

สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ

COMMUNITY RIGHTS AND PUBLIC PARTICIPATION IN THE PROTECTION OF NATURAL WORLD HERITAGE AREAS

วรพรรณ เชื้อสุนทรโสภณ^{1*}
WORAPAN CHAUESOONTHONSOPON¹

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ ตลอดจนศึกษาหลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ เช่นกฎหมายประเทศออสเตรเลีย และกฎหมายอินเดีย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับบริบททางกฎหมายไทย นอกจากนี้ยังมีการศึกษา และวิเคราะห์สภาพปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นในทางสังคมไทย รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับสถานการณ์กฎหมายในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่โดยรอบมรดกโลกทางธรรมชาติ ดังต่อไปนี้ 1) การตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2) หน่วยงานของรัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และสามารถใช้อำนาจทางกฎหมายในทางปฏิบัติได้เหมาะสม อาทิการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชุมชน ซึ่งกรรมการมาจากอธิบดีกรมอุทยานสัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรืออธิบดีกรมป่าไม้ หัวหน้าของชุมชน ตัวแทนของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำข้อกำหนดกติกาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนให้มีส่วนร่วมในมรดกโลกทางธรรมชาติ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษหากมีฝ่าฝืนในสิทธิ และเสรีภาพดังกล่าว หรือกรณีหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย 3) ประเทศไทยมีการกำหนดจัดทำนโยบายของชุมชน โดยให้คนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดวิธี ขั้นตอน กฎกติกาชุมชน หรือการใช้หลักการนำชุมชนให้เข้าร่วมกระบวนการดูแลมรดกโลกทางธรรมชาติ (วิธีการจากประสบการณ์ โดย Compact ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการนำประสบการณ์การจัดการชุมชนที่อาศัยพื้นที่อนุรักษ์ และดูแลมรดกโลกทางธรรมชาติจากประเทศต่างๆ (Community Management of Protected Areas Conservation: COMPACT) โดยให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามาเป็นแนวทางปฏิบัติคุ้มครองแหล่งมรดกโลก ซึ่งมีความครอบคลุมทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการมรดกโลก นับตั้งแต่การเสนอชื่อ การจัดการ ติดตาม ตลอดจนการรายงานผล เพื่อต้องการให้แหล่งมรดกโลกอยู่อย่างยั่งยืน และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเข้ามาช่วยกำกับดูแลมรดกโลกทางธรรมชาติ) มาประยุกต์กับบริบททางสังคมไทย เช่น การกำหนดให้

¹ นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Master of Laws Program, Faculty of Laws, National Institute of Development Administration

* Corresponding author. Email : worapan.1989@gmail.com



ชุมชนผู้อาศัยมรดกโลกเป็นผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอชื่อ หรือการปกป้องทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ

คำสำคัญ : สิทธิชุมชน ; การมีส่วนร่วมของประชาชน ; มรดกโลกทางธรรมชาติ

ABSTRACT

This research aims to study the concepts, the theories, and the history of community rights and the participation of people in the protection of Natural World Heritage. This includes the study of international and foreign laws such as Australia's law and India's law in order to compare with Thailand's legal context. It analyses legal issues related to community rights and the participation of people in the protection of Natural World Heritage.

The dissertation also provides recommendations to improve legal to be more appropriate for community and current situation. The study shows the best solutions for Thailand in the area of community's legal rights and the participation of people in the protection of Natural World Heritage are: 1) The law should be enacted to clearly identify the rights of community and how it could participate in the protection of Natural World Heritage, other than those specified in the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 (2017) . 2) The Thai Government should establish a committee with direct responsibilities and full law enforcement authority. In the researcher's point of view, the committee should include the Director General of The National Parks, Wildlife and Plant Conservation Department or The Director General of The Royal Forest Department, community's leader and representatives from related Ministry. This committee will propose practical community's participation and right and punishment when the law is broken. This extends to government agency and public officer due to its ignorance. 3) Thailand should improve community's policy, allowing Engaging Local Communities in Stewardship of World Heritage. (A methodology based on the COMPACT experience is the project related to the experience of community management that relies on conservation areas And take care of the natural heritage from various countries (Community Protected Areas Conservation: COMPACT) by giving importance to community participation as a guideline for the protection of world heritage sites Which has every coverage Steps of the World Heritage Process From nomination, Follow-up management and reporting Want the world heritage site to be sustainable And received support from agencies to help supervise the natural world heritage) For example, public is allowed to propose how the Natural World Heritage should be protected.

Keywords : Community Rights ; Public Participation ; Natural World Heritage Areas

บทนำ

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) หรือยูเนสโก (UNESCO) ตระหนักถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้ได้รับการคุ้มครองและสงวนรักษามรดกโลกทางธรรมชาติ อย่างจริงจัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ และเชิดชูคุณค่าแหล่งมรดกโลกอันทรงคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลที่มนุษย์สร้างสรรค์ขึ้น เพื่อปกป้องรักษาให้ดำรงอยู่เป็นมรดกโลกแห่งมวลมนุษยชาติ² ซึ่งรัฐภาคีสมาชิกได้เข้าร่วมตามอนุสัญญาว่าด้วยคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ จึงเป็นการนำมาสู่แนวคิดในการคุ้มครองและพิทักษ์สมบัติทางมรดกโลกทางธรรมชาติ ด้วยเหตุดังกล่าว ข้างต้นองค์กรยูเนสโกจึงเข้ามากำหนดกรอบ กฎกติกา และจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ เพื่อต้องการกำกับความชัดเจนตามมาตรฐานคุณภาพแหล่งมรดกโลก ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ว่า "แผนบริหารจัดการมรดกโลกในท้องถิ่น ต้องมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกภาคส่วนอย่างเข้มแข็ง"³ เพื่อให้ชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ ในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกันกับรัฐ แต่ทั้งนี้มรดกโลกจึงมิใช่เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นผู้ครอบครองมรดกโลกทางธรรมชาติแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครอง

มรดกโลกทางธรรมชาติยังได้ปรากฏในเอกสารกฎหมายปฏิญญาเรโอ มาตรา 22 บัญญัติไว้ว่า “ชนพื้นเมืองและชุมชนรวมตลอดจนคนในท้องถิ่นกลุ่มอื่นๆ มีบทบาทสำคัญในการจัดการ และพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมถึงมรดกโลกทางธรรมชาติ ด้วยเหตุที่ว่าชุมชนเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ และมีแนวทางการปฏิบัติสืบทอดกันมาตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน และรัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนอย่างเหมาะสมต่อเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และประโยชน์ของชุมชน รวมถึงการทำให้ชุมชนดังกล่าวมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน”⁴ จึงเป็นการบัญญัติให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองมรดกโลก ร่วมกับรัฐตามนโยบายการดำเนินงานของรัฐในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ และยังมีการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ในเรื่องเกี่ยวกับกำหนดถึงการแบ่งปันใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติอย่างเท่าเทียม ตามที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 8 (j) บัญญัติไว้ว่า “ภาคีสมาชิกควรต้องเคารพสงวนและรักษาภูมิปัญญาวัฒนธรรม และแนวทางปฏิบัติของชนพื้นเมือง รวมถึงการให้ชุมชนมีส่วนร่วมด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นวิถีชีวิตที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกโลกทางธรรมชาติอย่างยั่งยืน และสนับสนุนการต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการอนุรักษ์ดังกล่าวข้างต้นเพื่อเกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชุมชนได้อย่างเท่าเทียมกัน”⁵

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2515 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาว่าด้วยคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ และได้มีการอนุวัติหลักการเกี่ยวกับมรดกโลกทางธรรมชาติเข้ามาเป็นกฎหมายภายใน ได้แก่ ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ พ.ศ.2559 ไว้เพียงฉบับเดียวอีกด้วย

² สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา สหประชาชาติ และ สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สป., “มรดกโลก (World Heritage)” ย่อหน้าที่ 1, เมษายน 2557, <https://www.bic.moe.go.th/index.php/component/k2/itemlist/category/193-world-heritage>. ค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561.

³ เพ็ญสุภา สุขคตะ ใจอินทร์, “มรดกโลก มรดกเลือด มรดกเรา มรดกลวง”, ใน *มติชนสุดสัปดาห์ ออนไลน์*, ปี 2554, 31, ฉบับที่ 1592, วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์.

⁴ PRINCIPLE 22, THE RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1992).

⁵ Article 8 (j) , Convention on Biological Diversity 1992: CBD

แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องของหลักเกณฑ์สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการกำหนดกฎเกณฑ์เบื้องต้นไว้ในมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเบื้องต้นไว้ว่า “บุคคล และชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติและการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและการที่บุคคล หรือประชาชนเข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการอันใดจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือลดเว้นการดำเนินการอันใดจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชน หรือชุมชน และได้รับแจ้งผลพิจารณาอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้และจัดให้สวัสดิภาพชุมชน”⁶ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กรกล่าวถึงสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากอำนาจกฎหมายมีการให้อำนาจกับชุมชน และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ และการพิจารณาขอเขตการใช้อำนาจ แต่รัฐจะต้องมีการกำหนดกฎหมายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสถานะของสิทธิชุมชน และบทบาทต่อมรดกโลกทางธรรมชาติ การรับรองสิทธิชุมชน ขอเขตของสิทธิชุมชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ เพื่อจะได้มีกลไกอันเป็นเครื่องมือทางกฎหมายให้ช่วยต่อการเข้าถึงเกี่ยวกับการตีความ และการบังคับทางกฎหมายต่อหน่วยงานและประชาชนให้เข้ามามีส่วนกับรัฐอย่างยุติธรรมและก่อให้เกิดสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์บริเวณมรดกโลกทางธรรมชาติ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาประเด็นตามกฎหมายทั้งหมดมี 2 ประการ กล่าวคือประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และประการที่สอง การขาด

กลไกของสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายตลอดจนนำกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศมาวิเคราะห์กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกฎหมายไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมา สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ มาตรการกฎหมายออสเตรเลีย และมาตรการกฎหมายอินเดีย เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับบริบททางกฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ
4. เพื่อเสนอแนะหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ

สมมุติฐานการวิจัย

ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก และได้ลงนามตามอนุสัญญาว่าด้วยมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ส่งผลอนุวัติเป็นกฎหมายภายใน กล่าวคือระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 ซึ่งระเบียบดังกล่าวไม่มีกฎหมายในการคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าไปคุ้มครองพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ นอกจากนี้จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นจากกฎหมายไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาครัฐวางกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์ การดูแล การสงวนรักษา และการฟื้นฟูบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติป่าแก่งกระจาน และพื้นที่มรดกโลกห้วยขาแข้ง

⁶ มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

จึงถือได้ว่าไม่มีกฎหมายรองรับให้ชุมชน และประชาชน
ท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตอยู่ในแหล่งพื้นที่มรดกโลกทาง
ธรรมชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายสิทธิ
ชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดก
โลกทางธรรมชาติ โดยศึกษาและวิเคราะห์ กฎหมายระหว่าง
ประเทศ อันได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยคุ้มครองมรดกโลก
ทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ปฏิญญาริโอ อนุสัญญาว่า
ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายของต่างประเทศ
อันได้แก่มติของเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายของ
สาธารณรัฐอินเดีย และศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ.2534
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณค่าสิ่งแวดลอมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และระเบียบ
ของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการตามอนุสัญญา
ว่าด้วยคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ
พ.ศ. 2559

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยเอกสาร (Documentary
Research) ค้นคว้า และวิจัย ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจาก
เอกสารต่าง ๆ ประกอบด้วย ตำรา บทบัญญัติของกฎหมาย
ระเบียบ และข้อบังคับที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น บทความ
เอกสารประชุม สัมมนา งานวิจัย วารสาร หนังสือ ข้อมูลจาก
Internet ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ รวมถึงรายงานการ
วิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความเห็นทาง
กฎหมาย และข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่
ของหน่วยงานต่างๆ อาทิ คุณภาณุเดช เกิดมะลิ เลขาธิการ
ของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร คุณวรรณภา สดการ และ
คุณสิริภูมิ บุญทิพย์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ กรมอุทยาน

แห่งชาติเขาใหญ่ นายมานะ เพิ่มพูน หัวหน้าอุทยานป่า
แก่งกระจาน คุณพงษ์ศักดิ์ ม่วงงาม เจ้าหน้าที่การมีส่วนร่วม
ของอุทยานป่าแก่งกระจาน และคุณรัตนกวี บุญเมฆ
เจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์
ธรรมชาติ (International Union for Conservation of
Nature) หรือเรียกว่า IUCN เพื่อนำมาใช้ในการศึกษา
วิเคราะห์หาข้อสรุปทางการศึกษา และเสนอแนะแนวทางที่
ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

สรุปผลการวิจัย

สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติจะเกิดขึ้น
ได้ต่อเมื่อกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันต้องมีความชัดเจน
มากยิ่งขึ้น และกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการกลไกที่ออกมา
รับรองถึงขอบอำนาจทางกฎหมาย โดยการนำแนวความคิด
เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยคุ้มครองมรดกโลก
ทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ประกอบกับการนำ
หลักเกณฑ์ของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน
เพื่อก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพ
ของบุคคลย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิ
ปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีต
ประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ และ
การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
ในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ และความหลากหลายทาง
ชีวภาพอย่างสมดุล ซึ่งชุมชนและประชาชนมีสิทธิในการ
กำหนด กฎกติกา ในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกทาง
ชาติ รวมถึงการกำหนดให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการตัดสินใจ โดยนำแนวความคิดที่ได้รับสืบทอด
มาจากบรรพบุรุษเกี่ยวกับวัฒนธรรม จารีตประเพณี
ความเชื่อ พิธีกรรมของชุมชนมาผสมผสานปรับใช้กับ
การดำรงชีวิตของชุมชน และประยุกต์แนวความคิดโดยศึกษา
ความรู้มาใช้กับชีวิตภายในชุมชน นอกจากนี้ชุมชนมีสิทธิเข้า
ร่วมกับรัฐเกี่ยวกับการให้คำแนะนำข้อเสนอแนะในแต่ละด้าน
ความเห็นในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ รวมถึง
ทำหน้าที่คอยสอดส่องดูแลผู้ซึ่งละเมิดกฎเกณฑ์ของสิทธิ

ชุมชนหรือทำลายทรัพยากรในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ ดังกล่าว

จากการศึกษาสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติเป็นการแสดงสถานะสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้จากชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ อนุรักษ์ หรือสงวนไว้ซึ่งมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยที่รัฐเข้ามาให้การสนับสนุน ส่งเสริม การใช้กฎหมายให้มีการรับรองซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน จึงเป็นการเคารพต่อสิทธิ ภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิมตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ และถือได้ว่าก่อให้เกิดกระบวนการทางกฎหมายในการให้ชุมชน ประชาชน และชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ในการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ ทำให้รัฐมีการตระหนักถึงความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ซึ่งเป็นการรับรองสถานะชุมชน และประชาชนเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายไทย จึงเป็นการก่อให้เกิดสิทธิชุมชน และกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับรัฐอย่างถูกต้อง

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาดังกล่าวพบว่ามีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งมีทั้งหมด 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพของชุมชน และประชาชนในการเข้าไปคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งหมายความว่าสิทธิของชุมชน และประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณภายนอกแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ หรือสิทธิของชุมชน หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ตามแนวประชิดขอบชายแดน หรือสิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ หรือสถานที่ที่กำลังจะเตรียมขึ้นทะเบียนมรดกโลกหรือ

สิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นระยะเวลามาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษเข้ามาคุ้มครองแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งความหมายของการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ หมายถึง รัฐมอบสิทธิแก่ประชาชนทุกคนในการอนุรักษ์ การบำรุงรักษา การบริหารจัดการการป้องกัน การฟื้นฟู การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากแหล่งมรดกโลกทางชาติ”ในฐานะที่ชุมชน หรือประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่มีอำนาจต่อรองกับรัฐในการกำหนดกฎกติกา หรือมาตรการทางกฎหมายร่วมกับทุกฝ่ายให้เข้ามาร่วมพิจารณาถึงสิทธิ และเสรีภาพในการบริหารจัดการในพื้นที่ไม่ว่าจะเข้าไปก่อนขึ้นทะเบียน หรือภายหลังขึ้นทะเบียนมรดกโลกทางธรรมชาติตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นดังกล่าวต่อไป

หากพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายไทยไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่นเดียวกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) บัญญัติเบื้องต้นไว้ว่า “รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”⁷ จึงถือได้ว่ารัฐได้จำกัดสิทธิเสรีภาพกับคนในชุมชนโดยเป็นการบังคับให้ชุมชน และประชาชนไม่สามารถดำรงอยู่ในบริเวณพื้นที่มรดกโลก และต้องทำตามคำสั่งของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายเดียว โดยมิได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งคนในชุมชนที่อาศัยอยู่พื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการในพื้นที่มรดกโลกได้มากนัก ยิ่งขึ้น จึงทำให้ชุมชน และประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์มรดกโลกทางธรรมชาติ บางครั้งอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการละเลยในปฏิบัติหน้าที่โดยการไม่เข้ามาดูแลพื้นที่มรดกโลก

⁷ มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ทางธรรมชาติ ทำให้เกิดการทำลายพื้นที่ป่ามรดกโลก ไม่ว่าจะเป็นสมัยก่อน หรือปัจจุบันจะมีการสัมปทานป่า หรือการใช้พื้นที่มากในการขยายตัวของพืชพาณิชย์ การเจริญเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมที่เข้ามามีครอบครอง การตัดไม้หรือการเก็บผลผลิตในพื้นที่ดังกล่าวมาจากบุคคลภายนอก หรือคนในชุมชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิชุมชน และไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง จึงเป็นการไม่จัดการบริหารจัดการมรดกโลกอย่างถูกต้อง โดยรัฐมิได้การรับรองสิทธิของประชาชนอย่างเต็มที่ จึงเป็นการไม่สามารถพิสูจน์สิทธิของชุมชน หรือประชาชนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย⁸ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทยวางหลักเกณฑ์กฎหมายในเบื้องต้น ถือได้ว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้มีความสะดวกในการตรากฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่า จึงจำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติหลักกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งหรือกฎหมายทั่วไปเข้ามาตีความทางกฎหมาย หรือใช้บังคับทางกฎหมายสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติต่อไป แต่ถึงอย่างไรก็ตามปัจจุบันพบกับปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางกฎหมายไทย รวมถึงการไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาเพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายของ คำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” หรือ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ซึ่งรวมถึงไม่มีการรับรองใน “สิทธิดั้งเดิมของชุมชน” หรือประชาชนสืบเนื่องจากชุมชน หรือประชาชนบางกลุ่มที่อยู่ในบริเวณพื้นที่มิได้มีการใช้สิทธิอย่างถูกต้อง จึงถือว่ากฎหมายที่มีอยู่ย่อมมิได้มีการครอบคลุมถึงสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ให้ชุมชนและประชาชนเข้ามาสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมในการ

⁸ ภาณุเดช เกิดมะลิ, เลขานุการของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร, มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2561, การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิสืบนาคะเสถียรเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ.

คุ้มครองและการอนุรักษ์มรดกโลกทางธรรมชาติมากยิ่งขึ้น⁹

จากประเด็นตามปัญหากฎหมายดังกล่าวข้างต้น พบว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ ระหว่างก่อนขึ้นทะเบียน และหลังจากการขึ้นทะเบียนมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งปัญหาหลังขึ้นทะเบียนมรดกโลกที่พบในบริเวณพื้นที่ทุ่งใหญ่-เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง และอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เกี่ยวกับปัญหาถึงลดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่อนุรักษ์เขตแนวกันชน (Buffer Zone) จากการสำรวจพื้นที่มรดกโลกทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง รอบ 20 ปี ระหว่างปี 2534 ถึง 2554 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ป่า จึงทำให้เกิดขยายตัวของพื้นที่เกษตรมากกว่าพื้นที่อยู่อาศัย และพื้นที่ของการอนุรักษ์ที่ไม่มีชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์¹⁰ แต่ถึงอย่างไรก็ตามกฎหมายไทยมิได้กำหนดถึงแนวเขตกันชนของพื้นที่อย่างชัดเจนว่า พื้นที่บริเวณใดที่ควรควบคุมเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งประชาชนสามารถใช้สอย หรือใช้ประโยชน์จากพื้นที่มรดกโลก ปัจจุบันเขตแนวกันชนของพื้นที่มรดกโลกเข้าไปประชิดขอบชายแดนของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว ทำให้ชุมชน หรือประชาชนไม่สามารถเข้าไปใช้พื้นที่หรืออนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวได้ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพดังกล่าวข้างต้น และเป็นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กำหนดให้ชุมชนหรือประชาชนมีสิทธิการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สิ่งแวดล้อมภายในบริเวณมรดกโลกทางธรรมชาติ นอกจากนี้ยังพบปัญหาทางกฎหมายในบริเวณผืนป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวอย่างผิดกฎหมาย

⁹ สวรรค์ สุขศรี, “สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้”, (2554), ค้นวันที่ 1 เมษายน 2561 จาก http://krc.net/imageupload/23902/P_Forest.pdf.

¹⁰ สุชาติ โกชฌงค์ และคณะ, การติดตามการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้และความสมบูรณ์ของ สัตว์ป่าในพื้นที่มรดกโลกทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้ง, ส่วนสารสนเทศด้านอนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, (2555) .

ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบตัดไม้พะยุง การทิ้งขยะ และการรุกรานพื้นที่มรดกโลก เมื่อกลับมาศึกษาแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ดังกล่าวพบว่ากฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ดังกล่าว¹¹ ซึ่งพิจารณาจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พบว่าการตรากฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้ระบุถึงการจัดการพื้นที่ชุมชนในแหล่งมรดกโลก และเป็นการจำกัดเสรีภาพทางกฎหมายของประชาชน หรือสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการอนุรักษ์พื้นที่มรดกโลก¹² เมื่อมาพิจารณาสิทธิเสรีภาพของชุมชนบริเวณอุทยานป่าแก่งกระจาน ซึ่งพบกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ เช่นเดียวกันเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์กับที่ดิน โดยเฉพาะชุมชนชาวกะเหรี่ยงจากมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานพ.ศ. 2504 วางหลักไว้ว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการเก็บหาของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้พื้นที่ภายในเขตอุทยานเปลี่ยนแปลงไป” ดังกล่าว จึงย่อมเป็นการขัดต่อมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อมาพิจารณาเพิ่มเติมในมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดถึง “บุคคลต้องมีสิทธิ...”¹³ ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปแต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิชุมชน และประชาชนเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของได้ยากมากขึ้น ถือว่า “ยังไม่มีกฎหมายใดในการกำหนดกรอบ หรือกฎกติกา หลักเกณฑ์ และการวางนโยบายในด้านต่างๆ ที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชน หรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติอย่าง

ยั่งยืน” ดังนั้นปัญหาความไม่ชัดเจนของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่ากฎหมายไทยไม่ได้มีบทบัญญัติในเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เกี่ยวกับสถานะของชุมชนตามกฎหมาย รวมถึงไม่มีการรองรับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และเมื่อพิจารณาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และมาตรา 16 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวคงมีความไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และบุคคลในชุมชนไม่มีการอนุรักษ์ คุ้มครอง พื้นฟูและการจัดการบริหารพื้นที่มรดกโลก และการใช้อำนาจของประชาชนไม่สามารถเข้าไปใช้สิทธิดังกล่าวในการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดกลไกของสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของกลไกของสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงรัฐให้อำนาจทางกฎหมายเป็นช่องทางเปิดโอกาสให้ชุมชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ การจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงมรดกโลกทางธรรมชาติ¹⁴ ร่วมกับรัฐ หรือองค์กรส่วนท้องถิ่น จึงเป็นทำให้ชุมชน และประชาชนสามารถรับรองสิทธิตามสภาพ และสิทธิตามกฎหมาย¹⁵ ให้ชุมชน หรือประชาชนเข้ามาใช้สิทธิของตนในการเข้าไปคุ้มครองแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียน และกำลังจะเตรียมขึ้นทะเบียนมรดกโลก ซึ่งความหมายของ “การรับรองสภาพทางกฎหมาย” หมายถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามสถานะทางกฎหมาย

¹¹ อุษณีย์ อัครกาญจนกิจ, การคุ้มครองผืนป่าดงพญาเย็น เขาใหญ่ ในฐานะที่เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 86.

¹² กฤษฎา บุญชัย, การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (Check Lists ด้านกฎหมายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า), (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายภายใต้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558), หน้า 58.

¹³ มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

¹⁴ ศักดิ์ณรงค์ มงคล, “สมมติฐานเรื่องที่มาของปัญหาหลักของการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐและชุมชน”, ท่าพระจันทร์สหวิทยาการปริทัศน์, (8 พฤศจิกายน 2553): 1.

¹⁵ นิตยา โพธิ์นอก, การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 – 2557, สำนักพิมพ์นักวิจัย และพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, (2555 ถึง 2556): 143.

ของสิทธิเสรีภาพของชุมชน และประชาชน¹⁶ รวมถึงชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งได้รับการคุ้มครองดังกล่าวอันเป็นการรับรองโดยผลของกฎหมายที่ให้อำนาจจึงทำให้เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย เดิมรัฐให้อำนาจกับชุมชน และประชาชนในการให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ด้วยตนเอง แต่ปัจจุบันรัฐเกิดความเป็นรัฐ และมีการปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ โดยรัฐมีอำนาจเหนือชุมชน และประชาชน และทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรให้ประชาชน จึงเป็นการเกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดกลไกเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรอำนาจบางส่วน เพื่อต้องการส่งต่ออำนาจไปยังประชาชน เพื่อมีวัตถุประสงค์ให้ชุมชน หรือประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนโครงการ และส่งเสริมการอนุรักษ์ ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างประชาชน และชุมชนที่อาศัยบริเวณแหล่งมรดกโลกก่อให้เกิดแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม” ทั้งนี้ระบบกลไกดังกล่าว ถือได้ว่าการใช้อำนาจอธิปไตยอีกประการหนึ่งในการผลักดันให้เกิดกฎหมายที่รองรับในระดับประชาชน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่สามารถเข้าถึงกฎหมายได้ง่ายและสามารถบังคับทางกฎหมายใช้ได้อย่างถูกต้องและยุติธรรม¹⁷

ทั้งนี้กลไกการบังคับใช้กฎหมายสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นนั้น เห็นได้จากยังไม่มีส่วนร่วมของประชาชนพื้นที่มรดกโลก และเป็นการขาดกลไกเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากปัจจุบันการใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นๆ ยังมิได้ให้อำนาจกับชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์คุ้มครอง สงวนรักษาซึ่งมรดกโลกทางธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ซึ่งกฎหมายลำดับรองมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ขอยกตัวเช่นการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560 มาตรา 43 (2) และมาตรา 309 วรรคหนึ่ง และมาตรา 265 วรรคสอง¹⁸ และคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 64 /2557 ข้อ 1¹⁹ รวมถึงผู้เขียนให้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อุทยานป่าแก่งกระจาน พบว่ากฎหมายทั้งหมดนี้ที่มีความขัดแย้งกันเองตามบทบัญญัติ โดยคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิจับกุมประชาชนคนที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่มรดกโลก แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่มากเกินไป โดยมีได้คำนึงถึงความเห็นของประชาชนในชุมชนพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ หรือมิได้ให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับมรดกโลกทางธรรมชาติ จึงถือได้ว่าคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติมาใช้บังคับในปัจจุบันย่อมไม่เอื้อต่อการให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับประชาชนในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก รวมถึงเจ้าหน้าที่มิได้เข้าไปทำกิจกรรมการจัดการพื้นที่มรดกโลกร่วมกับบุคคลภายในชุมชนดังกล่าวเช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ.2507²¹ และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535²² เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจกับอธิบดีสั่งการไปที่เจ้าพนักงานโดยชุมชนอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐ จึงเป็นการบังคับ ชุ้เชื้อ ขั้ปไล่ชุมชนให้ออกจากบริเวณพื้นที่มรดกโลก ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ชุมชนและประชาชน

¹⁸ มาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2560.

¹⁹ ข้อ 1, คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64 /2557 , เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้.

²⁰ ข้อ1 ของคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64 /2557 , เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้.

²¹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507.

²² มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹⁶ โกเมท ทองกลุณชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 7.

¹⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง, *ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข และการแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*, (กรุงเทพมหานคร: ปีทีเอสเพรส, 2558).

อาศัยอยู่ในพื้นที่มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน นอกจากนี้รัฐมิได้มี การส่งเสริม สนับสนุน การให้ความช่วยเหลือ การเจรจา และรวมถึงมิได้เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนแสดงความคิดเห็นในการจัดการบริหารพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ ร่วมกับรัฐ จึงเป็นการขาดกระบวนการทางกฎหมายในเข้าสู่หลักเกณฑ์ของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการคุ้มครอง การอนุรักษ์ และการใช้แนวความคิดและหลักเกณฑ์มรดกโลกทางธรรมชาติได้อย่างถูกต้อง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ปัจจุบันกลไกกฎหมายมีการให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการรับรองสภาพสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่กฎหมายบางฉบับที่ใช้บังคับยังคงมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่นคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64 /2557 ข้อ 1 และ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 และ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติกำหนดให้รัฐใช้อำนาจทางกฎหมายฝ่ายเดียวในการบังคับให้ชุมชน และประชาชนไม่สามารถมีสิทธิในการบริหารจัดการในพื้นที่มรดกโลก และเป็นการแสดงอำนาจฝ่ายเดียวของรัฐในการกำหนดพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมิได้อยู่ตามวิถีการดำรงชีวิตจารีตประเพณี สังคม และวัฒนธรรม จึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายเพื่อออกมารองรับอำนาจทางกฎหมายของรัฐฝ่ายเดียว โดยอำนาจส่วนใหญ่ไปอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นเหตุให้ชุมชน หรือประชาชนมิได้เข้าถึงสิทธิและเสรีภาพดั้งเดิมของชุมชน และประชาชนตามกฎหมาย จึงเป็นการขาดกลไกสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

แนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะความเห็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของสิทธิเสรีภาพของชุมชน และการมีส่วนร่วมประชาชนเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของชุมชนและประชาชนโดยกฎหมายมิได้บัญญัติถึงสถานะทางกฎหมายให้มีความชัดเจน และทำให้กฎหมายเข้าถึงได้ยาก จึงมีรายละเอียดดังนี้

1) สถานะและขอบเขตของผู้ทรงสิทธิ ตามกฎหมาย แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนยังมีความจำเป็นต้องมีการระบุความหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีความเหมาะสมในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้ชุมชนดังกล่าวข้างต้นมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิโดยชอบตามกฎหมายก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนยกตัวอย่างเช่น

“ชุมชน หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมโดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกัน

ชุมชนท้องถิ่น หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมโดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่ หรือท้องถิ่น

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมโดยมีความสำนึกรับผิดชอบ หรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่ หรือท้องถิ่น โดยยังคงดำรงชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญา หรือวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมหรือดั้งเดิมหรือแบบพื้นบ้านสืบทอดกันมา”

2) การกำหนดถึงการรับรองในสิทธิชุมชน เกิดขึ้นจากการที่รัฐให้ความสำคัญกับชุมชนและประชาชนให้มีการอนุรักษ์ และสงวนไว้ซึ่งมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยการนำหลักเกณฑ์แบบวิถีชีวิตของบุคคล กับหลักการบริหารของรัฐเข้ามาผสมผสานกัน ซึ่งชุมชนมีสิทธิเสรีภาพตามที่ชุมชนหรือประชาชน พึงจะได้รับตามกฎหมายอย่างยุติธรรม เช่น การรับรองในสภาพบุคคลตามกฎหมาย หรือ ชุมชนมีสิทธิเก็บกิน หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในบริเวณพื้นที่

บริเวณมรดกโลกทางธรรมชาติได้ในบางพื้นที่ หรือสามารถครอบครองพื้นที่ได้เพียงบางส่วน

3) การกำหนดขอบเขตของสิทธิชุมชน ในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งมีความสำคัญต่อรัฐในการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่สามารถให้ ชุมชนและประชาชนสามารถเข้าทำประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยรัฐมีการกำหนดนโยบายเพิ่มเติม “หากบุคคลหรือประชาชน เข้าไปครอบครอง หรือทำประโยชน์ในพื้นที่ เช่น เก็บของป่า หรือล่าสัตว์ เป็นต้น ชุมชนและประชาชน จะต้องทำการปลูกป่าทดแทน หรือการกำหนดพื้นที่เฉพาะพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ในบริเวณดังกล่าว โดยมีกำหนดระยะเวลาในการทำประโยชน์จากพื้นที่ เพื่อต้องการพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์สามารถดำรงชีวิตอยู่กับธรรมชาติ ซึ่งชุมชนหรือประชาชนอาจจะไม่เข้าไปรบกวนพื้นที่ดังกล่าวและทำให้ทรัพยากรมีความอุดมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และมีการกำหนดโทษในกรณีที่ชุมชน หรือ “หากบุคคลใดฝ่าฝืน จะต้องระวางโทษปรับ 100,000 บาท และทำประโยชน์ต่อสถานที่มรดกโลกทางธรรมชาติ เป็นระยะเวลา 1 ปี”

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการขาดกลไกทางกฎหมายของสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ แบ่งออก 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก บทบาทของรัฐกับการส่งเสริมสิทธิชุมชน ในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ มีดังนี้

1) ขอบเขตการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดให้สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งต้องมีการบัญญัติจัดเป็นกฎหมายในพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการตรากฎหมายเป็นมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อมีวัตถุประสงค์กำหนดบทบาท สถานะทางกฎหมายของชุมชน และประชาชนให้มีสิทธิ และเสรีภาพรวมถึงการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม และสนับสนุนชุมชนและประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจร่วมกับรัฐได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน

กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิชุมชน การวินิจฉัยสิทธิชุมชน เป็นต้น จึงทำให้กฎหมายที่ชัดเจนให้เกิดมีความเป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น ง่ายต่อการศึกษาค้นคว้าและทำให้กฎหมายนั้นเป็นปัจจุบันที่สามารถนำไปใช้ได้

2) การกำหนดบทบาทของรัฐเกี่ยวกับการรับรองสภาพบุคคลทางกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นผู้ทรงตามกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสามารถมีสิทธิในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ โดยอาจจะกำหนดถึงสถานะของบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มรดกโลกดังกล่าว หรือมีสิทธิครอบครอง หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

“ข้อแรก อาศัยอยู่ในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ หรือพื้นที่ป่าของประเทศ ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนาน เนื่องจากว่ากฎหมายมิได้มีการรับรองถึงสภาพของบุคคลว่าประชาชนที่อาศัยในชุมชนท้องถิ่นอาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นระยะเวลานานเพียงใด หรืออยู่มาก่อนขึ้นทะเบียนมรดกโลกหรือขึ้นเป็นอุทยานแห่งชาติหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจของรัฐในการกำหนดกรอบระยะเวลาว่า ประชาชนอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวมาไม่น้อยกว่า 30 ปี เป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประชาชนเข้ามาอยู่ในระยะเวลาที่ยาวนาน มิใช่พึ่งย้ายหรืออพยพเข้ามาใหม่ จึงถือได้ว่าเป็นการขยายอาณาเขตของประชากรในท้องถิ่น และอาจจะส่งต่อปัญหาการรุกรานพื้นที่ป่ามรดกโลกทางธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

ข้อสอง หรืออาศัยอยู่มาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการประกาศมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 กล่าวคือ เป็นการสำรวจชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ว่าอยู่มาก่อนหรือหลังประกาศ ซึ่งหากชุมชนที่อยู่มาก่อน หรือหลังจากประกาศเขตป่าอนุรักษ์ รัฐจะให้สิทธิรับรองของชุมชน แต่ยังไม่ให้เอกสารสิทธิดังกล่าว

ข้อสาม หรือมีการพิสูจน์ถึงสิทธิของชุมชน ดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการชุมชน จะต้องมีการสำรวจข้อมูลของชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวโดยอาศัยประกาศมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541

ข้อสี่ เข้าร่วม และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กติกาของชุมชนท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อต้องการให้ ประชาชนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมกับการกำหนดกลไก ร่วมกับรัฐ

ข้อห้า จะต้องทำหน้าที่การอนุรักษ์ บริหารจัดการ และสงวนรักษาในพื้นที่ดังกล่าวร่วมกับ หน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมกับ รัฐได้อย่างเหมาะสม มีกิจกรรมของชุมชนต่างๆ ตั้งอยู่บน พื้นฐานของความคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติต่อไป”

3) การกำหนดหน่วยงาน หรือองค์กร ที่รับผิดชอบในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลก ทางธรรมชาติ เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าว มีหลากหลายองค์กร และการใช้อำนาจทางกฎหมาย ก่อให้เกิดการทับซ้อนกัน และยากต่อการเข้าถึงกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะลดบทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นให้มี อำนาจดูแลโดยส่วนร่วม แต่จะไม่มีบทบาทในการเข้าไปดูแล มรดกโลกทางธรรมชาติและการกำหนดอำนาจให้กรม อุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืชในเขตพื้นที่มรดกโลก ทางธรรมชาติ และกรมป่าไม้ เป็นผู้รับผิดชอบร่วมกัน ในการ ดูแลเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนใน พื้นที่ดังกล่าว โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิ ชุมชน โดยมีอธิบดีของกรมอุทยาน หรือกรมป่าไม้เป็น ประธานกรรมการ และให้หัวหน้าของชุมชน ที่มาจากการ เลือกตั้งภายในชุมชน เป็นรองกรรมการ และกรรมการฝ่าย ต่างๆ อาจจะกำหนดมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวแทนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวแทนจากกระทรวงยุติธรรม ตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทย ตัวแทนจากกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ และตัวแทน จากชุมชน และประชาชน ฝ่ายละ 7 คน เพื่อกำหนดกรอบ กฎกติกาในการส่งเสริม สนับสนุน ให้เกิดสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่าง ชุมชน ประชาชน และรัฐ เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นตัวกำหนดแผนและ ยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นในกำหนดขอบอำนาจ และให้สิทธิแก่ ชุมชน และประชาชนโดยรอบพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ อย่างถูกต้อง

4) การกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการ มีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ โดยการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ มีอำนาจจับกุม หรือกักขัง บุคคล บุคคลต่างด้าว ที่เข้ามาลักลอบ ครอบครอง การใช้ประโยชน์ จากพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติไว้เบื้องต้น ก่อนที่จะนำเสนอ หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้พิจารณาต่อไป หรือการกำหนด กฎหมายในการจับกุมบุคคลเหล่านี้ได้ภายในระยะเวลา 7 วัน แต่ไม่มีอำนาจในเรือนจำ หากไม่ได้รับอนุญาตจาก คณะกรรมการวินิจฉัยชุมชน ด้วยเหตุนี้เองรัฐให้อำนาจกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาสนับสนุนมากกว่าที่จะใช้กำลังบังคับ กับประชาชนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และสมควรยุติการ ดำเนินการ จับกุม ช่มชู้ คุกคาม ชุมชน หรือประชาชน แต่ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นสมควรว่า หากมีข้อพิพาททางกฎหมาย เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นระหว่างเจ้าหน้าที่ กับประชาชน มอบอำนาจให้คณะกรรมการชุมชนตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ซึ่งทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม และเป็นกลาง

ประเภทที่สอง กระบวนการทางกฎหมาย เกี่ยวกับมีส่วนร่วมของประชาชนบริเวณมรดกโลก ทางธรรมชาติ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการกำหนดนโยบาย ในการจัดทำแผนเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนบริเวณมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยการจะมีการ กำหนดวิธี ขั้นตอน อย่างเป็นระบบคล้ายกับวิธีการ จากประสบการณ์ โดย Compact ซึ่งเป็นโครงการการนำเอา ประสบการณ์จากประเทศต่างๆ 8 ประเทศในการจัดการ ชุมชน และประชาชนให้เข้าร่วมในกระบวนการดูแลมรดก โลกทางธรรมชาติในทุกขั้นตอนของกระบวนการมรดกโลก นับตั้งแต่การเสนอชื่อ การจัดการ ติดตาม ตลอดจนการ รายงานผล เพื่อต้องการให้มรดกโลกทางธรรมชาติยังคงมีอยู่ และก่อให้เกิดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับ ดูแลมรดกโลกทางธรรมชาติ และรวมถึงการนำคู่มือการมี ส่วนร่วมและจัดการขัดแย้งในป่าตะวันตกของประเทศ เข้า มาประยุกต์หลักเกณฑ์เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการ คุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การเสนอให้ชุมชนเข้าสู่กระบวนการ ดันกระบวนการเสนอชื่อมรดกโลกทางธรรมชาติอย่างชัดเจน

เพื่อให้รัฐสนับสนุนให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิการจัดการ จัดทำบัญชีรายชื่อเบื้องต้น และปกป้องทรัพย์สินทางธรรมชาติ ซึ่งมีการกำหนดทีมงานของหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการเสนอชื่อ เช่นกระบวนการวางแผนระดับพื้นที่มรดกโลก .0ทางธรรมชาติ จะต้องกำหนดให้มีผู้ประสานงาน เป็นทีมงานแรกเริ่มทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเสนอชื่อ ผู้นำ หรือผู้จัดทำโครงการ เป็นทีมงานหลัก รวมถึงจัดให้มีที่ปรึกษาจากหน่วยงานต่างๆ เช่นคณะกรรมการวินิจัยสิทธิชุมชน มูลนิธิสืบนาคะเสถียร หรือ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature) หรือเรียกว่า “IUCN” มาเป็นแนวทางให้ชุมชน และประชาชนมีสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการเสนอชื่อดังกล่าว

2) การจัดการและการกำกับดูแลมรดกโลกทางธรรมชาติจะต้องนำวิธีการจากประสบการณ์โดย Compact เข้ามาประยุกต์ใช้กับร่วมกับคู่มือจอมป่า และคู่มือการมีส่วนร่วมในผืนป่าตะวันตก ซึ่งอาจจะทำคู่มือเกี่ยวกับการให้ชุมชนเข้าสู่กระบวนการสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ และระบบในการจัดการและกำกับนั้นจะต้องมีหลักธรรมาภิบาล กล่าวคือเป็นหลักที่มีความชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ สร้างเสริมให้ชุมชนและประชาชน รวมถึงฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เข้ามาสู่การมีส่วนร่วมในการวางแผน และการระดับความสามารถของชุมชนหรือประชาชนในการจัดการมรดกโลกทางธรรมชาติ รวมถึงการสนับสนุนเงินทุนในการปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์โดยรอบระหว่างมรดกโลก และความเป็นอยู่ภายในชุมชนในมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งตั้งอยู่บนการอธิบายการทำงานการจัดการดูแลพื้นฐาน และมีความเชื่อถือได้ เพื่อเป็นการปกป้องรักษามรดกโลกทางธรรมชาติให้คงอยู่ถาวรต่อไป

3) การให้ชุมชน และประชาชนให้เข้าสู่การมีส่วนร่วมในการเฝ้าติดตาม และการประเมินผล จึงเป็นเปลี่ยนแปลงเครื่องมือเกี่ยวกับการจัดการ และลดปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น เนื่องจากการรวบรวมข้อมูลทางปฏิบัติการอนุรักษ์มรดกโลกทางเชิงรุกมากกว่าเชิงตั้งรับ

เช่นการให้สร้างความเป็นอยู่ที่ดีระหว่างชุมชน และมรดกโลก โดยการให้บริการระบบนิเวศ การเข้าถึงทรัพยากร และพื้นที่ ซึ่งมีการใช้ประโยชน์มาตั้งแต่ดั้งเดิมโดยบุคคลในท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศไทยต้องเพิ่มกระบวนการวินิจัยชุมชนเป็นหน่วยงานเฝ้าติดตาม และรวบรวมข้อมูลในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาอนุรักษ์ในพื้นที่มรดกโลกต่อไป

4) กระบวนการทางกฎหมายจะต้องมีการเสนอให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการในทุกๆ ขั้นตอน การส่งเสริมจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มรดกโลก ผู้ถือการครอบครองในกรรมสิทธิ์ สามารถเข้าการดูแลมรดกโลกทางธรรมชาติร่วมกัน รวมถึงส่งเสริมให้ชุมชน และประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ และเอกชน หากกรณีหน่วยงานรัฐ และเอกชนกระทำลงไปด้วยการฝ่าฝืน หรือไม่สอดคล้อง หรือไม่สนับสนุนสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมถือได้ว่ากระทำผิดกฎหมายชุมชน และประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานรัฐ และเอกชนต่อศาลได้ทันที

ดังนั้นสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติจึงถือได้มีความสำคัญในการอนุรักษ์ การกำกับดูแล การสงวนรักษาไว้ให้มรดกโลกสามารถดำรงอยู่ต่อไป และก่อให้เกิดกระบวนการทางกฎหมายที่ออกมารับรองสิทธิและเสรีภาพของชุมชนและประชาชน ซึ่งรัฐเข้ามาสนับสนุนให้มีการใช้กฎหมายเกี่ยวกับให้สิทธิชุมชน และประชาชนอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

การศึกษางานวิจัยฉบับนี้เกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ ผู้วิจัยพบปัญหาทางกฎหมายทั้งหมด 2 ประการ อันได้แก่ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนธรรมชาติ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดกลไกของสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองแหล่งมรดกโลกทางชาติ ซึ่งผู้วิจัยมีการนำแนวคิด ทฤษฎี ทางกฎหมายนำมาสู่

การวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น รวมถึงการ
ให้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการพัฒนางานวิจัยดังที่ได้
กล่าวมาแล้วในทั้งหมดข้างต้น

เอกสารอ้างอิง

- [1] กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ 1 . กรุงเทพมหานคร: บริษัทสมิตเตอร์ก๊อปปี จำกัด. สิงหาคม.
- [2] เกษม จันทรแก้ว. (2527). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- [3] ธาตรี มหันตรัตน. (2554). *มรดกโลก (World Heritage) : ความสำคัญของอดีตในปัจจุบัน*. วารสารวิชาการอยุธยาศึกษา ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (สิงหาคม).
- [4] นิตยา โพธิ์นอก. (2557). *สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- [5] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- [6] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2560). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- [7] ปวรศร เลิศธรรมเทวี. (2559). *สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- [8] ภาณุเดช เกิดมะลิ. (2561). *การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิสืบนาเคเสถียรเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติ*. มูลนิธิสืบนาเคเสถียร. เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2561.
- [9] ศักดิ์ณรงค์ มงคล. (2553). *สมมติฐานเรื่องที่มาของปัญหาหลักของการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐและชุมชน*. บทความวิจัย. วารสารสหวิชาการท่าพระจันทร์สหวิทยาการปริทัศน์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [10] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 1 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [11] สุวัठी ไกรสกุล และจุฑาภรณ์ คงรักษักวิน. (2562). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรบางกรวย จังหวัดนนทบุรี*. บทความวิจัย วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562).
- [12] สำนักงานโบราณคดี และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ 3. (2538). *มรดกไทย- มรดกโลก*. กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร.
- [13] อรทัย อินตะไชยวงศ์. (2560). *สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุล และยั่งยืน : ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Einor Ostom ในประเทศไทย*. นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [14] อุษณีย์ อัครกาญจนกิจ. (2553). *การคุ้มครองผืนป่าดงพญาเย็น เขาใหญ่ ในฐานะที่เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.