2.2 สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญของไทย

แม้ประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศภาคพื้นยุโรปเป็นสำคัญ ในขณะที่รัฐธรรมนูญทางยุโรปสามารถออกกฎหมายที่สอดคล้องกับชุมชนได้ เพราะประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ แต่ไทยยังมีกฎหมายที่เป็นการละเมิดสิทธิของชุมชนอยู่ โดยเฉพาะกฎหมายป่าไม้ต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าไม้ พ.ศ. 2481 (กรณีกันเขตป่า-มีการสำรวจ) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าไม้ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (กรณีกันเขตป่า-มีการประกาศให้ทราบ)

ต่อมามีการรับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเรื่องของสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 66 สิทธิ ในการอนุรักษ์ การมีส่วนร่วมในการจัดการ และการใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 67 สิทธิ ที่จะมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

หลักการของมาตรา 66 เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจอร่วมกับรัฐ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยที่การจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นจักต้องคำนึงถึง ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต อาทิ การทำประมงพื้นบ้าน การทำเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ รวมทั้ง ประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ เช่น การบวชป่า และการสืบชะตาของแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อการใช้ประโยชน์ การควบคุมดูแล และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล หลักการดังกล่าวเป็นการยอมรับแนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” (Community Right) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยมีวิถีชีวิตร่วมกันในพื้นที่เดียวกันอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มแรกมีการรวมกันเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกันและ

พัฒนาขึ้นเป็นชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวนี้

หลักการของมาตรา 67 เป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไปที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวไว้ สิทธิในมาตรานี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดเรื่อง สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ว่า “มนุษย์นั้นมีสิทธิพื้นฐานในธรรมชาติที่ได้คุณภาพ ในแสงแดดที่ระยิบระยับ ในน้ำและอากาศที่บริสุทธิ์ ในธรรมชาติป่าเขาที่สวยงามและหลากหลาย” (แก้วสรร อติโพธิ์, 2541) สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเท่านั้น ไม่รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อาทิ สิ่งแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรม เป็นต้น

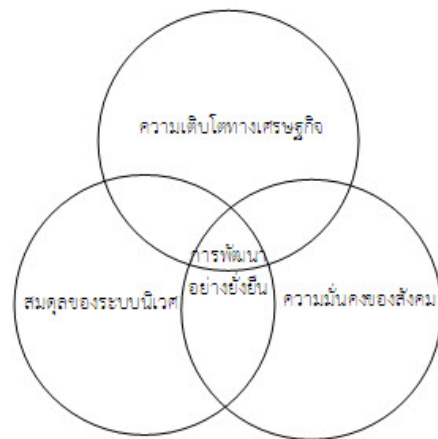
นอกจากจะให้การรับรองสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นแล้ว มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ยังให้หลักประกันว่า สิ่งแวดล้อมที่ติดนั้นจะไม่ถูกทำลายลงอันเป็นผลมาจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียก่อน และโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องจนมีข้อยุติเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

1. ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Earth Summit ในปี ค.ศ. 1992 ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล เป็นจุดเริ่มต้นของการตระหนักถึงความสำคัญของความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต่อการจัดการทรัพยากรในแง่มุมต่างๆ อาทิ ช่วยลดปัญหาความยากจนด้วยการยกฐานะความเป็นอยู่ของผู้คนให้สูงขึ้นโดยตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และช่วยให้การพัฒนาและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินไปพร้อมกันได้ ในระหว่างการประชุมดังกล่าว กลุ่มประเทศ

กำลังพัฒนา ได้ยกประเด็นความกังวลเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้นในที่ประชุมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบัน โดยยังคงศักยภาพเพื่อสนองต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไป” การพัฒนาอย่างยั่งยืนให้ความสำคัญเรื่องสังคมวิทยา นิเวศวิทยา และเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสวัสดิการสังคมของมนุษย์ การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นั้น จำเป็นต้องดำเนินการในแนวทางของการบูรณาการปัจจัยต่างๆ เข้าด้วยกัน อาทิ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจ กฎหมายและบุคลากร โดยคำนึงถึงปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ การรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของสังคม ซึ่งถือเป็น 3 เสาหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังปรากฏในภาพที่ 1 เสาหลักดังกล่าวต้องมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม โดยมีการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (United Nation, 1992)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน
ที่มา: Ribol (2002)

แนวคิดเรื่องปัจจัยหลัก 3 ประการข้างต้น สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับติดตามผลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนในกรณีนี้ได้ โดยการติดตามผลที่ว่านี้ ได้แก่ การกำหนดหลักการ กลยุทธ์และตัวชี้วัด โดยพิจารณาได้ดังนี้

หลักการ: หมายรวมถึงความรวมถึงข้อมูลหรือกฎหมายขั้นพื้นฐานที่ใช้เพื่อการให้เหตุผลต่อการดำเนินการใดๆ ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่หลักการนี้เป็นการกำหนดกรอบทั่วไป และแนวทางการดำเนินการที่ริเริ่มโดยชุมชน รวมถึงมาตรฐานขั้นต่ำของมาตรการทรัพยากรนั้น

กลยุทธ์: เป็นการกำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมถึงการกำหนดองค์ประกอบและแง่มุมต่างๆ ของการดำเนินการ รวมทั้งการให้ความหมายและขยายความหลักการ

ตัวชี้วัด: คือ องค์ประกอบหรือความแปรผันของระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติ หรือระบบการจัดการที่ใช้หลักการของการพัฒนายั่งยืนของทรัพยากร ตัวชี้วัดอาจเป็นในเชิงคุณภาพ หรือเชิงปริมาณก็ได้ กลยุทธ์และตัวชี้วัดจะกำหนดภาพรวมของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเกี่ยวกับทิศทางสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือประเมินผลสำเร็จของวัตถุประสงค์ของนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติด้วย

2. ตัวอย่างของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

2.1 การจัดการร่วมในทรัพยากรป่าไม้

ป่าไม้ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในกรณีต่างๆ ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ตามรายงานของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Conference on Environment and Development: UNCED) ในปี ค.ศ. 1992 พบว่าป่าไม้หลายแห่งของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ในเขตร้อนได้รับการจัดการอย่างไม่ถูกต้อง ไม่มีการกำหนดแนวเขตระหว่างพื้นที่ป่าที่ต้องดูแลรักษา กับพื้นที่การใช้ประโยชน์ได้อย่างชัดเจนเหมาะสม มีการบุกรุกพื้นที่ป่าอย่างกว้างขวาง และนำไม้มาใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสม พื้นที่ป่าหลายแห่งถูกเปิดกว้างในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สำหรับบุคคลทั่วไปได้อย่างเสรีไม่จำกัดสถานที่และเวลา อย่างไรก็ตาม คนในชุมชนท้องถิ่นที่ถือเป็นผู้ร่วมจัดการพื้นที่ป่าในท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับป่าและมีวิถีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับป่า ย่อมมีความชอบธรรมในการเข้าร่วมจัดการพื้นที่ป่าในท้องถิ่นของตน

การจัดการพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืนโดยชุมชนนั้น ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกๆ ระดับของการจัดการ ตั้งแต่การจัดทำแผน การดำเนินการตามแผน และการติดตาม

ผลการดำเนินการนั้น การจัดการพื้นที่ป่านี้โดยทั่วไป จะเป็นการดำเนินการจากระดับชุมชนโดยการจัดทำแผนระดับย่อยของชุมชนต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นในทุกแง่มุมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการติดตามผลการดำเนินการตามแผนนั้น การติดตามผลการดำเนินการในที่นี้มักเป็นการดำเนินการที่ไม่ซับซ้อน โดยอาจใช้มาตรการทางสังคมหรือทางวิทยาศาสตร์อย่างง่ายที่มีประสิทธิภาพที่กระทำโดยชุมชน

การจัดการป่าไม้จึงเป็นงานที่ทำหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการจัดการพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืน โดยการให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และรักษาคุณค่าของทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าไม้ ซึ่งเป็นแหล่งที่สร้างความมั่นคงด้านอาหารให้กับผู้คนในทุกสาขาอาชีพ ในแง่ของการจัดการป่าไม้สามารถนำแนวคิดเรื่อง 3 เสาหลักของการพัฒนายั่งยืนมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืนได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อการรักษาพื้นที่ป่า โครงสร้างและระบบนิเวศที่สมบูรณ์ของป่าไม้

ในประเทศอินเดียได้มีการจัดทำนโยบาย National Forest Policy ในปี ค.ศ. 1988 ที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดการที่หลากหลาย (Ministry of Environment and Forest, Government of India, 1988) โดยทั่วไปหน่วยงานด้านป่าไม้ของรัฐจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าไม้ของชาติเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม ภายใต้การจัดการโดยรัฐดังกล่าว พบว่าป่าไม้กลับถูกทำลายและเสื่อมสภาพลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้เหล่านั้น ดังนั้น การให้ความรู้หรือข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สำหรับการจัดการป่าไม้เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นความคุ้มค่าและจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวคิดเรื่อง 3 เสาหลักของการพัฒนายั่งยืนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนโยบายดังกล่าว รัฐบาลอินเดียยังได้กำหนดนโยบายให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจัดการดูแลรักษาป่าไม้ร่วมกับรัฐตามกฎหมายชื่อ Joint Forest Management Resolution หรือ JFM โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (JFM Committees) จำนวน 106,482 ชุดกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีอำนาจหน้าที่จัดการป่าไม้ในประเทศครอบคลุมพื้นที่ป่ากว่า 22 ล้านไร่ (Ministry of Environment and Forest, Government of India, 2011) กระบวนการจัดการดังกล่าวยังใหม่สำหรับคนในท้องถิ่นของอินเดีย ที่ได้อยู่อาศัย

ในพื้นที่นั้นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น หน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่จึงต้องรับรู้ถึงกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของท้องถิ่น และเคารพต่อสิทธิในจารีตประเพณี และวัฒนธรรมรวมถึงคุณค่าของสิ่งเหล่านั้นในชุมชนด้วย

มาตรการภายใต้ JFM เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่ความสำเร็จตามแนวคิดเรื่อง 3 เสาหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการจัดการพื้นที่ป่าได้ โดยหน่วยงานภาครัฐและชุมชนท้องถิ่นต้องร่วมกันจัดการพื้นที่ป่าเพื่อสงวนรักษา และจัดการทรัพยากรอันทรงคุณค่านี้ ในขณะที่ชุมชนย่อมจะได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เป็นการตอบแทน ในการดำเนินการตาม JFM รัฐบาลอินเดียได้ออกกฎระเบียบกำหนดรายละเอียดแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงการนำของป่าที่เป็นผลิตภัณฑ์จากป่ามาดำเนินการในทางพาณิชย์ ส่งผลต่อการพัฒนาตลาดสินค้าที่ได้จากผลผลิตของป่า อย่างไรก็ตาม แนวทางการดำเนินมาตรการตาม JFM นี้ มีความแตกต่างกันตามสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ฐานทรัพยากรสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม รวมถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของสภาพป่าแต่ละแห่ง ผลจากการดำเนินการร่วมกันของคณะกรรมการร่วม และรัฐบาลท้องถิ่น ทำให้มาตรการ JFM ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นและวางรากฐานในรูปของการจัดการพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืนในอินเดียได้อย่างประสบความสำเร็จและเป็นรูปธรรม

2.2 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชน

สำหรับชุมชนท้องถิ่นชาวเลในภาคใต้ของประเทศไทย สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเครือญาติและประกอบอาชีพเหมือนกัน คือ การทำประมงทะเลพื้นบ้านซึ่งจะมีลักษณะรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนโดยการสร้างบ้านเรือนอยู่ใกล้กันเป็นแนวยาวบริเวณริมหาดหัวแหลมติดทะเลเพื่อให้สะดวกต่อการขึ้นลงเรือและออกทะเลไปทำประมง เช่น ที่ซึ่งอยู่ติดกับชายฝั่ง หรือปากอ่าวทะเลที่กันคลื่นลมทะเลในหน้ามรสุม การตั้งถิ่นฐานบนฐานจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็น “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาแต่โบราณ นับเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบด้านการเรียนรู้ปรับตัวกับธรรมชาติและด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนจัดความสัมพันธ์เรื่องถิ่นที่อยู่ให้ง่ายและสะดวกในการแสวงหาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

ชุมชนท้องถิ่นมีรูปแบบในการทำประมงเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล พร้อมทั้งมีหน้าที่ในการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทะเลให้คงอยู่ได้ ดังนี้ (ยศ สันตสมบัติ, 2541)

1. การจับเฉพาะสัตว์ทะเลที่โตเต็มวัย โดยใช้เครื่องมือที่ออกแบบเพื่อจับสัตว์น้ำตัวโต เช่น อวนตาห่าง ลอบตาห่าง เป็นต้น และการใช้เครื่องมือในการทำประมงเพื่อจับสัตว์ทะเลเฉพาะอย่าง เช่น อวนดักกุ้ง อวนล้อมปลาหู อวนปลาจะละเม็ด อวนปลาเกลา อวนปลากะบอก เป็นต้น การจับเฉพาะสัตว์น้ำดังกล่าวยังไม่เป็นการทำลายวงจรการขยายพันธุ์ของสัตว์ทะเลนั้น

2. การจับสัตว์ทะเลตามเวลาและฤดูกาล การจับสัตว์น้ำในกรณีนี้เป็นภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติของสัตว์ทะเลที่ขึ้นหรือเข้ามาในน่านน้ำชายฝั่งนั้นตามฤดูกาล กล่าวคือ ช่วงฤดูกาลปกติจะจับปลาเป็นหลัก ช่วงมรสุมคลื่นลมแรงจับปลาไม่ได้ แต่เป็นช่วงเวลาที่กุ้งขึ้นจากน้ำ หรือหากินบนผิวน้ำ และช่วงเวลาของวันก็เป็นปัจจัยสำคัญ เช่น ปลาหูจะขึ้นมากตอนใกล้มืดหรือใกล้รุ่ง เป็นต้น

3. การจับสัตว์น้ำตามสภาพการณ์ของทะเล โดยที่การจับสัตว์ทะเลที่อยู่ในน้ำนั้นไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพปัจจัยของภูมิอากาศแวดล้อม โดยสังเกตจากลักษณะการไหลของน้ำ ระยะห่างจากชายฝั่งบริเวณตรงไหนที่พบสัตว์ทะเลชนิดต่างๆ ลักษณะตามสภาพการณ์ของธรรมชาติเช่นนี้เป็นผลให้สัตว์ทะเลแต่ละชนิดมีเวลาพื้นตัวและไม่ได้ถูกไล่ล่าตลอดทั้งปี

4. การจับสัตว์น้ำที่คำนึงถึงความพอเพียง ทั้งนี้การทำประมงทะเลพื้นบ้านใช้วิถีชีวิตอยู่กับธรรมชาติและการทำประมงเพื่อทำมาหากินเลี้ยงชีพและแบ่งปันกันโดยไม่ได้มุ่งหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยใช้แรงงานในครัวเรือนหรือในชุมชนท้องถิ่น เรือที่ใช้ทำการประมงนั้นทำโดยไม้เนื้อแข็งมีน้ำหนักเบา เครื่องมือในการจับสัตว์ทะเลก็ออกแบบง่ายๆ โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทำมาจากวัสดุในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นยังมีความเหนียวแน่นในเอกลักษณ์ของการทำประมงที่คำนึงถึงความพอเพียงในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และคำนึงถึงการรักษาท้องทะเลอันเปรียบเสมือนบ้านของพวกเขาไว้ให้ลูกหลานได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

รูปแบบการทำประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท้องถิ่นนี้ มีความสัมพันธ์กับระบบคุณค่าที่คนในชุมชนมีต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การให้คุณค่าดังกล่าวได้พัฒนาเป็นกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีในการกำหนดความ

สัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งได้สร้างระบบในการควบคุมการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้านเรียกว่าระบบอำนาจชุมชนในการควบคุมการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบควบคุมจัดการทรัพยากรที่เป็นฐานของวิถีชีวิตความอยู่รอดของชุมชน โดยการเรียนรู้ ทำความเข้าใจ และปรับให้เข้ากับสภาพทางธรรมชาติของทรัพยากรทางทะเล โดยจัดความสัมพันธ์ให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เพื่อให้ทรัพยากรดังกล่าวมีความยั่งยืนคงอยู่กับท้องถิ่นตลอดไป

การที่ชุมชนท้องถิ่นยังคงสามารถรักษากฎเกณฑ์จารีตประเพณี และพัฒนาระบบความรู้ให้สอดคล้องกับธรรมชาติก็เพราะระบบอำนาจชุมชน กล่าวคือ ชุมชนมีระบบสิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม และมีระเบียบกฎเกณฑ์ของตนเองควบคุมดูแลให้คนในชุมชนปฏิบัติตามหลักการที่กำหนด ดังนี้

1. สิทธิในการใช้ทะเลโดยเท่าเทียมกัน ทุกคนในชุมชนสามารถทำการประมงในพื้นที่ทะเลบริเวณใดก็ได้ เป็นสิทธิของผู้มาก่อนภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องการใช้ประโยชน์ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในการทำประมงชั่วคราว เมื่อเลิกทำแล้วก็ต้องคืนให้ชุมชน และคนอื่นในชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะทำประโยชน์ต่ออีกก็ได้โดยใช้หลักการเดียวกัน

2. การทำประมงต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมของทะเล เพราะทรัพยากรทางทะเลถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ทุกคนจะต้องดูแลรักษาไว้สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามกติกาของส่วนรวม ชุมชนท้องถิ่นจะใช้เครื่องมือทำประมงที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ดังเช่นการใช้เครื่องมือที่มุ่งจับสัตว์น้ำที่โตเต็มวัยเพื่อปล่อยให้สัตว์น้ำขนาดเล็กมีโอกาสเติบโตตามธรรมชาติ เป็นการรักษาวงจรการขยายพันธุ์และระบบนิเวศของสัตว์น้ำ แสดงให้เห็นถึงการปลูกฝังแนวคิดการอนุรักษ์และบำรุงรักษาสภาพธรรมชาติของทะเลให้อยู่กับวิถีชีวิตของท้องถิ่น

3. การปลูกฝังแนวคิดในการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนด้วยการไม่ทำลายพันธุ์สัตว์ทะเลที่ไม่ใช่สัตว์สำหรับการทำประมง เช่น โลมา พะยูน และที่สำคัญ คือ แนวคิดที่ต้องเคารพวงจรชีวิตของสัตว์ทะเลที่เปรียบเสมือนเป็นห่วงโซ่อาหารโดยไม่ทำลายวงจร กล่าวคือ การไม่ทำลายปลาตัวเล็กซึ่งเป็นอาหารของปลาตัวใหญ่ ไม่ทำลายปะการังเพราะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ไม่ทำลายป่าชายเลนเพราะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลจำนวนมาก และเป็นแหล่งอาหารของสัตว์ทะเลเหล่านั้น

4. การทำประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นการทำงานแบบพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือแบ่งปันซึ่งกันและกัน ทั้งในเรื่องวิธีการทำประมงที่จะต้องออกเรือไปเป็นกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน วิธีการจับสัตว์บางชนิด เช่น อวนปลาจะต้องใช้กำลังแรงงานคนช่วยเหลือกัน และเมื่อได้ปลามาแล้วก็จะนำมาแบ่งปันกัน หรือเจ้าของเรือจ่ายเป็นค่าแรงตอบแทนให้กับแรงงาน นับเป็นวิถีชีวิตชาวประมงทะเลพื้นบ้านที่อยู่ร่วมกันด้วยการแบ่งปันเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน

สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงไม่ได้สัมพันธ์กับระบบคุณค่าที่คนมีต่อทรัพยากรในฐานที่เป็นแหล่งในการทำมาหากินร่วมกันเท่านั้น แต่มองทรัพยากรทางทะเลว่าเป็นสมบัติของพระเจ้า การให้คุณค่าดังกล่าวได้แสดงออกด้วยการที่ชุมชนมีกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยการไม่ทำลายทรัพยากรดังกล่าว เนื่องจากเชื่อว่าเป็นการละเมิดสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งเชื่อว่าจะไม่เพียงจะถูกสิ่งศักดิ์สิทธิ์ลงโทษเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการละเมิดกฎหมายของสังคมอีกด้วย ซึ่งจะมีผลตามมาถึงการถูกแทรกแซงและสภาพบังคับด้วยรูปแบบวิธีการต่างๆ ของคนในชุมชน

unสรุป

ชุมชนอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดความสัมพันธ์ในลักษณะที่ถือได้ว่าเป็น “สิทธิชุมชน” ที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงองค์ประกอบด้านอำนาจของชุมชนในการจัดการดูแลการใช้ทรัพยากรดังกล่าวในด้านอำนาจของชุมชนนั้นพบว่า ชุมชนสามารถจัดระเบียบความสัมพันธ์ในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ *ประการแรก* ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้มาก่อน *ประการที่สอง* ให้ความสำคัญกับการครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ *ประการที่สาม* ให้ความสำคัญกับการครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และ*ประการสุดท้าย* ให้ความสำคัญกับสิทธิโดยไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น ทั้งนี้โดยที่สิทธิดังกล่าวมีความสลับซับซ้อนหรือมีความยืดหยุ่น เช่น สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์จะใช้ได้เพียงระยะสั้นๆ ในขณะที่สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์สามารถครอบครองได้ยาวนานค่อนข้างถาวรและสามารถสืบทอดทางมรดกได้ หรือสิทธิบางอย่างบุคคลอื่นสามารถร่วมใช้ได้ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญชัย. (2542). *ประชาสังคม: พื้นที่สาธารณะที่ประชาชนจัดการกันเอง*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- แก้วสรร อติโพธิ. (2541). *สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.
- ชลธิรา สัตยาวัฒนา. (2546). รัฐ ชุมชน และนโยบายการจัดการทรัพยากร. ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บก.) *พลวัตรของชุมชน* (น. 34). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ไพโรจน์ พลเพชร. (2547). *สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ยศ สันตสมบัติ. (2541). *สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.
- เสน่ห์ จามริก. (2542). การสร้างภูมิปัญญาเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรม. *บทบัญญัติ*, 55(1), 4-5.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). *พลวัตรในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Lubicon Lake Band v. Canada. U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990)
- Ministry of Environment and Forest. Government of India. (1988). *National forest policy*. New Delhi: Author.
- Ministry of Environment and Forest. Government of India. (2011). *Report to the people on environment and forests 2009-2010*. New Delhi: Author.
- Ribol, J. C. (2002). *Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation*. Washington, DC: World Resource Institute Press.
- United Nation. (1992). Rio declaration on environment and development. In *Report of the United Nations Conference on environment and development* (pp. 27-28). Rio de Janeiro: Author.
- Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay. IACHR Series C no. 125, IHR 1509 (IACHR 2005).

Translated Thai References

- Atibodhi, K. (1998). *Environment in the constitution*. Bangkok: Department of Environmental Quality Promotion. (in Thai).
- Boonchai, K. (1999). *Civil society: Public land for people management*. Bangkok: n.p. (in Thai).
- Jarmarik, S. (1999). Creating wisdom for justice development. *Botbundhit Journal*, 55(1), 4-5. (in Thai).
- Kanjanapand, A. (2001). *Natural resources management dynamics: Visions and policy*. Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai).
- Polpetch, P. (2004). *Rights, liberty and human dignity*. Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai).
- Santasombat, Y. (1998). *Community rights: Natural resources decentralization*. Bangkok: Local Development Institute. (in Thai).
- Satyawatana, C. (2003). *State, community and natural resources policy*. In A. Kanjanapand (ed.), *Community dynamics* (p. 34). Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai).
- The Royal Institute. (2003). *The Royal Institute dictionary 1999*. Bangkok: Nanmeebooks Publication. (in Thai).