



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

นโยบายรัฐกับการละเมิดสิทธิชุมชน

State development policies and infringement on
rural community's rights

โดย

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
นายกฤษฎา บุญชัย

โครงการวิจัยสิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล
โดย ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก และคณะ

กุมภาพันธ์ 2545

កម្ពុជា ឆ្នាំ ២០១២

សេចក្តីសម្រេច របស់ គណៈកម្មាធិការជាតិរៀបចំការបោះឆ្នោត
ស្តីពី ការបោះឆ្នោតជាតិ ឆ្នាំ ២០១២

រាជធានី ភ្នំពេញ
ថ្ងៃទី ២២ ខែ កញ្ញា ឆ្នាំ ២០១២
លេខ ២២ ប្រ.ជ.ប

ថ្ងៃ

State development policies and infringement on
rural community's rights
អនុក្រឹត្យ របស់ គណៈកម្មាធិការជាតិរៀបចំការបោះឆ្នោត

រាជធានី ភ្នំពេញ ថ្ងៃទី ២២ ខែ កញ្ញា ឆ្នាំ ២០១២



สัญญาเลขที่ RDG01/0012/2542

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการนโยบายการพัฒนาของรัฐกับการละเมิดสิทธิชุมชน
State development policies and infringement on rural
community's rights

คณะผู้วิจัย

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นายกฤษฎา บุญชัย

นางสาวพรพนา ก้วยเจริญ

นางสาวศุภมาส ศีลารักษ์

นางสาวไพเราะ สุจินต์พรัหม

นายอลงกต ชูแก้ว

นายปิยะชาติ อินทรนิवास

นายอุสมาน หวังสนิ

สังกัด

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

โครงการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำป่าทามมูล

นักวิจัยอิสระ

นักวิจัยอิสระ

นักวิจัยอิสระ

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชุดโครงการสิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล

၇၀၇၇၇၇၇၇

[illegible]

មហាស្ថានសម្រាប់

អង្គជំនុំជម្រះសាលាដំបូងក្រុងភ្នំពេញ បានសម្រេចដាក់ពន្ធនាគារចំពោះឈ្មោះ អ្នកស្រី ឈ្មោះ អៀង ព្រឹក្សា ក្នុងរយៈពេល ១០ ខែ ចាប់ពីថ្ងៃចេញសេចក្តីសម្រេចនេះតទៅ ដោយសារតែការបំពានច្បាប់ស្តីពីការពារសិទ្ធិមនុស្ស របស់កម្ពុជា។

เงื่อนไขที่เอื้อให้การละเมิดสิทธิชุมชนเกิดขึ้นได้อย่างรุนแรง ประการแรกคือความรู้ความเข้าใจ และตัวบทกฎหมายที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องใช้ในการดำเนินโครงการ ที่ละเลยหรือไม่เห็นการใช้ประโยชน์และไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์บริเวณป่าทามของชาวชุมชน นับตั้งแต่การวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำที่เน้นเฉพาะความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระบบแต่ละเลยการผลิตภาคยังชีพและกิจกรรมทางเศรษฐกิจจนกระทั่งระบบอื่นๆ ขณะที่รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโขง-ชี-มูลระบุป่าทามเป็นเพียงป่าละเมาะริมห้วยหรือไม้เล็กที่ไม่มีคุณค่า เพราะคำว่า “ป่าทาม” ไม่เคยเป็นที่รับรู้มาก่อน ในวงวิชาการด้านป่าไม้ของไทย ส่วนในแง่กฎหมายป่าทามถูกจัดให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ไม่สามารถถือครองเป็นกรรมสิทธิ์ได้ แม้ชาวชุมชนจะครอบครองและใช้ประโยชน์มาหลายชั่วอายุคน เพราะเหตุนี้ การสร้างฝ่ายราษฎรไศลกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรบนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ไร้ประโยชน์ และไม่มีเจ้าของเช่นป่าทามจึงเป็นการเหมาะสมและ “ชอบด้วยกฎหมาย”

กระนั้นก็ดี แม้การละเมิด “สิทธิชุมชน” กรณีฝ่ายราษฎรไศลจะอาศัยความรู้เชิงเศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วนศาสตร์ และนิติศาสตร์ ที่ไม่เห็นการใช้ประโยชน์และไม่ยอมรับกรรมสิทธิ์ของชาวชุมชนบริเวณป่าทามเป็นเงื่อนไขในชั้นแรก ทว่าลำพังแต่ “ความรู้เชิงวิชาการ” ประการเดียวไม่สามารถผลักดันให้การละเมิดสิทธิชุมชนเกิดขึ้นได้ หากไม่วางอยู่บนโครงสร้าง/ความสัมพันธ์ทางอำนาจและสังคมวัฒนธรรมที่เป็นจริง เพราะความรู้เชิงวิชาการเหล่านี้มีความขัดแย้งแตกต่าง ในด้านหนึ่งคุณค่าของป่าทามกลับได้รับความสำคัญยิ่งในสาขาวิชานิเวศวิทยาที่ชี้ว่าป่าทามมีความสำคัญต่อระบบนิเวศลุ่มน้ำ มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง แม้กระทั่งหน่วยงานรัฐก็มีความแตกต่างในตัวเอง เพราะทั้งกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานซึ่งเป็นผู้เสนอและดำเนินโครงการฝ่ายราษฎรไศล สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้จัดสรรงบประมาณในการศึกษาป่าทามในฐานะเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง

เพราะเหตุนี้ รากเหง้าของการละเมิดสิทธิชุมชนกรณีฝ่ายราษฎรไศลจึงวางอยู่บนโครงสร้าง/ความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งที่บริหารผ่านระบบราชการ ระบบการเมือง และที่เคลื่อนไหวอยู่จริงในสังคม ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่เพียงแต่จะคัดสรรเฉพาะความรู้ที่เอื้อต่อดำเนินการก่อสร้างโครงการฝ่ายราษฎรไศล หากยังเอื้ออำนวยให้สามารถบริหารอำนาจการตัดสินใจได้ง่ายผ่านระบบราชการรวมศูนย์และระบบการเมืองแบบตัวแทนที่กีดกัน/ปิดกั้นชุมชนที่ได้รับผลกระทบออกจากกระบวนการมีส่วนร่วมเสียสิ้น การริเริ่มเสนอโครงการกระทำผ่านหน่วยงานรัฐโดยปราศจากการสอบถามความคิดเห็นหรือความต้องการของชาวชุมชน ส่วนการตัดสินใจดำเนินโครงการเกิดขึ้นผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีที่ไม่เปิดโอกาสให้ชาวชุมชนมีส่วนร่วม ไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนในพื้นที่ทราบ มีพิกัดอยู่เอียงถึงการจัดทำประชาพิจารณ์ ชาวชุมชนส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการฯ ผ่านทางกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งคลาดเคลื่อนจากที่ก่อสร้างจริงอยู่มาก ขณะที่ชาวชุมชนอีกจำนวนไม่น้อยทราบข้อมูลเมื่อโครงการฯ ก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้ว การละเมิดสิทธิการรับรู้และมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นเช่นนี้จึงเกิดขึ้นผ่านความสัมพันธ์ทางอำนาจที่

ปิดกันและไม่เท่าเทียม เนื่องจากชุมชน “มีส่วนร่วม” ก็เฉพาะขั้นตอนการขออนุมัติใช้พื้นที่ อีกทั้งยังผ่านทางหน่วยบริหารอำนาจของรัฐ ไม่ใช่ “ชุมชนท้องถิ่น” ในความหมายที่ควรจะเป็น

แต่ถึงแม้จะถูกละเมิดสิทธิหรือกีดกัน/ปิดกันในหลายๆ ด้าน ชาวชุมชนลุ่มน้ำมูลที่ได้รับผลกระทบจากฝ่ายราชโศลกพยายามเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ มาเป็นระยะและในหลายลักษณะด้วยกัน นับตั้งแต่การรวมตัวกันจัดงานประชุมสัมมนาเกี่ยวกับผลกระทบของฝ่ายฯ ที่จะมีต่อป่าทามและการประกอบอาชีพของชาวชุมชน การจัดตั้งกลุ่มเพื่อเรียกร้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบจากฝ่ายฯ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระดับกักเก็บน้ำ การกำหนดวิธีการรื้อวัดที่ดิน และวิธีการการประเมินความสูญเสีย ฯลฯ การเคลื่อนไหวเรียกร้องค่าชดเชยและการสูญเสียโอกาสผ่านทางกลุ่มต่างๆ ทั้งในส่วนของสมาชิกคนจน สมาชิกเกษตรกรอีสาน สมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน สมาชิกลุ่มน้ำมูล หรือกระทั่งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเดิมสนับสนุนการก่อสร้างฝ่ายฯ และต่อต้านขัดขวางกลุ่มที่เรียกร้องค่าชดเชย ฯลฯ รวมไปถึงการเสนออัตลักษณ์ของชาวชุมชนลุ่มน้ำมูลผ่านทางสื่อและด้วยวิธีการต่างๆ นับตั้งแต่การผลิตสื่อเผยแพร่เรื่องราวและปัญหาของชาวชุมชนเองเพราะไม่ได้รับความสนใจจากสื่อ กระทั่งถึงการ “สร้างข่าว” เรียกความสนใจจากสื่อทั้งโดยการเสนอประเด็นหรือพิธีกรรมที่ดูแปลกพิสดารสำหรับชนชั้นกลางในเมือง และโดยวิธีการปรีมกฏหมายเช่นการปิ่นกำแพงทำเนียบรัฐบาลและการยึดขบวนรถไฟ นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวชุมชนก็ยังเน้นมิติของการพยายามปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนให้เท่าเทียมในหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นทางการเช่นการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาดูต่าง ๆ และที่เป็นในเชิงสัญลักษณ์เช่นการเจรจาแบบเสมอหน้าและการยึดบริเวณที่รัฐอ้างเป็นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินของตน เช่น การสร้างหมู่บ้านในท้องอ่างเก็บน้ำ บริเวณหลังฝ่ายฯ และข้างทำเนียบรัฐบาล เป็นอาทิ

อย่างไรก็ดี กระบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องหรือปกป้อง “สิทธิชุมชน” ของชาวชุมชนลุ่มน้ำมูลก็ต้องประสบปัญหาในเงื่อนไขเดียวกับที่ถูกละเมิดสิทธิ นับตั้งแต่ระบบราชการที่ส่งผลให้ความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมของชาวชุมชนประสบปัญหามาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการถูกลดสัดส่วนคณะกรรมการฝ่ายชาวชุมชนลงและเพิ่มจำนวนฝ่ายราชการที่เกี่ยวข้องขึ้นแทน นอกจากนี้ แม้ชาวชุมชนจะสามารถเรียกร้องข้อเรียกร้องบางข้อเช่นค่าชดเชยสำเร็จ แต่ในชั้นปฏิบัติยังประสบปัญหาอยู่มาก เพราะดำเนินการผ่านระบบหรือหน่วยงานราชการซึ่งไม่เพียงแต่จะผูกขาด/ปิดกัน หากยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพการดำเนินงานและความเป็นเอกภาพในการบริหาร การจะทำให้มติคณะรัฐมนตรีเกิดผลในทางปฏิบัติจึงประสบความยุ่งยากอยู่มาก จนชาวชุมชนต้องรวมตัวเคลื่อนไหวกดดันบริเวณด้านหน้าทำเนียบรัฐบาลอันเป็นศูนย์กลางอำนาจอีกหลายวาระ ซึ่งแม้ข้อเรียกร้องบางข้อจะบรรลุ แต่ระบบราชการอันเป็นส่วนหนึ่งของปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข

การเคลื่อนไหวของชุมชนประสบปัญหาเพิ่มขึ้นเมื่ออยู่ในบริบทความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่จริงในระดับท้องถิ่น เพราะผู้นำทางการเมืองเช่นกำนันผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่เป็น “แขนขา/หูตา” ของหน่วยราชการ

มากกว่าจะเป็นตัวแทนของชุมชน โดยมักจะนำลูกบ้านจำนวนมากเคลื่อนไหวคัดค้านการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชาวชุมชนที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงพันธมิตรเช่นนักพัฒนาเอกชน นักศึกษา และครูในพื้นที่ ซึ่งถูกกำหนดให้หมู่บ้านนำลูกบ้านไปร้องเรียนให้ขับไล่ออกนอกพื้นที่เช่นกัน ไม่นับรวมกลุ่มชาวชุมชนที่เป็นฝ่ายเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้นำทางการเหล่านี้ที่ยังสร้างปัญหาความขัดแย้งแตกแยกขึ้นในชุมชนอย่างมาก

นอกจากนี้ การที่สื่อส่วนใหญ่ตอบสนองต่อความสนใจ ความต้องการ และผลประโยชน์ของกลุ่มลูกค้าหลัก มากกว่าเสนอปัญหาสังคมโดยเฉพาะของคนยากจนเช่นชาวชุมชนลุ่มน้ำมูล ก็ยิ่งทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องของคนเหล่านี้ยากลำบากขึ้น เพราะสื่อเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยนำเสนอปัญหาของชาวชุมชนให้สังคมได้รับรู้ หรือหากเสนอก็มุ่งเน้นสีสัน ความเร้าใจ หรือความแปลกพิสดารของการเคลื่อนไหวที่ “ขายได้” มากกว่าจะชี้ชวนหรือวิเคราะห์ให้เห็นความซับซ้อนเชื่อมโยงของปัญหา ที่สำคัญยังบีบบังคับให้ชาวชุมชนต้องใช้วิธีการปรักหมญมาต่าง ๆ เพื่อให้เป็นที่สนใจของสื่อ ที่หลายครั้งกลับส่งผลกระทบต่อการทำงานของชาวชุมชนทั้งในเชิงภาพลักษณ์และการขยายเครือข่ายพันธมิตรกับชนชั้นกลางในเมือง

เพราะเหตุนี้ การละเมิด “สิทธิชุมชน” กรณีฝ่ายราชินีไสลจึงยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินกว่าจะเข้าใจหรือแก้ไขได้ด้วยแนวคิดสิทธิมนุษยชนตะวันตกเพียงโดดๆ ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพในเนื้อตัว/ร่างกายและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล สิทธิชุมชนในบริบทสังคมไทยเน้นระบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือทรัพย์สินของส่วนรวม ที่สำคัญขณะที่สิทธิมนุษยชนตะวันตกสามารถเรียกร้องหรือปกป้องผ่านการบังคับใช้กฎหมายได้ สิทธิชุมชนไม่เป็นที่ยอมรับในระบบนิติศาสตร์ไทย ไม่นับรวมความรู้กระแสหลักอื่นๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ทางอำนาจรวมทั้งสังคมและเศรษฐกิจ ที่ต่างก็เป็นสาเหตุและเงื่อนไขที่เอื้อให้การละเมิดสิทธิชุมชนเป็นไปได้ทั้งสิ้น ฉะนั้น นอกเหนือจากข้อเรียกร้องเชิงรูปธรรมต่างๆ ที่ชาวชุมชนเสนอผ่านรัฐบาลไปแล้ว การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนกรณีฝ่ายราชินีไสลยังต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ด้านต่างๆ ของสังคมไทยครั้งสำคัญ นับตั้งแต่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่จำเป็นต้องบริหารอำนาจในลักษณะกระจาย และไม่ใช้การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รวบอำนาจ หากแต่เป็นการสถาปนาหรือยอมรับ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่มีเอกเทศในตัวเองระดับหนึ่ง ขณะที่ระบบการเมืองก็ต้องลดลักษณะการเป็นตัวแทนลงและเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มากขึ้น ส่วนระบบกฎหมายก็จำเป็นต้องยอมรับชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งพร้อมทั้งยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน เช่นเดียวกับความรู้กระแสหลักต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ ที่ต้องลดการเป็นเทคโนโลยีอำนาจรัฐและเครื่องมือของระบบทุนลง พร้อมกับเปิดพื้นที่ให้กับความรู้และการดำรงอยู่ของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ขณะที่สื่อสารมวลชนก็จำเป็นต้องลดลักษณะการถูกชี้นำโดยตลาดและการเป็นกลไกของรัฐ โดยปรับเปลี่ยนฐานะ/บทบาทมาเป็นผู้เสนอปัญหาสังคมเชิงวิเคราะห์และเป็นปากเสียงให้กับคนจนหรือผู้เดือดร้อนโดยเฉพาะจากการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ จึงจะสามารถคลี่คลายปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนเช่นกรณีฝ่ายราชินีไสลได้ในที่สุด

กรณีลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

นโยบายการพัฒนาของรัฐในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้ถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลางมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-8 ถึงแม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองได้ปรับเปลี่ยนจากรัฐบาลเผด็จการมาเป็นรัฐบาลอำมาตยาธิปไตย และรัฐบาลในยุคการพัฒนาโลกาภิวัตน์ ตลอดจนขบวนการของประชาชนได้ตื่นตัวและรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายหลากหลายรูปแบบกระบวนการกำหนดนโยบายและกฎหมายยังรวมศูนย์อยู่ที่บทบาทของภาครัฐ นักการเมือง และกลุ่มทุนซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกัน จะเห็นได้จากกลุ่มทุนท้องถิ่นในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเติบโตจากกลุ่มทุนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมแปรรูปยาง และพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมเทคโนโลยี ที่ร่วมลงทุนกับกลุ่มทุนระดับชาติและกลุ่มทุนต่างชาติโดยเฉพาะในมาเลเซีย และมีบทบาทในการผลักดันทิศทางการพัฒนาตามแผนแม่บทพัฒนาภาคใต้

ขบวนการของกลุ่มทุนได้มีสายสัมพันธ์กับภาคราชการและนักการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติผ่านการเลือกตั้งแบบระบบตัวแทน และใช้กลไกที่มีอยู่เดิมของคณะกรรมการร่วมภาครัฐ-เอกชน (กรอ.) จังหวัด และ กรอ.ระดับชาติ ซึ่งรัฐยอมรับอย่างเป็นทางการโดยกฎหมาย ร่วมกับกลไกของสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม สภาธุรกิจชายแดนภาคใต้ ขบวนการของกลุ่มทุนมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับขบวนการของสังคมที่เปลี่ยนไป ซึ่งมีการพัฒนาเป็นกระบวนการสากลขานรับการทิศทางการพัฒนาโลกาภิวัตน์ โดยร่วมกับกลุ่มทุนข้ามชาติ รัฐต่างชาติ และองค์กรการกุศลระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็พัฒนาเป็นกระบวนการของท้องถิ่นโดยการหาแนวร่วมกับผู้นำท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ กลุ่มสื่อมวลชนและภาครัฐ เพื่อหลอมรวมให้มีแนวความคิดในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี โดยที่กระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนายังอยู่ที่ภาครัฐ และกลุ่มทุนเป็นหลักซึ่งเป็น *"ความสัมพันธ์แบบโลกาภิวัตน์สู่ชุมชน"* จึงกล่าวได้ว่าทิศทางการพัฒนาโลกาภิวัตน์เป็นตัวเร่งให้เกิดการรวมศูนย์การตัดสินใจของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจแบบผูกขาด แต่อยู่ในกรอบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เพราะฉะนั้นลัทธิการพัฒนานิยมและลัทธิบริโภคนิยมทั้งในอดีตและในยุคโลกาภิวัตน์เป็นการช่วงชิงพื้นที่ทางสังคมในการสร้างวาทกรรมและแนวคิดการพัฒนาโดยรัฐชาติและกลุ่มทุนท้องถิ่นและทุนข้ามชาติ เพื่อสร้างอำนาจการครอบงำอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจเสรี และพฤติกรรมการค้าเสรี โดยกำหนดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ คุณค่า และอำนาจขึ้นมาใหม่เข้าแทนที่สิ่งเก่า โดยทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของชุมชน ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตามภายใต้สถานการณ์การละเมิดสิทธิของชุมชนอย่างยาวนานได้ส่งผลด้านบวกให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากสังคมไทยมีลักษณะเป็นพหุสังคมประชาธิปไตย กระบวนการทางการเมือง

และสังคมระหว่างการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจที่โครงสร้างส่วนบนกับโครงสร้างส่วนล่างของชุมชนในท้องถิ่นมีทั้งลักษณะซ้อนทับร่วมกัน ขณะเดียวกันมีช่องว่างความเป็นอิสระ และยืดหยุ่นต่อการจัดการปัญหา ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีความหลากหลายและมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติและพี่น้องยังดำรงอยู่ ลักษณะเฉพาะตนของสังคมไทยดังกล่าวได้ทำให้ขบวนการของชุมชนท้องถิ่นมีพัฒนาการการเติบโตบนพื้นฐานของปัญหาปากท้องที่ได้รับผลกระทบจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัวและชุมชน ที่มีสาเหตุมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ ประกอบกับการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากการถ่ายทอดของชุมชน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารภายนอกชุมชนซึ่งเปิดโลกทัศน์ของชุมชนให้กว้างยิ่งขึ้น จึงทำให้มีการปะทะทางอุดมการณ์ แนวความคิด ค่านิยมที่แตกต่างกัน และมีผลให้เกิดการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการพัฒนาต่างๆอย่างหลากหลาย จากการสังเคราะห์ข้อมูลนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญให้ชาวบ้านและชุมชนตระหนักว่าตนเองถูกละเมิดสิทธิจากนโยบายการพัฒนาของรัฐอย่างไร ดังเช่นกรณีการรวมกลุ่มของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านทะเลสาบสงขลา การรวมกลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์

การรวมกลุ่มในหลายรูปแบบแสดงให้เห็นถึงปฏิภานที่ด้านทานกับทิศทางการพัฒนาของรัฐ การรวมกลุ่มจึงเริ่มต้นมาจากการตระหนักถึงฐานทรัพยากรที่ยังมีอยู่ควรที่จะได้รับการฟื้นฟูขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิปัญญาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม โดยเริ่มต้นจากการสร้างฐานของกลุ่มที่มาจากสมาชิกในครอบครัว ญาติพี่น้อง กลุ่ม และเครือข่ายภายในและภายนอกหมู่บ้าน การสร้างกลุ่ม เครือข่าย ชุมรม หรือสมาพันธ์ จึงเป็นรูปแบบที่มีการร้อยรัดจากกลุ่มอาชีพเดียวกันไปสู่กลุ่มต่างอาชีพต่างพื้นที่ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เพื่อสร้างเป็นขบวนการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่ต่อสู้และด้านทานกับทิศทางการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ขณะเดียวกันก็มีเป้าหมายเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งเรียกว่า “เป็นความสัมพันธ์แบบชุมชนสู่โลกาภิวัตน์”

กรณีชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร

กระแสดันจากกรมป่าไม้ นักวิชาการป่าไม้ ให้ย้ายกะเหรี่ยงออกจากทุ่งใหญ่ เริ่มมีมาตั้งแต่ปี 2532-2533 ภายหลังการคัดค้านเขื่อนน้ำโจน หน่วยงานราชการ และองค์กรสิ่งแวดล้อม ได้สถาปนาว่าทกรรมนิเวศวิทยาตะวันตกเหนือพื้นที่ทุ่งใหญ่ โดยปฏิเสธ ความชอบธรรมต่อการดำรงอยู่ของชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ออย่างสิ้นเชิง

แต่ผลพวงจากการต่อสู้เขื่อนน้ำโจนเช่นกัน ที่ทำให้ราชการบางส่วน และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่เห็นความสำคัญของชุมชนกะเหรี่ยงในทุ่งใหญ่ฯ ทั้งในเชิงวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความลึกซึ้งในการอยู่กับธรรมชาติอย่างสมดุล และบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของคนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ฯ ในการปกป้องผืนป่าของตน กลุ่มองค์กรเอกชน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าฯ ในช่วงนั้น 2533-2537 ก็ได้

เชื่อมต่อกัน สนับสนุนให้ชุมชนกะเหรี่ยงมีสิทธิอันชอบธรรมต่อการจัดการป่า และการดำรงวัฒนธรรมของตนเอง ปฏิบัติการช่วงชิงวาทกรรมเพื่อฟื้นคืนอัตลักษณ์ของชุมชนกะเหรี่ยงจึงเกิดขึ้น

ชุมชนกะเหรี่ยงตลอดทุ่งใหญ่ 13 หมู่บ้าน ได้มาร่วมกันจัดพิธีทำบุญข้าวใหม่ ซึ่งเป็นประเพณีประจำปี ซึ่งแต่ดั้งเดิมเป็นที่รับรู้เฉพาะในชุมชน ให้กลายเป็นเวทีสาธารณะ เพื่อสื่อสารอัตลักษณ์ของชุมชนกะเหรี่ยงต่อคนภายนอก โดยประสานกับกลุ่มท้องถิ่นในจังหวัด กลุ่มอนุรักษ์กาญจน์ สื่อมวลชน ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน นั้นเป็นครั้งแรกและครั้งสำคัญที่ชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ได้ปฏิบัติการนิยามความเป็นกะเหรี่ยงเสียใหม่ หลังจากที่ถูกกลืนด้วยวาทกรรม “ชาวเขา” ซึ่งมีสถานะแค่คนชายขอบ การเผยโฉมผ่านรูปแบบวัฒนธรรม ประเพณี การทำมาหากิน ภูมิปัญญาต่อผืนป่า สายน้ำ และสัตว์ป่า เป็นปฏิบัติสร้างคำนิยามให้พื้นที่ทุ่งใหญ่เป็นดินแดน “ศักดิ์สิทธิ์” หรือ “ซ่งไปเตะ” อันสะท้อนถึงสิทธิของคนกะเหรี่ยงต่อพื้นที่และวัฒนธรรมให้สาธารณะได้รับรู้ ยอมรับ ภาพของพื้นที่ทุ่งใหญ่ จึงไม่ได้เป็นแค่ ดินแดน “สิงห์สารถี” ที่นักวิชาการป่าไม้สร้างขึ้น และไม่ได้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของกรมป่าไม้ที่หวงสิทธิอำนาจในการจัดการตามลำพัง แต่เป็นดินแดนแห่งวัฒนธรรมท้องถิ่นอันเก่าแก่ของชนพื้นเมือง ทำให้ภาพของทุ่งใหญ่ฯ แตกต่างจากห้วยขาแข้ง ซึ่งเป็นพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าโดยรัฐและชนชั้นกลางอย่างเห็นได้ชัด

แม้ทุ่งใหญ่ฯ จะเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ แต่อัตลักษณ์ของชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ ทำให้คณะกรรมการมรดกโลกไม่สามารถปฏิเสธตัวตน การดำรงอยู่ของชุมชนกะเหรี่ยงได้เช่นกัน เพราะด้วยถิ่นฐานอันเก่าแก่ของบรรพบุรุษ ตลอดจนระบบวิถีประเพณีที่สอดคล้องกับธรรมชาติเอง

ระบบไร่หมุนเวียน ของชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ ที่ได้สื่อสารสู่สาธารณะ เป็นแม่แบบสำคัญที่ทำให้ภาพของไร่หมุนเวียน แตกต่างจาก “ไร่เลื่อนลอย” ที่ถูกมองว่าเป็นต้นเหตุของการทำลายป่าอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะอธิบายด้วยระบบนิเวศวิทยาแบบตะวันตก ทั้งระบบอุทกศาสตร์ ชีววิทยาพันธุ์พืช และสัตว์ป่า หรือชาติพันธุ์นิเวศของชุมชนเอง

ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่ย่นักที่กรมป่าไม้ นักวนศาสตร์ ตลอดจนองค์กรสิ่งแวดล้อม จะใช้วาทกรรม “ชาวเขา” วาทกรรมการพัฒนา บริโภคนิยม มาเป็นเครื่องมือในการขจัดชุมชนกะเหรี่ยงออกจากทุ่งใหญ่ได้ เหมือนเช่นที่กระทำต่อกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังเห็นได้จากความพยายามของกรมป่าไม้ตั้งแต่ปี 2535 ที่พยายามจะอพยพชาวกะเหรี่ยงออกจากป่า ด้วยข้อกล่าวอ้างเรื่องการทำลายป่า แต่ชุมชนกะเหรี่ยงเอง สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน ต่างก็ได้โต้แย้งโดยอาศัยจุดแข็งทางวัฒนธรรม และสิทธิอันชอบธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงมาเป็นตัวอธิบาย

ปฏิบัติการสื่อสาร สร้างวาทกรรมของชุมชนกะเหรี่ยง นอกจากจะใช้วิถีชีวิตเป็นตัวสื่อแล้ว ยังใช้แผนที่ โมเดล โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เป็นเครื่องมือเช่นกัน ขณะที่หน่วยงานรัฐใช้

แผนที่ โมเดล มาเป็นตัวอย่างว่าชาวบ้านทำลายป่า ขยายพื้นที่ไร่ โดยกำหนดจุดการทำไร่ในแต่ละปี ลงบนแผนที่ ด้วยความที่ไม่เข้าใจว่าระบบไร่ของชาวบ้านหมุนเวียนสลับเปลี่ยน ดังนั้นเองชาวบ้านร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ก็ใช้แผนที่เช่นกันในการอธิบายต่อรัฐและสังคม ระบบการหมุนเวียนของไร่ในแต่ละปี จำแนกด้วยสีต่างกัน ก็กำหนดบนแผนที่ วิธีทำไร่หมุนเวียนตามประเพณี จึงได้ถูกแปลรหัสสู่แผนที่ อันเป็นเครื่องมือภูมิศาสตร์ที่สื่อสารด้วยการสร้างภาพจำลอง ภาษา แผนที่ วิธีการอธิบายแบบเหตุผล จึงเป็นเครื่องมือที่ชุมชนกะเหรี่ยงใช้สื่อสารเพื่อให้สิทธิชุมชนกะเหรี่ยงได้รับการยอมรับจากสาธารณะ นอกเหนือจากวิธีทำมาหากิน ประวัติศาสตร์บอกเล่า คำสั่งสอนบรรพชน

ในอีกด้านหนึ่งขบวนการประชาสังคม ก็ช่วยกันรื้อความชอบธรรมของกรมป่าไม้ในการผูกขาดจัดการป่า เช่น การติดตามตรวจสอบการตัดไม้ทำลายป่าในทุ่งใหญ่ อันที่มีมาจากการไร้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ การยึดพื้นที่สาธารณะ โดยสร้างวาทกรรม และการเคลื่อนไหวต่อสู้กับกระบวนการทัศน์นิเวศวิทยาตะวันตก และระบบรวมศูนย์อำนาจของกรมป่าไม้

แต่อย่างไรก็ตาม วาทกรรมแบบนิเวศวิทยากระแสหลักที่กรมป่าไม้ และนักวนศาสตร์ยึดถือ ก็ยังมีฐานะเป็นวาทกรรมหลักของสังคม ที่ทรงพลังในการกีดกันวาทกรรมชาติพันธุ์นิเวศของชุมชนกะเหรี่ยง รัฐก็ยังมีเครื่องมืออื่น ๆ อีกมากมายที่จะหยิบใช้ ปฏิบัติการโต้กลับของฝ่ายรัฐ ดำเนินไปอย่างแยบคาย ในกระแสการต่อสู้ทางวาทกรรมด้านการอนุรักษ์ป่า กรมป่าไม้ ปรับยุทธวิธีการต่อสู้ ในด้านหนึ่งดำเนินการกดดันในพื้นที่ ไม่ให้ชาวกะเหรี่ยงทำไร่หมุนเวียนได้ตามประเพณี จนประสบปัญหาความเดือดร้อนอีกด้านหนึ่งแทนที่ผลักดันย้ายกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ ทั้งหมด โดยใช้ข้อกล่าวอ้างว่าทำลายป่าแบบเดิม ก็เลือกวิธีการจัดพื้นที่ที่อยู่ชายขอบเป็นจุด ๆ เช่น การเตรียมอพยพชาวบ้านจะคีฟือ การเตรียมกันพื้นที่บ้านจะแก ออกจากเขตทุ่งใหญ่ฯ โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย และข้อกล่าวอ้างเรื่องการทำลายป่าเป็น ที่ ๆ ซึ่งเป็นการหลบกระแสการต่อสู้ทางวาทกรรมในทางสาธารณะ เพื่อให้ง่ายต่อการใช้อำนาจเข้าปฏิบัติการได้

การโยกปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคง บริโภคนิยม และอื่น ๆ ตลอดจนการใช้กลไกทางอำนาจต่าง ๆ การรุกของรัฐและทุน ในด้านการปฏิบัติการ ลำพังชุมชนกะเหรี่ยงเฉพาะทุ่งใหญ่ฯ ที่ถูกแทรกแซงอย่างหนัก ก็ยากที่จะต่อต้านการรุกรานจากนโยบาย กลไกของรัฐ ตลอดจนกลุ่มทุนที่อาศัยช่องว่างจากนโยบายของรัฐโหมรุกเข้ามาทุกขณะการฉีกกำลัง สร้างเครือข่ายที่มากกว่าขอบเขตเดิม มีความสำคัญยิ่งต่อการพิทักษ์สิทธิชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ฯ

กระนั้นก็ตาม แม้หน่วยราชการเหล่านี้จะมีเป้าหมายการทำงานที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหมดกลับส่งผลเดือดร้อนต่อชุมชนกะเหรี่ยง และกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ร่วมกันทั้งสิ้น เพราะไม่ว่าระบบคิด วัฒนธรรมของหน่วยงานไหน ตลอดจนกลุ่มทุนเอกชนใด ต่างก็ไม่มีพื้นที่ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ที่ถูกมองว่าเป็น “ชาวเขา” ที่

อาจจะไม่ใช่คนไทย มีสถานะไม่แน่นอน อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคง การทำลายป่า และปัญหาหายนะชนิด ดั่งนั้นเอง การจัดการป่าของกรมป่าไม้ก็มุ่งที่จะกีดกันชุมชนออกจากป่า การจัดระเบียบตามแนวชายแดน ก็มุ่งที่จะใช้กลุ่มชาติพันธุ์เป็นเบี้ยในสถานการณ์ความมั่นคง การพัฒนา ก็มุ่งที่จะครอบงำวัฒนธรรมพื้นบ้าน

ชุมชนกะเหรี่ยงในแถบตะวันตก โดยเฉพาะทุ่งใหญ่ ได้เผชิญกับกระบวนการทัศน์ นโยบาย และกลไกของรัฐและทุนที่ทำลายฐานทรัพยากร การทำมาหากิน ระบบวัฒนธรรมความเชื่อ ซึ่งทั้งสองประการนี้คือรากฐานความเป็นตัวตนของคนกะเหรี่ยงที่นี่ กระบวนการต่อสู้เรื่องสิทธิจึงเกิดขึ้น โดยอาศัยฐานทางวัฒนธรรม เพื่อฟื้นสำนึก ศักดิ์ศรี หรืออัตลักษณ์ของคนกะเหรี่ยงให้มีพลังต่อสู้กับนโยบายและกลไกที่มากระทบ สถานภาพแห่งสิทธิชุมชน จึงวางอยู่บนหลักการสิทธิต่อการทำมาหากิน การจัดการทรัพยากรตามประเพณี สิทธิในถิ่นฐานบรรพชน สิทธิต่อการจัดการทางสังคมตนเอง และสิทธิในด้านวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ โดยมีกลุ่มองค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และเครือข่ายกะเหรี่ยงตะวันตก ได้รวมเคลื่อนไหวปกป้องสิทธิชุมชนของคนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ แม้จะด้วยเป้าหมายแนวทางที่แตกต่างกัน

ท้ายที่สุด ความอยู่รอดของชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ ก็ขึ้นอยู่กับการณ์กำลังของชุมชนเอง สร้างเสริม รื้อฟื้นฐานวัฒนธรรม ประเพณี และประสานกับขบวนการภาคประชาชนในทุกระดับ ในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง นโยบาย กฎหมายของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เชิงรุก เพื่อสถาปนาสิทธิชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ ทั้งด้านภูมิรัฐต่อระบบนิเวศ การจัดการทรัพยากร ฐานวัฒนธรรม ประเพณี ให้เป็นสถาบันทางสังคมที่ล้ำค่าสมกับเป็น “มรดกทางวัฒนธรรม” ที่ล้ำค่าของสังคมไทยอย่างแท้จริง.

ข้อสรุป เสนอแนะทางนโยบายและงานศึกษาวิจัย

การเรียกร้องสิทธิชุมชนจึงไม่ใช่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับโครงสร้างส่วนบน แต่เป็นการสถาปนาความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นที่เท่าเทียมและเป็นธรรม ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของโครงสร้างส่วนบนที่ให้อำนาจแก่รัฐและกลุ่มทุน เพื่อคลี่คลายปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนได้ในระยะยาว

- การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจเพื่อรับรองสิทธิชุมชน จะต้องดำเนินการในหลายระดับ
1. ในเชิงโครงสร้างโดยการปรับระบบนโยบาย กฎหมายใหม่ กระบวนการยุติธรรม และอื่นๆ ให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง การจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ และสังคม สามารถรองรับความหลากหลายทางนิเวศ วัฒนธรรม ยอมรับสิทธิชุมชนตามประเพณีและวิถีชีวิตของตนเองในทุกด้าน

2. การสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้กับชุมชนท้องถิ่นเพื่อการสื่อสารระหว่างชุมชนต่างๆ ในหลายรูปแบบ และถูกพัฒนาไปตามความสัมพันธ์ทางสังคมที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายญาติพี่น้อง เครือข่ายของผู้ที่ได้รับผลกระทบ เครือข่ายพัฒนาอาชีพ หรือเครือข่ายทางภูมิโนเวศที่ต้องใช้ทรัพยากรร่วมกัน การรวมกลุ่มดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และเชื่อมประสานกับกลุ่มประชาสังคมต่างๆ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า และจะเข้าแทนที่การเมืองในระบบรัฐสภา
3. การพัฒนาและสร้างความรู้จากท้องถิ่น ทั้งในมิตินิเวศ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคมของชุมชน และสื่อสารความรู้เหล่านั้นสู่ชุมชน จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยให้สิทธิชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้น และสามารถต้านทานและรุกรกระบวนการโลกาภิวัตน์ ขบวนการสิทธิชุมชนจะถูกพัฒนาไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายแทนที่กลไกรัฐ และกลุ่มทุน ซึ่งเรียกว่า “ความสัมพันธ์แบบชุมชนสู่โลกาภิวัตน์”

ดังนั้น “สิทธิชุมชน” ในทิศทางการพัฒนาโลกาภิวัตน์ จึงไม่สามารถกำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่แน่นอน และตำแหน่งแห่งสิทธิหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งและตายตัว ลักษณะของสิทธิหน้าที่ของชุมชนต้องครอบคลุมอย่างรอบด้านตั้งวงล้อของธรรมจักรโดยมีแกนกลางของความเป็นธรรมและความยั่งยืนของสรรพชีวิต และมีการเคลื่อนไหวเพื่อเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่หลากหลายจากระดับเล็กสู่ระดับใหญ่เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

โจทย์การศึกษาขั้นต่อไป ควรจะมองไปถึง กระบวนการพัฒนาสิทธิชุมชน จากระบบนิติศาสตร์ และการสร้างการหนุนช่วยระหว่างภาคประชาสังคมต่อชุมชนเพื่อปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจเพื่อเป็นแนวทางการเสริมสร้างระบบ “สิทธิชุมชน” ให้เป็นระบบสถาบันที่เข้มแข็งในที่สุด

Abstract

The objective of this research report is to study the progress from recognition of human rights toward recognition of community rights in Thai society. What are the conditions and processes involved? How have people's movements protected community rights which have been violated or whose exercise has been blocked by state development plans? The report covers changes in policy, bureaucratic structures, and community rights movements alike.

The report calls particular attention to the role of popular movements which attempt to prevent violation of human rights and which have adapted themselves to the political, economic and social contexts of each period. During periods of dictatorship, the concern has been with violations of political and legal rights, whereas under the capitalistic economic development regime, the call for economic and social rights has come to the fore, leading to questions about state development policies as well as demands for the right to peace. The concept of community rights has been developed from these roots as attempts have been made to change power relations among communities, the state and society in a way which promotes greater equality and recognition of social diversity.

From the time of the First National Economic Development Plan in 1961 to that of the Eighth National Social and Economic Development Plan of 2001, the state's development policies reveal a process of economic policymaking which has altered the structure of the Thai state under the pressure of international markets, international organizations and transnational firms. Under both dictatorship and democracy, power elites, including top academics as well as provincial politicians/businesspeople and later on national and international capitalists/politicians, have changed the state's structure in a way which benefits capitalist development, all the while dividing the spoils among themselves. In the 21st century, the influence of globalization has reduced the authoritarianism of the Thai state only to result in state policies promoting neoliberal economic development without borders. The destructive effect on local communities has been severe.

Studies of three local areas – Rasisalai, Songkhla Lake and Thung Yai Naresuan – suggest how movements for community rights have grown up in this context. Such movements are not founded on a notion of fixed traditional customs, but take account of the changes constantly occurring

in both outward and inward circumstances. For example, small fisherfolk have joined with city communities who also make use of the Songkhla Lake basin in building together a definition of rights in developing basin resources. The Rasisalai community tackled the issue of rights to livelihoods connected with the local ecosystem, especially the seasonally flooded forests and its associated resources. This led to growing recognition that the state should compensate not merely for legally-owned land lost to its projects, but also for a whole range of commons defined through community customs and culture. Karen communities in Thung Yai, meanwhile, organized their defense of community rights around their distinctive culture and its resource base and domestic production system.

None of these three movements for community rights is willing to surrender to state development policy or to laws destructive of community life. All of them constantly make adaptations in their encounter with globalization and connect themselves to other community movements, as well as to groups who use the same resources and groups who have access to information from the state, such as NGOs, academics, and the mass media, in order to lay a public basis for challenges to state development policy and to the rhetoric and beliefs the state and capital use in their attempt to dominate society.

To solve the problem of violations of community rights, it is necessary to make power relationships at the community level more equal and just, ensure that community use of local ecosystems can be sustained through community networks and their culture, and coordinate with other groups in society in a common push for liberation in values, beliefs and culture. The point is to change policy and legal and bureaucratic mechanisms which are now an obstacle to communities' ability to decide their own future. Developing the community rights concept is one way of attempting to protect political, economic, social and cultural rights violated by the state and by capital.

Future studies should provide materials about community rights and their development from popular movements which can build broader support for local struggles to change power relations and build a stronger institutional system of community rights.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของรายงานวิจัยนี้เพื่อศึกษาพัฒนาการสิทธิมนุษยชนที่พัฒนามาสู่สิทธิชุมชนในบริบทสังคมไทยว่ามีเงื่อนไข องค์ประกอบ และกระบวนการอย่างไร และเพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาของรัฐที่ละเมิดสิทธิชุมชนอย่างต่อเนื่อง ว่ามีกระบวนการละเมิดและปิดกั้นสิทธิชุมชนอย่างไร และขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในการพิทักษ์สิทธิชุมชนเป็นอย่างไร ซึ่งชี้ให้เห็นการปรับเปลี่ยนนโยบาย โครงสร้างของรัฐ รวมทั้งพัฒนาการเคลื่อนไหวของขบวนการสิทธิชุมชน

ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการแนวคิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยชี้ให้เห็นถึงพลวัตการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนที่ปกป้องละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุคสมัย จากการถูกละเมิดสิทธิทางการเมืองและกฎหมายในยุคการปกครองระบอบเผด็จการ มาสู่การเรียกร้องสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเห็นได้ชัด สิทธิดังกล่าวได้ถูกพัฒนามาสู่การตั้งคำถามต่อนโยบายการพัฒนาของรัฐ และเรียกร้องถึงสิทธิในการพัฒนา และสิทธิในการมีสันติภาพ สิทธิชุมชนได้ถูกพัฒนามาจากรากฐานของสิทธิดังกล่าว ซึ่งเป็นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชุมชนกับรัฐและสังคมให้นำมาสู่ความเท่าเทียม และยอมรับความหลากหลายของสังคม

นโยบายการพัฒนาของรัฐตั้งแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (พ.ศ.2544) ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของประเทศไทย โดยมีแรงกดดันจากตลาดเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ บทบาทองค์กรระหว่างประเทศ และบริษัทข้ามชาติ กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจซึ่งประกอบด้วยกลุ่มขุนนางนักวิชาการ นักการเมืองที่เติบโตจากทุนท้องถิ่นพัฒนามาสู่ทุนระดับชาติและทุนข้ามชาติ ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตย และในศตวรรษที่ 21 อิทธิพลของการพัฒนากระแสโลกาภิวัตน์ได้ลดทอนอำนาจอธิปไตยของรัฐไทยเพื่อรับเอาการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมแบบไร้พรมแดนเข้ามาสู่โครงสร้างการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งส่งผลอย่างรุนแรงต่อการทำลายชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษา 3 พื้นที่ ได้แก่ ชุมชนรายสีไศล ชุมชนลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร พบว่าขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชนทั้ง 3 พื้นที่ ได้สร้างนวัตกรรมความสัมพันธ์แห่งสิทธิของชุมชนกับรัฐและกลุ่มทุนแบบใหม่ ซึ่งมีได้เป็นเพียง

สิทธิตามประเพณีดั้งเดิมแบบตายตัว หากแต่มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยภายนอก และภายใน ชุมชนชาวประมงขนาดเล็กร่วมกับชุมชนในเมือง ซึ่งใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้สร้างนิยามสิทธิในการพัฒนาขึ้นมาบนฐานทรัพยากรในลุ่มน้ำทะเลสาบร่วมกัน ชุมชนรายใ้ส่ได้ทำให้ประเด็นสิทธิในการดำรงชีวิตที่สัมพันธ์กับระบบนิเวศ โดยเฉพาะป่าทาม และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกลายเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐไม่สามารถจำกัดสิทธิค่าชดเชยที่ดินตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องคำนึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรร่วมกันบนฐานประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน หรือกรณีชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร การเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนได้แสดงถึงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ที่ผูกพันกับระบบวัฒนธรรม ฐานทรัพยากร ระบบการผลิตพื้นบ้าน

ขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนทั้ง 3 กรณี แสดงให้เห็นการไม่ยอมจำนนต่อนโยบาย การพัฒนาของรัฐและกฎหมายที่ทำลายชุมชนมาโดยตลอด และเป็นการปรับตัวเพื่อรุกกับ กระแสการพัฒนาโลกาภิวัตน์ โดยบริบทพื้นที่ของชุมชนเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระหว่างชุมชน ซึ่งร่วมกับกลุ่มคนในท้องถิ่นที่ใช้ทรัพยากรร่วมกัน และกลุ่มคนที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน เพื่อสร้างพื้นที่สาธารณะในการทำทาบกับ นโยบายการพัฒนาของรัฐ และวาทกรรมค่านิยมความเชื่อที่รัฐและทุนครอบงำมาโดยตลอด

ดังนั้นข้อเสนอทางนโยบายคือ การแก้ไขปัญหากลุ่มสิทธิชุมชนต้องปรับเปลี่ยน ความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับท้องถิ่นที่เท่าเทียมและเป็นธรรม โดยเริ่มจากเครือข่ายชุมชนที่ อยู่ในระบบนิเวศ วัฒนธรรม เพื่อจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน และประสานกับภาค ประชาสังคมผลักดันให้เกิดการปลดปล่อยทางค่านิยม ความเชื่อ และวัฒนธรรม ตลอดจนการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางนโยบาย กฎหมาย และกลไกรัฐที่เป็นอุปสรรคขัดขวางอำนาจการตัดสินใจของชุมชน การพัฒนาแนวคิดสิทธิชุมชนจึงเป็นการสร้างอัตลักษณ์พัฒนารูปแบบสิทธิชุมชนในการควบคุมฐานทรัพยากรให้เข้มแข็ง ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันการละเมิดสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมโดยรัฐและกลุ่มทุน

โจทย์การศึกษาขั้นต่อไป ควรมองถึงนวัตกรรมสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นจากขบวนการ เคลื่อนไหวสิทธิชุมชนให้ลึกซึ้งและเป็นพลวัต ตลอดจนสร้างการหนุนช่วยระหว่างภาคประชา สังคมต่อชุมชน เพื่อปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ และสร้างระบบ “สิทธิชุมชน” ให้ เป็นระบบสถาบันที่เข้มแข็งขึ้น

คำนำ

ก่อนที่จะพวกเราจะมาร่วมโครงการวิจัยสิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล ที่ท่านศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริกเป็นประธาน หรือแม้กระทั่งในระหว่างกระบวนการวิจัย เพื่อพัฒนาแนวคิดเรื่อง “สิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากร” ที่ท่านอาจารย์ได้มีส่วนบุกเบิกขึ้นนั้น เพื่อนๆ ในแวดวงองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการบางท่าน ได้ตั้งคำถามว่า วิจัยไปทำไม แนวคิดสิทธิชุมชนก็เป็นสิ่งที่ประจักษ์ชัดแจ้ง อธิบายได้อยู่แล้ว เนื่องจากพวกเราก็ได้ร่วมเคลื่อนไหวต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชนมาตลอด เช่น การเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชน ปากมูล ลุ่มน้ำ และอื่นๆ บางท่านก็วิจารณ์ว่าแนวคิดสิทธิชุมชนมีข้อจำกัดในการอธิบาย เพราะมักทำให้คนเข้าใจว่าเป็นสิทธิแบบเบ็ดเสร็จ เป็น Exclusive Rights ที่แข็งทื่อ ไม่ต่างจากสิทธิแบบรัฐ หรือปัจเจก ซึ่งจะมีข้อจำกัดในทางยุทธศาสตร์ ไม่สามารถสร้างพื้นที่ทางสังคมได้กว้างขวาง โดยเสนอว่าถ้าเป็นฐานทรัพยากรน่าจะใช้แนวคิดเรื่องลุ่มน้ำมากกว่า เพราะครอบคลุมคนทุกกลุ่ม ชนชั้นในลุ่มน้ำ หรือถ้าเป็นการอธิบายพื้นที่ทางสังคม แนวคิดเรื่องประชาสังคมน่าจะเหมาะสมกว่า

พวกเรากลับคิดว่า แนวคิดสิทธิชุมชนไม่ได้ดีทีเดียว หรืออธิบายง่ายราวกับอ่านฝ่ามือตนเองตั้งคำวิจารณ์เหล่านี้ แต่ในด้านกลับกันคำถามเหล่านี้ได้สะท้อนถึง ข้อจำกัดของกระบวนการแสวงหาความรู้ทางสังคมที่มีอยู่ ว่ายังไม่สามารถเข้าใจกระบวนการต่อสู้สิทธิชุมชน หรือยกระดับคำอธิบายต่อพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของชุมชนโดยเฉพาะในสถานการณ์การแย่งชิงทรัพยากรในยุคโลกาภิวัตน์ คำถามเหล่านี้ก็ได้เป็นแรงบันดาลใจของพวกเราในการร่วมแสวงหา เรียนรู้ร่วมกับชุมชน และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ ว่าชุมชนมีกระบวนการสร้างความหมายสิทธิชุมชนอย่างไร มีเป้าหมายทางการเมืองอย่างไร

จากประสบการณ์ที่ได้เข้าร่วมชุดโครงการวิจัยสิทธิมนุษยชนฯ ตลอดระยะเวลา 2 ปี ซึ่งได้ผ่านการพูดคุย ถกเถียง กับหมู่ที่นักวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นนักประวัติศาสตร์ นักนิเวศศาสตร์ นักมานุษยวิทยา นักรัฐศาสตร์ และนักพัฒนาเอกชนจำนวนไม่น้อย ตลอดจนการทำงานภาคสนามเพื่อแสวงหาคำอธิบายต่อเรื่องสิทธิชุมชนในมิติของสิทธิมนุษยชน เราได้เห็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่น่าสนใจหลายประการ

ประการแรก สิทธิชุมชนเป็นทฤษฎีที่ให้คำอธิบายต่อกระบวนการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนต่อฐานทรัพยากร ว่าชุมชนได้สร้างสิทธิ จัดความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิประเภทต่างๆ ทั้งสิทธิปัจเจก สิทธิกลุ่ม สิทธิการใช้ การดูแลรักษา สิทธิความเป็นเจ้าของอย่างไร สิทธิดังกล่าวได้เกิดขึ้นบนฐานคิด ความเชื่อ วัฒนธรรมแบบไหน ภายใต้บริบททางสังคมอย่างไร กลไกการต่อรองภายในชุมชนเพื่อบัญญัติสิทธิประเภทต่างๆ เป็นอย่างไร โดยทั้งนี้ความเป็นชุมชนมิได้จำกัดเฉพาะหมู่บ้านหรือภายในกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง แต่เป็นพื้นที่ทางสังคมที่ผู้คนที่อยู่บนฐาน

ทรัพยากรร่วมกันมาตกลงสร้างความหมายสิทธิร่วมกัน สิทธิชุมชนในแง่มุมดังกล่าว ถือได้ว่าได้เปิดมิติในการอธิบายพลวัตการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมที่น่าสนใจ และท้าทายแนวคิดอื่นๆ เช่น เศรษฐศาสตร์การจัดการทรัพยากรที่เชิดชูกรรมสิทธิ์ปัจเจกอย่างตายตัว หรือแนวคิดโคกนาฎกรรมทรัพยากรส่วนร่วมที่มักจะลงเอยด้วยการให้คุณค่ากับกรรมสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ได้ผ่านพิสูจน์แล้วว่าล้มเหลว ไม่สามารถให้คำตอบต่อสภาพปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากร และสร้างทางเลือกการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรมได้ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดอื่น กรอบการมองเรื่องลุ่มน้ำก็ยึดติดกับพื้นที่ทางกายภาพในการกำหนดวัฒนธรรมอย่างตายตัวเกินไป ซึ่งในสภาพความเป็นจริงกระบวนการกำหนดอัตลักษณ์ชุมชนเป็นมิติเชิงซ้อนไม่ตายตัว ขึ้นอยู่กับบริบทในการสร้างและแสดงออกของอัตลักษณ์ที่ชุมชนเลือกใช้อย่างได้สถานการณ์ต่างๆ หรือแนวคิดประชาสังคมก็ขาดความชัดเจนในการอธิบายความซับซ้อนที่เกิดจากการปะทะประสานของกลุ่มต่างๆ ขาดแง่มุมการทำความเข้าใจพื้นที่ทางสังคมของชุมชนในมิติวัฒนธรรม

ประการที่สอง สิทธิชุมชนยังถูกใช้เป็นอุดมการณ์ทางสังคมของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในการต่อสู้ปกป้องวิถีชีวิต ฐานทรัพยากรต่ออำนาจรัฐและอำนาจทุน วาทกรรมสิทธิชุมชนจึงกว้างขวางกว่าทฤษฎี แต่เป็นอุดมการณ์ของผู้อ่อนแอที่เกิดขึ้นภายใต้ภาวะการณ์การรวมศูนย์อำนาจของรัฐและทุน โดยปิดกั้นชุมชนให้มีฐานะชายขอบทางอำนาจ สิทธิชุมชนภายใต้สถานการณ์ต่อสู้ ได้เปิดพื้นที่ทางสังคมการเมืองในรูปแบบใหม่เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับรัฐและทุน โดยมีความพลิกไหว ซับซ้อน และมีเสน่ห์กว่าอุดมการณ์ทางชนชั้นแบบดั้งเดิม ที่ไม่เผยให้เห็นกระบวนการสร้างอัตลักษณ์จากมิติทางวัฒนธรรมเท่าใดนัก สิทธิชุมชนจึงช่วยพัฒนาอุดมการณ์ทางชนชั้นให้มีพลังยิ่งขึ้น

ประการที่สาม สิทธิชุมชนแท้ที่จริงก็คือรากฐานสิทธิมนุษยชนของสังคมไทย ซึ่งแง่มุมดังกล่าวยังไม่มีใครอธิบายมากนัก แนวคิดสิทธิมนุษยชนแบบตะวันตก ที่เน้นสิทธิปัจเจกทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม นำมาใช้อธิบายยากมากกับการต่อสู้ของกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร ชุมชนราชันไศล หรือชุมชนลุ่มทะเลสาบสงขลา หรือกรณีอื่นๆ มิหนำซ้ำการมุ่งเน้นสิทธิปัจเจกดังกล่าว โดยละเลยความเป็นชุมชนที่ต้องมีสิทธิร่วมกันอย่างเท่าเทียม หลายกรณีกลับเป็นตัวบ่อนทำลายสิทธิชุมชน เพราะสิทธิดังกล่าวไม่ได้สัมพันธ์กับฐานวัฒนธรรม สังคมของชุมชน แต่กลับถูกใช้อ้างความเป็นอภิสิทธิ์ชนของกลุ่มผู้มีอำนาจในการละเมิดชุมชน เช่น กระแสการแปรรูปทรัพยากร (Privatization) ที่สร้างคุณค่าให้แก่สิทธิของนายทุน สิทธิคนชั้นกลางที่ต้องการบริโภคทรัพยากรทั้งในเชิงรูปธรรมและในเชิงสัญลักษณ์ให้มีอำนาจเหนือกว่าสิทธิชุมชนที่พึ่งพิงฐานทรัพยากรร่วมกัน

ดังนั้น การมุ่งศึกษาทำความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนในฐานะสิทธิมนุษยชนของสังคมไทย นอกจากจะเป็นการอธิบายสิทธิชุมชนในมิติใหม่ แต่ยังเป็นการยกระดับยุทธศาสตร์การต่อสู้สิทธิชุมชนภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้วย แม้พวกเราจะทำวิจัยเสร็จสิ้น แต่ก็ยังคิดว่าทำได้เพียงระดับ

เบื้องต้นเท่านั้น สมควรที่ผู้สนใจต่อแนวคิดสิทธิชุมชนจำเป็นต้องพัฒนาแนวคิดสิทธิชุมชนต่อไปให้กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น

การทำงานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงได้ ต้องขอบพระคุณท่านอาจารย์เสน่ห์ จามริกที่ได้ให้โอกาสพวกเราเข้าร่วมชุดโครงการวิจัยที่มีคุณค่ายิ่ง ตลอดจนได้ให้แนวคิด ข้อวิจารณ์ที่ช่วยให้พวกเราได้รับปรังงานให้ดีขึ้น แม้พวกเราจะยังไม่สามารถทำได้ตามความคาดหวังของท่านได้ทั้งหมดก็ตาม ขอขอบคุณนักวิจัยในโครงการต่างๆ 10 โครงการที่ได้เรียนรู้ร่วมกัน ขอขอบคุณคุณวรินทร์า ไกยรวงศ์ และคุณณมล นพรัตน์ ที่ช่วยประสานงาน จัดการให้โครงการลุล่วงได้ ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ช่วยสนับสนุนงบประมาณในการทำงานวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณโครงการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำป่าหามมูล เครือข่ายกะเหรี่ยงตะวันตก กลุ่มอนุรักษ์กาญจน์ สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านทะเลสาบสงขลา มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติที่ร่วมสนับสนุนการวิจัยดังกล่าว และที่สำคัญยิ่ง ต้องขอขอบคุณชาวบ้านในพื้นที่ราชสีไศล ชาวกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร ชาวบ้านลุ่มทะเลสาบสงขลา ที่เป็นคุณครูให้พวกเราได้เรียนรู้สิทธิชุมชนที่ลึกซึ้งขึ้น

ท้ายที่สุด พวกเราหวังว่างานวิจัยชิ้นนี้ที่แม้จะมีข้อบกพร่องไม่น้อย น่าจะมีส่วนขยายพื้นที่ทางสังคมให้แก่ชุมชนให้ต่อสู้ปกป้องสิทธิชุมชนได้ไม่มากนักน้อย

คณะวิจัย

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	i
Abstract	xii
บทคัดย่อ	xiv
คำนำ	xvi

บทที่ 1 บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย	3
3. ฐานความคิดของการศึกษา	4
4. ขอบเขตการศึกษา	5
5. ความหมายของคำสำคัญที่ใช้ในการวิจัย	6
6. วิธีการศึกษา	7
7. ระยะเวลาการวิจัย	7

บทที่ 2 พัฒนาการของฐานคิด สถานการณ์ และปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

1. ความนำ	8
2. แนวคิดสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในยุคสงครามเย็น	8
3. สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมยุคการพัฒนา	11
4. สิทธิชุมชนในยุคของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน	15
5. บทสรุป	29

บทที่ 3 พัฒนาการนโยบายรัฐกับกระบวนการละเมิดสิทธิชุมชน

1. ยุคการพัฒนาเศรษฐกิจส่งออก	31
2. ยุคพัฒนาอุตสาหกรรมนำการส่งออก	37
3. การละเมิดสิทธิในทศวรรษ 2540 (ยุคโลกาภิวัตน์และวิกฤติเศรษฐกิจ)	57

บทที่ 4 โครงการฝ่ายราศีไสลกับการละเมิดสิทธิชุมชน

4.1 ป่าทามกับชุมชนลุ่มน้ำมูน	74
4.2 โครงการฝ่ายราศีไสลกับผลกระทบต่อป่าทามและชุมชนลุ่มน้ำมูน	86
4.3 โครงการฝ่ายราศีไสลกับการละเมิดสิทธิชุมชน	106

4.4 กระบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิชุมชนและปัญหาอุปสรรค	117
4.5 สรุป	124
แผนที่แสดงที่ตั้งฝ่ายราชโศล	130
ภาคผนวก	131

บทที่ 5 การพัฒนากับการละเมิดสิทธิชุมชนทะเลสาบสงขลา

5.1 บทนำ	133
5.2 ภาพรวมของชุมชนกรณีศึกษา	134
5.3 นโยบายการพัฒนาของรัฐกับภาคเกษตรกรรมและชลประทาน	142
5.4 นโยบายการพัฒนาของรัฐกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรม	151
5.5 นโยบายการพัฒนาของรัฐกับการละเมิดสิทธิชุมชน	164
5.6 ขบวนการสิทธิชุมชน: ยุทธศาสตร์การทำทลายโลกาภิวัตน์	176
5.7 บทสรุป	184
ตารางที่ 1 สถิติการอนุมัติการส่งเสริมการลงทุน	188
ตารางที่ 2 รายชื่อกลุ่มทุนที่ลงทุนในพื้นที่ลุ่มทะเลสาบสงขลา และ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	189
ตารางที่ 3 เส้นสายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนด้วยกันและกับนักการเมือง	193
ตารางที่ 4 รายชื่อกลุ่มทุนไทยและทุนต่างชาติที่ลงทุนในโครงการ IMT-GT	195
แผนภาพ	197

บทที่ 6 สิทธิชุมชนกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ฯ

6.1 บทนำ	205
6.2 นโยบายรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชนกะเหรี่ยงภาคตะวันตก	206
6.3 กะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ฯ ในกระแสการเปลี่ยนแปลง	229
6.4 สิทธิชุมชนและขบวนการเคลื่อนไหวชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่ฯ	259
6.5 บทสรุป	267

บทที่ 7 สรุปนโยบายการพัฒนากับการละเมิดสิทธิชุมชน

1. พัฒนาการแนวคิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย	269
2. กระบวนการกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน	270
3. รากเหง้าแห่งการละเมิดสิทธิ	273
4. ขบวนการเคลื่อนไหวแนวคิดสิทธิชุมชน	276
5. ข้อสรุป ข้อเสนอแนะทางนโยบายและงานศึกษาวิจัย	277

บรรณานุกรม

บทที่ 1	279
บทที่ 2	280
บทที่ 3	288
บทที่ 4	297
บทที่ 5	300
บทที่ 6	308

บทที่ 1

บทนำ

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

“การพัฒนา” เป็นวาทกรรมที่ทรงพลังสูงต่อการกำหนดนโยบายและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม โดยมีรากฐานความคิดจากทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่างตะวันตก ตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคม ยุคสงครามเย็น จนถึงปัจจุบัน ภายใต้ลัทธิอุดมการณ์ทุนนิยมอุตสาหกรรม กระบวนการที่ประเทศตะวันตกทำให้ประเทศโลกที่สามยอมรับวิถีคิด อุดมการณ์ ดังกล่าวเป็นไปอย่างแนบคาย ซึ่งมีตั้งแต่การยึดครองดินแดน การสนับสนุนประโยชน์แก่ชนชั้นนำในประเทศต่าง ๆ การอาศัยระบบการศึกษา ศาสนา ฯลฯ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับมหภาคคือ ทรัพยากรจากประเทศโลกที่สามที่มีคุณค่าเชิงเศรษฐกิจแก่ประเทศตะวันตก เช่น ไม้สัก ผลผลิตการเกษตร และอื่น ๆ ถูกถ่ายโอนไปสู่ประเทศตะวันตก โดยกระบวนการผลักดันให้รัฐในประเทศโลกที่สามแย่งชิงทรัพยากรจากประชาชน ชุมชนท้องถิ่นไปสร้างความมั่งคั่งแก่ตนเอง

ในสังคมไทย วาทกรรม “การพัฒนา” ยังได้ยึดโยงกับความเป็น “รัฐชาติ” (Nation state) หรือการสร้างรัฐชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐชาติสร้างความเป็นปึกแผ่นแก่ตัวเองผ่านวาทกรรมการพัฒนา “การพัฒนา” ถูกปลุกฝังว่า “ความทันสมัย” เป็นเป้าหมายอันพึงปรารถนาและเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย จะนำมาซึ่งความสะดวกสบาย มั่งคั่ง ร่ำรวย “การพัฒนา” คือความก้าวหน้า และเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “เทคนิค” ที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญ เพื่อจะได้นำเอาเทคนิคเข้ามาใช้ในการวางแผนพัฒนา โดยถือว่าความก้าวหน้าหรือการพัฒนานั้นคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth) ซึ่งวัดกันได้ที่ถาวรวัตถุ (P.W.Preston, Theories of Development, 1982 อ้างใน อุทัย, 2540)

ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก โดยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา ได้เข้ามาวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ปี 2504 ที่ในยุคสมัยจอมพลสฤษดิ์ อันเป็นรัฐบาลเผด็จการทหารที่สหรัฐสนับสนุนเพื่อการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ธนาคารโลกได้กำหนดแนวทางพัฒนาประเทศโดยเร่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านเกษตรส่งออก และพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองตลาดโลก (ตลาดประเทศตะวันตก) โครงการพัฒนาหลายด้านเพื่อตอบสนองเป้าหมายดังกล่าวได้ถูกดำเนินการ เช่น การก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อการชลประทาน และพลังงาน นโยบายเกษตรแผนใหม่เพื่อส่งออก การให้สัมปทานไม้จากผืนป่าที่ชุมชนท้องถิ่นอาศัยประโยชน์ในการดำรงชีพ การสนับสนุนความเติบโตของเมืองจากอุตสาหกรรมชนบท และการเติบโตของกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง ฯลฯ

รัฐไทยกำหนดขึ้นการพัฒนา ภายใต้การกำกับของประเทศตะวันตก ขณะที่ภาคประชาสังคมขาดการมีส่วนร่วมในต่ออุดมการณ์การพัฒนาดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐยังได้อาศัยสถาบันกลไกต่าง ๆ ของรัฐถ่ายทอด ปลุกฝังอุดมการณ์การพัฒนาให้ทันสมัยให้เกิดความชอบธรรมผ่านระบบการศึกษา กลไกสื่อมวลชน และอื่น ๆ ที่รัฐสร้างความรู้จากส่วนกลางเข้าครอบงำและปิดกั้นความรู้และกระบวนการเรียนรู้ในท้องถิ่นเอง จนคนชนบทเองเริ่มสูญเสียความมั่นใจต่อความรู้ ต่อวิถีคิด และจิตสำนึกของตนเองอันนำมาสู่ความอ่อนแอของชุมชน อีกทั้งระบบการศึกษาเพื่อป้อนตลาดแรงงานในกรุงเทพฯหรือเมืองใหญ่ยังดึงเอาคนที่มีสติปัญญาออกจากชุมชน ปิดกั้นโอกาสการพัฒนาอื่น ๆ ที่จะมีขึ้นในชนบทเอง จนเมื่อผลการพัฒนาที่ล้มเหลวทรพพยากรและทำลายความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมกระแสหลัก หรือเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล ได้สร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชนชุมชนท้องถิ่นในทุกภูมิภาค ทุกกลุ่มวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่น เกษตรกร เนื่องจากชาวบ้านชนบททั้งหลายดำรงวิถีทางวัฒนธรรมอย่างเป็นปึกแผ่นมาได้ก็ด้วยอาศัยฐานทรัพยากรทั้งดิน น้ำ ป่า พันธุกรรมในการดำรงชีพ อาศัยภูมิปัญญา กลไก สถาบันตามประเพณีในการจัดการทรัพยากร และพัฒนาระบบการผลิตที่สอดคล้องกับนิเวศและวัฒนธรรม เมื่อทรัพยากรถูกแย่งชิง ภูมิปัญญาถูกครอบงำ ระบบการผลิตเพื่อยังชีพแบบเดิมถูกดึงเข้าผนวกกับกลไกตลาดเป็นการผลิตเพื่อการค้าจนไม่สามารถพึ่งตนเองได้อีกต่อไป รวมไปถึงมิติเชิงวัฒนธรรมที่ระบบคุณค่า ความเชื่อ แต่เดิมที่เปรียบเสมือนกฎเกณฑ์ในการจัดความสัมพันธ์ของชุมชน และระหว่างชุมชนกับธรรมชาติ ได้ถูกเปลี่ยนแปลง ทั้งหมดนี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นพึ่งตนเองไม่ได้ หรือเกิดความอ่อนแอ ขาดศักยภาพในการจัดการกับปัญหาตนเอง หรือไม่สามารถพัฒนาตนเองได้ ในเมื่อทรัพยากร โอกาส ได้ถูกฉกฉวยไปจากชนบท ปัญหาความยากจนจึงเกิดขึ้น ผู้คนอพยพหลั่งไหลไปหาโอกาสที่จะมีชีวิตรอดในเมืองใหญ่

“ความยากจน” กลายเป็นวาทกรรมอันหนึ่งที่ถือกำเนิดขึ้นมาจากวาทกรรมการพัฒนา “ความยากจน” ที่ว่าถูกมองในแง่ของรายได้ต่ำ หรืออาศัยเงินตรา ทรัพย์สินที่ถือครองเป็นตัวชี้วัดความมีความจน ซึ่งก็ยิ่งจะเร่งรัดให้เกิดความชอบธรรมของ“การพัฒนา”ให้ดำเนินหน้าต่อไป เช่น มีการทำแผนพัฒนาชนบทยากจนขึ้น แต่นัยของ “ความยากจน” ที่เริ่มเป็นวาทกรรมของรัฐนั้น ก็ได้ถูกใช้มองในเชิงปัจเจก หรือมีอคติต่อสังคมชนบทดั้งเดิม ไม่ว่าจะเป็นคำขวัญที่ว่า “ไม่มี ความยากจน ในหมู่คนชนชั้น” ซึ่งวิธีการมองปัญหาดังกล่าวเป็นการลดทอน หรือปกปิดปัญหาเชิงโครงสร้างอันอยู่ดิถีธรรมที่ดึงโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรไปจากชนบท เพื่อนำไปตอบสนองภาคอุตสาหกรรม เมือง และกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และกลับสร้างวาทกรรม “ความยากจน” ขึ้นมาเพื่อเร่งรัด หรือปรับเปลี่ยน วิถีชีวิต ระบบการผลิตของชาวบ้านไปสู่ระบบทุนอย่างเต็มตัว จึงเห็นชัดว่า “ความยากจน” เป็นปฏิสัมพันธ์กับ “การพัฒนา” ที่ไม่สมดุลอย่างแยกกันไม่ออก

ประเด็นที่น่าหยาบยกขึ้นมาพิจารณาถึงปัญหานโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจน ก็คือ เมื่อนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมากลับทำให้คุณภาพชีวิตของชุมชน ประชาชนอ่อน

แอลง เกิดความขัดแย้งรุนแรงในการแย่งชิงทรัพยากร จนเกิดเป็นโศกนาฏกรรมมากมาย นั้นย่อมชี้ให้เห็นว่า นโยบายการพัฒนาได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพราะสิทธิคือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในการมีชีวิตอยู่รอด ในการดำรงตน ครอบครัว ชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ จำเป็นต้องมีเงื่อนไขในการอยู่รอด และเพื่อการพัฒนาตนเองไปสู่ชีวิตที่มีความสุขและสมดุล ไม่ว่าจะเป็นฐานทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ภูมิปัญญาที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการจัดการปัญหาและพัฒนาตนเอง ความเป็นอิสระในการกำหนดวิถีชีวิต วัฒนธรรม การจัดการตนเอง เพื่อความอยู่รอดอย่างผาสุกของมนุษย์จำเป็นต้องมีสิทธิต่อเงื่อนไขต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งอาจกล่าวได้เป็น “สิทธิตามธรรมชาติ” ที่เกิดพร้อมกับความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะในบริบทของสังคมเอเชีย และสังคมไทย ซึ่งสิทธิดังกล่าววางอยู่บนพื้นฐานของ “สิทธิชุมชน” อันมีความหมายถึง สิทธิร่วมกันของชุมชนในการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพในการจัดการชีวิตของตน และสิทธิในการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอก บนฐานจิตสำนึกร่วมของชุมชน (ยศ, 2541)

แม้ว่าหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน จะได้รับการยอมรับและสถาปนาในรัฐธรรมนูญปี 2540 และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่การยอมรับดังกล่าวก็ยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่าสิทธิมนุษยชน และสิทธิชุมชนจะได้รับการเคารพ หรือถูกปฏิบัติอย่างแท้จริงจากนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐ หากย้อนมองกลับไปเมื่อต้นทศวรรษปี 2500 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศไปในทิศทางทุนนิยมเสรี การละเมิดสิทธิชุมชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง หนักหน่วง รุนแรงมากขึ้น ซึ่งส่วนมากเป็นการรุกรานหรือการขยายอำนาจของรัฐเข้าไปครอบงำ แย่งชิงทรัพยากรของชุมชน รวมถึงการครอบงำทางวัฒนธรรม เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิถีคิด และวิถีชีวิตของชุมชนให้เป็นไปอย่างที่รัฐและระบบทุนต้องการ การทำลายฐานทรัพยากร และฐานวัฒนธรรมเหล่านี้ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นต้องอ่อนแอลงในทุกๆ ด้าน จนเกิดเป็นวิกฤตความขัดแย้งในสังคมอย่างรุนแรง

โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายการพัฒนาของรัฐกับการละเมิดสิทธิชุมชน” จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาทำความเข้าใจต่อเรื่องพัฒนาการการต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และสิทธิชุมชนในบริบทสังคมไทย ภายใต้โครงสร้างของนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ละเมิดสิทธิชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยผลการศึกษาจะนำเสนอแนวทางในเชิงนโยบาย และเชิงสถาบันสำหรับอนาคตของสังคม และประชาชน ในการคุ้มครองสิทธิชุมชน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

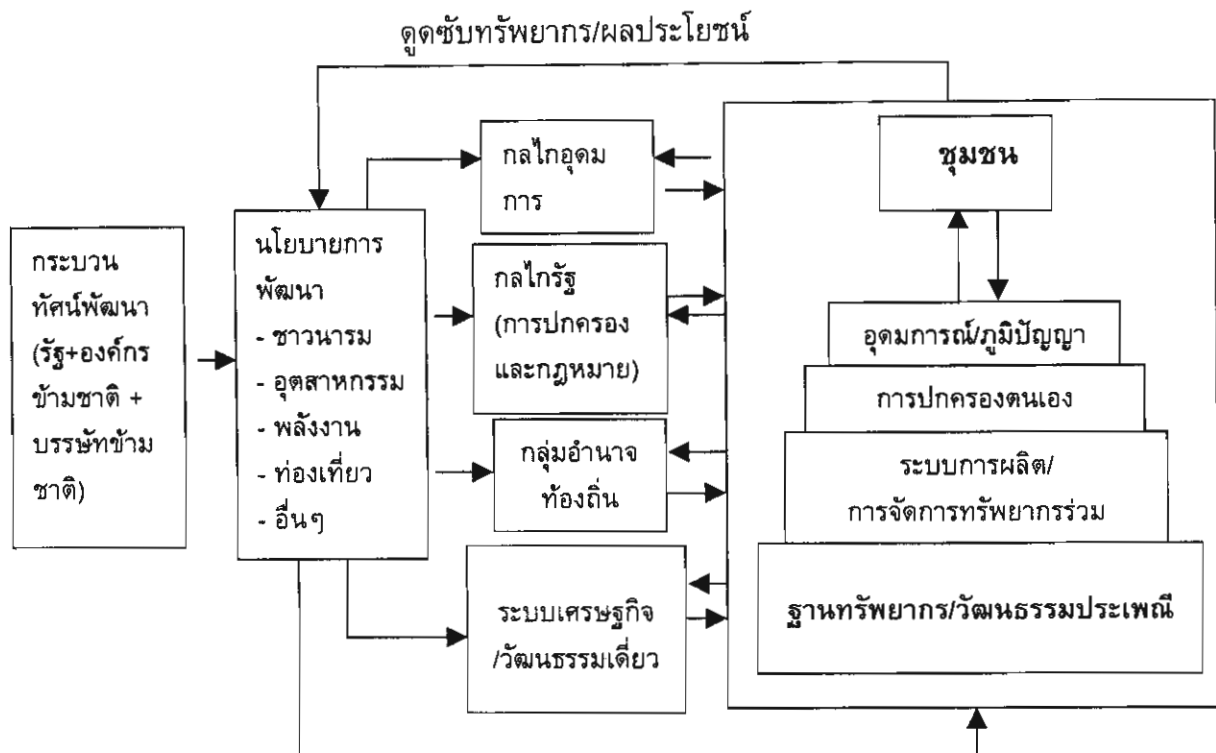
1. เพื่อศึกษาสิทธิชุมชนในบริบทของสังคมไทย พิจารณาว่า การพัฒนาตนเองของชุมชนอย่างมีอิสระภาพดังกล่าว มีเงื่อนไข องค์ประกอบ และกระบวนการอย่างไร โดยเฉพาะในมิติฐานทรัพยากรของชุมชน มิติชีวิตวัฒนธรรมความรู้ ภูมิปัญญา ฯลฯ

2. เพื่อศึกษาการละเมิดสิทธิชุมชนโดยนโยบายการพัฒนาของรัฐในช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 มาจนถึงปัจจุบัน ว่ามีกระบวนการละเมิดหรือปิดกั้นสิทธิชุมชนอย่างไร ส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างไร และอะไรคือต้นเหตุ หรือรากเหง้าที่มาของนโยบาย และโครงสร้างของรัฐที่ก่อปัญหา โดยจะหยิบยกกรณีศึกษาซึ่งได้รับผลกระทบหรือถูกละเมิดสิทธิชุมชนในหลายรูปแบบ และเป็นตัวอย่างของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในการพิทักษ์ ปกป้องสิทธิชุมชน ท้ายที่สุด คือ ชี้ให้เห็นแนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบาย โครงสร้างของรัฐที่ควรจะเป็น และยุทธศาสตร์ในอนาคตของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในการพิทักษ์สิทธิชุมชน

3. ฐานความคิดของการศึกษา

ฐานคิดที่ใช้ในการศึกษา จะสำรวจข้อถกเถียงฐานคิดเกี่ยวกับ “สิทธิมนุษยชน” เช่น แนวคิดของสำนักปัจเจกชนนิยม (individualism) ซึ่งจำกัดของเขตสิทธิโดยเน้นในเรื่องข้อเรียกร้องทางการเมืองและสังคมต่อรัฐ โดยจะพัฒนาข้อถกเถียงจากฐานคิดของสำนักชุมชนนิยม (communitarianism) ที่เน้นถึงการถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องสิทธิร่วม (collective rights) และชี้ให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม และความสัมพันธ์ภายในชุมชน การดำรงอยู่ของชุมชน หรือกลุ่มทางสังคมเกิดจากความสอดคล้องกันแบบแผนวัฒนธรรมหนึ่งๆ ชุมชนหรือกลุ่มทางสังคมจึงต้องการการป้องกันและอำนาจเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาและพัฒนาคุณสมบัติทางวัฒนธรรมหรือความสัมพันธ์ภายในชุมชนของตน สิทธิร่วม (collective rights) จึงจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของชุมชน (Sanders, 1991 : 369-370 อ้างใน สันติ, 2539 : 43)

สิทธิมนุษยชน จึงความหมายถึง สิทธิในการพัฒนาตนเอง สิทธิในการกำหนดชีวิตตนเอง ซึ่งมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันของทุกคนในสังคม รวมถึงความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม จะได้รับการพิทักษ์ สนับสนุนบนพื้นฐานของความเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง และมีโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวนอนหรือมีความเท่าเทียมกัน (ชุมชนที่แม้จะเข้มแข็งแต่ถ้ามีโครงสร้างในแนวตั้งมีลำดับชั้นที่มีการกดขี่กัน หรือไม่เสมอภาคกัน ก็อาจจะปิดกั้นขัดขวางสิทธิมนุษยชนได้) ดังนั้นสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนจึงส่งเสริมซึ่งกัน โดยเฉพาะในกระแสปัจจุบันที่ลัทธิปัจเจกชนนิยมได้สร้างแตกแยก แปรปรวน ถึงการพัฒนาเพื่อให้เกิดสภาพความไม่รับผิดชอบ หรือไม่เอื้ออาทรต่อกันของทุกคนในสังคม สิทธิชุมชนภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวนอน จึงเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งในการพิทักษ์ และพัฒนาสิทธิมนุษยชน

กรอบในการศึกษา**4. ขอบเขตการศึกษา****4.1 ขอบเขตในด้านเวลา**

งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษานโยบายการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในภาพกว้างตลอดช่วง 40 ปีที่ผ่านมา โดยทบทวนจากเอกสารต่าง ๆ ถึงรูปแบบของปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน ระดับความรุนแรง เพื่อให้เห็นพัฒนาการของปัญหาจากนโยบาย แต่จะเน้นในช่วง 10 ปี (2530-ปัจจุบัน) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายสูง อันเป็นผลจากระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของไทย ถูกผนวกเชื่อมโยงกับกระแสโลกาภิวัตน์อย่างแนบแน่น

ส่วนการศึกษาในระดับเจาะลึก จะศึกษาในพื้นที่ชุมชนที่กำลังเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิจากนโยบายรัฐในปัจจุบัน เพื่อจะเชื่อมโยงงานระดับพื้นที่ให้ต่อกับงานศึกษาภาพรวม

4.2 ขอบเขตของชุมชนที่ศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ ศึกษา “ชุมชนท้องถิ่น” โดยมุ่งเน้นเฉพาะ ชุมชนชายขอบ ที่อยู่ในชนบทที่ยังมีระบบการผลิต ระบบเศรษฐกิจพึ่งตนเองได้ระดับหนึ่ง ไม่ถูกครอบงำโดยกลไกตลาดอย่างสิ้นเชิง และมีความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่ มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน โดยจะกิน

ความรวมตัวตั้งแต่ชนพื้นเมือง (Indigenous peoples) ไม่ว่าจะอยู่บนที่สูง หรือที่ราบ, หรือชุมชนเกษตรกรรมต่าง ๆ ในระบบนิเวศที่หลากหลาย มีวัฒนธรรมที่หลากหลาย ซึ่งชุมชนเหล่านี้ถูกผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ หรือถูกละเมิดสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ โดยทั้งนี้จะไม่นับรวมถึงชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท หรือชุมชนในรูปแบบใหม่ ที่สร้างความสัมพันธ์ผ่านระบบสื่อสารข้ามพื้นที่

5. ความหมายของคำสำคัญที่ใช้ในการวิจัย

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายถึง ชาวบ้านในชนบทไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ไหน ๆ ที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน ทั้งที่เป็นทางการและไม่ทางการ โดยมีวิถีชีวิต การทำมาหากิน แบบแผนการผลิตคล้ายคลึงกัน มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารกัน มีความสำนึกว่าเป็นพวกเดียวกัน มีความผูกพัน เอื้ออาทรต่อกัน มีฐานทรัพยากรที่ใช้ในการยังชีพและระบบการผลิตร่วมกัน มีกฎเกณฑ์ ประเพณี สถาบันทางสังคมต่าง ๆ ที่ควบคุมพฤติกรรมของผู้คนในชุมชน

“สิทธิชุมชน” เน้นที่ **สิทธิชุมชนต่อทรัพยากร** อันมีความหมายถึง สิทธิของกลุ่ม ของชุมชน หรือเป็นสิทธิร่วม เหนือทรัพยากรของชุมชน อันกินความตั้งแต่ทรัพยากรดิน, น้ำ, ป่า / ทรัพยากรพันธุกรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งสิทธิชุมชนดังกล่าว เป็นสิทธิตามธรรมชาติ สิทธิประเพณีของชุมชนในการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน ทั้งนี้เพราะ ชุมชนท้องถิ่นจะอยู่รอด และพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืนและมีศักดิ์ศรีได้ จำเป็นต้องมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรอย่างยั่งยืน หากขาดซึ่งสิทธิดังกล่าวแล้ว ย่อมจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถดำรงคุณภาพชีวิตของสมาชิก และของชุมชนต่อไปได้ สิทธิชุมชนดังกล่าวยังรวมถึงสิทธิในการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของชุมชน

“ทรัพยากร” หมายถึง 1) ทรัพยากรดิน, น้ำ, ป่า 2) ทรัพยากรพันธุกรรม 3) ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชน

“การละเมิดสิทธิชุมชน” หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางตรง หรือเป็นผลจากนโยบาย กฎเกณฑ์ กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ปิดกั้น ขัดขวางมิให้ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรของชุมชนเพื่อความอยู่รอดและการพัฒนาตนเองของชุมชนได้ หรือการรุกราน ขัดขวางการต่อสู้ของชุมชนในการพิทักษ์สิทธิดังกล่าวก็ถือเป็นการละเมิดสิทธิชุมชน รูปแบบของการละเมิดสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรมีหลายประเภท เช่น เข้ายึดแย่งทรัพยากรจากชุมชนได้ตรง ไม่ว่าจะเป็นการอพยพชาวบ้านออกจากป่าอนุรักษ์ หรือการสร้างเขื่อน การผลักดันผ่านกลไกตลาดที่บีบคั้นให้ชุมชนต้องปล่อยวาง หรือละทิ้งฐานทรัพยากรของชุมชน หรือการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทำให้ชุมชนไม่สามารถจะใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรของตนเองต่อไปได้

6. วิธีการศึกษา

1. ศึกษาภาพรวมของการละเมิดสิทธิชุมชนโดยนโยบายและโครงการพัฒนาทั้งประเทศในบริบทเศรษฐกิจ-สังคมช่วงต่างๆ รวมทั้งจะทบทวนเอกสารงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวกับทฤษฎี แนวคิด และความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชน และนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ละเมิดสิทธิชุมชน
2. ทำวิจัยภาคสนามในพื้นที่กรณีศึกษา รายละเอียดคือ
 - จัดเวทีร่วมระหว่างนักวิจัย องค์กรชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการท้องถิ่น เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการ ผลที่คาดหวังจะได้รับ
 - สัมภาษณ์ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
 - จัดเวทีเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลในกลุ่มเป้าหมาย (Focus Groups)
 - การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม
 - จัดเวทีสังเคราะห์ผลการวิจัยจากทุกกรณีศึกษา เพื่อให้ได้ภาพรวมของสถานการณ์ และข้อเสนอแนะต่อนโยบายด้านสิทธิชุมชนในประเทศไทย

พื้นที่ศึกษา เลือกจากกรณีที่หลากหลาย และเป็นตัวแทนกลุ่มปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ที่ครอบคลุมทั้งลักษณะของชุมชน (ชุมชนลุ่มน้ำ ชุมชนในเขตป่า ฯลฯ) นโยบายหรือโครงการของรัฐที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิชุมชน เช่น ปัญหาเรื่องป่า-ที่ดิน ปัญหาเขื่อน ปัญหาการเกษตรอุตสาหกรรม เป็นต้น และอื่นๆ ดังนี้

1. กรณีชุมชนกะเหรี่ยงในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร คำบลไล่โว่ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี ซึ่งเป็นชุมชนกะเหรี่ยงเก่าแก่ แต่โดนรัฐประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรทับพื้นที่ชุมชน และปัจจุบันรัฐกำลังกดดันให้ยุติการทำเกษตรพื้นบ้าน และมีนโยบายให้อพยพออกจากป่า
2. กรณีปัญหาเขื่อนราษีไศล จ.ศรีสะเกษ โครงการขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านในภาคอีสาน
3. กรณีชุมชนรอบทะเลสาบสงขลา ชุมชนที่ได้ผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม

7. ระยะเวลาในการวิจัย

ระยะเวลาดำเนินการโครงการรวมทั้งสิ้น 1 ปี

บทที่ 2

พัฒนาการของฐานคิด สถานการณ์ และปฏิบัติการ
ด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

บทที่ 2

พัฒนาการของฐานคิด สถานการณ์ และปฏิบัติการ ด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

1. ความนำ

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2528) ได้กล่าวไว้ว่า “สิทธิมนุษยชนมิใช่ข้อบัญญัติ หรือประเด็นปัญหาในทางกฎหมายเท่านั้น สิ่งที่ปรากฏอยู่ในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นเงาสสะท้อนของแนวทางที่ประกอบด้วยฐานคิดและเกณฑ์คุณค่าที่ต่อสู้กันมาเป็นเวลานานทั้งในระดับโลกและในสังคมไทยเอง” ฐานการวิเคราะห์แนวความคิด “สิทธิมนุษยชน” จึงต้องสัมพันธ์กับบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองของสังคมนั้นๆ และเชื่อมโยงทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลกอย่างเป็นพลวัตร และสะท้อนมาจากขบวนการต่อสู้ของประชาชนที่พัฒนามาจากฐานความคิดที่หลากหลายตามพัฒนาการเงื่อนไขประวัติศาสตร์ของสังคม (เจริญ โฆษณานันท์ (ผู้แปล), 2528) รายงานวิจัยบทนี้จะชี้ให้เห็นพัฒนาการของฐานคิดสิทธิทางแพ่งและการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม และสิทธิชุมชนที่ปฏิสัมพันธ์กับบริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละยุค

2. แนวคิดสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในยุคสงครามเย็น

Ravidran (1998) ได้ชี้ให้เห็นว่า “สิทธิมนุษยชน ถูกบัญญัติขึ้นมาภายใต้บริบทของขบวนการประชาชนที่ต่อต้านการครอบงำของระบอบศาสนจักรและระบอบกษัตริย์ในยุคกลางของประเทศทางยุโรปในศตวรรษที่ 16-17 “สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค” เป็นคำนิยามที่ประชาชนในยุคนั้นเรียกร้องขึ้นมาเพื่อแสดงให้เห็นถึงการต่อต้านระบบศักดินาที่รวมศูนย์อำนาจและกดขี่ขูดรีดประชาชนระดับล่าง พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของยุโรปในยุคดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิด “ทฤษฎีสิทธิตามธรรมชาติ” อันเป็นรากฐานของแนวความคิด “สิทธิมนุษยชน” ที่แสดงถึงมนุษย์มีเสรีภาพมาตั้งแต่เกิด หากแต่ยินยอมเสียสิทธิบางประการ เพื่อผลประโยชน์ของสังคม และเสรีภาพนี้มนุษย์มีสิทธิต่างๆ ที่ไม่มีผู้ใดเพิกถอนได้ เช่น สิทธิที่จะมีชีวิตปลอดภัย และมีทรัพย์สิน มีสิทธิในการปกครอง และถือศาสนาตามความเสมอภาค ไม่ว่ามนุษย์จะมีความแตกต่างอย่างไรก็ตาม”

ทฤษฎีสิทธิตามธรรมชาติได้รับอิทธิพลมาจากกฎของนิวตันซึ่งทำให้บรรดานักปราชญ์แสงหระเรียบอนถูกต้องที่มนุษย์พึงปฏิบัติ โดยยึดหลักที่ว่า “ถ้าหากรัฐปกครองด้วยกฎหมายซึ่งสามารถจะเข้าใจได้ด้วยการใช้เหตุผล เหตุผลของมนุษย์ย่อมเป็นจริง” และจอห์น ล็อค นักปราชญ์ชาวอังกฤษซึ่งเชื่อว่ากฎธรรมชาติมีอำนาจเหนือมนุษย์ และถ้ามนุษย์ใช้เหตุผล

ก็จะมองเห็นได้ นอกจากนั้น มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล มีความเสมอภาค และมีสิทธิโดยธรรมชาติที่จะมีชีวิตอยู่ มีเสรีภาพ มีทรัพย์สิน และไม่มีสิทธิละเมิดสิทธิของผู้อื่น ดังคำกล่าวที่ว่า “เหตุผลสอนมนุษย์ทุกคน มนุษย์จะใช้เหตุผล และมีความเสมอภาค มีเสรีภาพ และไม่ควรก่อความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้อื่น”

อิทธิพลทางความคิดของทฤษฎีสิทธิตามธรรมชาติส่งผลให้เกิดการพัฒนาแนวคิด “สิทธิมนุษยชน” เนื่องจากสิทธิตามธรรมชาติคือสิทธิของแต่ละบุคคล ที่คุ้มครองมนุษย์ทุกคนจากการกระทำโดยพลการของรัฐ และต้องได้รับการรับรองทางการปกครองและการเมือง มิใช่ต่อเศรษฐกิจและสังคม ความเสมอภาคจะเกิดขึ้นได้เมื่อกฎหมายใช้กับคนทุกกลุ่มโดยเสมอภาคกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ หรือปฏิบัติโดยพลการของผู้ใช้กฎหมาย

ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป แนวความคิดสังคมนิยมได้เกิดขึ้นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์ทุนนิยม โดยสร้างแนวความคิดใหม่ขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นผลพวงของผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ขณะเดียวกันก็เพื่อตอบโต้สิทธิมนุษยชนที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเท่านั้น อิทธิพลของคาร์ล มาร์กซ และเฮเกล ได้สร้างทฤษฎีสังคมนิยมเพื่อวางรากฐานสำหรับแรงงานที่จะมีสิทธิได้รับมาตรการสวัสดิการต่างๆ และรัฐบาลจะต้องบริหารประเทศเพื่อวางรากฐานสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นิยามความหมายของสิทธิมนุษยชนภายใต้สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองของฝ่ายเสรีนิยม ซึ่งปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในช่วงต้น แต่นิยามดังกล่าวก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าคับแคบไม่ครอบคลุมมิติทางเศรษฐกิจ สังคม เจริญ คัมภีร์ภาพ (2529) ได้ชี้ให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงของอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ด้วยอิทธิพลแนวความคิดของฝ่ายมาร์กซิสต์ต่อสิทธิมนุษยชน ทำให้ความหมายเดิมของสิทธิมนุษยชนที่มุ่งเพียงการจำกัดอำนาจรัฐ ต้องขยายขอบเขตไปสู่สิทธิที่เรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการทางสังคม หรือ “สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม” โดยมองว่าตราบใดที่โครงสร้างสังคมที่ไม่เสมอภาคยังคงดำรงอยู่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้น ฉะนั้นจะต้องสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจขึ้นเสียก่อน เพื่อให้เรื่องของเสรีภาพเป็นจริงขึ้นมาได้ จึงทำให้ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 แยกออกเป็นสองด้าน ได้แก่ สิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง จากฝ่ายเสรีนิยม และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม จากฝ่ายสังคมนิยม

การละเมิดสิทธิมนุษยชนและสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนของสังคมไทยในยุคสงครามเย็นเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมืองเป็นสำคัญ สภาพสิทธิมนุษยชนในช่วงนี้มีการจำแนกสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้ 3 ประการ คือ

1.การบังคับใช้กฎหมาย การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ต้องบังคับ หรือปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเป็นผู้ใช้กฎหมายในการละเมิดประชาชน เช่น กรณีตำรวจข้อต้องหาให้รับสารภาพ โรงงานปล่อยน้ำเสียโดยที่เจ้าหน้าที่จากกรมโรงงานไม่ดำเนินการ ผู้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่าสมรู้ร่วมคิดกับเจ้าหน้าที่รักษาป่า ไม่มีการดำเนินการตามกฎหมาย เป็นต้น

2.ไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การค้าประเวณีผู้หญิงและเด็กผิดกฎหมาย แต่ไม่มีกฎหมายเอาผิดผู้ทำการค้า หรือมีแต่ไม่สามารถคุ้มครองเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

3.มีกฎหมายไม่เป็นธรรมบังคับใช้อยู่ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2497 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่อนุญาตให้ผู้ต้องหาชี้แจงความในระหว่างการสอบสวน ฯลฯ (เจริญ คัมภีรภาพ, 2528 ; ศราวุฒิ ประทุมราช, 2539)

สำหรับสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในไทยในช่วงนี้ มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ คือ ช่วงแรก การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ช่วงที่สอง การรัฐประหารสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 10 พ.ย. 2501 ก่อให้เกิดกฎหมายละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 (เรื่องการห้ามนัดหยุดงาน) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 (ควบคุมสิ่งตีพิมพ์) หรือธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 17 ช่วงที่สาม การยึดอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ จนถึงเหตุการณ์ 14 ต.ค. 2516 ฯลฯ (เจริญ คัมภีรภาพ, 2528 ; ศราวุฒิ ประทุมราช, 2539)

กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (2519) เห็นว่า “กฎหมายที่เป็นธรรม น่าจะพิจารณาในแง่ของจริยธรรมหรือศีลธรรม หมายความว่า การออกกฎหมาย ขอบบังคับต่างๆ ควรจะได้รับการยอมรับ เชื่อฟังเพราะกฎหมายหรือขอบบังคับนั้นถูกต้องตามศีลธรรม” ฉะนั้นเนื่องจากว่าตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้มีอำนาจ(รัฐ) ในการรับรองการใช้อำนาจที่ว่ามี และเมื่อรัฐได้ออกกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรมหรือหลักสิทธิมนุษยชนมาบังคับใช้กับประชาชน ดังนั้นลักษณะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงมีลักษณะการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หากยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก็ส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจนั้นละเมิดไม่ปฏิบัติตาม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนแล้ว

วรรณกรรมที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในยุคสมัยนี้ จะใช้นิยาม ความหมายของสิทธิมนุษยชนที่อ้างอิงกับปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ เช่น งานของกุลพล พลวัน เรื่อง “ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ 2487-”. เสรี ไชยสุด (2509) ฯลฯ แนวคิดสิทธิเสรีภาพในแบบตะวันตกน่าจะปรากฏเป็นรูปเป็นร่างให้เห็นชัดเจนใน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ซึ่งเขียนโดยปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2474 “สิทธิมนุษยชน” ในแง่แนวคิดอุดมการณ์ และคุณค่าในทางปฏิบัติถูกนำมาเผยแพร่แก่นักศึกษาในฐานะเป็น “หลักกฎหมาย

ทั่วไป” (หลวงประดิษฐ มนูญธรรม, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” พระนคร: สำนักงานทนายความพิมพ์ธรรม, หน้า 12) และพัฒนาต่อมาเป็นพื้นฐานสำคัญของ “คำประกาศของคณะราษฎร” ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์สิทธิมนุษยชนและลักษณะการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยในช่วงอดีตนับตั้งแต่เริ่มการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองภายใต้คณะปฏิวัติ รัฐประหารถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สถานะของประชาชนในการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 3 ด้านด้วยกันคือ ฐานะและการดำรงอยู่ของผู้ปกครองประการที่หนึ่ง ประการที่สอง ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้น ประการสุดท้าย ขึ้นอยู่กับผลการบังคับใช้ตามกฎหมาย กล่าวคือ ฐานะการดำรงอยู่ของผู้ปกครองที่จะให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีมากน้อยแค่ไหน และสิทธิเสรีภาพที่จะมอบให้แก่ประชาชนที่ว่านั้นจะกระทบกระเทือนต่อการดำรงอยู่หรือการครองอำนาจของตนเองมากน้อยประการใดบ้าง ที่เห็นได้ชัดเจนเช่นเรามักจะพบอยู่เสมอภายหลังรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ รัฐประหาร มักจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องการพิมพ์ การตรวจตราข่าวสารหนังสือพิมพ์ ที่แท้จริงก็เพื่อเสถียรภาพของพวกตนเท่านั้น อย่างไรก็ตามในขณะที่บ้านเมืองมีการปกครองที่มีประชาธิปไตยมากขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ต.ค. 2516 การตื่นตัวของประชาชนในวงการต่างๆ ส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความสนใจและเอาใจใส่มากยิ่งขึ้นจากผู้ปกครองหรือรัฐบาล ทำให้สถานะของสิทธิเสรีภาพของประชาชนไทยเปลี่ยนแปลงไปได้

3. สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคการพัฒนา

ในบริบทของสังคมไทย เสน่ห์ จามริก (2531) เห็นว่า การพิจารณาถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนในยุคนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย สองประเด็นสำคัญ คือ

ประการแรก สภาวะเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานในทางสังคมและเศรษฐกิจบังเกิดผลทำให้สังคมไทยผ่านพ้นจากสภาวะของความสัมพันธ์ในสังคมที่เคยกลมกลืนสมานฉันท์ มาสู่สภาวะของสังคมที่เกิดความลักลั่นแตกแยกและปัญหาขัดแย้ง

ประการที่สอง หลักการทางสังคม กล่าวคือ หลักการความสัมพันธ์เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมไทยยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาวะเปลี่ยนแปลงได้ และเป็นปัญหาวิกฤตของการเปลี่ยนแปลงซึ่งกำลังเผชิญ หลักการทางสังคมที่เคยกำกับชีวิตความเป็นอยู่ของเรามาแต่อดีต ระบบโครงสร้างอำนาจที่มีการแบ่งแยกกันแนชัดระหว่างชนชั้นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นระบบการปกครองแบบเจ้าคนนายคน ระบบการทำปกครองทำนองนี้สนองความต้องการของสังคมไทยตามสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมสมัยก่อน แต่มาถึงสมัยปัจจุบันเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป มีการสร้างอุตสาหกรรม การขยายตัวทางการค้า การขนส่ง การคมนาคม ฯลฯ ก่อให้เกิดชนชั้นอาชีพสาขาและกลุ่มชนต่างๆ มากหลาย ปัจจัยเปลี่ยน

แปลงเหล่านี้เป็นบ่อเกิดของปัญหาความขัดแย้งแตกต่าง ซึ่งนับวันจะทวีขึ้นในสังคมปัจจุบัน แต่ในขณะที่เดียวกันอำนาจและหลักความสัมพันธ์ในสังคมไทยยังคงยึดติดอยู่กับระบบราชการเดิม โดยไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนอะไรแม้แต่ภายหลังการปฏิวัติ 2475 ระบอบเผด็จการทหารซึ่งตั้งต้นมาแต่รัฐประหารปี 2490 ใช้ความพยายามอย่างหนักแน่นที่จะขจัดและล้มล้างปัญหาของการเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งเช่นนี้ด้วยกำลังอำนาจ แต่แล้วก็ล้มเหลว

สถานการณ์สิทธิที่สำคัญในบริบททางสังคม-การเมืองยุคแห่งการพัฒนาก็คือ การปฏิวัติ ค.ศ. 2516 เป็นขบวนการปฏิวัติที่ไม่ได้มุ่งต่อสู้เพื่อแสงและเสวยอำนาจ แต่เป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมมุ่งที่ประท้วงโจมตีหลักการปกครองและความสัมพันธ์แบบเจ้าคนนายคน “หลักการอภิสิทธิ์” ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่สามารถตอบสนองปัญหาการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคปัจจุบันได้ และเป็นการเรียกร้องต้องการหลักการทางสังคมใหม่ เพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติ และเพื่อร่วมกันเผชิญปัญหาวิกฤตการเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งของสังคมสมัยใหม่ หลักการเช่นนี้ คือหลักการของสิทธิเสรีภาพ เป็นความหมายของการปฏิวัติทางวัฒนธรรมซึ่งสะท้อนถึงการเรียกร้องต้องการของมวลชนเพื่อให้รับรู้และรับรองฐานะความเสมอภาคเทียมและสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนเป็นเรื่องเกี่ยวโยงโดยตรงต่อปัญหาปากท้องทุกข์สุขและศักดิ์ศรีของมหาชนส่วนใหญ่ (เสนห์ จามริก, 2531)

งานเขียนเกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏในยุคนี้ให้ความสนใจต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน โดยให้ความสนใจปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากปัญหาการพัฒนาเช่น ปัญหาของเกษตรกร ชาวนา ฯลฯ เช่นงานของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2528) ที่มีเนื้อหาเน้นไปในเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยผลของงานวิจัยพบว่า ผลของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 1-5) ส่งผลให้ช่องว่างของการกระจายรายได้ภายในสังคมมีมากขึ้น ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนทั้งภาคเอกชนและภาครัฐทุ่มเทไปกับการพัฒนาประเทศทางด้านวัตถุเป็นส่วนใหญ่และกระจุกตัวในเขตเมือง ภาคอุตสาหกรรมได้รับการคุ้มครองและให้สิทธิการผูกขาดในอัตราที่สูง ประชากรจำนวนหนึ่งในสี่ของประเทศไม่ได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานอย่างเพียงพอ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจยังมีทิศทางที่ทำให้เกิดการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น และยิ่งเสียเปรียบทางการค้ากับต่างประเทศด้วยเช่นกัน ปัญหาสิทธิมนุษยชนในยุคการพัฒนาก็คือ ปัญหาความยากจนของเกษตรกร ปัญหาการกระจายรายได้ ซึ่งเกิดจากโครงสร้างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรของชาวบ้านในชนบท อันได้แก่ ปัจจัยการผลิต ที่ดิน และปัญหาราคาพืชผลการผลิตเป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนบนฐานของการเมืองของการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม (politics of redistribution)

งานวิจัยของสุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2529) พบว่าการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ยังไม่อาจทำให้ชาวชนบทได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ กล่าวคือ ชาวชนบทยังขาดสิ่งจำเป็นอันเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์

ศรีในฐานะมนุษย์ นั่นก็คือ ชาวชนบททงหวไทย ไม่รู้ เจ็บไข้ได้ป่วย มีงานทำไม่เต็มความสามารถ มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงตนเองและครอบครัว ขาดแคลนบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุข ขาดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และไม่มีสิทธิในการปกครองตนเอง เพราะฉะนั้นชาวชนบทสมควรจะต้องได้รับปัจจัย 4 บริการของรัฐด้านต่างๆ ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุขและอื่นๆ มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ไม่ถูกประทุษร้ายกดขี่ข่มเหง มีงานทำและมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว มีส่วนในการจัดการปกครองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และได้รับการประกันสังคมซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

งานวิจัยของเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) ชี้ให้เห็นในทิศทางเดียวกันว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีมากกว่าที่มองเห็นได้ชัดเจน (เช่น การละเมิดทางร่างกายและกฎหมาย) และเป็นการลิดรอนสิทธิของเกษตรกรและชาวชนบท คนที่ละเมิดมากที่สุดคือ รัฐบาล โดยผ่านทางนโยบายของรัฐเอง ผ่านทางด้านกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรและชนบท และการที่รัฐบาลละเมิดทางข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชาวชนบทและเกษตรกร นโยบายของรัฐบาลนับแต่อดีตที่ผ่านมาหลายสิบปี รัฐบาลไทยมีนโยบายกดราคาสินค้าการเกษตรมาโดยตลอด เก็บภาษีส่งออกเพื่อให้ราคาสินค้าในเมืองไทยต่ำกว่าข้างนอก เป็นการละเมิด สิทธิที่จะขายได้ตามตลาด ตามความเป็นธรรม แต่มีมาตรการในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในการหาผลประโยชน์จากเรื่องโควตาในการส่งออก

นอกจากปัญหาสิทธิมนุษยชนจะมาจากสาเหตุของการเข้าถึงปัจจัยการผลิต การถือครองที่ดิน ปัญหาการค้าพืชผล ฯลฯ รายงานการวิจัยเรื่อง “สิทธิมนุษยชนกับงานของพระสงฆ์ในชนบท” (คณะผู้วิจัย ประกอบด้วย พระประชา ปสนนธมโม, พระมหาศักดิ์ เดชสีโล, นายนิพนธ์ แจ่มดวง สถาบันไทยคดีศึกษา (ไม่ระบุปีพิมพ์)) ยังเห็นว่า การพัฒนาตามแนวทางของทุนนิยมตะวันตก ได้ก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการใหญ่ๆ คือ ประการแรก การที่คนจนส่วนใหญ่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนกลุ่มน้อยที่มีฐานะดี โดยร่วมมือกับคนต่างชาติโดยเฉพาะบรรษัทข้ามชาติต่างๆ ประการที่ 2 การที่ประชาชนถูกทำให้แปลกแยกจากวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเอง และสูญเสียความมั่นใจในตนเอง จากการศึกษาของพระสงฆ์กลุ่มที่นำเสนอในรายงาน เห็นได้ชัดว่าประชาชนสามารถใช้ความเชื่อทางศาสนาของตนในการต่อสู้กับผลร้ายจากตะวันตก ทั้ง 2 ประการนั้นได้ในระดับหนึ่ง แม้จะยังไม่สามารถแก้ปัญหาคาชูดริต เอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมที่เกิดจากระบบใหญ่อย่างจริงจัง แต่จากการทำงานของพระสงฆ์กลุ่มนี้ แสดงให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่คำสอนทางศาสนา สัญลักษณ์ พิธีกรรม ประเพณีต่างๆ ของประชาชน สามารถถูกนำมาประยุกต์ใช้และตีความ เพื่อการพัฒนาสังคมไปสู่ความเป็นไท และความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ตามนัยแห่งพุทธศาสนาและนัยแห่งสิทธิมนุษยชน

ในยุคนี้ปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยขยายจากสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองมาสู่สิทธิทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จะเห็นได้จากการสรุปบทเรียนของคณะกรรมการ

ศาสนาเพื่อสังคม(กตส.) ที่ในช่วงต้นเน้นหนักกิจกรรมสิทธิมนุษยชนในมิติสิทธิด้านการเมือง เช่น สิทธิผู้ต้องหา สิทธิผู้ต้องขัง เป็นต้น ด้วยเหตุที่สังคมไทยช่วงนั้นไม่ค่อยมีเสถียรภาพทางการเมือง คือมักจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการใช้อำนาจของรัฐเกินขอบเขต ไร้กติกากฎทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย จึงมีประกาศคณะปฏิรูป และคำสั่งมากมายซึ่งผู้มีอำนาจสามารถนำมาใช้ได้ตลอดเวลา สภาพการด้อยการพัฒนาทางการเมือง และขาดความสำนึกทางการเมืองต่อความรับผิดชอบที่จะเคารพต่อสิทธิพื้นฐานของประชาชน แม้รัฐบาลที่ได้อำนาจมาจากการเลือกตั้งหรือได้อำนาจมาโดยอาศัยกองทัพทำการปฏิวัติรัฐประหารก็ตามก็มิได้เห็นความสำคัญ และสนใจในด้านสิทธิมนุษยชนเท่าใดนัก

กตส.ได้มีการทบทวนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหสิทธิมนุษยชนว่า ควรมีการทบทวนเพื่อแสวงหาช่องทางที่เหมาะสมในการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย โดยหันมาทำงานด้านสิทธิทางเศรษฐกิจและสิทธิทางสังคมมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ไม่ละเลยต่อสิทธิทางการเมืองด้วย(เจริญ คัมภีรภาพ, 2531) เช่นเดียวกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน(กปส.) ที่เห็นว่า สภาพสิทธิมนุษยชนในยุคนี้ แม้จะมีรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้ง แต่ปัญหาพื้นฐานของประเทศ นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขได้แล้วกลับเลวร้ายมากกว่าเดิม ในเรื่องของการแย่งชิงทรัพยากร ปัญหาการแย่งชิงที่ดินทำกินโดยรัฐ และปัญหาอันเป็นผลมาจากการพัฒนา (ศราวุฒิ ประทุมราช, 2538)

เช่นเดียวกับกิจกรรมของสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ขยายไปสู่การช่วยเหลือด้านปัญหาที่ดิน คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยเห็นว่า ปัญหาของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคชนบท ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ชาวบ้านในชนบทมีความรู้ทางกฎหมายจำกัด และถูกหลอกลวงให้ทำนิติกรรมต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการเสียเปรียบจำนวนมาก เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นก็มักจะประสบปัญหาการคุ้มครองสิทธิของตนเองเพราะไม่รู้จะไปฟ้องใคร เพื่อจะหาทางให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ จึงพยายามจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อเผยแพร่ความรู้ กฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันแก่เกษตรกรในชนบท (“ประสบการณ์และแนวคิดงานสิทธิมนุษยชนในชนบท” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี กป.อพช.เขตอีสานใต้ 20-23/11/29 มูลนิธิพัฒนาอีสาน จ.สุรินทร์ และกป.อพช. ภาคอีสาน 12-14/12/29 ท่าพระ จ.ขอนแก่น)

4. สิทธิชุมชนในยุคของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน

งานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องของสิทธิประชาชน สิทธิชุมชนมีจำนวนมากในช่วงหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น โดยเฉพาะประเทศซีกโลกใต้แถบลาตินอเมริกา เอเชีย แอฟริกา ซึ่งสัมพันธ์สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศเหล่านี้ภายหลังการเป็นอิสระจากประเทศล่าอาณานิคม งานศึกษาเหล่านี้ให้ความสนใจกับกลุ่มคนชายขอบ (Margin people) เช่น กลุ่มชนพื้นเมือง (Indigenous People) กลุ่มคนยากจน กลุ่มด้อยโอกาส กลุ่มคนพิการ เกษตรกรรายย่อย เป็นต้น ที่โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม กีดกันพวกเขาออกจากการเข้าถึงทรัพยากร และโอกาสของการพัฒนาในสังคม จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงตามมา

ประเด็นที่มีการศึกษากันมากคือ กระบวนการผลักสู่ชายขอบ (Marginalization) โดยการสร้างภาวะความเป็นอื่น (Otherness) ให้กับกลุ่มที่ถูกผลักผ่านกระบวนการสร้างความหมาย เช่น นิยามชนพื้นเมืองว่าเป็นพวกทำลายป่า นิยามความจนว่ามาจากการไม่ขยัน การผูกขาดความรู้ เช่น ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนา ระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรที่ยอมรับแต่สิทธิรัฐและปัจเจก หรือใช้กระบวนการปิดล้อม (Enclosure) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น รัฐร่วมกับทุนแย่งยึดทรัพยากรสาธารณะ ของชุมชนท้องถิ่นมาแสวงผลประโยชน์ การกลืนกลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม (Assimilation) ที่ผนวกความหลากหลายทางวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ให้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหลัก แต่จัดที่ทางไว้ให้แค่ชายขอบ

งานศึกษาดังกล่าวนำเสนอในแนวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งเป็นประเด็นในการขับเคลื่อนของขบวนการประชาชนซีกโลกใต้ งานศึกษาดังกล่าวมีความแตกต่างจากแนวทฤษฎีตะวันตกที่ผ่านมา ที่ในอดีตมองการเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นไปในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กลุ่มกดดัน (Pressure Groups) เพื่อมุ่งยึดอำนาจรัฐการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนซีกโลกใต้ในช่วงปัจจุบันสนใจการเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจโดยมีพื้นที่ทางสังคมเป็นเป้าหมายหลักซึ่งมิใช่การช่วงชิงอำนาจรัฐ ขบวนการเคลื่อนไหวจึงมีลักษณะเป็นการต่อสู้ทางวาทกรรม (Discursive Information) การสู้ในเชิงสัญลักษณ์เพื่อกำหนดตำแหน่งแห่งที่ทางสังคม หรือสร้างความชอบธรรมให้กับขบวนการเคลื่อนไหว ผสมผสานกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและโครงสร้างของสังคม ดังเช่น การชูอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ (Ethnic Identity) ชูความเป็นชนพื้นเมือง ที่เรียกร้องสิทธิการตัดสินใจตนเอง (Self determination) สิทธิการปกครองตนเอง (Self

^{*} ได้แก่ งานของ Ashis Nandy (1996), Vanada Shiva (1988) , D.L.Sheth, Rajni Kothari (1974), Ranajit Guha, Majid Rahnema(1986), Orlando Fals Borda, Gustavo Esteva (1992), Madhu Siru Prakash (1993), Pramod Parajuli, Arturo Escobar(1998), Evelina Danino (1998), sonia E.Alvarez (1998) เป็นต้น ดูรายละเอียดใน Alvarez and group (1998) และ Gustavo & Prakash (1998)

autonomous) สิทธิทางทรัพยากรและวัฒนธรรมที่ได้รับตกทอดจากบรรพชน และอื่นๆ (ไชยรัตน์, 2542) ขบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าวจึงเป็นการตอบโต้กับระบบทุนนิยม และอำนาจรัฐ ภายใต้ยุคล่าอาณานิคมแบบใหม่ ที่มีได้ยึดประเทศหรือยึดดินแดนเหมือนเช่นอดีต แต่กระทำโดยองค์กรระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติผ่านการจัดระเบียบโลก การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วโลกได้อย่างรุนแรง

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทั่วโลกได้ได้เปิดมิติใหม่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนจากแต่เดิมที่อยู่บนฐานคิดแบบตะวันตกซึ่งเน้นสิทธิปัจเจกในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แม้ขบวนการเหล่านี้จะไม่ได้ใช้คำว่า “สิทธิชุมชน” (Community Rights) โดยตรงนัก แต่นัยจากยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวหมายความว่าความถึงการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มชนชายขอบ ที่มีเอกลักษณ์ของความเป็นชาติพันธุ์ วัฒนธรรม การจัดการทรัพยากร และระบบเศรษฐกิจ สังคม เพื่อตอบโต้กับกระบวนการปิดล้อมจากรัฐและทุนในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการผลักดันให้ได้รับความสัมพันธ์ทางสังคมที่ยอมรับสนับสนุนสิทธิของชุมชนในทุกรูปแบบ ซึ่งการต่อสู้ของขบวนการประชาชนได้เกิดขึ้นในทุกระดับตั้งแต่ระดับรากหญ้า การเคลื่อนไหวเชิงวาทกรรม การเคลื่อนไหวเชิงโครงสร้าง การผลักดันสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาชนพื้นเมือง อนุสัญญาด้านแรงงาน เป็นต้น สิทธิชุมชนจึงเป็นหัวใจของขบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในช่วงปัจจุบันมีแนวโน้มที่สำคัญคือ ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการแย่งชิงที่ดินทำกินโดยรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐมากยิ่งขึ้น “หลักการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย หลักการของประชาชน” (Asian Human Rights Commission Asian Legal Resource Center) ที่ประกาศ ประกาศ ณ เมืองกวางจู เกาหลีใต้ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ได้กล่าวถึง ระบบตลาดและโลกาภิวัตน์ในระบบเศรษฐกิจว่า ได้ทำลายสมดุลระหว่างปัจเจกกับสังคมระหว่างรัฐกับนานาชาติ ทำให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสยิ่งยากจนขึ้น ผลพวงจากเทคโนโลยีและการให้คุณค่าแก่วัตถุของระบบตลาดการค้า ทำให้เกิดการทำลายล้างชุมชนลง ประชาชนมีสิทธิเสี่ยงที่จะกำหนดชีวิตและสภาพแวดล้อมของตนน้อยลง และบางชุมชนถูกขับไล่ออกจากถิ่นฐาน มีการกดขี่ขูดรีดแรงงานส่วนเกินจากคนจน ระบบความปลอดภัยของแรงงานมีระดับต่ำ กฎหมายแรงงานขั้นพื้นฐานไม่อาจบังคับได้ นอกจากนี้ รัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อลดละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และยังได้สมคบกับกลุ่มธุรกิจและบริษัทข้ามชาติปล้นชิงทรัพยากรของชาติ ลัทธิอำนาจนิยมได้ถูกเชิดชูขึ้นเป็นอุดมการณ์อันสูงสุดแห่งชาติ ด้วยการเพิกถอนเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งรัฐอ้างว่าเป็นเพียงความคิดต่างชาติ ไม่สอดคล้องกับศาสนาและวัฒนธรรมประเพณี แต่กลับสร้างทฤษฎีเทียมของระบบคุณค่าแบบเอเชียขึ้นมาใหม่

รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า ชาวเอเชียเริ่มต้นตัวและตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนกับการไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมือง คำนี้ถึงการเคารพในสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ว่าเป็นรากฐานของสังคมซึ่งมีความเป็นมนุษย์ ความเชื่อ

ที่ว่ามนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันจึงมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี อันเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนสิทธิที่จะตัดสินใจชะตาชีวิตของตนเอง โดยการมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจนโยบายต่างๆ อีกทั้งในปัจจุบันรัฐและภาคธุรกิจเอกชนได้รุกเข้าไปในชนบทอย่างกว้างขวางนับแต่ในทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา ซึ่งก่อให้เกิดการรุกรานวิถีชีวิต วัฒนธรรมของคนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ชี้ให้เห็นว่า มิติดังกล่าวเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ กล่าวคือ สิทธิในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและเสรีภาพทางความเชื่อซึ่งเกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

มีงานเขียนจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นถึงข้อถกเถียงสำคัญด้านฐานคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยโต้แย้งการผูกขาดการตีความ/นิยามสิทธิมนุษยชนของฝ่ายตะวันตก เพื่อชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดสิทธิมนุษยชนใหม่ ด้วยการวิพากษ์แนวคิดสิทธิมนุษยชนตะวันตกว่าคับแคบ มองตัวเองเป็นศูนย์กลาง ซึ่งไม่ใช่เป็นการมองที่ถูกต้องเหมือนในสังคมเอเชียที่ปัจเจกชนค้นพบตัวเองโดยผ่านชุมชน (หนังสือพิมพ์มติชน, ศุกร์ 9 ธ.ค. 2537) เน้นความสำคัญของ “สิทธิชุมชน” (Right of the Community) (Jack Donnelly, “Democracy, Human Rights and East Asia : Critical Musing on an Asia “Third Way”, Paper prepared for workshop on the Growth of East Asia and Its Impact on Human Rights, Hakone, Japan, June 23-27, 1995, p.25,29)

กระแสการเชิดชูเรื่องสิทธิปัจเจกในแนวคิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 อันเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย John Locke อธิบายว่า อิสรภาพและเสรีภาพเป็นสิทธิมูลฐานของมนุษย์ สิทธินี้เกิดจากความเป็นผู้มีเหตุผลของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนเป็นอิสระต่อกันและเท่าเทียมกัน กฎหมายและสถาบันทางสังคมทั้งหลายจะต้องส่งเสริมสิทธิดังกล่าวและเครื่องมือส่งเสริมสิทธิปัจเจกที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) ซึ่งเป็นสิทธิธรรมชาติ เนื่องจากว่ามนุษย์ได้ลงแรงงานในการปรับปรุงธรรมชาติจนเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลจึงควรได้สิทธิต่อแรงงานหรือทรัพย์สินของเขา แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ใช่เพื่อกตัญญูเอาเปรียบผู้อื่น (ฉัตรทิพย์, 2541) แนวคิดดังกล่าวได้รับการขนานนามว่า “ปัจเจกนิยม” (Individualism) ซึ่งได้เป็นพื้นฐานของระบบเสรีประชาธิปไตยและทุนนิยมต่อมา

แนวคิดสิทธิส่วนบุคคลถูกท้าทายจากกลุ่มนักคิดในสาย “สังคมนิยม (Socialism) หรือ ชุมชนนิยม” (Communitarian) ว่า การเชิดชูสิทธิส่วนบุคคลสูงสุดอยู่เหนือชุมชน และสังคมดังกล่าว เป็นการลดทอนภาพอันสลับซับซ้อนของสังคม ที่มนุษย์จะมีสิทธิ อ้างสิทธิ ว่าตนเองเป็นใคร มีผลประโยชน์ คุณค่า ที่คนอื่นควรเคารพอย่างไรได้นั้น ก็ต่อเมื่อได้รับการยอมรับจากชุมชนและสังคม เพราะสิทธิเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้อ้างสิทธิกับสังคม สิทธิจึงไม่สามารถดำรงอยู่ในสุญญากาศได้ ซึ่งการเชิดชูสิทธิปัจเจกเหนือสังคม จะเป็นที่มาของความเสื่อมทรามทางศีลธรรม การขาดความรับผิดชอบต่อกัน โดยเฉพาะการเน้นถึงสิทธิปัจเจกเหนือทรัพย์สิน (private property) ได้เป็นที่มาของการแย่งยึดทรัพยากรของส่วนรวมไป จนเป็นที่มา

ของปัญหาการขูดรีดทางชนชั้น เพื่อการสะสมทุนของนายทุน และการทำลายความเป็นชุมชน อันเป็นพื้นฐานของสิทธิบุคคลนั่นเอง

ข้อถกเถียงระหว่างแนวคิดปัจเจกนิยม (Individualism) กับแนวคิดชุมชนนิยม (Communitarian) มีมาอย่างเข้มข้นมากในต้นทศวรรษที่ 1980 ความแตกต่างดังกล่าวปรากฏออกมาทั้งวิธีคิดและเป้าหมายเชิงคุณค่า แม้ทั้งสองฝ่ายจะเริ่มต้นด้วยภาพของปัจเจกบุคคล แต่สายปัจเจกนิยมมองว่าอย่างไรเสียบุคคลต้องมาก่อนสังคม ชุมชนในความคิดของนักคิดสายปัจเจกมีสถานะเป็นพื้นฐานของความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล ซึ่งการให้น้ำหนักกับคุณค่าร่วมกันของแต่ละสังคมเหนือบุคคลนั้นอาจนำไปสู่การคุกคามสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ส่วนสายชุมชนนิยมมองว่า พื้นฐานทางสังคมเป็นสิ่งที่ผูกติดกับตัวตนของบุคคลมาตั้งแต่ต้น บุคคลจึงถูกสร้างขึ้นโดยชุมชนที่บุคคลนั้นเป็นส่วนหนึ่งอยู่ เช่น ครอบครัว เผ่า ชุมชน หรือรัฐ ดังนั้น ชุมชนจึงมีคุณค่าในตัวเอง ชุมชนได้ให้ความหมายทางจริยธรรม วัฒนธรรมที่แท้จริงแก่บุคคล บุคคลจึงสามารถดำรงความเป็นตัวเขาได้เพียงในสังคมหรือวัฒนธรรมที่แน่นอน หรือมีความเป็นวัฒนธรรมสัมพัทธ์ (Cultural Relativism) ที่เกณฑ์คุณค่าของแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน มิใช่การยึดถือหลัก"สากล"(Universal) ดायด์ว์ อันถูกวิจารณ์ว่าแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ใช้อยู่ปัจจุบันไม่เป็นสากล เพราะแท้ที่จริงคือเกณฑ์คุณค่าแบบตะวันตกเท่านั้น แต่เกณฑ์คุณค่าตามวัฒนธรรมของชุมชนดังกล่าวส่งผลให้บุคคลมีความห่วงใยในสังคม (Avineri & De-Shalit, 1992 อ้างในสันติ, 2539) ดังนั้น สิ่งที่สายชุมชนนิยมสนใจก็คือ สิทธิกลุ่ม (Group rights) และสิทธิร่วม (Collective Rights) ซึ่งเป็นหน่วยโดยตัวของมันเอง ว่าเป็นฐานรากสำคัญของการดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน ทั้งในแง่สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะสิทธิต่อทรัพยากร

นักคิดสายเสรีนิยมเน้นย้ำถึง "ความเป็นสากล" ของสิทธิปัจเจกชน ว่าเป็นสิ่งที่จะละเมิดไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ สังคม ชุมชน หรืออะไรก็ตามก็ต้องรับหลักการพื้นฐานดังกล่าว หากใช้การอ้างถึงวัฒนธรรมสัมพัทธ์นิยม (Cultural Relativism) อย่างสุดขั้ว ดังที่สายชุมชนนิยม หรือนักมานุษยวิทยาบางสำนักอ้างไม่ นักคิดสายเสรีนิยมเชื่อว่าระบบการคุ้มครองสิทธิจะเกิดขึ้นได้ ก็โดยสร้างสัญญาประชาคม สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และอำนาจรัฐซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคลให้เกิดความเท่าเทียมกัน

สิ่งที่นักคิดสายชุมชนนิยมพยายามเสนอคือ ในบริบทของสังคมปัจจุบัน โครงสร้างความรู้แรงหลักที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเก็บบกปิดกันเสรีภาพ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากไม่มาจากจารีตประเพณีดั้งเดิมเช่นสังคมในยุคก่อนไม่ เพราะจารีต ประเพณีของชุมชนดั้งเดิมไม่ว่าจะถูกมองว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือส่งเสริมสิทธิมนุษยชนต่างพากันเสื่อมคลายความศักดิ์สิทธิ์ จากการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคปัจจุบัน ความรุนแรงของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันได้เคลื่อนตัวมาที่ระบบของรัฐ และกลไกทุนที่เป็นตัวการในการเก็บบกปิดกันเสรีภาพ การพัฒนาของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระแสทุนนิยมเสรี ที่รัฐและทุนเข้าแย่งชิงทรัพยากร

ของประชาชน และทำลายระบบความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่รองรับค้ำประกันสิทธิประชาชนอยู่ ทำให้ระบบทางสังคมล่มสลาย บัณฑิตเกิดความแปลกแยกในสังคม และไร้ความสามารถในการจัดการปัญหาของตนเอง หรือที่นักคิดด้านประชาสังคม โรเบิร์ต พูทน์ม กล่าวถึง การหายไปของปริมณฑลสาธารณะ หรือทุนทางสังคม ในหนังสือชื่อว่า "Turning in, turning out: The strange disappearance of social capital in America" ในปี 1995 (อ้างใน ไชยรัตน์, 2540) ทำให้เกิดความเป็นปัจเจกชนสุดขั้ว ที่ต้องพึ่งระบบรัฐ หรือทุนเข้ามาแก้ปัญหา ซึ่งก็จะยิ่งนำไปสู่การเสริมสร้างอำนาจหรือสิทธิให้แก่รัฐและทุน และเป็นการลดทอนสิทธิมนุษยชนด้วยซ้ำไป

เหตุใดต้องเป็นสิทธิกลุ่ม หรือสิทธิชุมชน ก็เพราะว่า ดังที่พูทน์มกล่าวถึงการหายไปของปริมณฑลสาธารณะในสังคมทุนนิยมที่ปัจเจกชนไม่มีพลังในการจัดการกับปัญหาตนเอง หรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเองได้ ขณะที่ระบบรัฐ กฎหมายและอื่น ๆ ก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิได้ชัดเจน มีหน้าซ้ำหลายกรณียังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง การสร้างระบบคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากพลังทางสังคมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะพลังที่เกิดจากกลุ่มหรือชุมชนที่จะช่วยต่อต้านอำนาจจากภายนอกอยู่ได้ อีกประการก็คือ ประชาชนชนบทหรือในเมืองที่ยังมีความเป็นชุมชนได้อาศัยฐานทรัพยากรร่วมของชุมชน และความสัมพันธ์ทางสังคม หรือปริมณฑลสาธารณะของชุมชน ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน และศักดิ์ศรีของตนเองและชุมชนร่วมกัน เมื่อฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมที่ชุมชนพึ่งพาถูกทำลายจากนโยบายรัฐและทุน จึงเกิดผลกระทบต่อความอยู่รอดของปัจเจกบุคคลในชุมชนและตัวชุมชนเอง ดังนั้น ขบวนการผลักดันสิทธิชุมชนจากประชาชนจึงเกิดขึ้น ในฐานะการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนที่จะมาละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างประชาชนกับรัฐและทุน โดยอาศัยฐานชุมชนเป็นกำลังสำคัญ หาใช่การชูสิทธิชุมชนเพื่อครอบงำสิทธิปัจเจกดังที่เป็นโจทย์ในยุคก่อน

อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามเชื่อมประสานแนวคิดทั้ง 2 ว่า แท้ที่จริงหาใช่คู่ขัดแย้งตรงข้ามกันไม่ แต่น่าจะเป็นส่วนหนุนเสริมซึ่งกัน ดังเช่น รุสโซ มาจนถึง Durkheim และนักคิดรุ่นหลัง ๆ ที่อธิบายว่า จุดอ่อนของสายปัจเจกนิยมไม่ได้ให้คำตอบเรื่องความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างมีส่วนร่วมและเท่าเทียม โดยเฉพาะต่อระบบคุณค่าของสังคมที่เป็นจิตสำนึกร่วมกัน แต่สายชุมชนนิยมเองก็ไม่ชัดเจนในเรื่อง ความแตกต่างหลากหลายของสังคมที่มีทั้งความขัดแย้งหาใช่เป็นเอกภาพหนึ่งเดียว จุดเชื่อมประสานของ 2 แนวคิดอยู่ตรงที่ การอธิบายสิทธิของปัจเจกที่ถูกรองรับโดยชุมชน และกฎกติกาของสังคมด้วย รุสโซยังอธิบายถึงหลักการเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน อันเป็นข้อโต้แย้งสำคัญของ 2 ฝ่าย โดยเขาให้ความสำคัญต่อสมบัติสาธารณะ (Common goods) ที่สังคมร่วมจัดการว่ามีความสำคัญต่อสิทธิ หาใช่การเหมาสุรว่าเป็นการประกอบรวมของสิทธิส่วนบุคคลไม่ (Cladis, 1992)

จะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน แม้สมาชิกชุมชนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรส่วนร่วม แต่ชุมชนก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม สิทธิการใช้เพื่อความยั่งยืนของนิเวศและเพื่อความอยู่รอดของชุมชน จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน

นับจากงานวิจัยป่าชุมชน ซึ่งได้สถาปนาวาทกรรม “สิทธิชุมชน” ขึ้นในสังคมไทย ก็มีงานวิจัยด้านชุมชนกับทรัพยากรที่เสนอแง่มุมสิทธิชุมชนต่อมาอีกไม่น้อย เช่น งานวิจัยชุมชนกับทรัพยากร (อานันท์, 2541) ที่รวบรวมนักวิชาการจากทุกภาคศึกษาถึงระบบการจัดการทรัพยากร อันทำให้แนวคิดสิทธิชุมชนมีความชัดเจนและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือจากงานศึกษาเรื่องการเมืองบนท้องถนน : 99 วันสมัชชาคนจน (ประภาส, 2541) ที่ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของสมัชชาคนจน ซึ่งก็ชี้ให้เห็นว่า สิทธิชุมชน ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์ใหญ่ของขบวนการประชาชน โดยเฉพาะสิทธิต่อทรัพยากร อันเป็นสิ่งที่ถูกละเมิดจากรัฐและทุน อันเป็นสาเหตุหลักของการเดินขบวนประท้วงถึงร้อยละ 34 หลายกรณีไม่ใช่เป็นเรื่องสิทธิต่อป่าอย่างเดียว เช่น ชุมชนสะเอียบชูสิทธิชุมชนด้านเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยแสดงถึงสิทธิที่อยู่อาศัย ต่อวิถีชีวิต เป็นต้น วาทกรรมสิทธิชุมชนจึงถูกใช้เพื่อปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคม โดยเฉพาะการผลักดันให้รัฐปรับนโยบาย

นอกเหนือจากงานศึกษาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรที่มีความชัดเจนและมีผลกระทบมากที่สุดแล้ว ประเด็นสิทธิชุมชนในด้านอื่น ๆ ก็เกิดขึ้นมาก เช่น งานศึกษาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจชุมชนชาวนา (ฉัตรทิพย์, 2542) และข้อเขียนเกี่ยวกับเศรษฐกิจชุมชนอีกมาก (เสนห์, 2541) ทั้ง ๆ ที่งานเขียนเหล่านี้บางส่วนต้นธารความคิดตั้งแต่กระแสวัฒนธรรมชุมชนที่มาตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 ทั้งในระดับต่างประเทศ เช่น หลักการสวเทซี สวราช และทรัสต์ชิพ หรือระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองคานธี หรือไฮยานอฟ จาคริสต์เซีย และอื่น ๆ ในสำนักอนาธิปัตย์ (ฉัตรทิพย์, อ้างแล้ว) รวมถึงงานศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่งานในช่วงหลังเหล่านี้ได้เชื่อมโยงระบบการจัดการของชุมชนเข้ากับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมากยิ่งขึ้น โดยวิเคราะห์ให้เห็นถึงระบบของทุนและรัฐที่ปรับเปลี่ยนระบบการผลิต ทำลายการพึ่งตนเองของชุมชน ซึ่งขบวนการเรื่องเศรษฐกิจชุมชน ธุรกิจชุมชน การเงินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ ก็ได้เติบโต และสะท้อนถึงการต่อต้านต่อระบบทุนนิยมเสรี ที่เข้าผนวกและทำลายระบบเศรษฐกิจชุมชน ขบวนการพื้นสำนึกชุมชนผ่านการจัดการระบบการผลิต ระบบเศรษฐกิจการเงินของตนเอง จึงมีนัยของการพิทักษ์สิทธิชุมชนต่อระบบเศรษฐกิจพึ่งตนเองที่มุ่งหวังจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจกับกลไกทุนและรัฐ

ด้วยกระแสผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนที่แหลมคมสามารถขยายพื้นที่ทางสังคมมากทุกขณะ ในที่สุดก็สามารถบรรลุหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) ในมาตรา 46, 56 อันเป็นการยอมรับสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรและวัฒนธรรมเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมาย แม้จะยังไม่มีกฎหมายลูกรองรับในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนก็ยังจำกัดวงอยู่กับนัก

สังคมศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์การเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งก็ได้มีคำถาม หรือข้อโต้แย้ง โดยเฉพาะจากนักนิติศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ที่อยู่ในสายเสรีนิยมว่า หน่วยของสิทธิชุมชนคืออะไร ขอบเขตอยู่ตรงไหน สถานะของสิทธิจะเกิดขึ้นอย่างไร ข้อวิจารณ์เหล่านี้อยู่บนฐานคิดปัจเจกนิยม (Individualism) อธิบายความหมายเรื่องสิทธิว่า “เป็นข้อเรียกร้องหรือความต้องการของปัจเจกบุคคลที่ได้รับการรับรองจากสังคมและรัฐ” (Johari, 1987 อ้างในสันติ, 2539) โดยเฉพาะสิทธิต่อทรัพยากรด้วยแล้ว หน่วยของสิทธิในการถือครองทรัพยากรจะต้องมีความชัดเจน หรือที่แคบกว่านั้นก็ถือว่าการนิยามว่า สิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” (หยุด, 2537, อ้างในสันติ, อ้างแล้ว) นั้นหมายถึงสถานะแห่งสิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อรัฐรับรองตามกฎหมายเท่านั้น

หากแต่เราวิเคราะห์ถึงนัยของสิทธิชุมชนจากงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ที่ศึกษาชุมชนกับทรัพยากร กลับพบว่า มีฐานคิดที่แตกต่างกัน จากงานวิจัยสิทธิชุมชนที่กล่าวมาวิเคราะห์ได้ว่า สิทธิเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางสังคม สิทธิชุมชนก็เช่นกัน ที่เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างสมาชิกในชุมชน ซึ่งความเป็นชุมชนก็ไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนในเชิงกายภาพที่มีพื้นที่ร่วมกัน แต่อาจเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในรูปแบบใหม่ ๆ เสมอ โดยมีเกณฑ์สำคัญคือ สมาชิกนิยามตนเองว่าเป็นหนึ่งในชุมชนนั้น และสังคมก็รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้นสิทธิจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ขัดแย้ง เพื่อใช้ในการจัดความสัมพันธ์ทั้งการจำแนกอัตลักษณ์ระหว่างคนในและคนนอก การกำหนดเกณฑ์คุณค่าร่วมของชุมชนที่ สมาชิกในชุมชนยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งเคลื่อนไหวผลักดันให้สังคม และรัฐยอมรับ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่รับรองอัตลักษณ์ ความชอบธรรม เกณฑ์คุณค่าที่ชุมชนนั้น ๆ ยึดถือ หรือเท่ากับเป็นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจจากที่ละเมิด เพิกเฉยสิทธิ หันมารับรองสิทธิชุมชน

ในรูปการณ์ความสัมพันธ์ที่หลากหลายของชุมชน จึงไม่สามารถถามหาหน่วยของสิทธิชุมชน เช่นวิธีคิดแบบสิทธิปัจเจกได้ เช่นเดียวกัน สิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิคนพิการ อันเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ก็ไม่สามารถหาหน่วยของสิทธิได้เช่นกัน อีกทั้งในทางทฤษฎีสิทธิ เช่น ทฤษฎีเชิงธรรมชาติ ทฤษฎีประวัติศาสตร์ ต่างก็ยอมรับสิทธิว่าไม่จำเป็นต้องรองรับด้วยกฎหมาย (Johari, อ้างแล้ว) เพราะสิทธิเป็นกระบวนการทางสังคมและวัฒนธรรม ที่กำเนิดจากความขัดแย้งที่กระทบต่อความเป็นมนุษย์ และการดำรงอยู่ของชุมชน ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ปัญหาการละเมิดสิทธิทวีความซับซ้อน หลายครั้งที่นโยบายและกฎหมายเป็นตัวการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนเสียเอง (ยศ, 2542) ดังนั้นการกล่าวอ้างการยอมรับจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมที่มาจากฐานคิดสิทธิรัฐและปัจเจกจึงไม่สอดคล้องกับสภาพแห่งสิทธิที่เป็นพลวัต

จากความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิในระดับขบวนการทางสังคมเพื่อปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจดังที่กล่าวมาแล้ว แนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรสินและทรัพยากรเป็นประเด็นรูปธรรมที่

สำคัญประการหนึ่งของเรื่องสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นฐานสำคัญต่อการที่มนุษย์ ชุมชน และสังคมจะดำรงความอยู่รอดและพัฒนาตนเองได้ ก็คือ ดังเช่น กระแสถกเถียงระหว่างแนวปัจเจกนิยม (Individualism) เสรีนิยม (Liberalism) และชุมชนนิยม (Communitarian) ต่างก็ให้ความสำคัญต่อระบบการจัดการทรัพยากร ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญว่าสถานะของสิทธิจะดำรงอยู่หรือไม่อย่างไร

ในความคิดเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของคนทั่วไป จะมองว่าเป็นสิทธิปัจเจกต่อทรัพย์สินสมบูรณ์แบบ ที่จะสามารถกีดกันสิทธิผู้อื่นได้ (Exclusion) หรือเป็นตัวสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อสิ่งของ แต่แท้ที่จริงแล้วความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นมาในช่วงหลังศตวรรษที่ 17 ที่ต่อมาเป็นรากฐานสิทธิในระบบทุนนิยมที่ถ่ายโอนสิทธิได้ (Macpherson, 1987 อ้างในสันติพงษ์, 2541) แต่ต่อมาได้มีการโต้แย้งแนวคิดดังกล่าว ว่าแท้ที่จริงสิทธิเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลและสังคม หากใช้ตัวระหว่างบุคคลกับสิ่งของ ดังที่ Rose (1994, อ้างใน อานันท์, 2541) ว่า “ทรัพย์สิน ไม่ต่างอะไรจากการเล่าเรื่องที่บอกเราว่า เราควรจะทำอะไร ทำอย่างไร และเราคือใคร เรื่องเล่าจะช่วยให้เรามีจินตนาการและประสบการณ์ร่วม อันจะนำเราไปสู่ชุมชนศีลธรรม ที่ยอมรับและเคารพข้ออ้างของสิทธิในทรัพย์สินนั้น” ซึ่งสิทธิของปัจเจก และสิทธิรัฐได้ถูกสถาปนาและผลิตซ้ำผ่านระบบกฎหมาย เศรษฐกิจในกระแสนิยมที่สร้างความชอบธรรมหรือการยอมรับต่อสิทธิดังกล่าว

ประเด็นเรื่องระบบสิทธิต่อทรัพยากรธรรมชาติ เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมาก ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา อันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ระบบอุตสาหกรรมนิยมไม่ว่าจะเป็นค่ายทุนนิยมหรือสังคมนิยมก็ตามที่ ซึ่งฐานคิดของทุนนิยมเสรีจะเน้นที่สิทธิปัจเจก ด้วยเหตุผลการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ก็ยิ่งผูกขาดทรัพยากร และกีดกันการเข้าถึงของผู้อื่น หรือหวงกันทรัพยากรมาก ขณะที่สังคมนิยมจะเน้นสิทธิของรัฐ ที่รัฐเข้าจัดการทรัพยากรทั้งระบบ อันขาดความหลากหลายของการจัดการ แต่ทั้งหมดล้วนอยู่ภายใต้อุตสาหกรรมนิยมที่เร่งบริโภคทรัพยากรเพื่อการเติบโตด้วยกันทั้งสิ้น

กลุ่มนักคิดสายทรัพยากรร่วมได้นำเสนอว่า มิใช่ทุกพื้นที่ที่ไม่มีเจ้าของโดยรัฐหรือปัจเจกจะเป็นพื้นที่เสรี แต่มีพื้นที่ทรัพยากรร่วมที่ชุมชนหนึ่งหรือหลายชุมชนได้สร้างข้อตกลงร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากร ดังนั้นทรัพยากรร่วมจึงไม่ใช่สมบัติของทุกคน และก็มีใช้เป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ แต่เป็นทรัพยากรที่มีการจัดการร่วมกันเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่ม หรือชุมชนมาแย่งใช้ และมีการจัดสรรการใช้ในหมู่สมาชิกที่เป็นเจ้าของร่วมกัน ทรัพยากรกรรมสิทธิร่วมจึงเป็นสถาบันสังคมอย่างหนึ่ง เป็นการกระจายสิทธิในการใช้ทรัพยากรให้แก่บุคคลโดยเท่าเทียมกัน โดยสิทธินั้นยังคงอยู่หากไม่ได้ใช้ แต่มิได้หมายความว่า การใช้ทรัพยากรแต่ละครั้งจะต้องเท่าเทียมกันในเชิงปริมาณเสมอไป (ชูศักดิ์, 2538)

แม้โดยภาพรวมกลุ่มนักคิดสายทรัพยากรร่วมของชุมชน จะมีความเห็นตรงกันในเชิงหลักการ แต่ก็มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน ในกลุ่มนักมานุษยวิทยาที่ศึกษาเชิงนิเวศวัฒนธรรม จะให้ความสำคัญต่อทรัพยากรร่วมในฐานะเป็นแบบแผนประเพณี หรือกระบวนการทางวัฒนธรรมในการจัดการทรัพยากรที่มีหลักเกณฑ์เชิงคุณค่ากำกับอยู่ ดังเช่น แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์ศีลธรรม ของ Scott (1978) ซึ่งได้อธิบายปรากฏการณ์ระบบการผลิตและการเคลื่อนไหวต่อสู้ของชุมชนว่า ระบบเศรษฐกิจของชุมชนมิได้ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง แต่อยู่บนพื้นฐานของความมั่นคงทางอาหาร ความอยู่รอด ที่เกี่ยวโยงกับความสมบูรณ์ของทรัพยากรและความสัมพันธ์ทางสังคมในชุมชนเป็นที่ตั้ง เมื่อใดก็ตามที่มีปัจจัยโดยเฉพาะจากนโยบายและทุนมากระทบต่อปัจจัยดังกล่าว ชุมชนจะลุกขึ้นต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิทธิ ดังนั้น หากเรานำมาวิเคราะห์เงื่อนไขการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน จะเห็นได้ว่าในสภาพปกติ การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนจะไม่ได้กีดกันการเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากภายนอก (Inclusion) ตราบเท่าที่ทรัพยากรยังสมบูรณ์ไม่กระทบต่อฐานความอยู่รอดของชุมชน แต่หากปัจจัยภายนอกกระทบต่อความอยู่รอดของชุมชน กระบวนการปกป้องสิทธิ หรือกีดกันการเข้าถึงในเชิงทำลายล้างจึงเกิดขึ้น (Exclusion) เช่น การกำหนดสิทธิในการใช้เฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น ซึ่งการใช้จะต้องไม่ทำลายต้นทุนทรัพยากรเดิมที่มีอยู่ หรือการต่อต้านคนภายนอกที่จะมาใช้ทรัพยากรอย่างล้างผลาญ

นอกจากแง่มุมในเชิงวัฒนธรรมและเศรษฐศาสตร์ศีลธรรมแล้ว กลุ่มที่สนใจเรื่องสิทธิทรัพยากรร่วมของชุมชน ในส่วนของนักรัฐศาสตร์ เช่น Osrom (1991) หรือนักชีววิทยา เช่น Dawkins (1989, อ้างในสุชาวัลย์, 2542) ได้ให้ความสนใจในแง่ประโยชน์ของปัจเจกในระยะยาว โดยวิเคราะห์ว่า ปัจเจกได้ประเมิณถึงผลประโยชน์ต่อระบบสิทธิในการจัดการทรัพยากรในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งหากเป็นแบบทรัพยากรเสรี หรือกรรมสิทธิ์ปัจเจก ท้ายที่สุดทรัพยากรก็จะถูกทำลายหมด และหวนกลับมากระทบต่อตัวปัจเจกเอง ดังนั้นเมื่อมองผลประโยชน์ที่จะได้ในระยะยาว ระบบการจัดการทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน จะเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า

อย่างไรก็ตาม สภาวะของระบบทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนก็ไม่ได้มีความคงที่ แต่เปลี่ยนแปลงไปตามปฏิสัมพันธ์กับรัฐและระบบทุน ปัญหาที่เกิดกระทบต่อระบบทรัพยากรส่วนรวมมีหลายแบบ ดังเช่น นโยบายรัฐที่ยึดอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือระบบทรัพยากรร่วมของชุมชน โดยการประกาศเขตป่าทับที่ชุมชน ทำให้กฎเกณฑ์ของชุมชนขาดความศักดิ์สิทธิ์ เมื่อเผชิญกับอำนาจรัฐที่เข้าแย่งชิงทรัพยากร มีปรากฏการณ์จำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่า ระบบสิทธิร่วมกลายสภาพเป็นพื้นที่เสรี เนื่องจากรัฐนอกจากจะไม่รับรองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรส่วนรวมแล้วยังสนับสนุนให้ภายนอกหรือแม้แต่รัฐเองเข้ามาดักดวงทรัพยากรของชุมชน ราวกับว่าเป็นทรัพยากรเสรี ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ไม่ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน หรือสนับสนุนให้เอกชนเข้าดักดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน ดังนั้นกระบวนการที่รัฐยึดทรัพยากร