



ไร่หมุนเวียน
(ถ่ายภาพโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพบุลย์ เฮงสุวรรณ)

จากป่าไม้สังคมสู่โฉนดชุมชน: พัฒนาการและข้อท้าทายแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน ในการจัดการป่าไม้และที่ดิน

From Social Forestry to Communal Land Title:
Evolution and Challenges of Community Rights
in Forest and Land Management Concept

เบญจรัตน์ แซ่ฉั่ว
Bencharat Sae Chua

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล นครปฐม 73170
Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University,
Nakorn Pathom 73170 Thailand

*Corresponding author E-mail: benonn@gmail.com

Received: April 14th, 2023

Revised: October 25th, 2023

Accepted: December 25th, 2023

Abstract

The community rights in resource management concept has been advocated for more than three decades in Thailand, mainly through the struggles of forest-dwelling communities and those in land-related conflicts with the state. Although community rights have been enshrined in the constitution since 1997, there is limited progress in enforcing and entrenching the concept. This article traces the evolution of the idea of community rights from both an ideological and social movement strategic perspectives, from the concept of social forests and community forests to the concept of community rights and communal land title. The article reviews the challenges the concept of community rights faced over the past three decades. It argues that the advocacy of community rights concepts based on pre-existing cultural traditions in the management of resources of the community may not be able to respond to community dynamics and the diverse needs of different communities.

Keywords: Community Rights, Community Forest, Communal Land Title

บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้รับการผลักดันมากกว่าสามทศวรรษในประเทศไทย โดยผ่านการเรียกร้องของชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าและที่เผชิญความขัดแย้งในด้านที่ดินกับรัฐ แม้สิทธิชุมชนจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี 2540 แต่ความคืบหน้าในการบังคับใช้และการทำให้แนวคิดตั้งมั่นยังเป็นไปอย่างจำกัด บทความชิ้นนี้ทบทวนประวัติความคิดเรื่องสิทธิชุมชนทั้งจากมุมมองเชิงอุดมการณ์และเชิงยุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหวของประชาชน ตั้งแต่แนวคิดเรื่องป่าไม้สังคมและป่าชุมชน สู่นโยบายเรื่องสิทธิชุมชนและโฉนดชุมชน บทความทบทวนว่ากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนเผชิญข้อท้าทายอย่างไร และเสนอ

ว่าแนวคิดที่อิงอยู่บนฐานความเชื่อเรื่องวัฒนธรรมประเพณีในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่แล้วของชุมชน อาจจะไม่สามารถตอบสนองต่อเงื่อนไขชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไปและความต้องการที่หลากหลายของชุมชนต่าง ๆ ได้

คำสำคัญ: สิทธิชุมชน, ป่าชุมชน, โฉนดชุมชน

บทนำ

แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ เป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการต่อเนื่องมาในสังคมไทยนับได้ตั้งแต่ทศวรรษ 1970-1980 และป่าชุมชนในช่วงทศวรรษ 2520-2530 เรื่อยมาจนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาจนถึงข้อเสนอเรื่องโฉนดชุมชนที่มีการผลักดันจนออกมาเป็นแนวปฏิบัติจริงในช่วงทศวรรษ 2550 พัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนเหล่านี้ก่อร่างขึ้นมาจากข้อเสนอและการเคลื่อนไหวผลักดันของขบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งเรื่องที่ดินและป่ากับรัฐ โดยการสนับสนุนจากนักวิชาการและนักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ที่พัฒนาขึ้นมาจากฐานคิดแบบชุมชนนิยมผนวกกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ทำให้กรอบคิดเรื่องสิทธิชุมชนในสังคมไทยมีลักษณะเป็นทั้งแนวคิดเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง พร้อมไปกับการนำเสนอประเด็นเชิงยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาของพื้นที่ที่มีความขัดแย้งด้านทรัพยากร

บทความชิ้นนี้จะย้อนรอยประวัติความคิดเรื่องสิทธิชุมชนจากมุมมองทั้งด้านแนวคิดและการยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา โดยพิจารณาถึงข้อท้าทายในการทำให้นโยบายสิทธิชุมชนได้รับการรับรองเป็นรูปธรรม และข้อท้าทายของแนวคิดในการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนที่หลากหลายและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิถีชีวิตและการผลิตทางการเกษตรไป บทความแบ่งการพิจารณาพัฒนาการแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในสังคมไทยเป็นสามช่วงสำคัญๆ คือ ช่วงก่อร่างความคิดจากแนวคิดเรื่องป่าไม้สังคมและป่าชุมชนสู่แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน ช่วงการสถาปนาให้สิทธิชุมชนได้รับการรับรองเป็นหลักกฎหมาย และช่วงการผลักดันแนวคิดสิทธิชุมชนผ่าน

การเรียกร้องเรื่องโฉนดชุมชน โดยตั้งคำถามหลักๆ ว่ากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนเผชิญข้อท้าทายอย่างไร เมื่อได้รับการสถาปนาเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับแล้ว หลักการเรื่องสิทธิชุมชนสามารถตอบรับกับสถานการณ์การแย่งชิงทรัพยากรที่เปลี่ยนแปลงไปได้หรือไม่ ในช่วงท้ายของบทความจะพิจารณาถึงข้อท้าทายเหล่านี้ในบริบทการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหลังจากปลายทศวรรษ 2550 เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ความขัดแย้งในป่าและที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐปะทุรุนแรงขึ้น ในขณะที่ความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งเป็นรากฐานหลักประการหนึ่งของหลักการเรื่องสิทธิชุมชนกลับถูกบั่นทอนลงด้วยหลายปัจจัย

จากป่าไม้สังคมและป่าชุมชนสู่สิทธิชุมชน (ทศวรรษ 2520-2530)

แม้แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนที่เป็นที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบันจะเป็นเรื่องสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติ แต่หากย้อนมองไปถึงการพัฒนาแนวคิดนี้จากข้อเสนอแรกๆ ที่เกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติ จะพบว่าแนวคิดก่อร่างขึ้นมาจากฐานคิดเรื่องการแก้ไขความยากจนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก

งานวิจัยเรื่องเรื่องป่าไม้สังคม ที่ฉลาดชาย รมิตานนท์ และคณะ ดำเนินการในปี พ.ศ. 2528 (ฉลาดชาย รมิตานนท์ 2528) เป็นการวิจัยชิ้นแรกๆ ที่ศึกษาบทบาทของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และมีข้อเสนอที่เป็นรากฐานการพัฒนามาสู่เรื่องป่าชุมชนและสิทธิชุมชนในเวลาต่อมา แนวคิดเรื่องป่าไม้สังคม (Social Forestry) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดของงานวิจัยของฉลาดชายนั้นคล้ายกับหลักการเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนฐานชุมชน (Community-based Natural Resource Management - CBNRM) ซึ่งเป็นแนวทางที่กำลังได้รับความสนใจในช่วงเวลาเดียวกัน (คริสต์ทศวรรษที่ 1980-1990 หรือช่วง พ.ศ. 2523-2543) ในกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ แหล่งทุน องค์กรพัฒนาเอกชน และได้รับความสนใจในระดับนานาชาติยิ่งขึ้น หลังจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาล CBNRM เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะวิจัยที่นำโดยฉลาดชาย รมิตานนท์ พยายามหาวิธีการจัดการป่าไม้

ที่จะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน โดยเสนอว่า “ป่าไม้สังคมโดยเฉพาะในรูปแบบของโครงการป่าไม้ชุมชนในระดับหมู่บ้านเป็นทางออกที่ดีเหมือนจะมีศักยภาพที่สุดในการแก้ไขปัญหาการดำรงชีวิต ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาทางด้านนิเวศวิทยาของประชาชนที่ยากไร้ขาดแคลนในชนบท” (ฉลาดชาย รมิตานนท์ 2528, 92-93) เพื่อการนี้ คณะวิจัยเสนอให้มี “ป่าชุมชน” ไว้ให้ชุมชนดำเนินการและใช้ประโยชน์ โดยเป็นป่าที่ทางรัฐจัดสรรพื้นที่ใกล้หมู่บ้านให้เป็นป่าหรือปลูกป่าที่เป็นสมบัติส่วนรวมของหมู่บ้าน อีกทั้งยังเสนอให้ทำหัตถกรรมเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กในหมู่บ้านโดยใช้วัตถุดิบจากป่าชุมชน (ฉลาดชาย รมิตานนท์ 2528, 70) งานของฉลาดชาย รมิตานนท์ แตกต่างจากแนวคิดเรื่อง “หมู่บ้านป่าไม้” ที่กรมป่าไม้ในขณะนั้นนำเสนอในสาระสำคัญ คือ ฉลาดชายเน้นที่บทบาทของชุมชนในพื้นที่ และการที่ชาวบ้านต้องเป็นเจ้าของโครงการป่าไม้ ไม่ใช่รัฐ และยังย้ำว่าผลประโยชน์จากการจัดการป่าจะต้องได้รับการจัดสรรไปถึงผู้ด้อยโอกาสในชุมชน (ฉลาดชาย รมิตานนท์ 2528, 102) ส่วนโครงการหมู่บ้านป่าไม้ที่ทางรัฐเสนอและดำเนินการนั้น เริ่มจากแนวคิดเรื่องการเข้าไปตั้งหมู่บ้านในป่าเพื่อทำไม้ แล้วต่อมาพัฒนาเป็นการที่รัฐเข้าไปจัดการพื้นที่ป่า และเป็นตัวหลักในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติโดยการย้ายชุมชนที่กระจัดกระจายอยู่ในป่ามาอยู่รวมกัน เพราะเชื่อว่าจะทำให้สามารถควบคุมการตัดไม้ทำลายป่าได้ดีขึ้น (กรมป่าไม้ 2542)

ความแตกต่างของสองแนวคิดดังกล่าว สะท้อนถึงการปะทะกันของวิถีคิดเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่ชุดงานวิจัยของเสนห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (2536) ที่ศึกษาพัฒนาการแนวนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ของไทยได้ชี้ไว้ว่า รัฐไทยได้เริ่มรวมศูนย์การจัดการป่าไม้มาตั้งแต่การปฏิรูประบบการบริหารราชการในช่วงรัชกาลที่ 5 โดยการให้รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ จากนั้นการออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและการจัดสรรที่ดินรวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้ทำให้รัฐถือสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดก่อนที่จะจัดสรรที่ดินเป็นกรรมสิทธิส่วนบุคคลให้แก่ประชาชน (Vandergeest and Peluso 1995, 406) ส่วนที่ดินที่ไม่มีผู้ถือครองก็ถูกประกาศเป็นพื้นที่ป่าภายใต้การจัดการของกรมป่าไม้ซึ่งเดิมตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมการสัมปทานตัดไม้และผลประโยชน์จากป่า แนวคิดเรื่องป่าไม้ชุมชนที่เน้นเรื่องการทำ

อำนาจแก่ชุมชนเป็นเจ้าของโครงการเกี่ยวกับป่าไม้และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากป่า จึงเป็นการท้าทายระบบรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรของรัฐและระบบกลไกตลาดที่รัฐไทยนำมาใช้

หลังจากข้อเสนอเรื่องป่าไม้สังคมออกมาไม่นาน แนวคิดเรื่องป่าชุมชนก็ถูกเสนอขึ้นจากฐานงานวิจัยเชิงวิชาการเช่นกัน ในช่วงปี 2534-2535 เสน่ห์จามริก (ขณะนั้นดูแลงานสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา) และยศ สันตสมบัติ (ขณะนั้นเป็นอาจารย์อยู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ได้นำคณะนักวิจัย 44 คน (รวมถึงฉลาดชาย รมิตานนท์ ซึ่งร่วมเป็นคณะวิจัยกรณีป่าชุมชนภาคเหนือ) จากสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ดำเนินชุดโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการศึกษากฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการป่าของชุมชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์จากโครงการปลูกป่า และจากการให้สัมปทานทำไม้ ข้อค้นพบจากโครงการวิจัยนี้และกรณีศึกษาจากภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับการตีพิมพ์เป็นชุดหนังสือ “ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา” (ดูเสน่ห์จามริก และยศ สันตสมบัติ บก. 2536ก) นักวิจัยในโครงการส่วนใหญ่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชนที่ผลักดันให้มีการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการป่าที่เกิดขึ้นหลังจากงานวิจัยขึ้นนี้อย่างต่อเนื่อง

ทั้งแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนฐานชุมชนในรูปป่าไม้สังคม และแนวคิดเรื่องป่าชุมชนเติบโตไปพร้อมๆ กันอย่างใกล้ชิดในบริบทของไทย ทั้งสองเป็นข้อเสนอที่ท้าทายการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ จุดร่วมของทั้งสองแนวคิดคือการเน้นเรื่องระบอบกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวมและระบอบสิทธิที่กำกับการจัดการ การเข้าถึง และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วม (common pool resources) ตามที่เสนอโดย Ostrom (1990) เนื่องจากเห็นว่าระบอบกรรมสิทธิ์ร่วมที่รัฐรับรองสิทธิในการตัดสินใจของชุมชนจะช่วยคุ้มครองทรัพยากรจากการแสวงประโยชน์จากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ แต่ป่าไม้สังคมซึ่งให้ความสำคัญต่อชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อยู่บนฐานคิดเรื่องการพัฒนาและความพยายามแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท และมองวิธีการจัดการป่าไม้

โดยชุมชนว่าเป็นทางออกของปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาชนบทกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Tyler 2006) ส่วนเรื่องสิทธิชุมชนนั้นไม่ได้มองจากมุมเรื่องการพัฒนา แต่อยู่บนฐานแนวคิดว่าการจัดการทรัพยากรเป็นสิทธิของชุมชน โดยวัฒนธรรมของชุมชนโดยเฉพาะชุมชนที่มีวิถีปฏิบัติที่เป็นมิตรกับธรรมชาติอยู่แล้วเป็นตัวกำหนดวิธีการจัดการทรัพยากร

กล่าวได้ว่าข้อเสนอเรื่องป่าชุมชนอยู่บนแนวคิดในทำนองเดียวกับแนวคิดแบบวัฒนธรรมชุมชนซึ่งกำลังเป็นแนวคิดหลักในการทำงานพัฒนาชนบทในขณะนั้น วัฒนธรรมชุมชนเสนอว่าชุมชนท้องถิ่นของไทยสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยอิสระจากรัฐและทุนและมีวัฒนธรรมที่เกื้อกูลช่วยเหลือกันและกัน (ดูข้อเสนอบางส่วนได้ในสนั่น ชูสกุล บก. 2549) ข้อเสนอเรื่องป่าชุมชนเชื่อว่าชุมชนท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตแบบพึ่งพาป่ามีวัฒนธรรมประเพณีที่ทำให้ชุมชนสามารถจัดการป่าได้อย่างยั่งยืน ชูงานวิจัยของเสน่ห์ เสนอว่าชุมชนเหล่านี้มีระบบการถือครองกรรมสิทธิแบบส่วนรวมที่มีการจัดการให้คนที่ขาดแคลนในชุมชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรเป็นพิเศษได้ (เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ 2536ก, 165) ชุมชนมีการจัดการเช่นนี้เพราะมีการยอมรับว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชนไม่ใช่เป็นของรัฐหรือของบุคคลภายนอก สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นจึงมีสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าไปพร้อมๆ กัน สำนึกร่วมกันในสิทธิของชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาจารีตประเพณี วิถีปฏิบัติ และกฎระเบียบเกี่ยวกับการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าที่สืบทอดเรื่อยมาหลายชั่วอายุคน (เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ 2536ก, 157)

คณะวิจัยได้ตั้งคำถามกับความพยายามของรัฐที่จะควบคุมป่า และเสนอว่าธรรมเนียมประเพณีในการจัดการป่าแบบดั้งเดิมได้ถูกบั่นทอนไปโดยการที่รัฐผูกขาดการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ ส่วนนโยบายการพัฒนาของรัฐและการที่รัฐถือสิทธิในการจัดการพื้นที่ป่าเป็นการละเมิดสิทธิของคนที่อยู่ในป่า และเป็นต้นเหตุของการทำลายป่า ไม่ใช่ชุมชนที่อยู่ในป่าอย่างที่นโยบายการจัดการป่าของรัฐมักจะอ้างเพื่อเป็นทางออกของปัญหาดังกล่าว คณะวิจัยจึงเสนอหลักการเรื่อง “สิทธิชุมชน” อันหมายถึง “สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน ที่สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า” (เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ 2536ก, 165) ที่ควรจะได้รับเคารพและรับรองโดยกฎหมาย ส่วนรัฐนั้นมีหน้าที่

ช่วยสนับสนุนและประสานงานกับชุมชน เช่น ช่วยการตรวจสอบการดูแลป่าชุมชน ช่วยหนุนเสริมกิจกรรมของชุมชน และช่วยบังคับใช้การลงโทษชุมชนที่ละเมิดกฎระเบียบ (เสนห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ 2536ก, 121-122)

รายงานการวิจัยและข้อเสนอเรื่องสิทธิชุมชนและป่าชุมชน ได้กลายมาเป็นพื้นฐานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนที่ได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และเป็นหลักการพื้นฐานของการขับเคลื่อนผลักดันของขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชนและร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชน หากจะพิจารณาถึงความหมายของแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนนั้น อาจแบ่งเป็นพิจารณาได้สองมุมมอง คือสิทธิชุมชนในฐานะแนวคิดเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง กับข้อเสนอเรื่องสิทธิชุมชนที่เป็นรูปธรรมของระบบการจัดการกรรมสิทธิและทรัพยากรในชุมชนที่ถูกนำเสนอในเชิงยุทธศาสตร์เพื่ออ้างความชอบธรรมของชุมชนในกรณีความขัดแย้งด้านทรัพยากร

ในเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง เสนห์ จามริก ได้พัฒนาแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนอย่างต่อเนื่องโดยอิงอยู่บนฐานอยู่บนแนวคิดแบบพุทธและชุมชนนิยม เสนห์ มองว่าสิทธิของชุมชนเป็น “ชุดศีลธรรมแห่งสิทธิที่พัฒนาขึ้นมาตอบโต้ระบอบสิทธิในกำกับของปัจเจกนิยมและสิทธิในทรัพย์สินอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในรูปโฉมของเศรษฐกิจเสรีนิยมหรือตลาดเสรีอันเป็นภัยคุกคามสิทธิมนุษยชนอยู่ในทุกวันนี้” (เสนห์ จามริก 2549, 399) ชุมชนจะต้องมี “พันธะผูกพันทางศีลธรรม ในสำนึกความรับผิดชอบร่วมกัน” จึงจะมีสิทธิร่วมหรือสิทธิของกลุ่มได้ (เสนห์ จามริก 2549, 393) รัฐ ทุน และความเป็นปัจเจกได้ทำลายธรรมชาติของมนุษย์ในการผูกพันและเคารพกันและกัน (เสนห์ จามริก 2549, 393-394) อีกทั้งระบบกฎหมายสมัยใหม่และแนวคิดเรื่องสิทธิของปัจเจกไม่ยอมรับสิทธิทางศีลธรรมของชุมชนเหล่านี้ (เสนห์ จามริก 2549, 7)

แนวคิดแบบที่ เสนห์ จามริก และคณะ เสนอจึงเป็นการอ้างเรื่องความชอบธรรมของชุมชนท้องถิ่นที่ (แนวคิดนี้เชื่อว่า) มีความผูกพันและศีลธรรมต่อกันอยู่แล้ว ทว่าอำนาจที่กาญจนพันธ์ หนึ่งในคณะวิจัยป่าชุมชนภาคเหนือ เสนอว่าการมองว่ากลไกทางศีลธรรมของชุมชนที่ต้องใช้ในการจัดการทรัพยากรเป็นสิ่งที่ชุมชนมีอยู่แล้ว และเพียงต้องได้รับการส่งเสริม หรือเสริมสร้างหากอ่อนแอลงนั้น เป็นความเข้าใจที่ผิด อำนันท์ เสนอว่าวิถีคิดที่อยู่บนฐานของแนวชุมชนนิยมเช่นนี้มองข้ามการสร้างกลไกทางศีลธรรมใหม่ๆ ในชุมชนในกรณีที่ไม่มีกลไกทางศีลธรรมเช่นนั้นอยู่ก่อน เช่น ในชุมชนที่

เพื่งตั้งถิ่นฐานใหม่ (อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2543, 15) และได้เสนอว่าเราควรพยายามทำความเข้าใจว่าชาวบ้านพยายามทำให้กฎระเบียบการใช้ป่าของตนมีการกำหนดเป็นทางการได้อย่างไร เช่น การตั้งองค์กรขึ้นมากำกับดูแลการจัดการป่า หรือการออกกฎระเบียบเรื่องการใช้ป่าเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การเรียกร้องให้มีการยอมรับแนวปฏิบัติของพวกเขาในทางกฎหมายเข้มแข็งขึ้น

แม้จะมีมุมมองที่ต่างไปดังกล่าว อานันท์ กาญจนพันธุ์ ก็มีข้อเสนอในทางนโยบายและกฎหมายทำนองเดียวกับเสนห์ จามริก คือเสนอว่าการจัดควบคุมทรัพยากรของท้องถิ่น ที่อิงอยู่บนความรู้เรื่องแนวจารีตประเพณีขององค์กรท้องถิ่น ควรจะได้รับการผลิตซ้ำใหม่ ผ่านทางการทำให้สิทธิชุมชนต่างๆ ถูกกฎหมาย (อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2543, 14) นั่นคือ ให้มีระบบกฎหมายแบบพหุนิยมรับรองระบบสิทธิในการถือครองทรัพยากรที่ซับซ้อน และรัฐไม่ได้มีสิทธิผูกขาดเหนือทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียว หรือที่อานันท์เรียกว่า “สิทธิเชิงซ้อน”

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยทางวิชาการในเรื่องแนวปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการป่า ทำให้นักวิจัยมองชุมชนที่อยู่ในป่าว่าเป็นชุมชนทางศีลธรรม ที่สิทธิในการจัดการป่าของชุมชนทางศีลธรรมเหล่านี้เป็นทางเลือกที่ดีกว่าการที่รัฐและทุนเข้าไปรุกทรัพยากรป่า แนวคิดสิทธิชุมชนที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงแรกบนฐานของแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนเช่นนี้ จึงเน้นที่วิถีปฏิบัติของชุมชนที่กำหนดระบบการถือครองและจัดการทรัพยากร และนำมาอธิบายเป็นระบบกับากับการจัดการทรัพยากรภายในชุมชน (ระหว่างสมาชิกในชุมชน) และเป็นระบบที่รัฐควรจะรับรองเพื่อให้ชุมชนสามารถร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรได้ “การมีส่วนร่วม” ของประชาชน ในแนวคิดเรื่องป่าไม่ส้องคัมกับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าจึงมีทั้งผู้ปฏิบัติการและเป้าหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ ป่าไม่ส้องคัมเสนอให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าที่นำโดยรัฐเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อชุมชน ส่วนสิทธิชุมชนนั้นยึดเอาชุมชนในพื้นที่เป็นผู้กระทำการหลักในการดูแลและการจัดการป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพและการธำรงรักษาวัฒนธรรมของชุมชน

การสถาปนาให้สิทธิชุมชนให้เป็นหลักกฎหมาย (ทศวรรษ 2540-2550)

แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนที่ก่อขึ้นมาจากฐานแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากร โดยชุมชนดังที่กล่าวมาข้างต้น ต่างจากแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรรวมหมู่ ที่อิงอยู่กับการอ้างสิทธิในความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม (Indigenous Peoples) แม้แนวคิดสิทธิชุมชนของไทยจะมีความเชื่อเรื่องลักษณะของความเป็นชุมชนท้องถิ่น ที่มีวิถีปฏิบัติและจารีตประเพณีที่สืบเนื่องกันมา ว่าทำให้ชุมชนสามารถจัดการอยู่ กับธรรมชาติได้อย่างกลมเกลียวและสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน ซึ่งคล้ายกับการมองชนพื้นเมืองดั้งเดิมว่าเป็นผู้พิทักษ์ระบบนิเวศ (ecological guardians) (Richardson 2009, 340-343) แต่แนวคิดสิทธิชุมชนไม่ได้เน้นไปที่การอ้างสิทธิในการเป็นเจ้าของดินแดนของบรรพบุรุษเหมือนอย่างในกรณีการอ้างสิทธิในความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม ซึ่งในประเด็นนี้ เห็นได้ว่าเนื่องจากในสังคมไทยยังไม่ได้มีแนวคิดเรื่องความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม (ที่มีความหมายผูกอยู่กับการเป็นเจ้าของดินแดนเดิม ก่อนที่จะถูกเจ้าอาณานิคมหรือผู้ตั้งถิ่นฐานเข้ามารุกราน) ทำให้แม้จะมีการอ้างถึงความสำคัญของที่ดินในฐานะทรัพยากรที่สำคัญต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน ที่ดินหรือดินแดนก็ไม่ได้รับการให้ความหมายว่าต้องเป็นสิ่งที่ต้องถือครองโดยชุมชนดังที่ชนพื้นเมืองดั้งเดิมเรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนว่าเป็น “เอกราชทางวัฒนธรรม” (Cultural Autonomy) โดยการออกแบบยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องดินแดน วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ของตน ที่ผูกอยู่กับพื้นที่และดินแดนเฉพาะหนึ่ง ๆ (Escobar 1998, 60)

นอกจากนี้ ชุมชนตามแนวคิดแบบวัฒนธรรมชุมชนยังอิงอยู่กับการมองว่าชุมชนดั้งเดิมของไทยเป็นชุมชนชนบทที่มีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง ทำให้เกิดแนวความคิดที่เกรงว่าประเพณีดั้งเดิมของชุมชนจะถูกทำลายโดยการเข้ามาของทุนและระบบสิทธิแบบปัจเจก นี่อาจจะเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้การผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนให้ได้รับการรับรองทางกฎหมายในประเทศไทยเน้นไปที่เรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรมากกว่าเรื่องสิทธิในการถือครองที่ดินหรือดินแดน นอกจากนี้ เมื่อการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนขยับไปสู่การเรียกร้องผลักดันเพื่อสถาปนาหลักสิทธิชุมชนเป็นกฎหมาย ข้อเรียกร้องยังอยู่ภายใต้กรอบวิธีคิดเชิงยุทธศาสตร์ในการสร้างความชอบธรรม และการต่อรองอำนาจระหว่างประชาชน/ชุมชนกับรัฐ จึงเลือกที่จะเน้น

ย่ำบางแง่มุมของสิทธิชุมชนโดยเฉพาะเรื่องวัฒนธรรมดั้งเดิมที่เอื้อให้ชุมชนสามารถอยู่กับป่าได้อย่างยั่งยืน พร้อมกับละเว้นเรื่องสิทธิในที่ดินเพราะอาจถูกตีความว่าเป็นการบุกรุกทำลายป่า ดังที่จะไปกล่าวต่อไปในส่วนนี้ โดยบทความจะไม่ได้อภิปรายลงรายละเอียดถึงการเรียกร้องต่างๆ เพื่อผลักดันให้มีการรับรองสิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามกฎหมาย เนื่องจากมีงานศึกษารายละเอียดการผลักดันกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ พ.ร.บ. ป่าชุมชนอยู่หลายชิ้น (ดูตัวอย่างเช่น อิระพันธ์ ใจมั่น 2542; Atchara Rukyutidharm 2009; Bencharat Sae Chua 2014) แต่เพื่อการอภิปรายในที่นี้ บทความนี้จะย่ำถึงประเด็นข้อท้าทายของการผลักดันที่อยู่บนฐานคิดวัฒนธรรมชุมชน ด้วยการเคลื่อนไหวผลักดันโดยขบวนการเคลื่อนไหวของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาโดยเฉพาะจากนโยบายป่าอนุรักษ์ โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่ทำงานศึกษาเรื่องการจัดการป่าโดยชุมชน (โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการที่ร่วมงานวิจัยเรื่องป่าชุมชนในช่วงต้นทศวรรษ 2530) แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นครั้งแรก กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระหว่างการปฏิรูปการเมืองหลังการที่เผด็จการทหารต้องถอยให้กับการขับไล่โดยขบวนการประชาชนในเดือนพฤษภาคม 2535 ทำให้เป็นโอกาสให้ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนสามารถเสนอหลักการเรื่องสิทธิชุมชนจนได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 46 รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ของประเทศไทยหลังจากนั้น คือฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560 ก็ได้บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 66 และ 67 และมาตรา 43 ตามลำดับ จนอาจกล่าวได้ว่า เรื่องสิทธิชุมชนได้รับการยอมรับในเชิงหลักการแล้วในระบบสังคมและกฎหมายไทย

ทว่า หากพิจารณาถึงเบื้องหลังการพยายามบัญญัติสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ กระบวนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติที่ได้มา จะเห็นถึงความคลุมเครือของความหมายและความเข้าใจในแก่นหลักการเรื่องสิทธิชุมชน ในระหว่างกลุ่มคนต่างๆ อยู่อย่างมาก จากมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ สิทธิชุมชนถูกจำกัดไว้กับ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เนื่องจากถูกมองว่าจะมีภูมิปัญญาในการจัดการทรัพยากรต่างจากชุมชนหรือการรวมตัวกันของบุคคลทั่วไป (ดูข้อถกเถียงในกระบวนการ

ร่างมาตราในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ใน Bencharat Sae Chua 2014) สอดคล้องกับข้อเสนอแบบสิทธิชุมชนที่เชื่อในชุมชนศีลธรรมแบบดั้งเดิม ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ผู้ทรงสิทธิชุมชนได้รับการนิยามให้กว้างขึ้นครอบคลุมถึง “ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ส่วนในฉบับ พ.ศ. 2560 นั้น รัฐธรรมนูญระบุเพียง “บุคคลและชุมชน” ส่วนในด้านสิทธินั้น รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับได้นิยามไว้ในทำนองเดียวกัน ว่าเป็นสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไขว่า เป็นการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน และไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในการถือครองที่ดิน ความแตกต่างในเรื่องผู้ทรงสิทธิของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับอาจจะดูโดยผิวเผินเหมือนเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ที่จริงแล้วชี้ให้เห็นถึงร่องรอยของแนวคิดเชิงชุมชนนิยม และแนวคิดเรื่องความชอบธรรมของชุมชนแต่ละแบบ ที่มีอิทธิพลต่อความเข้าใจเรื่องสิทธิชุมชนในไทยอยู่ไม่มากนักน้อย ความคิดเรื่องสิทธิชุมชนที่อิงอยู่กับความเป็นชุมชนที่มีวัฒนธรรมดั้งเดิมอันดีงาม และการขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชนที่อยู่ในป่าแห่งนี้ ยังสะท้อนออกมาในกระบวนการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ริเริ่มมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2540 แม้จะสามารถผลักดันจนมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้รับรองหลักเรื่องสิทธิชุมชนไว้ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ด้วยว่าจะต้องมีสิทธิชุมชน “ตามกฎหมายบัญญัติ” ทำให้จำเป็นต้องมีกฎหมายออกมารองรับเพื่อบังคับใช้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรเช่นนั้น หนึ่งในกฎหมายหลักที่ฝ่ายผู้สนับสนุนหลักการสิทธิชุมชนได้พยายามผลักดันก็คือ ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน โดยกระบวนการผลักดันร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนนั้นดำเนินไปอยู่บนข้อถกเถียงหลักๆ สามประเด็นคือ ใครควรจะมีสิทธิในการจัดการป่าชุมชน (รัฐหรือชุมชน ชุมชนแบบใด) ป่าชุมชนสามารถจัดขึ้นในเขตป่าอนุรักษ์และป่าต้นน้ำได้หรือไม่ และสิทธิในป่าชุมชนและการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนควรจะเป็นอย่างไร

หลังจากการผลักดันเรียกร้องโดยชุมชนและขบวนการประชาชนมายาวนานเกือบสามทศวรรษให้มี พ.ร.บ. ป่าชุมชนที่อนุญาตให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการและใช้ทรัพยากรป่าไม้ได้ในพื้นที่ป่าชุมชน โดยหวังว่าจะทำให้เกิดการยอมรับสิทธิของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าโดยเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไปพร้อมกัน แต่ พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ที่ผ่านออกมาเป็นกฎหมายในที่สุด มีเนื้อหาขัดกับแนวคิดเรื่องป่าชุมชนและสิทธิชุมชน ที่ขบวนการของประชาชนผลักดันมาโดยสิ้นเชิง โดย พ.ร.บ. ฉบับนี้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ป่าชุมชน หมายถึง “ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน” (มาตรา 4(1)) นั่นคือกฎหมายปฏิเสธการให้สิทธิการจัดการทรัพยากรแก่ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ แม้จะมีการนำเสนอข้อมูลมากมายว่าชุมชนจำนวนมากตั้งถิ่นฐานอยู่ในป่าก่อนการประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ และที่สำคัญ พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้อำนาจรัฐเป็นผู้ผูกขาดเหนือการจัดการป่า และให้ระบบราชการอันใหญ่โตทะเลาะเป็นตัวก้ำกึ่งกับการดูแลป่า โดยเนื้อหากฎหมายส่วนใหญ่เป็นเรื่องเชิงระเบียบราชการในการขออนุญาตจัดตั้งป่าชุมชน มีการกำหนดคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนระดับชาติ (หมวด 2) และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด (หมวด 3) ให้เป็นผู้พิจารณาอนุมัติการจัดตั้งป่าชุมชน โดยอนุญาตให้หน่วยงานรัฐที่ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน และบุคคลอื่นสามารถคัดค้านการขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ สิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้สมาชิกป่าชุมชนทำได้ค่อนข้างจำกัด คือมีสิทธิเข้าป่าชุมชนเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชน เช่น การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์จากไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้สอยในครัวเรือน หรือในกิจกรรมสาธารณะของชุมชน (มาตรา 50) ไม่ใช่การร่วมจัดการทรัพยากรแบบที่แนวคิดสิทธิชุมชนเสนอ นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าที่ล่อไปกับกฎหมายป่าอนุรักษ์ต่าง ๆ

แนวคิดสิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองเป็นหลักการเพียงโดยกว้างๆ ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังจำกัดสิทธิของชุมชนในการใช้และจัดการป่า ทำให้หลายชุมชนเลิกล้อออกกระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อจัดการการใช้ทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ชุมชนของตนเองโดยไม่อิงกฎหมายทางการรองรับ ผู้เขียนได้ยินสมาชิกของหลายชุมชนกล่าวในระหว่างกระบวนการอันยาวนานและน่าผิดหวังของการผลักดันร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ว่าชุมชนดำเนินการจัดการป่าของตนเองอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องรอกฎหมาย มุมมองเช่นนี้อาจจะตอบใจทฤษฎีกรณีการใช้สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากป่า แต่การผลักดันให้มีการรับรองสิทธิชุมชนไว้ในกฎหมายและการเรียกร้อง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชน นั้นยังมีเป้าที่มากไปกว่าการนั้น คือมุ่งสร้างหลักการที่ยอมรับการมีอยู่ของชุมชน ที่จะต้องไม่ถูกรัฐกัดกันการเข้าถึงทรัพยากรหรือ

ขับไล่ออกจากพื้นที่ โดยเฉพาะในบริบทที่ความขัดแย้งเรื่องป่าและที่ดินระหว่างชุมชนกับรัฐยังคงดำเนินไปและรุนแรงขึ้นในบางเวลา และจึงหนีไม่พ้นความจำเป็นที่จะต้องยืนยันสิทธิในการถือครองที่ดินของชุมชนด้วย

ตามที่คุณเขียนได้เสนอไว้ในที่อื่น (Bencharat Sae Chua 2014) ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายด้านป่าไม้และที่ดินใช้ยุทธศาสตร์กรอบโครง (Framing Strategy) เรื่องสิ่งแวดล้อม ในการอ้างว่าตนสามารถอาศัยอยู่กับป่าได้อย่างเป็นมิตรจึงควรมีสิทธิในการอยู่อาศัยในพื้นที่อนุรักษ์ ยุทธศาสตร์เช่นนี้ทำให้ข้อเรียกร้องเรื่องสิทธิในที่ดินมักจะถูกไม่พุดถึงในขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนและป่าชุมชน เนื่องจากสิทธิในที่ดินสัมพันธ์กับการทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ จึงถูกสันนิษฐานว่าจะนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่ามากขึ้น ซึ่งจะขัดกับสิ่งที่ป็นฐานความชอบธรรมของชุมชน ที่อิงอยู่กับการมีวัฒนธรรมประเพณีที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน แต่ที่จริงแล้ว แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการป่าถูกพัฒนาขึ้นมาพร้อม ๆ กับความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินที่กลายเป็นประเด็นรองไปในการเคลื่อนไหวไป และการต่อสู้เรื่องสิทธิในที่ดินจึงถูกเคลื่อนผ่านทางกรเรียกร้องเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการป่า

หากพิจารณาในแง่ยุทธศาสตร์การสร้างความชอบธรรม การหลีกเลี่ยงไม่เรียกร้องสิทธิในที่ดินก็อาจมองได้ว่าเป็นหนึ่งในการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันไม่ให้สาธารณะทั่วไปมองการเคลื่อนไหวของชุมชนในพื้นที่ป่าในแง่ร้าย หากยกขึ้นมาอาจจะทำให้ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ที่ขบวนการเคลื่อนไหวพยายามผลักดันถูกต่อต้านได้นอกจากเหตุผลด้านยุทธศาสตร์แล้ว การนำเสนอภาพว่าชุมชนที่อยู่ในป่าเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตแบบพึ่งตนเอง และการสร้างภาพอัตลักษณ์ว่าพวกเขาเป็นผู้พิทักษ์ดูแลป่า ยังเกิดจากฐานคิดที่มองว่าชุมชนในป่าเป็นผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในป่า (forest dwellers) ไม่ได้มองว่าพวกเขาเป็นเกษตรกร อีกทั้งในกลุ่มผู้ผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนที่มีความคิดแนวชุมชนนิยม ยังมีความกลัวว่าหากมีการถือครองที่ดินโดยปัจเจกได้ จะทำให้ที่ดินถูกขายและหลุดมือไปจากการถือครองของชุมชน และเป็นการทำลายชุมชน การพัฒนาข้อเสนอแนะต่อสาธารณะของการทำงานเรื่องนี้จึงมีทั้งแง่มุมเชิงอุดมการณ์แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนไปพร้อม ๆ กับแง่มุมเรื่องยุทธศาสตร์การนำเสนอประเด็นเพื่อสร้างแรงสนับสนุนจากสาธารณะ นำไปสู่การหลีกเลี่ยงประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินและความ

มั่นคงในการถือครองที่ดินซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่มีความเป็นการเมืองมากกว่า และอาจจะตอบสนองความต้องการของคนจำนวนมากในขบวนการป่าชุมชน

ยุทธศาสตร์กรอบโครงเช่นนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานส่งเสริมให้ชาวบ้านมีวิถีปฏิบัติที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการทรัพยากรแบบรวมหมู่ การอนุรักษ์ป่า แล้วเรียกว่าเป็น “ป่าชุมชน” โดยมีองค์กรที่ทำงานด้านนี้โดยเฉพาะ เช่น โครงการจัดการทรัพยากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ทำหน้าที่ทำให้เห็นเป็นรูปธรรมว่าชาวบ้านมีความสามารถในการจัดการป่า (พีระศรีเมือง 2546, 81) นอกจากนี้ยังมีศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific หรือ RECOFTC) ซึ่งทำงานส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนโดยให้ความรู้เชิงเทคนิคในการออกแบบการจัดการป่าชุมชน

หากย้อนดูองค์กรพัฒนาเอกชนแรก ๆ ที่ทำงานเรื่องป่าชุมชน อย่างโครงการป่าชุมชนอีสานในจังหวัดสุรินทร์ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2531 ก็จะได้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นสิทธิในที่ดินและสิทธิในการจัดการป่าได้เป็นอย่างดี แม้จะชื่อ “โครงการป่าชุมชน” แต่งานที่องค์กรทำไม่ได้เป็นเรื่องการพัฒนาระบบป่าชุมชน หากเป็นการเรียกร้องให้รัฐยกเลิกโครงการปลูกลวนป่ายูคาลิปตัสในพื้นที่ทำการเกษตรของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม รวมถึงต่อสู้เพื่อชุมชนที่ถูกประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ของตนด้วย การเรียกร้องเรื่องสิทธิของชุมชนในการจัดการป่า หรือที่เรียกว่าป่าชุมชน ถูกใช้ไปพร้อมกับการเรียกร้องสิทธิในที่ดิน โดยมีบางชุมชนเรียกร้องให้รัฐออกโฉนดที่ดินให้ ในขณะที่บางชุมชนเรียกร้องเพียงการรับรองสิทธิในการอยู่อาศัยในที่ดิน (ป่า) และสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าผ่านทางสิทธิในการจัดการป่าชุมชนเท่านั้น

การสัมมนาและเวทีสาธารณะเรื่อง “ที่ดินทำกินในเขตป่า” ที่คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) จัดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2532-2533 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงต้น ๆ ของการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินและป่าไม้ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของเรื่องป่าและที่ดินในกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามเชิงยุทธศาสตร์ที่จะแยกแยะสิทธิในที่ดินออกจากการเรียกร้องเรื่องสิทธิชุมชน ในเดือนกรกฎาคม 2532 กป.อพช. จัดสัมมนาเรื่อง “ปัญหาป่าไม้ที่ดินและทางออก” เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายให้แก่รัฐบาล และ

ได้ออกข้อเสนอ (พิมพ์ซ้ำใน กลุ่มศึกษาการพัฒนาทางเลือก 2533, 133-134) ว่า รัฐบาลควรจะเลื่อนโครงการปลูกป่าออกไปก่อน จนกว่าปัญหาที่ดินจะได้รับการแก้ไข กป.อพช. เสนอว่ารัฐควรจะรับรองสิทธิในที่ดินของคนที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม และรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าชุมชน สำหรับคนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์และพื้นที่ต้นน้ำ กป.อพช. ไม่ได้เรียกร้องสิทธิในที่ดินให้พวกเขา แต่เสนอว่ารัฐบาลควรจะจัดการให้มีที่ดินเพียงพอสำหรับคนที่จำเป็นจะต้องถูกโยกย้ายออกจากป่าอนุรักษ์และพื้นที่ต้นน้ำ ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถหาที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการย้ายถิ่นฐานได้ คนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์ควรจะได้รับอนุญาตให้ยังคงอาศัยและทำกินในที่ดินในเขตป่าอยู่ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องดูแลและปลูกป่าทดแทนด้วย

การนำเสนอเช่นนี้ แสดงให้เห็นชัดเจนถึงการระมัดระวังไม่ให้ข้อเรียกร้องเรื่องสิทธิของชุมชนในพื้นที่ป่าถูกโจมตีได้ เพราะการรวมเอาข้อเรียกร้องเรื่องสิทธิในที่ดินในป่าอนุรักษ์เข้าไว้จะทำให้ถูกมองเป็นการทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติเพียงไม่กี่เดือนหลังจากนั้น ในเดือนมกราคม 2533 กป.อพช. และองค์กรสิ่งแวดล้อมอีก 18 องค์กร ได้ออกข้อเสนอในงาน “สัมมนาสิ่งแวดล้อม 2533” ซึ่งจัดโดย กป.อพช. ในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย ในข้อเสนอนี้ไม่มีข้อเสนอแยกกรณีชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมกับป่าอนุรักษ์ แต่เสนอเพียงกว้าง ๆ ว่าป่าชุมชนเป็นทางออกของสำหรับทั้งสองปัญหา โดยการชี้ว่าป่าชุมชนเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงทั้งคนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์และคนที่ทำการเกษตร (ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล โดย กป.อพช. และองค์กรสิ่งแวดล้อม 18 องค์กร, พิมพ์ซ้ำใน กลุ่มศึกษาการพัฒนาทางเลือก 2533, 137) ฟังหมายเหตุไว้ว่าข้อเรียกร้องเรื่องป่าชุมชนของ กป.อพช. ในที่นี้ ไม่มีการเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิในกรรมสิทธิเหนือที่ดินอยู่แล้ว

อีกตัวอย่างคือกรณีข้อเรียกร้องของสมัชชาคนจน ซึ่งเป็นเครือข่ายขบวนการเคลื่อนไหวผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐในหลายด้าน และมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายป่าไม้และที่ดิน ในข้อเรียกร้องเกี่ยวกับความขัดแย้งด้านที่ดินและป่าไม้ สมัชชาคนจนหลีกเลี่ยงการเรียกร้องสิทธิในที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ โดยบอกว่าในกรณีที่ชาวบ้านตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ รัฐจะต้องประกันสิทธิที่มั่นคงให้ ซึ่งไม่ได้หมายถึงโฉนดที่ดินหรือเอกสารการใช้ที่ดิน แต่หมายถึงการหารูปแบบการให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เพื่อให้

พวกเขาอยู่ในที่ดินและใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน ซึ่งรูปแบบเหล่านี้อาจแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ (สมัชชาคนจน 2544, 73) ส่วนในพื้นที่ป่าสงวน ให้มีการขีดเส้นกันชุมชนที่มีอยู่แล้วออกจากเขตป่าสงวน จะต้องมีการปฏิรูปที่ดินตามแนวทางของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สมัชชาคนจน 2544, 75) สมัชชาคนจนเห็นด้วยว่าหากคณะกรรมการที่เสนอให้ตั้งขึ้น (ซึ่งเสนอว่าควรประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงชุมชนที่ได้รับผลกระทบ) เห็นว่าพื้นที่นั้นมีความสำคัญกับระบบนิเวศโดยรวม สิทธิในที่ดินของคนที่เป็นเจ้าของที่ดินก็อาจจะถูกจำกัดโดยกฎหมายได้ เช่น ห้ามการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน (สมัชชาคนจน 2544, 69)

ข้อเรียกร้องของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ชุมชน ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน สกน. เรียกร้องว่า สมควรออกเอกสารสิทธิสำหรับพื้นที่ประเภทต่าง ๆ เช่น ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ที่สาธารณประโยชน์ ในหลายรูปแบบ เช่น สิทธิเอกชน และสิทธิชุมชน ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขตามความเหมาะสมเพื่อไม่ให้ที่ดินเหล่านี้ถูกซื้อขายและตกเป็นของนายทุน (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ 2544, 48)

การเคลื่อนไหวที่อ้างความชอบธรรมในการอยู่ในพื้นที่บนฐานเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการดูแลป่าชุมชน พร้อมไปกับการปฏิเสธว่าไม่ได้เรียกร้องสิทธิในที่ดิน ถูกวิจารณ์ทั้งในเชิงเรื่องภาพที่นำเสนอเกี่ยวกับชุมชน การตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และการเป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริง โดยเฉพาะเมื่อนำมาใช้กับทั้งชุมชนในพื้นที่ป่าและในกรณีปัญหาเรื่องพื้นที่ทำกินในหลายกรณี ป่าชุมชนเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดขอบเขตเฉพาะอยู่ในบริเวณใกล้ชุมชน หากตีความทางกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว การมีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่เช่นนั้นไม่อาจครอบคลุมถึงสิทธิในการอยู่หรือทำกินในป่าไปโดยปริยายได้ นอกจากนี้ การเน้นย้ำลักษณะของชุมชนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่บนฐานการมองว่าชุมชนเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีวิถีการดำรงชีวิตแบบพึ่งตนเอง ทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงความเที่ยงตรงและเหมาะสมในการนำเสนอภาพชีวิตจริงและความต้องการของชุมชนในหลายชุมชนในพื้นที่ป่าที่ผู้เขียนได้เคยไปโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

มีการทำการเกษตรเชิงพาณิชย์เช่นไร่มันสำปะหลังและไร่อ้อยอยู่ไม่น้อย บางพื้นที่มีการปล่อยเช่าที่ดินระยะยาวซึ่งเป็นการเช่าโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินรองรับ ชาวบ้านหลายคนบอกเล่าถึงความต้องการมีโฉนดที่ดินเพื่อที่จะสามารถกู้เงินมาลงทุนทำการเกษตรหรือใช้จ่ายในความจำเป็นอื่นๆ ของครอบครัว ข้อเท็จจริงของชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนในพื้นที่ป่าเช่นนี้ทำให้เกิดการวิจารณ์ว่าการสร้างภาพชุมชนที่ “เน้นไปในทางพึ่งตนเองอย่างมากเกินไป” (overwhelmingly subsistence oriented) (Walker 2004, 313) โดยเฉพาะภาพชุมชนบนพื้นที่สูง ว่าดำรงชีวิตอยู่อย่างพึ่งตนเองและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน นั้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนที่ทำทำการเกษตรเชิงพาณิชย์อยู่ในชุมชน หรือการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล อันจะทำให้เกิดการเสียโอกาสทางเศรษฐกิจของชุมชนได้ (Vandergeest 1996; Walker 2004; Walker and Farrelly 2008)

การขับเคลื่อนเรื่องสิทธิชุมชน ผ่านทางการผลักดันนโยบายและกฎหมายป่าชุมชนที่รองรับสิทธิของชุมชนในการจัดการป่าและทรัพยากร โดยไม่ได้แตะเรื่องสิทธิในที่ดิน ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเพิ่มประเด็นการเรียกร้องเป็นรูปธรรมเรื่องโฉนดชุมชน ที่แม้จะเกี่ยวข้องกับที่ดินแต่ก็ยังไม่ได้เป็นการเรียกร้องสิทธิในที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ถือครองของปัจเจก ในส่วนต่อไปนี้จะบทความจะอภิปรายถึงการขยายความหมายเรื่องสิทธิชุมชนไปสู่ข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินในช่วงต่อมา ว่าสามารถตอบใจข้อท้าทายดังกล่าวได้เพียงใด

จากป่าชุมชนสู่สิทธิที่ดิน: การผลักดันแนวคิดสิทธิชุมชนผ่านการเรียกร้องเรื่องโฉนดชุมชน (ทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา)

หลายชุมชนที่เคยเป็นสมาชิกของขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชน ได้ร่วมเครือข่ายปฏิรูปที่ดินในปี 2552 เครือข่ายปฏิรูปที่ดินมีสมาชิกเป็นชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่รณรงค์เรื่องสิทธิในที่ดิน เครือข่ายฯ เสนอแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนว่าเป็นทางออกของปัญหาความขัดแย้งในที่ดินระหว่างชุมชนกับรัฐ ทั้งในที่ดินในป่าอนุรักษ์ที่ดินสาธารณะ และที่ดินของรัฐ และในภายหลังเมื่อขบวนการพัฒนาเครือข่ายขึ้นมาเป็นขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move หรือ พีมูฟ) ก็ได้มีการ

นำเสนอร่างกฎหมายสี่ฉบับ ที่แสดงให้เห็นถึงการมองประเด็นสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรแบบที่เชื่อมโยงกับสิทธิในที่ดินมากขึ้น แต่เป็นสิทธิในการจัดการที่ดินแบบรวมหมู่คือร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า และร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม ปัจจุบัน มีเพียงพ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม (พ.ศ. 2558) ที่มีการดำเนินการจนเสร็จสิ้น และมีความคืบหน้าเรื่องโฉนดชุมชนผ่านระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยผ่านทางพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เท่านั้น

ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2553 ข้อเสนอเรื่องการให้ชุมชนสามารถขอดำเนินการโฉนดชุมชนได้รับความเห็นชอบโดยรัฐบาล ตามข้อเสนอที่ชุมชนที่มีความขัดแย้งทางที่ดินกับรัฐรวมถึงชุมชนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์ สามารถขอเสนอจัดการที่ดินได้โดยเป็นการจัดการโดยชุมชน หากรัฐบาลอนุมัติ ชุมชนก็จะต้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนและห้ามขายที่ดินให้แก่คนภายนอก หากพิจารณาจากร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรที่เสนอขึ้นมาในภายหลัง จะเข้าใจกรอบแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนนี้ได้ชัดเจนขึ้น ในร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชน มีการนิยามโฉนดชุมชนว่าหมายถึง “หนังสือแสดงสิทธิที่ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครอง ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนในเขตพื้นที่ชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน” นั่นคือโฉนดชุมชนเป็นเรื่องของสิทธิการใช้ทรัพยากร (ที่ดิน) ไม่ใช่เรื่องของการถือครองกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร และจะต้องมีการบริหารจัดการที่ชุมชนออกแบบและดำเนินการในลักษณะที่ไม่ให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อม ที่ดินภายใต้โฉนดชุมชนในกรณีเช่นนี้จึงไม่ต่างจากป่าชุมชนตามแนวคิดสิทธิชุมชนนัก

ตารางที่ 1 สรุปแนวคิดและกฎหมาย/นโยบายที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาต่างๆ

แนวคิดและข้อเสนอหลัก	การรับรองสิทธิ ในรัฐธรรมนูญ	กฎหมายหรือนโยบาย ที่เกี่ยวข้อง (บางส่วน)
จากป่าไม้สังคมและป่าชุมชนสู่สิทธิชุมชน (ทศวรรษ 2520-2530)		
ป่าไม้สังคม - ฐานคิด เรื่องการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ บนฐานชุมชน (Community-based Natural Resource Management - CBNRM) และเสนอว่าการจัดการ ป่าไม้โดยชุมชนเป็นทางออก ของปัญหาความยากจน		- พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ห้ามยึดถือหรือถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ - นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 กำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 และเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นร้อยละ 60 นำไปสู่การขยายการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งจำนวนหนึ่งทับซ้อนกับพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่แล้ว - พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ห้ามยึดถือหรือถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ

การสถาปนาให้สิทธิชุมชนให้เป็นหลักกฎหมาย (ทศวรรษ 2540-2550)

สิทธิชุมชน – สิทธิของชุมชน
ท้องถิ่นในการใช้ จัดการ
และใช้ประโยชน์ จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ
ป่าชุมชน – ชุมชนท้องถิ่น
มีวิถีปฏิบัติตามประเพณีที่
ทำให้สามารถอยู่กับป่าได้
อย่างยั่งยืน เช่น การจัดการ
ในรูปแบบป่าชุมชน จึงควร
ได้รับสิทธิในการจัดการป่า
และทรัพยากรจากป่า มีการ
เสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน
เพื่อรับรองสิทธิของชุมชน
ในการจัดการป่าชุมชน (โดย
เฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่ง
มีความขัดแย้งกับรัฐ)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
มาตรา 46: บุคคลซึ่งรวม
ตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่น
ดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์
หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี
ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ
หรือวัฒนธรรมอันดีของ
ท้องถิ่นและของชาติ และมี
ส่วนร่วมในการจัดการการบำรุง
รักษา และการใช้ประโยชน์
จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและ
ยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550:
มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมตัว
กันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น
หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู
จารีตประเพณี ภูมิปัญญา
ท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรม
อันดีของท้องถิ่นและของชาติ
และมีส่วนร่วมในการจัดการ
การบำรุงรักษา และการใช้
ประโยชน์จากทรัพยากร
ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง
ความหลากหลายทางชีวภาพ
อย่างสมดุลและยั่งยืน

จากป่าชุมชนสู่สิทธิที่ดิน: การผลักดันแนวคิดสิทธิชุมชนผ่านการเรียกร้องเรื่องโฉนดชุมชน (ทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา)

โฉนดชุมชน – การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบร่วม โดยคนภายในชุมชนเพื่อรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของคนในชุมชน และคุ้มครองที่ดินไม่ให้ถูกเปลี่ยนมือไปยังคนภายนอก

มีการเสนอร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ซึ่งมีการกล่าวถึงโฉนดชุมชนด้วย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 43: บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ
(1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ
(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
...

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553; มอบโฉนดชุมชนแห่งแรก ที่อ.คลองโยง จ.นครปฐม เดือนกุมภาพันธ์ 2554
- พระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 (จัดตั้งธนาคารที่ดิน)
- พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 การกำหนดพื้นที่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย; ห้ามยึดถือหรือถือครองที่ดินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 การกำหนดพื้นที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือเพิกถอนพื้นที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อน; ห้ามยึดถือหรือถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ
- พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4(1): ป่าชุมชนหมายถึง “ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน

หลังจากรัฐบาลได้เห็นชอบในเชิงนโยบายในปี 2553 การผลักดันเรื่องโฉนดชุมชนยังมีความคืบหน้าต่อเนื่อง โดยข้อเสนอนี้ได้เข้าไปสู่กระบวนการสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554 แนวคิดธนาคารที่ดินก็ได้รับการยอมรับจนมีการตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินขึ้น ในช่วงต้น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินได้เสนอรายชื่อ 37 ชุมชนเป็นชุมชนนำร่องในการจัดการที่ดินโดยโฉนดชุมชน ส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์ ด้วยความเชื่อว่าหากชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้รับการอนุญาตให้จัดการที่ดินตามแนวทางโฉนดชุมชนก็จะมีสิทธิในการอยู่ในป่าอนุรักษ์ (ในทำนองเดียวกับการผลักดันเรื่องป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ก่อนหน้านี้) และช่วยป้องกันไม่ให้ชุมชนสูญเสียที่ดินไปด้วย ทว่า แม้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนจากองค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ จะยินยอมให้ชุมชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถยื่นขออนุญาตมีโฉนดชุมชนได้ แต่กระบวนการอนุมัติโฉนดชุมชนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการที่เป็นคู่ขัดแย้งในที่ดินในกรณีนั้น ๆ ด้วย เช่น ชุมชนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงทำให้ในทางปฏิบัติจริงการดำเนินการเป็นไปได้อย่างล่าช้า ปัจจุบัน มีชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการโฉนดชุมชน 55 ชุมชนทั่วประเทศ จากสี่ร้อยกว่าชุมชนที่ได้มีการเสนอชื่อเพื่อให้มีโฉนดชุมชน โดยมี 13 ชุมชนที่อยู่ภายใต้เขตป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) (สำนักงานโฉนดชุมชน 2565)

ในทำนองเดียวกับที่เกิดขึ้นในกรณีการผลักดันเรื่องป่าชุมชนที่ได้อภิปรายมาก่อนหน้านี้ แม้การเคลื่อนไหวให้โฉนดชุมชนได้รับการยอมรับในทางกฎหมายจะไม่ได้มีความคืบหน้านัก หลายชุมชนได้นำเอาแนวปฏิบัติตามแนวทางโฉนดชุมชนไปใช้เพื่อจัดการทรัพยากรและจัดสรรที่ดินภายในชุมชนของตนเอง ในงานศึกษาเรื่องการบริหารจัดการตามแนวทางโฉนดชุมชนในภาคใต้ โดยวิทยา อารมณ์ (2557) ทั้งที่เป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาแต่เดิมแล้วถูกรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ และชุมชนที่เพิ่งตั้งใหม่ในที่ดินของรัฐที่เอกชนครอบครองผิดกฎหมาย ที่มีทั้งคนที่อยู่อาศัยและทำกินในชุมชนและที่ทำกินอยู่นอกชุมชนด้วย วิทยาพบว่าชุมชนทั้งสิ้นที่ศึกษาได้วางระบบระเบียบในการจัดการโฉนดชุมชนด้วยตนเอง โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญคือการแบ่งพื้นที่อยู่อาศัย

และพื้นที่ทำการเกษตรร่วมกัน การตั้งกองทุนธนาคารที่ดินชุมชน และห้ามการเปลี่ยนมือที่ดินไปให้คนนอก

วิทยา อามรณ์ (2557) พบว่านอกจากการจัดการดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถรักษาที่ดินไว้ได้ภายในชุมชน การดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนยังช่วยลดความขัดแย้งกับรัฐ เนื่องจากชุมชนได้รับการคัดเลือกเป็นพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชน ทำให้การปะทะระหว่างหน่วยงานรัฐเจ้าของพื้นที่ชะลอไป ผู้เขียนเองก็พบว่าชาวบ้านในบางพื้นที่ในภาคเหนือที่ได้เสนอขออนุมัติดำเนินการตามแนวทางโฉนดชุมชนที่ผู้เขียนมีโอกาสได้พบนั้น เห็นว่าอย่างน้อยขบวนการเรื่องธนาคารที่ดินหรือโฉนดชุมชนจะช่วยชะลอการดำเนินคดีในกรณีความขัดแย้งในที่ดินกับหน่วยงานรัฐได้ การลดการดำเนินคดีกับชุมชนดูจะเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการเรียกร้องเรื่องโฉนดชุมชน ใน พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชนที่พิมพ์นำเสนอ ก็มีข้อเสนอไว้ว่าสิทธิในการนำคดีอาญาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐมาฟ้องร้องย่อมระงับไปเมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน

แม้การผลักดันตามแนวทางโฉนดชุมชนดูจะมีความคืบหน้าอยู่บ้าง แต่ความขัดแย้งในป่าและที่ดินระหว่างชุมชนกับรัฐก็ปะทุขึ้นมาอีกครั้งหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 คสช. ได้ออกคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมกับประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ภายใต้การนำของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่เรียกกันว่า “ทวงคืนผืนป่า” นำไปสู่การเข้าจับกุมและปรับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในหลายพื้นที่ ในสองปีแรกของการดำเนินการ (2557-2558) มีผู้ถูกดำเนินคดีโดยกระทรวงอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้มารวม 13,447 คดี ซึ่งนับเป็นสองปีที่มีจำนวนการดำเนินคดีสูงที่สุดในรอบสิบปี (2556-2565) (ดูสรุปสถิติได้ใน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2566) และเมื่อมีการ

ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ในพ.ศ. 2562 ได้มีการเพิ่มเงื่อนไขให้ทางรัฐต้องปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนก่อนจะประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการยอมรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (ดู ตาราง 1) แต่กฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังคงไม่รับรองสิทธิของชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และยังคงห้ามการยึดถือหรือถือครองที่ดินในเขตที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยังคงมีข้อห้ามข้อจำกัดต่างๆ ในการจัดการ และใช้ทรัพยากรอยู่เช่นเดิม นำมาสู่การตั้งคำถามถึงความตั้งใจของหลักการสิทธิชุมชนในสังคมไทยอีกครั้งหนึ่ง

ข้อท้าทายการผลักดันหลักการสิทธิชุมชน กรณีป่าและที่ดิน

นับเป็นเวลากว่าสามทศวรรษที่แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้รับการเสนอขึ้นมาอภิปรายถกเถียงในสังคมไทย จากกรอบเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนที่เป็นหลักของข้อเสนอเรื่องป่าไม้สังคม สู่หลักการสิทธิชุมชนที่เป็นทั้งชุดอุดมการณ์เรื่องความเป็นชุมชนและสิทธิและอำนาจของชุมชนเมื่อเทียบกับอำนาจของรัฐ และเป็นการต่อรองเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มอำนาจและความชอบธรรมให้ชุมชน มาสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องโฉนดชุมชนที่เป็นหนึ่งในรูปธรรมของการใช้สิทธิชุมชน ทั้งสามแนวคิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกันนี้ ล้วนอิงอยู่บนฐานคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากเห็นว่าการมอบอำนาจให้ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรของตนเองได้จะนำไปสู่การจัดการที่ยั่งยืนกว่า และตอบสนองต่อความต้องการหรือวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการจัดการทรัพยากรของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่การควบคุมโดยรัฐเท่านั้น และยอมรับเพียงระบบกรรมสิทธิ์แบบของปัจเจกบุคคล แม้จะมีการยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเห็นได้จากการกำหนดให้ต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียก่อนการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่ก็ยังไม่ได้มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรให้แก่ประชาชน

นอกจากปัญหาสำคัญเรื่องความแตกต่างในวิธีคิดดังกล่าว ในที่นี้จะขอสรุปข้อท้าทายการเคลื่อนไหวผลักดันความคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรในสาม

พื้นที่การต่อสู้ ซึ่งเป็นพื้นที่การต่อสู้หลัก ๆ ของเรื่องสิทธิชุมชน คือ ในระดับพื้นที่ชุมชนที่มีปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ในระดับนโยบายและกฎหมายของรัฐ และในระดับการสร้างความรู้ความเข้าใจกับสาธารณะ ซึ่งทั้งสามพื้นที่การต่อสู้เกี่ยวข้องกันและส่งผลต่อกันและกันอย่างแยกไม่ออก

ในระดับพื้นที่ แม้แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนจะอิงอยู่กับฐานความเชื่อว่าชุมชนมีประเพณี และระบบการจัดการทรัพยากรที่เอื้อต่อใช้ทรัพยากรอย่างเป็นมิตรกับธรรมชาติอยู่แล้ว แต่ในความเป็นจริง วิถีปฏิบัติในระดับชุมชนอาจไม่ได้เป็นรูปธรรมชัดเจนมาก ในระดับพื้นที่เราจึงเห็นความพยายามสร้างรูปธรรมเรื่องการจัดการทรัพยากรขึ้นในระดับชุมชน โดยการพยายามวางกฎระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ป่า ทั้งเพื่อช่วยเสริมน้ำหนักในการสื่อสารสร้างความชอบธรรมกับสังคมภายนอก และเพื่อสร้างระบบที่จะช่วยรักษาที่ดินและทรัพยากรเอาไว้ในชุมชน เช่น การกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนและออกระเบียบการใช้ป่าเป็นลายลักษณ์อักษร การจัดสรรที่ดินใหม่ในชุมชน การทำการเกษตรแบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การห้ามการขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอก

ในปัจจุบันหลายชุมชนได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำการเกษตรไปแล้ว จนเหลือการทำการเกษตรแบบพึ่งตนเองอยู่ไม่มากนัก ในหลายพื้นที่ ชุมชนทำการเกษตรเชิงพาณิชย์หรือการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจ เช่น สวนปาล์มในภาคใต้ สวนยางพาราหรือไร่อ้อยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะเดียวกันก็พยายามสร้างระบบการจัดสรรและจัดการทรัพยากรในชุมชนตามแนวทางสิทธิชุมชน ส่วนบางชุมชนมีพื้นที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ขัดแย้งกับรัฐและจึงนำหลักเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วมมาใช้ แต่ที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล การทำความเข้าใจชุมชนและแนวปฏิบัติเรื่องการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นพลวัต เห็นถึงความหลากหลายของรูปแบบการจัดการทรัพยากรและความต้องการของชุมชนในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน จะทำให้การผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนไม่ติดกรอบการสร้างภาพชุมชนในอุดมคติที่อาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การดำรงชีวิตและการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป

ในระดับนโยบายและกฎหมาย ขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนได้ผลักดันให้เกิดความคืบหน้าในการถกเถียงสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวข้องไปอย่างมาก

แต่ยังไม่สามารถส่งผลให้เกิดกฎหมายและนโยบายที่จะรับประกันสิทธิของชุมชนได้อย่างจริงจัง รวมถึงมีการกลับมาใช้วิธีการปราบปรามชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อีกครั้งด้วยมาตรการทวงคืนผืนป่า ข้อท้าทายหลักของการผลักดันจึงอยู่ที่การทำให้แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนสามารถถูกแปลงออกมาเป็นกฎหมายที่ประกันและคุ้มครองสิทธิของชุมชนที่อยู่และพึ่งพิงป่าได้ ซึ่งต้องอาศัยการทำให้หลักการเหล่านี้เป็นที่เข้าใจและยอมรับของสังคม ด้วยบริบทการเมืองปัจจุบันที่ประชาชนแทบจะไม่ได้มีโอกาสในการผลักดันกฎหมายนโยบายตั้งแต่หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 เป็นต้นมา ก็เป็นเรื่องน่าสนใจสำคัญที่ทำให้การผลักดันเชิงนโยบายเหล่านี้ประสบความสำเร็จกัน สภาพการเมืองดังกล่าวยิ่งตอกย้ำความสำคัญของการทำงานเรื่องสิทธิชุมชนและความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ว่าไม่อาจแยกขาดจากการผลักดันหลักการสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในสังคมไทยโดยรวมได้

พื้นที่การต่อสู้ในระดับการรณรงค์สาธารณะเผชิญกับข้อท้าทายในการสื่อสารให้สังคมเข้าใจ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ชุมชนมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงไปตามที่กล่าวถึงข้างต้น การรณรงค์สาธารณะเรื่องสิทธิชุมชนที่ผ่านมานั้นการสร้างฐานความชอบธรรมของชาวบ้านอยู่บนความสามารถในการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่หากบริบทของชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว และโดยเฉพาะกรณีชุมชนที่ไม่ได้เป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาแต่ดั้งเดิม (เช่น ชุมชนที่อพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ หรือชุมชนที่มีมีปฏิบัติการเข้ายึดที่ดินเอกชนที่ถือครองที่ดินผิดกฎหมาย) การสร้างความรับรู้สาธารณะเรื่องสิทธิชุมชนที่ยึดอยู่กับความเป็นชุมชนดั้งเดิม หรือการมีประเด็นที่ปฏิบัติสืบทอดกันมานาน จึงมีข้อจำกัด การเคลื่อนไหวต้องสื่อสารกับสาธารณะโดยยืนยันหลักการสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมถึงชุมชนทุกประเภทและปัจเจกบุคคลในชุมชนทุกคน ว่าจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในวิถีชีวิต สิทธิในที่อยู่อาศัยและไม่ถูกบังคับขับไล่ สิทธิในอาหาร และสิทธิในการกำหนดใจตนเอง ไปพร้อมกับการยืนยันสิทธิในวัฒนธรรมของชุมชนโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น วิถีปฏิบัติหรือความเชื่อเกี่ยวกับป่า

ข้อท้าทายประการสุดท้ายอยู่ที่การที่จะขยายประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในระดับชุมชน ไปสู่การทำทนายระบบการจัดการที่ดินในสังคมไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อโครงสร้างหลายส่วนของสังคมได้อย่างไร และยับ

จากสิทธิในการจัดการทรัพยากรไปสู่ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะสิทธิของคนไร้ที่ดินได้อย่างไร การผลักดันเรื่องโฉนดชุมชนในช่วงทศวรรษหลังได้แสดงถึงความพยายามที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงเรื่องนโยบายที่ดินและการถือครองที่ดินในเชิงโครงสร้าง เช่น การเรียกร้องให้มีกฎหมายอัตรากาษาที่ดินแบบก้าวหน้าและการกระจายการถือครองที่ดินแต่ความก้าวหน้าหลักๆ ยังอยู่ในระดับชุมชนมากกว่าในระดับนโยบาย การเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนและระบบกรรมสิทธิร่วมจึงจำเป็นต้องดำเนินไปพร้อมกับการปฏิรูปที่ดินของรัฐ และการยืนยันสิทธิมนุษยชนของชุมชนโดยรวมเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน รวมทั้งต้องใช้กลไกการรวมตัวกันของชุมชนในการช่วยให้คนด้อยโอกาสสามารถมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายต่างๆ ได้ อีกทั้งการจัดการโฉนดชุมชนยังต้องมีการปรับให้สอดคล้องเข้ากับระบบการเกษตรหลากหลายรูปแบบ รวมถึงรูปแบบการใช้ที่ดินแบบใหม่ๆ ด้วย

บรรณานุกรม

- กรมป่าไม้, บก. 2542. *ชีวิตและงานอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของนาย ไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้* (พ.ศ. 2532-2534). กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2566. “สรุปรายงานการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ปีงบประมาณ 2556-2566.” สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566. <https://portal.dnp.go.th/DNP/FileSystem/download?uuid=02ef82d8-16f5-4d36-974f-de6ac9d6bd14.pdf>.
- กลุ่มศึกษาการพัฒนาทางเลือก. 2533. “ทิศทางการพัฒนาประเทศ: ทิศนะ ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน.” ใน *บทบาทประชาชนและเอ็นจีโอในการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการแก้ไขปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ. 2544. *สรุปผลการศึกษาและแนวทางแก้ไขปัญหา กรณีปัญหาของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่าย องค์กรประชาชนภาคเหนือ*. เชียงใหม่: สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ.
- ฉลาดชาย รมิดานนท์. 2528. *ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ฉลาดชาย รมิดานนท์, อานันท์ กาญจนพันธุ์, และสัณฐิตา กาญจนพันธุ์. 2536. *ป่าชุมชนภาคเหนือ*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ธีระพรรณ ไฉน. 2542. “การผลักดันนโยบายโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชน.” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* กรุงเทพฯ.
- พีระ ศรีเมือง. 2546. “ประสบการณ์การทำงานของพีระ ศรีเมือง.” ใน *เปลือยประสบการณ์เอ็นจีโอด้านป่าและทรัพยากร*, บรรณาธิการโดย เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- วิทยา อารณ. 2557. “แนวทางโดนดชุมชนกับการสร้างความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกรภาคใต้.” *วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา* 33 (1): 105-139.

- สนั่น ชูสกุล, บก. 2549. 3 ทศวรรษแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน: บทนิพนธ์คัดสรรว่าด้วย
ประชาธิปไตย ชาวบ้าน เศรษฐกิจชุมชน และการพัฒนาบนเส้นทางที่เป็นไท
เนื่องในวาระครบรอบ 60 ปี บำรุง บุญปัญญา. สุรินทร์: โครงการหนังสือดอกต้อป่า.
สมัชชาคนจน. 2544. ข้อเสนอสมัชชาคนจนต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล
ดร.ทักษิณ ชินวัตร กุมภาพันธ์ 2544 (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สมัชชาคนจน.
สำนักงานไชนดชุมชน. 2565. “ข้อมูลชุมชนที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินงานไชนด
ชุมชนจำนวน 55 ชุมชน.” สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2565. [https://www.opm.
go.th/opmportal/multimedia/thamroch/ชุมชนที่เห็นชอบ%2055%20
ชุมชน.pdf](https://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/thamroch/ชุมชนที่เห็นชอบ%2055%20ชุมชน.pdf).
- เสน่ห์ จามริก. 2549. *สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนงานวิจัย.
- เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บก. 2536ก. *ป่าชุมชน ในประเทศไทย: แนวทาง
การพัฒนา, เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย*.
กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บก. 2536ข. *ป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*.
กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บก. 2536ค. *ป่าชุมชนในภาคเหนือ*. กรุงเทพฯ:
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2543. “สถานภาพการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร:
บทสังเคราะห์ผลของการศึกษา.” ใน *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร:
กระบวนการทัศน์และนโยบาย*, บรรณาธิการโดย อานันท์ กาญจนพันธุ์. กรุงเทพฯ:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- Atchara Rukyutidharm. 2009. “Constructing the Meanings of Land Resource
and a Community in the Context of Globalization.” PhD thesis,
Chiang Mai University, Chiang Mai.
- Bencharat Sae Chua. 2014. “Redefining Citizenship: The community forest
movement in Thailand and strategic rights claims.” PhD thesis,
La Trobe University, Australia.

- Escobar, Arturo. 1998 "Whose Knowledge, Whose Nature?: Biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements." *Journal of political ecology* 5(1): 53-82.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Richardson, Benjamin J. 2009. "The Ties that Bind: Indigenous peoples and environmental governance." In *Indigenous Peoples and the Law: Comparative and critical perspectives*, edited by Benjamin J. Richardson, Shin Imai, and Kent Mcneil. Portland: Hart Publishing.
- Tyler, Stephen R. 2006. Community-based Natural Resource Management: A research approach to rural poverty and environmental degradation. In Stephen R. Tyler (ed.) *Communities, Livelihoods and Natural Resources: Action research and policy change in Asia*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Vandergeest, Peter. 1996. "Property Rights in Protected Areas: Obstacles to community involvement as a solution in Thailand." *Environmental Conservation* 23 (3): 259-268.
- Vandergeest, Peter, and Nancy Lee Peluso. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory and Society* 24 (3): 385-426.
- Walker, Andrew. 2004 "Seeing Farmers for the Trees: Community forestry and the arborealisation of agriculture in northern Thailand." *Asia Pacific Viewpoint* 45(3): 311-324.
- Walker, Andrew, and Nicholas Farrelly. 2008. "Northern Thailand's Specter of Eviction." *Critical Asian Studies* 40 (3): 373-397.