

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG4/0012/2544

ชื่อโครงการ : โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น

ชื่อนักวิจัย : อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์¹, วีระชัย นาคกิบูลย์วงศ์², ทัชชุมย์ ฤกษ์ชัยสุต³

โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาปัญหาข้อกฎหมายของชุมชนอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหากฎหมายที่ช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาและกฎหมายที่มีลักษณะควบคุมอันเป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อนำไปสู่การศึกษาที่เป็นการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้กฎหมายเกี่ยวกับชุมชน ซึ่งจะนำไปใช้ในการบริหารจัดการในท้องถิ่นต่อไป

วิธีวิจัยดำเนินการโดย การศึกษาจากเอกสารโครงการวิจัยของฝ่ายชุมชน การวิจัยภาคสนามและการจัดเวทีในประเทศที่เกี่ยวกับกฎหมายการจัดการทั่วพยากรณ์และสิ่งแวดล้อม กฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชน และกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการองค์กรในท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพราะบัญญัติให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นดังเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทั่วพยากรณ์ ส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการจัดการทั่วพยากรณ์เป็นรูปแบบชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครอง ใช้ประโยชน์ และความไม่เท่าเทียมกัน เพราะเป็นกฎหมายดังเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและยังไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

ส่วนกฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัวเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่ที่มีในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชนในชนบทอันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไทย เพราะมีขั้นตอนและข้อกำหนดที่หมายความกับคนในสังคมเมืองมากกว่า กลุ่มคนที่รวมตัวกันในชนบทตามแบบประเพณี

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 8 ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

³ รองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัฒนธรรมของท้องถิ่นไม่มีกฎหมายรองรับ จึงอาจต้องหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมมารองรับการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง สามารถเชื่อมต่อกับองค์กรทางการของรัฐในระดับต่าง ๆ ได้

กฎหมายการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กระจายอำนาจจากการบริหารราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ ความสมัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ การบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังมีผลกับการจัดการภายในท้องถิ่น และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วม จึงอาจต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสมและมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เสนอว่าในระยะต่อไปควรสนับสนุนการศึกษากฎหมายระบบการจัดการทรัพยากรที่ให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากร ประมง และขยะ ของเสีย เป็นต้น และการเสริมกระบวนการเรียนรู้กฎหมาย ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ ชุมชน องค์กร กลุ่มเกษตรกร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำหลัก : กฎหมาย, ชุมชน, ท้องถิ่น, ทรัพยากร, สิ่งแวดล้อม, บริหารจัดการ, ป่าไม้, ที่ดิน, น้ำ, ประมง, ขยะ

ABSTRACT

Project ID : RDG4/0012/2544
Project Name : Legal Framework for Local Administration
Researcher: Eathipol Srisawaluck, Tashmai Rikshasuta, Werachai Narkwiboonwong.

The objective of this Study on the "Legal Framework for Local Administration" is to review the legal issues that are relevant to various aspects of community development and identify aspects that are supportive and those that can be considered as obstacles to goal of strengthening local communities. It is the general expectation that the findings of this study will contribute to highlighting legal issues that are relevant to the functioning of local communities so as to expand or modify them where the need arise to ensure the existence of an enabling legal framework.

The approach to this study has been to review reports of researches conducted under the Community Research Section. Some field work were conducted and seminars organized to discuss legal issues relating to the management of natural resources and the environment, community strengthening and local administration.

The major findings are that the Constitution of 1997 is the key piece of legislation which support the principle of community strengthening by demanding for decentralization of power and by endorsing the rights of the people, local communities and local authorities in participating with the State in conserving and protecting natural and environmental resources.

Among the observed drawbacks in the legal framework on natural resource management is that communities generally do not have authorization to participate in the management of natural resources which are the basic sources of production and livelihood. This is particularly true for the people in the rural areas. The major underlying cause is that outdated pieces of legislation which have not yet been modified to ensure consistency and complementarity with the Constitution. These are grounds for conflicts over access and utilization of resources. An effort to modify existing laws is therefore advocated as an urgent mandate.

Existing pieces of legislation that support strengthening of local communities are found to be inconsistent with the situational context of rural communities and are observed to be more applicable to the functioning of urban societies. Given that unwritten culture and traditions binds rural communities, the contents of law may need to be adjusted to take these factors into account.

The legal framework of decentralization of power to local authorities still lack clarity in many key areas such as coordination with among local authorities at various levels, the relationship between Regional Administration and accountability issues. Among other things, there is a need to creating a system of accountability, which effectively involve participation of local communities.

It is recommended that the next stage of the study should focus on pieces of legislation which deals with involvement local communities in the management of natural resources and the environment such as forestry, soil, water, fisheries and

waste. One other study component should be the dissemination of basic knowledge on the various laws and regulation which concern local communities and their organizations, farmers groups, local authorities.

Key words: Law, local communities, natural resources, environment, management, forestry, soil, water, fisheries, waste.

