



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง



ชื่อเรื่อง วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง

เลขประจำหนังสือ ISBN : 978-616-399-030-3

ปีที่พิมพ์ สิงหาคม ๒๕๕๘

จำนวนหน้า ๑๐๗ หน้า

จำนวนพิมพ์ ๒,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

พิมพ์ที่ สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสังเกต ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้วอีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
รายงาน ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง	๑
- ส่วนนำ	๑
- ประเด็นปฏิรูป	๖
๑. การจัดการชุมชน	๖
๒. การจัดการทุนและทรัพยากรโดยชุมชน	๑๗
๓. สวัสดิการสังคม	๑๗
๔. สัมมาชีพชุมชน	๒๓
- ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๒๔
ภาคผนวก	๓๒
ภาคผนวก ก ตารางสรุปข้อเสนอการปฏิรูป ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด การปฏิรูประบบ เพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง บทสรุป	๓๓
ภาคผนวก ข ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน	๔๔
ภาคผนวก ค ข้อเสนอการจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้	๗๔
ภาคผนวก ง คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส	๑๐๖

รายงาน

วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง*

ส่วนนำ

ชุมชนท้องถิ่นเป็นโครงสร้างสังคมพื้นฐานของประเทศ การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความอ่อนแอเพราะขาดอำนาจในการจัดการตนเอง เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาจะแยกกลไกการพัฒนาและแยกคนเป็นส่วน ๆ มีกลุ่มองค์กรเกิดขึ้นมากมาย ไม่สัมพันธ์กันทำให้ผู้คนในชุมชนขาดความมั่นใจ และอำนาจในการจัดการการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นเอง เกิดระบบอุปถัมภ์ โดยองค์กรหน่วยงาน และการเมืองมักครอบงำความคิด ทำตัวเป็นเจ้าของคนในพื้นที่ ผู้คนรุ่นใหม่ทอดทิ้งถิ่น ไม่กลับพัฒนาบ้านเกิด คนที่อยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างเชิงระบบและการบริหารจัดการ รัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจรวมศูนย์มากมาย และมีความสลับซับซ้อนด้วยวิธีการจัดการและข้อกฎหมาย กลไกที่เป็นอยู่ของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การพัฒนาและการแก้ปัญหาสำคัญของพื้นที่ ทำได้ยาก มีข้อติดขัดต่าง ๆ และไม่ต่อเนื่อง เป็นผลให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างชุมชนพื้นฐานมักเป็นผู้ถูกระงับ ไม่ได้รับความเป็นธรรม และมีความอ่อนแอ

ดังนั้น จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาศักยภาพและสร้างโอกาส ตลอดจนเกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน ทั้งนี้การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนต้องคำนึงถึง ประเด็นสำคัญเหล่านี้

๑. **ความเข้มแข็งของชุมชน** หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกันด้วยจิตสำนึกร่วมกัน มีบทบาทและขีดความสามารถในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของตน บนพื้นฐานของสิทธิร่วมกันอย่างเท่าเทียม และพึ่งพาตนเองได้ โดยอาศัยองค์กรและเครือข่ายในแนวราบ มีกลไก กระบวนการ และกิจกรรมหลากหลาย ที่กลุ่มชุมชนจัดขึ้นในลักษณะหุ้นส่วนที่เกิดจากความรัก ความสมานฉันท์ และเอื้ออาทรต่อกันเป็นองค์รวม

๒. **ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ** ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ประกอบด้วย ๓ แนวทาง คือ

๒.๑ **การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง** ด้วยการส่งเสริมการรวมตัวเรียนรู้ ร่วมคิด ร่วมทำและจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน เป็นการเชื่อมโยงการทำมาหาเลี้ยงชีพในทุกระดับ คือ ปัจเจก ครอบครัวและระดับชุมชนโดยคำนึงถึงความพอประมาณและความพออยู่พอกินเป็นลำดับแรก ก่อนที่จะเชื่อมต่อกับชุมชนและสังคมภายนอก มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน มีเครือข่ายการเรียนรู้ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน โดยการส่งเสริมการรวมตัวของคนในชุมชนทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ ส่งเสริมให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการรวมตัวกัน ในรูปแบบที่หลากหลาย ส่งเสริมให้เกิดการจัดการองค์ความรู้ และระบบการเรียนรู้ของชุมชนอย่างครบวงจร จัดให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้กลุ่มปราชญ์ กลุ่มแกนนำและผู้รู้ ถ่ายทอดความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้และการจัดการความรู้ในชุมชน สนับสนุนการทำวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ควบคู่กับการฟื้นฟูความรู้พื้นบ้าน การสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชน

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘

พร้อมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ด้วยการส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว การปลูกฝังค่านิยมที่ดีงาม การสร้างระบบความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของชุมชน

๒.๒ การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน ด้วยการบูรณาการกระบวนการผลิตบนศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนอย่างสมดุล เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียงภายในชุมชน และการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการลงทุนสร้างอาชีพ สนับสนุนให้ชุมชนมีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ ส่งเสริมภาคการผลิตและบริการในการสร้างอาชีพและการจ้างงานในท้องถิ่น เพื่อลดการเคลื่อนย้ายแรงงาน ส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ บนระบบการบริหารจัดการที่ดีและมุ่งเน้นการใช้ฐานทรัพยากรในพื้นที่ สนับสนุนการนำภูมิปัญญาไทยและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาใช้ในการสร้างสรรค์คุณค่าของสินค้าและบริการที่มีโอกาสทางการตลาดสูง เช่น เกษตรอินทรีย์ อาหารสุขภาพ หัตถกรรม บริการสุขภาพ บริการการท่องเที่ยว สร้างระบบการบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชน สร้างผู้ประกอบการใหม่ ควบคู่กับการพัฒนาความรู้ด้านการจัดการ การตลาด องค์ความรู้เกี่ยวกับการผลิตสินค้าที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น พัฒนามาตรฐานสินค้า การสร้างตราสินค้า การจัดการเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพของกลุ่มต่าง ๆ

๒.๓ การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูลกัน โดยสร้างความตระหนักรู้ของชุมชนในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีต่อวิถีชีวิต รวมทั้งกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นให้ชุมชนที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุนกลไกชุมชนและเครือข่ายในการจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับการผลิตเพื่อการยังชีพของชุมชนอย่างเป็นธรรม เสริมสร้างองค์ความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นภาคีหลักในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับชุมชน ร่วมกับภาคีที่เกี่ยวข้อง ให้มีการใช้และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันอย่างยุติธรรมและยั่งยืน

๓. ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็ง ชุมชนจัดการตนเองได้ มี ๓ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การเพิ่มสิทธิ อำนาจ และทรัพยากรที่ชุมชนควรพึงเป็นเจ้าของ (Right/Authority/Power/Resources) เป็นการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเพิ่มสิทธิและอำนาจให้ชุมชนจัดการตนเองได้ ทุกมิติอย่างมีนัยยะสำคัญ ทั้งด้านการบริหารจัดการชุมชน การจัดการทรัพยากร การกำหนดทิศทางการพัฒนา โดยชุมชน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และอื่น ๆ รวมไปถึงการทำให้ชุมชนมีทรัพยากรเพียงพอในการบริหารจัดการ

ประการที่สอง ความสามารถในการจัดการตนเอง (Capacity/Ability) เป็นการปฏิรูประบบต่าง ๆ ที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนพัฒนาศักยภาพ ขีดความสามารถในการบริหารจัดการชุมชนตนเองในเรื่องพื้นฐานได้อย่างเข้มแข็งในทุกด้าน

ประการที่สาม การส่งเสริมสนับสนุน เสริมพลัง ขจัดอุปสรรค และปกป้องคุ้มครอง ให้ชุมชนจัดการตนเองได้ (Promotion/Support/Empower/Obstacle Reduction/Protection) เป็นการปฏิรูประบบต่าง ๆ เพื่อลดพันธนาการชุมชนจากอำนาจ และการบริหารแบบรวมศูนย์ เสริมสร้างพลังอำนาจให้ชุมชน ลดข้อปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ชุมชนไม่สามารถจัดการตนเองได้ รวมทั้งปกป้องคุ้มครองภัยและอำนาจจากภายนอกที่จะเข้าไปทำลายความเข้มแข็งของชุมชน

๔. ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง

จากการทบทวนเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมข้อเสนอจากภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ได้นำมาวิเคราะห์และสามารถจัดกลุ่ม จัดลำดับความสำคัญได้ตามแผนภูมิที่ ๑ (กรอบแนวคิดการปฏิรูประบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง) โดยจำแนกประเด็นสำคัญออกเป็น ๔ ประเด็นของการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง มีดังนี้คือ

ประเด็นที่ ๑ การจัดการชุมชน

ประเด็นที่ ๒ การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน

ประเด็นที่ ๓ สวัสดิการชุมชน

ประเด็นที่ ๔ สัมมาชีพชุมชน

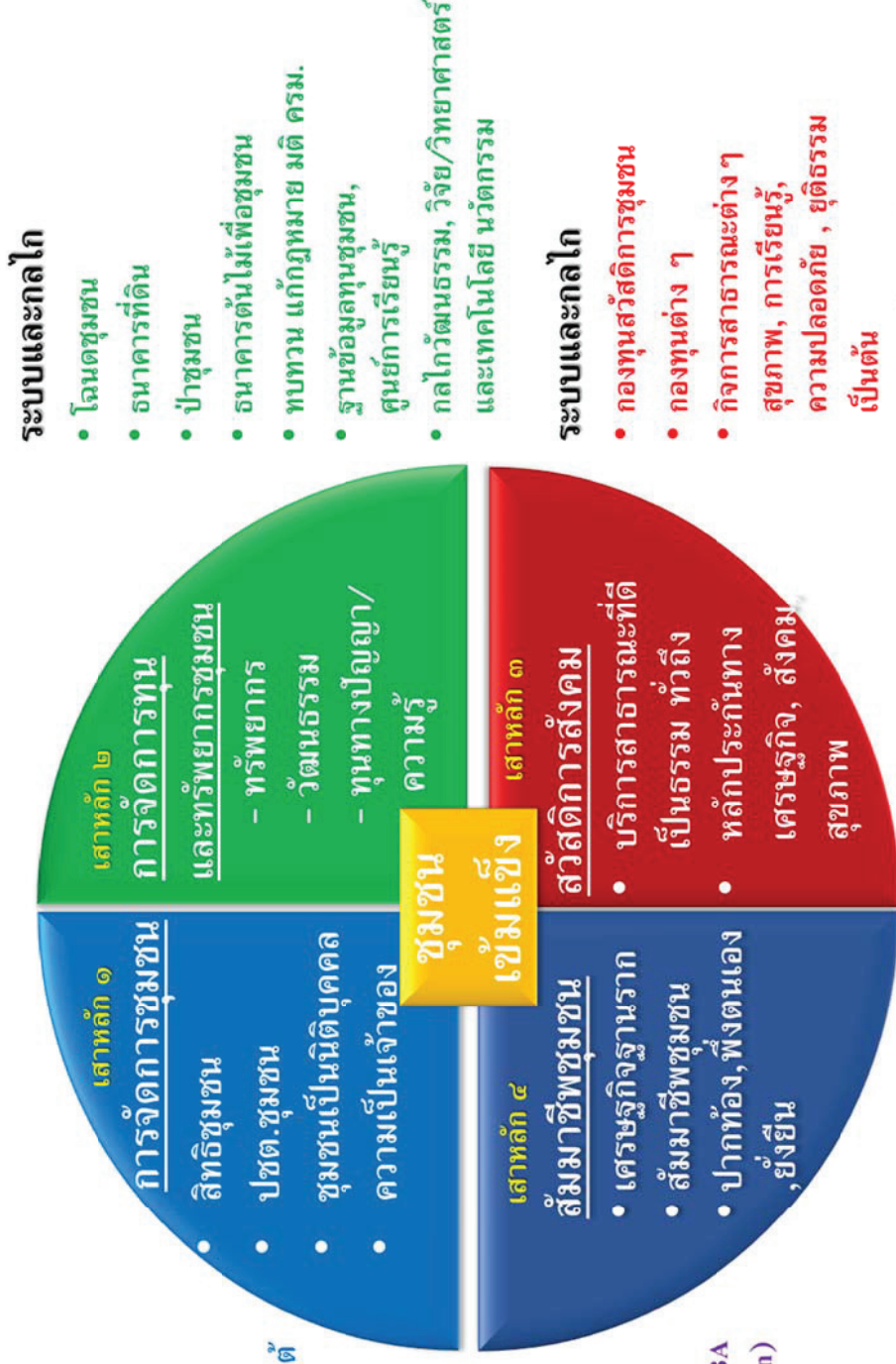
กรอบความคิดรวบยอดปฎิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง

ระบบและกลไก

- สิทธิชุมชน
- สภาองค์กรชุมชน
- สภา/สมัชชาพลเมือง
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- สถาบันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นชายแดนใต้
- การมีส่วนร่วมใน อบต.
- ธรรมนูญชุมชน
- แผนแม่บทชุมชน

ระบบและกลไก

- สัมมาชีพชุมชน, วิสาหกิจเพื่อสังคม, วิสาหกิจชุมชน, SME
- การเงินฐานรากและสหกรณ์
- กลไกหนุนสร้างศักยภาพทางธุรกิจ CBA (Community Business Administration)



คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ได้นำเสนอแนวคิดในระดับหลักการและสาระสำคัญ ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

รายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะยังเป็นแผนปฏิรูปเพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินการต่อไป

ประเด็นปฏิรูปในรายงานประกอบด้วย

๑. การจัดการชุมชน ประกอบด้วย

- ๑.๑ การผลักดันพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน
- ๑.๒ การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
- ๑.๓ การยกระดับพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ
- ๑.๔ การจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน ประกอบด้วย

- ๒.๑ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.
- ๒.๒ (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

๓. สวัสดิการสังคม ประกอบด้วย

- ๓.๑ การผลักดันพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน

๔. สัมมาชีพชุมชน ประกอบด้วย

- ๔.๑ แผนปฏิรูปสัมมาชีพชุมชน
- ๔.๒ (ร่าง) พระราชบัญญัติวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ.

ประเด็นปฏิรูป

๑. การจัดการชุมชน

ประเด็น ๑.๑ การผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน

๑. หลักการและเหตุผล

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะในการรับรองสิทธิชุมชน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการนิยามความเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ขอบเขตแห่งสิทธิชุมชน ในขณะที่ชุมชนชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น การมี (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. เพื่อรองรับสถานการณ์และสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน กลไกการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท สิทธิชุมชน การวินิจฉัยการใช้สิทธิชุมชน มีสาระสำคัญคือ ให้ชุมชนมีสิทธิในการปกป้อง พื้นฟูอนุรักษ์ สืบสานและพัฒนาขนบธรรมเนียม ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา อันติงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

๒. ประเด็นปฏิรูป

ให้มีกฎหมายสิทธิชุมชนเพื่อรองรับสถานการณ์และสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน กลไกการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทชุมชน และการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ข้อมูลจากการศึกษา สํารวจและวิเคราะห์ทางวิชาการ ในประเทศและในต่างประเทศ

๓.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าในประเทศ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ได้รับรองให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้ทรงสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และความไม่ชัดเจนในทางหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนอยู่หลายประเด็น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความหมายในทางกฎหมายของชุมชนในฐานะผู้ทรงสิทธิ ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาแห่งสิทธิของชุมชน ปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาในนามของชุมชน ปัญหากรณีความขัดแย้งในการใช้สิทธิของชุมชน ปัญหาเกี่ยวกับการขาดกฎหมายกลางเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

๔.๒ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าในต่างประเทศ มีการรับรองสิทธิชุมชนทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และในระดับกลุ่ม ได้แก่ชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง ในการกำหนดตนเองในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รับรองสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกกีดกันอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ เพศ สีดวง ศาสนาและภาษา รับรองสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนของตน

๔.๓ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องได้จากเวทีในระดับภูมิภาคจำนวน ๙ ครั้งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) หลักการของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ต้องไม่ทำให้หลักการสิทธิชุมชนแคบลงกว่าที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐

๒) คำนิยามคำว่า “ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ให้ชัดเจน เพราะชุมชนมีความเป็นพลวัต และวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันแตกต่างไปจากในอดีต เช่น การแต่งกาย การประกอบอาชีพ ลักษณะเช่นนี้ชุมชนจะยังสามารถใช้สิทธิชุมชนอันเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้หรือไม่

๓) ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น แม้พระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. จะรับรองสิทธิชุมชน แต่หน่วยงานของรัฐมีกฎหมายเฉพาะของตนซึ่งไม่รับรองสิทธิชุมชนและถูกใช้บังคับจนนำไปสู่การละเมิดสิทธิชุมชน ควรกำหนดให้บทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับสิทธิชุมชนไม่สามารถบังคับใช้ได้อีกต่อไป

๔) การแสดงเจตนารมณ์ของชุมชน ควรมีการกำหนดวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนารมณ์ในนามของชุมชนไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

๕) ทรัพย์สินของชุมชน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ชุมชนมีฐานะเดียวกับนิติบุคคล ในกรณีชุมชนล่มสลายอาจเกิดปัญหาตามมา เช่น ทรัพย์สินที่เป็นของชุมชนจะบริหารจัดการอย่างไร ดังนั้นจึงอาจกำหนดให้ชุมชนทำเป็นสัญญาว่าจะมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ใดหรือบริหารจัดการอย่างไร

๖) เนื้อหาแห่งสิทธิชุมชน มีข้อกังวลเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานรัฐไปออกระเบียบ เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิของชุมชน หากหน่วยงานของรัฐไม่ออกระเบียบหรือออกระเบียบที่เป็นอุปสรรคให้การใช้สิทธิแทนที่จะทำให้การใช้สิทธิชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถกระทำได้ ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของหน่วยงานรัฐให้ชัดเจน ควรเพิ่มเติมมาตรการในการคุ้มครอง ดูแลและผู้นำ แกนนำชุมชน ที่ออกมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิชุมชน ควรกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเอกชน กรณีที่ข้อมูลนั้นส่งผลกระทบต่อชุมชน และควรเพิ่มเติมสิทธิในการจัดการตนเอง ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพและเศรษฐกิจ

๗) ควรให้ชุมชนมีตัวแทนเป็นคณะกรรมการสิทธิชุมชน และให้คณะกรรมการสิทธิชุมชนสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการได้ด้วย ควรให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชนในระดับจังหวัด เพิ่มเติมมาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

ผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยให้มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๕.๑ ให้ชุมชนมีสิทธิในการปกป้อง ปันฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

๕.๒ ให้มีกฎหมายสิทธิชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรับรองสถานภาพและสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน และการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ มีกฎหมายที่รับรองสถานะภาพและสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

๖.๒ มีมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน

๖.๓ มีกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิชุมชน ทั้งระหว่างชุมชนกับชุมชน ชุมชนกับบุคคล และชุมชนกับหน่วยงานรัฐ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ชุมชนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองอย่างเป็นอิสระ

๗.๒ ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการ พืชผักรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม และสิทธิอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับวิถีชุมชน

๗.๓ ชุมชนมีการเรียนรู้ในการปกป้องสิทธิของตนและใช้สิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากรอย่างยั่งยืน

ประเด็น ๑.๒ การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ประกาศใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้ว พบว่ายังไม่สามารถสร้างความเข้มแข็ง ความสามารถในการจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากภารกิจตามกฎหมายไม่มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าใจบทบาทภารกิจและไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบล กอปรกับกลไกการสร้างการสนับสนุนยังไม่สามารถส่งเสริมให้สภาองค์กรชุมชนตำบลเข้มแข็งได้อย่างแท้จริง เพื่อให้มีกลไกที่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน สมควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรชุมชนและภาคประชาชนสู่การเป็นพลเมืองที่จะเป็นกำลังสำคัญในการปฏิรูปประเทศให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานในการจัดการตนเอง การพัฒนานโยบายสาธารณะ การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ให้สภาองค์กรชุมชนตำบล และจังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นพื้นที่กลางของคนในตำบล ทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลได้

๒. ประเด็นปฏิรูป

แก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อปรับบทบาทภารกิจของสภาองค์กรชุมชนให้สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูป

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ๒๕๕๑ ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร

๓.๒ การทบทวนบทของสภาองค์กรชุมชนจาก พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ ในประเด็นกลไกการดำเนินงาน

๓.๓ การถอดความรู้และการสรุปบทเรียนการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนที่ประสบความสำเร็จ

๓.๔ การประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้แทนสมาชิกสภาองค์กรชุมชน

๔. สรุปผลจากการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ผลการศึกษาวิจัย “การนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.๒๕๕๑ ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) เป็นกฎหมายที่ขาดสภาพบังคับ ไม่ได้บัญญัติให้ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับนี้

(๒) ปัญหาการบัญญัติให้สภาองค์กรชุมชนระดับต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้การพิจารณาของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง ทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง

(๓) แผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนระดับชาติ และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนไม่สอดคล้องกันทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดพลัง

๔.๒ ผลการทบทวนตนเองของสภาองค์กรชุมชนมีสาระสำคัญ คือ สภาองค์กรชุมชนที่มีคุณภาพจะต้องเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรชุมชน สมาชิกร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ประสานเชื่อมโยง สร้างพื้นที่กลาง สร้างการมีส่วนร่วมประชานิยมโดยฐานราก การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทำแผนชุมชน ผังชุมชน สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการดำเนินการของภาครัฐ ท้องถิ่น

๔.๓ การถอดความรู้และการสรุปทบทเรียน มีลักษณะที่สำคัญดังนี้

๑) สภาองค์กรชุมชนตำบลต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน ใช้สภาฯ เป็นแกนกลางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาระดับตำบล และทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในวงกว้าง

๒) มีการจัดโครงสร้าง กลไกการทำงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบ แกนนำ คณะทำงานในการขับเคลื่อนงาน เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ครอบคลุมเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อชุมชนทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

๓) แกนนำ คณะกรรมการ คณะทำงาน มีจิตอาสา มุ่งมั่น เสียสละ ตั้งใจทำงาน เข้มแข็ง สามัคคี ร่วมคิดร่วมทำ มีมนุษยสัมพันธ์ แสวงหาความรู้ และมีการพัฒนาศักยภาพ กลไก การดำเนินงาน ด้านการบริหารจัดการที่ดี การเมืองภาคพลเมือง การสื่อสาร ฯลฯ ให้มีศักยภาพในการคิด วิเคราะห์ แยกแยะได้มากขึ้น กล้าแสดงออกทางความคิด แลกเปลี่ยนเรียนรู้ได้ในทุกเรื่อง และสร้างผู้นำรุ่นใหม่

๔) สภาองค์กรชุมชนสามารถทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าใจชัดเจนว่า มีการทำงานที่เกื้อกูลชุมชนและมีเป้าหมายที่สร้างชุมชนเข้มแข็งในการพัฒนาตนเอง

๔.๔ การประชุมเชิงปฏิบัติการของสภาองค์กรชุมชนตำบลทั่วประเทศ ปี ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ และมีมติที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบให้มีการเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ และรัฐบาล

สาระสำคัญที่ต้องการแก้ไขให้ครอบคลุมสาระสำคัญที่จะเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยให้มีกลไกการดำเนินงานและสำนักงานของตนเอง เพื่อความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน การเชื่อมโยงการทำงานของสภาองค์กรชุมชนให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน การสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาองค์กรชุมชนทุกระดับในการทำงานเพื่อชุมชน และเพิ่มเติมภารกิจของสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล จังหวัด และระดับชาติ ให้ชัดเจน ในการปฏิบัติงานเพื่อชุมชน โดยเพิ่มเติมเรื่องการจัดทำแผนชุมชน การพัฒนานโยบายสาธารณะ และการพัฒนาองค์ความรู้การจัดการตนเอง เพื่อให้การทำงานของสภา องค์กรชุมชนทุกระดับ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อชุมชนได้อย่างเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีเครื่องมือ มีรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนเพื่อการจัดการตนเอง บรรลุเจตนารมณ์ของการตั้งสภาองค์กรชุมชน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๕.๑ การปรับบทบาท ขอบเขตภารกิจของสภาองค์กรชุมชน ให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูป และรัฐธรรมนูญ เช่น บทบาทที่สอดคล้องกับสมัชชาพลเมือง องค์การบริหารท้องถิ่น และโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถจัดการตนเอง

๕.๒ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการโดยกำหนดให้มี สภาองค์กรชุมชนแห่งชาติ สภาองค์กรชุมชนจังหวัด ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในกระบวนการนโยบายสาธารณะและแผนงานร่วมกับหน่วยงานรัฐ และการกำหนดให้มีสภาองค์กรชุมชนตำบลและจังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคล

๕.๓ กำหนดให้มีสำนักงานสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนแห่งชาติ มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน ส่งเสริม พัฒนาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

มาตรการ :

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง

ขั้นตอน

๑) ทบทวนผลงานเชิงวิชาการ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชน เช่น เอกสารประเมินผลการดำเนินงาน การทบทวนตนเองของสภาองค์กรชุมชน การถอดบทเรียนและประสบการณ์ของพื้นที่รูปธรรม

๒) เวทีรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาองค์กรชุมชน เวทีที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชน ตำบล เครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคพัฒนา นักกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิ

๓) จัดเวทีสังเคราะห์ ประมวลผลการศึกษาและยกร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.

๔) ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสภาองค์กรชุมชน และคณะอนุกรรมการสนับสนุนสภาองค์กรชุมชน ให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.

๕) นำร่างพระราชบัญญัติฯ เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรชุมชน ภาคพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ

๖) ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ

๗) นำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐบาลเพื่อพัฒนาดำเนินการต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการ ตุลาคม ๒๕๕๘ – กันยายน ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนทุกระดับ มีความสามารถในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน

๒. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง จัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน

๓. สภาองค์กรชุมชนสามารถเป็นพื้นที่กลางของคนในตำบล ทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนได้ ตอบสนองให้องค์กรชุมชนฐานรากมีความเข้มแข็ง สร้างความเชื่อมั่นในการรวมกลุ่ม รวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเอง ตามบริบท ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพิ่มทุนทางสังคม และความผูกพันของคนในชุมชน เป็นฐานที่แข็งแกร่งของประเทศ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. มีพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานในทุกระดับเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน
๒. สร้างความเชื่อมั่นต่อขบวนการองค์กรชุมชน และภาคีพัฒนา ในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนสู่การจัดการตนเอง
๓. สร้างความเชื่อมั่นและความเข้าใจในระดับนโยบาย ในด้านการใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างชุมชนเข้มแข็งจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน

ประเด็น ๑.๓ การยกระดับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ

๑. หลักการและเหตุผล

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เดิมมีสถานะเป็นระดับโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จากนั้นได้มีการปรับสถานะองค์กรเป็นองค์กรตามแผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม จนกระทั่งได้มีการออกกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนในปี ๒๕๔๓ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยหมายเหตุในประกาศพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้ง คือ ประเทศไทยประสบปัญหาสังคมในเรื่องเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของรายได้ การกระจายรายได้ และระดับความเจริญที่แตกต่างกันระหว่างเมืองกับชนบท ในขณะที่องค์กรชุมชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาแก้ไขปัญหาขาดความรู้และทักษะการบริหารจัดการ จึงสมควรตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งช่วงแรกตั้งอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และได้เปลี่ยนเป็นอยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในปี ๒๕๔๖

ผลการดำเนินการที่ผ่านมา สถาบันได้สนับสนุนให้เกิดการเชื่อมโยงและพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชนครอบคลุมทุกจังหวัด ๖,๕๕๗ ตำบล เกิดงานพัฒนาด้านต่าง ๆ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดตามโครงการบ้านมั่นคง ๓๓๗ เมือง ๑,๖๐๖ ชุมชน ที่ดินทำกินชนบท ๑,๕๐๐ ตำบล สวัสดิการชุมชน ๕,๘๘๑ ตำบล การดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ๔,๕๖๗ ตำบล การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยพื้นที่ห่างไกล ชายแดนภาคใต้ การพัฒนาเศรษฐกิจและทุนชุมชน การจัดการปัญหาภัยพิบัติโดยชุมชน เป็นต้น

ผลการดำเนินงานตลอด ๑๔ ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าการทำงานเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมทำให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาและจัดการงานพัฒนาด้วยตนเองได้มากขึ้น เกิดนวัตกรรมงานพัฒนาโดยชุมชนจากระดับพื้นที่ ขยายการเรียนรู้สู่พื้นที่อื่นและพัฒนาเป็นนโยบายทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติในหลายเรื่อง

อย่างไรก็ตาม พบว่า สถานภาพการเป็นองค์การมหาชนตามกฤษฎีกาจัดตั้งของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนยังไม่เพียงพอที่จะรองรับการทำงานเสริมความเข้มแข็งเครือข่ายองค์กรชุมชนที่กำลังขยายตัวทั้งเชิงประเด็นและเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ เนื่องจากขาดความคล่องตัวทั้งในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการที่เป็นอิสระจากระบบราชการและการเมืองโดยจะเห็นได้จากการที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนยังไม่สามารถบรรลุผลในการสนับสนุนให้เครือข่ายชุมชนขับเคลื่อนนโยบายและเสนอกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานในด้านนั้น ๆ ได้ เช่น ด้านที่อยู่อาศัย สวัสดิการชุมชน ฯลฯ

ปัจจุบัน สถาบันฯ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของกระทรวงที่สาธารณะคาดหวังคือการเป็นกระทรวงเชิงยุทธศาสตร์ที่จะทำหน้าที่บูรณาการเชื่อมโยงงานพัฒนาสังคมระดับชาติ เปิดพื้นที่ให้ชุมชนและภาคีต่าง ๆ มีบทบาทในการพัฒนาสังคมร่วมสร้างสังคมสวัสดิการ แต่เนื่องจากหน่วยงานในกระทรวงเดิมส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ และยังคงมุ่งที่จะทำงานด้านนี้เองโดยตรง ถึงแม้ว่ามีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานในกระทรวงมีกรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อ เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แต่ลักษณะงานก็จะแตกต่างกับแนวทางการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นสู่การจัดการตนเองอย่างมาก ยากที่จะสร้างความเข้าใจและทำให้เกิดการผนึกพลังหรือบูรณาการกับงานที่หน่วยงานสังกัดกระทรวงดำเนินการ จึงส่งผลให้การขับเคลื่อนงานพัฒนาต่าง ๆ ที่ชุมชนเป็นแกนหลักของสถาบันฯ สู่ระดับนโยบายมีข้อจำกัด

จากการรับฟังความเห็นเครือข่ายองค์กรชุมชนเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๗ เครือข่ายองค์กรชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ เห็นร่วมกันว่าสถาบันควรจะยกระดับกฎหมายจัดตั้งเป็นพระราชบัญญัติ

๒. ประเด็นปฏิรูป

การยกระดับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ทบทวนผลงานเชิงวิชาการ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านมา เช่น แนวคิดทิศทางการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ข้อเสนอปฏิรูปประเทศไทยสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง รายงานการติดตามประเมินผลสถาบันฯ รายงานการประเมินผลโครงการสำคัญที่สถาบันสนับสนุน เป็นต้น

๓.๒ เวทีรับฟังความคิดเห็นจากเครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคีพัฒนา และผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อวันที่ ๑๗ - ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

๓.๓ จัดเวทีสังเคราะห์และประมวลผลการศึกษาการร่างพระราชบัญญัติสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาบทบาทและสถานภาพในอนาคต พอช. ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนชุมชน ภาคประชาสังคม ผู้บริหารสถาบัน และได้มีการนำข้อมูลไปปรึกษาหารือผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ งานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่จะเป็นรากฐานการปฏิรูปประเทศไทย ช่วงที่ผ่านมาสถาบันได้มีบทบาทในการเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรชุมชน สนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน ทั้งที่องค์กรเชิงประเด็นการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาาร่วมกัน เช่น ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน สวัสดิการชุมชน ฯลฯ และการเชื่อมโยงการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยใช้แผนชุมชน ผังตำบล เป็นเครื่องมือจนทำให้เกิดเครือข่ายที่มีการเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมกว่าร้อยละ ๗๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ แต่เครือข่ายองค์กรเหล่านี้ยังมีระดับความเข้มแข็งที่แตกต่างกัน จำเป็นต้องมีการหนุนเสริมพัฒนาความเข้มแข็ง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการตนเองที่เป็นรากฐานของการปฏิรูปประเทศไทย จึงจำเป็นที่ ต้องการปรับบทบาทและสถานภาพทางกฎหมายของสถาบัน เพื่อให้การเสริมหนุนความเข้มแข็งของชุมชนมีความต่อเนื่อง และมีการยกระดับมากขึ้น ทั้งในด้านการใช้ข้อมูล ความรู้ในการขับเคลื่อนงาน การทำให้เกิดพื้นที่กลางในการพัฒนาระดับพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งชุมชน ท้องถิ่น และภาคีพัฒนาให้เกิดการวางเป้าหมาย แผนการพัฒนาาร่วมกัน จึงจะสามารถเป็นรากฐานที่จะนำไปสู่การปฏิรูปประเทศไทยได้

๔.๒ มีข้อจำกัดการใช้พระราชกฤษฎีกาในการดำเนินงานในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และนโยบายการจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านของรัฐที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร บริหารคล่องตัวใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพแบบเอกชน ซึ่งลักษณะงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนสอดคล้องกับหลักการองค์การมหาชนในบางด้านคือการบริหารที่ยืดหยุ่นคล่องตัว มีส่วนร่วม แต่งานที่พอช. ดำเนินการคือการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน ที่ได้มีการขยายตัวกว้างขวางขึ้นตามฐานปัญหาและงานพัฒนาของชุมชนที่มีหลายด้าน ไม่ได้เป็นการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านเหมือนองค์การมหาชนอื่น ๆ รวมทั้งการเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามกฤษฎีกา แต่ต้องมีภารกิจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติกำหนด เช่นกรณีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้การสนับสนุนเครือข่ายชุมชนและประชาสังคมที่ขยายเพิ่มขึ้นไม่สามารถทำได้เต็มที่ ตัวอย่างเช่น

- การวิเคราะห์งบประมาณตามกรอบภารกิจของกระทรวงฯ และการจัดกรอบงบประมาณตามฐานเดิม แม้จะมีเนื้องานใหม่เพิ่มขึ้น เช่น งานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนบางส่วน โดยไปลดงบประมาณการเชื่อมโยงการสร้างความสำเร็จขององค์กรชุมชนลง

- ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนอยู่ในกำกับของรัฐมนตรี โดยมีคณะกรรมการสถาบันในการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงได้ใช้ระบบเดียวกับหน่วยงานราชการในกระทรวงทุกเรื่องต้องผ่านปลัดกระทรวงที่ราชการประจำ ไม่เข้าใจองค์การมหาชนและงานของสถาบันที่แตกต่างจากกรมในกระทรวง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : การยกระดับ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ โดยมีสาระสำคัญ คือ

๑) ปรับบทบาท ขอบเขตภารกิจของสถาบัน ในการสนับสนุนและเอื้อให้องค์กรชุมชนในทุกกระดับ มีศักยภาพในการจัดการตนเองอย่างยั่งยืน

๒) ปรับโครงสร้างการบริหารงาน ให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ และมีการบริหารจัดการที่สนับสนุนการขับเคลื่อนงานในเชิงนโยบาย

ขั้นตอน

๑) ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาบทบาทและสถานภาพในอนาคต พอช.

๒) เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นการยกสถานะ พอช. จากองค์กรชุมชน ภาคีพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ

๓) พัฒนาข้อเสนอสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ฯ

๔) ตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติ ฯ

๕) นำร่างพระราชบัญญัติฯ เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรชุมชน ภาคีพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ

๖) ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ

๗) นำเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการ ๑ ปี นับตั้งแต่ ตุลาคม ๒๕๕๘ – กันยายน ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ ได้พระราชบัญญัติฯ ที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานในสถานการณ์ปฏิรูปประเทศไทยทั้งในด้านนโยบาย เป้าหมาย อำนาจหน้าที่ กลไก งบประมาณ และตัวชี้วัด

๖.๒ สถาบันฯ เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง มีการเชื่อมต่อระหว่างงานพัฒนาที่ริเริ่มโดยชุมชนท้องถิ่น กับการพัฒนาสู่นโยบายสาธารณะ

๖.๓ ได้ปรับบทบาท ภารกิจของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในการประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนทั่วประเทศ

ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชน

๑. เครือข่ายองค์กรชุมชนและขบวนการองค์กรชุมชนทั้งเชิงพื้นที่และประเด็นการพัฒนา มีศักยภาพเพิ่มขึ้น สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้เป้าหมาย แผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง

๒. งานพัฒนาที่ริเริ่มโดยชุมชน มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่ได้ปรับบทบาทและสถานภาพทางกฎหมายเป็นผู้เชื่อมโยงและสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน

๓. เกิดชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งเป็นรากฐานการปฏิรูปประเทศไทย

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ มีพระราชบัญญัติ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานของสถาบันฯ ที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานทั้งในด้านนโยบาย เป้าหมาย อำนาจหน้าที่ กลไก งบประมาณ และตัวชี้วัด

๗.๒ ความเชื่อมั่นต่อขบวนการองค์กรชุมชน ภาคีพัฒนา และผู้ปฏิบัติงาน ในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนสู่การจัดการตนเอง

๗.๓ ความเชื่อมั่นและความเข้าใจกับรัฐบาล ในแนวทางการดำเนินงานของสถาบันฯ ในการหนุนเสริมให้องค์กรชุมชนเข้มแข็งและยั่งยืน

ประเด็น ๑.๔ การจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑. หลักการและเหตุผล

การแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่สถานการณ์รุนแรงใน พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ใช้งบประมาณไปทั้งสิ้น ๒๓๔,๐๖๗ ล้านบาท แต่ปรากฏว่าปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ยังคงรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ การย้ายถิ่นฐาน มีการสูญเสียชีวิตทั้งชาวพุทธ มุสลิม มีหญิงม่ายและเด็กกำพร้าจำนวนมาก นอกจากนั้นยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่นำมาผสมปนเปกับปัญหาการแบ่งแยกดินแดน คือ ปัญหายาเสพติด การค้าของเถื่อน เป็นต้น แสดงว่าการแก้ปัญหาที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงจุด ไม่เกิดประสิทธิผล จากการศึกษาได้ข้อสรุปว่า สมควรมีกลไกหรือองค์กรกึ่งราชการที่ทำหน้าที่การแก้ไขปัญหา

ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงของมนุษย์ การคืนศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้แก่ ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คืนความเข้มแข็งสู่ชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ความยุติธรรม คุณภาพชีวิต สิทธิสตรีและเด็กเยาวชน ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๒. ประเด็นปฏิรูป

การจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจจะมีลักษณะเป็นองค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีข้าราชการ หรือมีลักษณะกึ่งราชการ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ นำข้อมูลจากการศึกษาของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติมาเป็นฐานคิด ซึ่งเสนอให้จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการเยียวยาและสมานฉันท์ ที่มีคณะกรรมการบริหารกองทุนที่เป็นอิสระ

๓.๒ จัดเวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ซึ่งมีข้อเสนอให้มีการกระจายอำนาจเพื่อท้องถิ่นจัดการตนเอง และมีปฏิญญาสนับสนุนการจัดตั้งองค์การมหาชน

๓.๓ ศึกษาผลการดำเนินงานของโครงการพัฒนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ คือ โครงการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นเพื่อฟื้นฟูชายแดนภาคใต้ และ โครงการชุมชนศรัทธา

๓.๔ ใช้แนวคิดมูลนิธิกองทุนชุมชน และแนวคิดกองทุนชะกาต ระบบสวัสดิการสังคมในวิถีอิสลาม เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทหน้าที่

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ เห็นว่าการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สำเร็จต้องมาจากกลไกที่อำนวยความสะดวกให้ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในพื้นที่เป็นเอกภาพและอีกส่วนจากกลไกที่เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน และเสนอให้เมืองครุฑที่มีกฎหมายรองรับ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสนับสนุนและให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนที่เป็นอิสระ

๔.๒ ผลจากการจัดเวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ครั้งที่ ๑ มีการประกาศแถลงการณ์สภาประชาสังคมชายแดนใต้จำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๕ การเยียวยาเพื่อความเป็นธรรมและสมานฉันท์ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๕ การยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในพื้นที่ จชต. ฉบับที่ ๓/๒๕๕๕ การกระจายอำนาจเพื่อท้องถิ่นจัดการตนเอง

ผลจากการจัดเวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๒ ได้ประกาศปฏิญญา ๒ ฉบับ คือ

ปฏิญญาฉบับที่ ๑ ร่วมมือกันสร้างบรรยากาศสันติภาพและเอกสาร เรื่อง “ริเริ่มคุย : บทประเมินกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี”

ปฏิญญาฉบับที่ ๒ สนับสนุนการจัดตั้งองค์การมหาชน เสริมพลังพลเมืองท้องถิ่น สร้างสันติสุขยั่งยืนและเอกสารเรื่อง “เติมเต็ม การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นชายแดนใต้ด้วยองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน”

๔.๓ กรณีศึกษาโครงการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นเพื่อฟื้นฟูชายแดนภาคใต้ บทเรียนจากการดำเนินงานของโครงการชี้ให้เห็นว่า ควรให้คนในพื้นที่ที่มีศักยภาพเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยมีรัฐเป็นผู้หนุนเสริม และต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและต้องประยุกต์ใช้หลักการทางศาสนาเป็นเครื่องมือในการทำงาน

- กรณีศึกษาโครงการชุมชนศรัทธา สรุปได้ว่า ต้องสร้างพื้นที่ให้ผู้นำตามโครงสร้างรัฐและผู้นำตามโครงสร้างสังคมได้ร่วมมือกันทำงานภายใต้หลักการศาสนาที่ยึดถือร่วมกัน

๔.๔ ศึกษาจากกรณีมูลนิธิกองทุนชุมชนเพื่อไอร์แลนด์เหนือ (CFNI) พบว่าการสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อ CFNI เกิดจากการทำงานพัฒนาตอบสนองต่อชุมชนอย่างแท้จริง มูลนิธิมีความเป็นอิสระ สร้างเครือข่ายกับชุมชน สร้างพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีปฏิสัมพันธ์กันให้มากที่สุด

- กรณีศึกษากองทุนชะกาต ระบบสวัสดิการสังคมในวิถีอิสลามพบว่า เป็นทุนทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนและการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น การจ่ายชะกาต คือการบริจาคทรัพย์สินให้แก่คนที่ขาดแคลน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

เสนอให้มีการจัดตั้ง กลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจจะ มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ราชการ หรือมีลักษณะกึ่งราชการ มีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

๑. การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงองค์กรภาค ประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบที่หลากหลาย

๒. การส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชนและองค์กรชุมชน ให้สามารถเข้าถึงความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มประชากรเป้าหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม

๓. การให้การช่วยเหลือเยียวยาในรูปแบบต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นหลักการช่วยเหลือตนเอง และการพึ่งพา ตนเองได้

๔. การพัฒนาศักยภาพชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การปรับตัวอย่างเหมาะสมขององค์กร หรือ บุคคลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๕. การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ การวิจัยและพัฒนา ที่นำไปสู่การสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน

มาตรการ : จัดตั้งกลไกโดยอาศัยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน หรือ พระราชบัญญัติศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรืออื่น ๆ

ขั้นตอน

๑. ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งกลไก
๒. นำกรอบแนวคิดและร่างรูปแบบการจัดตั้งกลไกไปรับฟังความคิดเห็นกับหน่วยงาน องค์กร เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

๓. นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติต่อไป

ระยะเวลา

๑ ปี นับตั้งแต่ ตุลาคม ๒๕๕๘ – กันยายน ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ ได้กลไกแบบกึ่งราชการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ช่วยให้ โครงการพัฒนาของทางราชการและนโยบายการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖.๒ งบประมาณแผ่นดินจะถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์คุ้มค่า

๖.๓ เป็นเครื่องมือหรือกลไกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาไฟใต้

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ จำนวนองค์กรชุมชนและชุมชนที่เข้มแข็ง เพิ่มมากขึ้น

๗.๒ เกิดความเชื่อถือว่าว่างใจระหว่างชุมชนกับภาครัฐ ชุมชนต่างศาสนิก

๗.๓ ประชาชนมีบทบาทในการเฝ้าระวัง ป้องกันและจัดการปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบมากขึ้น

๗.๔ จำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบลดลง และไม่ใช่อุปสรรคต่อการพัฒนาจังหวัด

๗.๕ มีองค์ความรู้และนวัตกรรมในการแก้ปัญหา

๗.๖ ชายแดนใต้กลับสู่ความสงบและเป็นสะพานเชื่อมกลุ่มประเทศอาเซียน ตะวันออกกลางและโลกมุสลิม

๒. การจัดการทุนและทรัพยากรโดยชุมชน

ประเด็น ๒.๑ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ได้เสนอรายงานและ(ร่าง)พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ซึ่ง สปช. มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ แล้ว

ประเด็น ๒.๒ (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ได้เสนอรายงานและ(ร่าง)พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ซึ่ง สปช. มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ แล้ว

๓. สวัสดิการสังคม

ประเด็น การผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการชุมชน

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ การเสนอการดำเนินงานเรื่อง การจัดการสวัสดิการสังคม เป็น ๑ ใน ๔ ประเด็นของการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งมีผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการคือ “การสร้างหลักประกันทางสังคมที่เท่าเทียมให้กับชุมชนในด้านสวัสดิการชุมชนและชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ” โดยมีการปฏิรูประบบและกลไกสำคัญที่จะเป็นกุญแจความสำเร็จ ดังนี้

(๑) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหุ้นส่วนสำคัญกับประชาชนในการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่ และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้มีการบริหารจัดการระบบสวัสดิการชุมชนที่ดี อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(๒) การปฏิรูปสวัสดิการชุมชนสู่สังคมสวัสดิการโดยชุมชนท้องถิ่น ด้วยการออกพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานของระบบสวัสดิการชุมชน

๑.๒ หลักการของระบบสวัสดิการชุมชน สวัสดิการชุมชนเป็นระบบที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรวมตัวกันในแต่ละชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่น นำทุนที่มีอยู่ในชุมชนทั้งทุนที่เป็นตัวเงิน หรือทุนอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน มารวมกันจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการดูแลผู้ที่สมควรได้รับการดูแล เช่น ผู้ด้อยโอกาสเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นคงของคนในชุมชน โดยคนในชุมชนด้วยตนเอง มีการบริหารงานโดยตัวแทนของสมาชิกภายใต้กฎระเบียบกติกาที่สมาชิกเป็นผู้กำหนด การดำเนินงานสวัสดิการชุมชนเป็นสิ่งสำคัญในการที่ประชาชนเป็นตัวตั้งในการเชื่อมโยงประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้าหากันนำทุนที่มีอยู่มารวมกัน แล้วกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการที่จะดูแลพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง โดยยึดการพึ่งตนเองเป็นหลัก ซึ่งต่อมารัฐบาลเข้ามาสนับสนุนทางนโยบายเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในการดำเนินงานโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนร่วม แต่การสนับสนุนของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขึ้นอยู่กับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารงานท้องถิ่นที่อาจเห็นความสำคัญแตกต่างกัน เป็นปัญหาที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เกิดความไม่มั่นใจในการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน ทำให้ยังไม่สามารถขยายฐานการดำเนินงานได้ครอบคลุมพื้นที่และประชาชนส่วนใหญ่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ประเด็นปฏิรูป

ผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการชุมชน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

- ๓.๑ ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชน
- ๓.๒ ข้อเสนอเครือข่ายสวัสดิการชุมชนต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ
- ๓.๓ การจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน องค์กร นักวิชาการและผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ผลการศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน

รูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน มี ๓ รูปแบบที่สำคัญ คือ

๑) การจัดสวัสดิการชุมชนที่เกื้อกูลกันในพื้นที่ เช่น สวัสดิการคลอดบุตร สวัสดิการทุนการศึกษา สวัสดิการค่าเดินทางไปรักษาพยาบาล สวัสดิการเงินยืมเพื่อการประกอบอาชีพ สวัสดิการดูแลผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้ยากไร้ (ที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิก) สวัสดิการผู้สูงอายุ สวัสดิการเสียชีวิต การให้สวัสดิการทั้งเป็นเงิน รวมทั้งการจัดคนไปดูแลความเป็นอยู่

๒) การจัดสวัสดิการชุมชนที่ช่วยเหลือเกื้อกูลข้ามพื้นที่ ได้แก่ การช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติน้ำท่วม ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือกรณีแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ กองทุนสวัสดิการชุมชนที่ไม่ประสบเหตุรวมกันส่งเงินไปช่วยเหลือ

๓) การจัดสวัสดิการชุมชนที่เป็นงานบริการสาธารณะ เป็นการให้ความช่วยเหลือชุมชนในกรณีเร่งด่วนที่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดตั้งงบประมาณไว้ หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ เช่น การดูแลที่อยู่อาศัยให้กับผู้ยากไร้ การจัดงานบุญประเพณี

๔.๒ สถานะและความก้าวหน้าของการดำเนินงานระบบสวัสดิการชุมชน

ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล/เมือง จำนวนทั้งสิ้น ๕,๘๖๔ กองทุน สมาชิกกองทุน ๔,๑๑๑,๖๔๗ คน เงินกองทุนรวม ๖,๐๓๐.๖๓ ล้านบาท โดยแยกเป็นเงินสมทบจากสมาชิก ๓,๘๖๖.๖๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๖๔ เงินสมทบจากรัฐบาล ๑,๖๒๘.๔๗ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒๗ เงินสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒๕๕.๒๒ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔ เงินบริจาคจากภาคเอกชน เงินบริจาคและอื่น ๆ ๒๗๙.๓๓ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕ มีภาพรวมการจัดสวัสดิการชุมชนทั้งสิ้น ๑๓ ประเภท ๘๙๒.๖๔ ล้านบาท ผู้รับสวัสดิการ ๗๗๐,๔๙๑ คน

๔.๓ การสนับสนุนการดำเนินงานจากภาครัฐ

๑) ขยายผลจากพื้นที่ต้นแบบสู่การนำร่อง ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) สนับสนุนงบประมาณจัดตั้งและพัฒนาสวัสดิการชุมชนผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ๑๑๓.๕ ล้านบาท เกิดการขยายผลการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนจาก ๑๔ พื้นที่ต้นแบบ เป็น ๑๙๑ กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลในปี พ.ศ. ๒๕๕๙

๒) การสร้างความเชื่อมั่นและขยายฐานการจัดตั้งกองทุน

(๑) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ได้สนับสนุนงบประมาณจำนวน ๒๐๐ ล้านบาท ทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชน จำนวน ๒,๘๖๐ ตำบล

(๒) มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญที่ทำให้องค์กรจัดสวัสดิการชุมชนที่จัดรับรองตามกฎหมายนี้ เป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์

(๓) ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน ในรูปแบบสมทบโดยรัฐบาลให้การสมทบกับประชาชนในสัดส่วน ๑ : ๑ กำหนดไว้ไม่เกิน ๓๖๕ บาทต่อคนต่อปี โดยจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๕๓ สมทบกองทุนสวัสดิการชุมชน จำนวน ๗๒๗.๓๐ ล้านบาท ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ เห็นชอบในหลักการและแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมทบงบประมาณกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยประชาชน ๑ ส่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑ ส่วน และ รัฐบาล ๑ ส่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบได้ตามฐานะการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการดำเนินงาน ดังกล่าว

(๔) ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชน จำนวน ๘๐๐ ล้านบาท

(๕) ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๗๔๓.๕๘ ล้านบาท และปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๗๐๑.๖๖ ล้านบาท

๓) การดำเนินงานภายใต้นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน

รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในข้อ ๓.๓ ได้ระบุว่า จะพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออม และระบบสวัสดิการชุมชน ให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากขึ้น ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กำหนดให้เรื่องการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวชี้วัดการรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี งบประมาณ ๒๕๕๘ ด้วย

๔.๔ ระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐเป็นหน่วยดำเนินงาน

การดำเนินงานด้านระบบสวัสดิการสังคมที่มีระบบสวัสดิการชุมชนเป็นการจัดสวัสดิการ ในลักษณะหุ้นส่วนทางสังคม พบประเด็นที่เป็นข้อจำกัดของระบบสวัสดิการสังคม ที่รัฐเป็นหน่วยดำเนินงาน ดังนี้

๑) ไม่ครอบคลุมต่อกิจกรรมการอยู่ร่วมกันของประชาชนในชุมชน และกิจกรรมในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต เช่น การเดินทางไปรักษาพยาบาล

๒) ไม่ทั่วถึงประชาชน โดยสวัสดิการสังคมที่รัฐดำเนินงานยังมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึง ในบางรูปแบบของสวัสดิการ เช่น ระบบการประกันสังคมที่ดูแลแรงงานในระบบ หรือการดูแลที่อยู่อาศัย ตามโครงการบ้านเอื้ออาทร บ้านมั่นคง

๓) ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต โดยระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐดำเนินงานมีลักษณะมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่และทุกคนที่มีสิทธิ แต่ประชาชนแต่ละคนมีรายได้และรายจ่ายในการดำรงชีวิตที่แตกต่างกันจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบสวัสดิการที่หลากหลายตามวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละชุมชนท้องถิ่น

๔) ไม่ทันต่อสถานการณ์ความเดือดร้อนของประชาชน ในกรณีที่เกิดปัญหาความเดือดร้อนอย่างเร่งด่วนโดยที่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้ หรือเป็น ปัญหาความเดือดร้อนที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้จ่ายเงินได้ ก็ย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหา ความเดือดร้อนนั้นได้อย่างทันที

๔.๕ ระบบสวัสดิการชุมชน มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- ๑) เป็นการจัดสวัสดิการตามความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างหลากหลาย
- ๒) เป็นการจัดสวัสดิการที่ประชาชนเป็นหุ้นส่วนสำคัญโดยรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นหุ้นส่วนสนับสนุน
- ๓) เป็นการจัดสวัสดิการที่สามารถเติมเต็มระบบสวัสดิการหลักที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการ
- ๔) การจัดสวัสดิการมีความคล่องตัวยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ตามระเบียบที่ประชาชนกำหนด
- ๕) มีต้นทุนการดำเนินงานต่ำเนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานจิตอาสาโดยไม่หวังค่าตอบแทน
- ๖) มีระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่แตกต่างจากสวัสดิการสังคมที่ดำเนินงานโดยภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่ กองทุนสวัสดิการชุมชนมากกว่าร้อยละ ๗๐ จัดสวัสดิการ ได้แก่ สวัสดิการเด็กแรกเกิด สวัสดิการไปรักษาพยาบาล และสวัสดิการเสียชีวิต
- ๗) มีการขยายตัวฐานจำนวนกองทุน และฐานจำนวนสมาชิกกองทุนภายหลังที่รัฐบาลให้ความสำคัญสมทบงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

๔.๖ บทบาทของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน

จากข้อจำกัดของระบบสวัสดิการโดยรัฐเปรียบเทียบกับจุดแข็งของระบบสวัสดิการชุมชน จึงมีการพัฒนารูปแบบมาเป็นระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นที่มีรัฐเป็นผู้สนับสนุน ดังนี้

- ๑) รัฐบาลควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางนโยบายอย่างต่อเนื่องในการสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานสวัสดิการชุมชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน นำสู่การขยายฐานพื้นที่กองทุนสวัสดิการชุมชนครอบคลุมทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีจำนวนสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ และทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีการบริการจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความมั่นคง และยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสิ่งที่เป็นการข้อจำกัดทางระเบียบกฎหมาย หรือระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓) องค์กรสวัสดิการชุมชน จะต้องพัฒนาและยกระดับการบริหารจัดการให้มีข้อมูลเปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ พัฒนารายได้เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการดำเนินงานระหว่างพื้นที่ของแต่ละกองทุนเพื่อการเกื้อหนุนการดำเนินงาน

๔.๗ ผู้แทนเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชนทั่วประเทศ ได้จัดทำข้อเสนอเครือข่ายสวัสดิการชุมชน ต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญ ๕ ประการ คือ

- ๑) นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสิทธิชุมชนในการจัดสวัสดิการชุมชนต้องได้รับการคุ้มครองและสนับสนุน
- ๒) การมีกฎหมายรองรับในเรื่องการจัดสวัสดิการ ทำให้การระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ สะดวกชัดเจน มากขึ้น

๓) สวัสดิการชุมชนช่วยแก้ปัญหาสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ ช่วยให้มีการดูแลกันภายในชุมชน ลดการพึ่งพาจากภายนอก

๔) ยกระดับสถานะกองทุนสวัสดิการชุมชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล

๕) เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเป็นหุ้นส่วนรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

๔.๘ การจัดการสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ สรุปว่า การจัดให้มีสวัสดิการชุมชนของตนเอง เป็นระบบที่เติมเต็มระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ซึ่งไม่ครอบคลุมทุกช่วงวัยของชีวิต ไม่เพียงพอและไม่ทันต่อสถานการณ์ ระบบสวัสดิการชุมชนมีหลากหลายรูปแบบ ต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

ที่ประชุมมีความเห็นว่า มีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการชุมชนซึ่งมีสาระสำคัญเรื่อง สถานะของกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เป็นกองทุนในระดับพื้นที่ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่จะต้องรองรับการบริหารจัดการในอนาคตที่มีสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ในชุมชนท้องถิ่น และครอบคลุมผู้ด้อยโอกาสทุกคน มีแหล่งงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และมีสำนักงานในระดับชาติที่สามารถบริหารงานเอื้อต่อการสนับสนุนการดำเนินงานของประชาชนเป็นสำคัญ

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : ผลักดันกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการชุมชนโดยการออกกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่ประกาศใช้ไปแล้วได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้ระบบสวัสดิการชุมชนมีสถานะในทางกฎหมายเป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์ ภาคประชาชน ที่มีการจัดสวัสดิการในลักษณะเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน

๒) มีสมาชิกที่เป็นระบบเปิดรับทุกคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือข้อจำกัดด้าน เพศ วัยและสถานะ

๓) รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหุ้นส่วนเงินกองทุนกับประชาชนที่เพียงพอสามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง มั่นคงและยั่งยืน

๔) มีระบบการดำเนินงานสามารถเชื่อมโยงทั้งแหล่งทุนภายในชุมชนท้องถิ่นและทุนภายนอก เป็นเครือข่ายเกื้อหนุนการดำเนินงานร่วมกัน

๕) มีข้อกำหนดเป็นแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจเอกชน และบุคคลทั่วไป เข้าเป็นหุ้นส่วนสนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่รัฐกำหนด

๖) มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ทั้งระบบการสนับสนุนและการจัดการกองทุนในระดับพื้นที่

๗) มีการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกที่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๘) มีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบการส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงาน

ขั้นตอน

๑) ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมและการจัดสวัสดิการชุมชน

๒) ยกร่างกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการชุมชน ตามกรอบแนวคิดที่ได้ศึกษาไว้

๓) จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาชน
ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

๔) ปรับปรุง พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒
พ.ศ. ๒๕๕๐

๕) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการ

๑ ปี นับตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ – กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ สมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนมีความมั่นคงในการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชน เนื่องจาก
มีกฎหมายรองรับ มีระบบการบริหารจัดการและการตรวจสอบที่ดี

๖.๒ สามารถลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนในการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม
และได้รับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครอบคลุม

๖.๓ ประชาชนในชุมชนรวมตัวกันเป็นพลังชุมชนที่เข้มแข็ง ฟื้นฟูวิถีสังคมไทย ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

๖.๔ กองทุนสวัสดิการชุมชน สามารถเชื่อมโยงและสนับสนุนกองทุนการออมแห่งชาติทั้งการเพิ่มจำนวน
สมาชิกและการส่งเงินออมเข้ากองทุน

๖.๕ เกิดความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยมีประชาชนเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน

๖.๖ ลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ลดปัญหาการร้องเรียนการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ ลดปัญหา
ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม

๖.๗ สร้างความเป็นพลเมืองที่เน้นการพึ่งตนเอง พึ่งพากันเอง

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ เกิดการขยายฐานกองทุนสวัสดิการชุมชนครอบคลุมเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล
กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕

๗.๒ มีสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐๐ ของสมาชิกที่มีอยู่ก่อนมี
พระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน

๗.๓ กองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถพัฒนายกระดับเข้าสู่การพึ่งตนเองได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐

๗.๔ การดำเนินกิจกรรมของกองทุนสวัสดิการชุมชนทุกกองทุนมีการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม
และการบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗.๕ เกิดกระบวนการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายสวัสดิการชุมชนทั้งในระดับจังหวัด ภูมิภาคและระดับประเทศที่
เข้มแข็ง

๗.๖ กองทุนสวัสดิการชุมชนมีระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

๔. สัมมาชีพชุมชน

ประเด็น ๔.๑ แผนปฏิรูปสัมมาชีพชุมชน

คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ได้นำเสนอรายงาน แผนปฏิรูประบบสัมมาชีพชุมชนต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘

ประเด็น ๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ.

สภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ...)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

(๑) เพิ่มบทนิยาม คำว่า “สวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมความหมายของสวัสดิการชุมชน” และกำหนดนิยามของคำว่าสวัสดิการชุมชน และกองทุนสวัสดิการชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓)

(๒) ยกเลิกความตามมาตราที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชน ในหมวด ๖ มาตรา ๔๐/๑ มาตรา ๔๐/๒ มาตรา ๔๐/๓ และมาตรา ๔๐/๔ และใช้ความใหม่ตามที่บัญญัติในกฎหมายนี้ ดังนี้

(๒/๑) กำหนดสถานะของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่จดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนให้กับสมาชิก (มาตรา ๔๑)

(๒/๒) กำหนดแหล่งทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีที่มาจาก เงินสมทบจากสมาชิก เงินสมทบจากรัฐบาล เงินสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจัดสรรให้ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ และดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดขึ้นจากเงินหรือทรัพย์สินหรือการดำเนินกิจกรรมของกองทุนสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๒)

(๒/๓) เป็นระบบการเปิดรับสมาชิกที่หลากหลาย ไม่จำกัด เพศ วัยและสถานะ (มาตรา ๔๓)

(๒/๔) กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มาจากสมาชิกทำหน้าที่บริหารกองทุนสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๔)

(๒/๕) กำหนดวิธีการจัดตั้ง ยกเลิก ยุบรวม หรือแยกกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (มาตรา ๔๕)

(๒/๖) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน

(๒/๗) ให้มีคณะอนุกรรมการส่งเสริมสวัสดิการชุมชน ที่มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนที่เชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการสังคมอื่น ๆ โดยอาจมีคณะทำงานส่งเสริมสวัสดิการชุมชนจังหวัดเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานได้ตามที่คณะกรรมการกำหนด

และให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีหน้าที่รับผิดชอบส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน โดยจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการชุมชนเป็นหน่วยงานภายในที่มีบุคลากรปฏิบัติงานประจำอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการส่งเสริมสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๘ และ ๔๙)

เหตุผล

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งให้การรับรองสถานการณ์ดำเนินงานสวัสดิการชุมชนที่ประชาชนได้รวมตัวกันสมทบทุนจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นหลักประกันให้เกิดความมั่นคงของคนในชุมชน โดยคนในชุมชนด้วยตนเอง บนหลักการพึ่งพาช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เป็นการให้อย่างมีคุณค่ารับอย่างมีศักดิ์ศรี เห็นคุณค่าของกันและกันระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ สร้างสังคมที่น่าอยู่ ธรรมชาติที่มั่นคง ภายใต้การจัดสวัสดิการและการบริหารจัดการที่หลากหลายตามภูมิสังคมของแต่ละชุมชน ท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและรองรับระบบสวัสดิการชุมชนที่มีการพัฒนาขยายตัวครอบคลุมเกือบทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประชาชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนมากกว่าสี่ล้านคน ที่จำเป็นต้องมีการกำหนดให้ระบบสวัสดิการชุมชนมีสถานะในทางกฎหมาย ที่มีระบบงบประมาณที่เพียงพออย่างต่อเนื่อง สามารถเชื่อมโยงทั้งทุนภายในชุมชนท้องถิ่นและทุนภายนอก สามารถรวมตัวเป็นเครือข่ายการดำเนินงาน มีระบบการบริหารจัดการที่ดีที่มีการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก จะพัฒนาไปสู่ระบบสวัสดิการชุมชนที่มั่นคง ยั่งยืน ที่จะเป็นกลไกสำคัญร่วมกับภาครัฐ และท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน จะทำให้เกิดความมั่นคงในการดำเนินงานอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความ หมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ หมวด ๖
สวัสดิการชุมชน

มาตรา ๔๑ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการชุมชนให้แก่สมาชิกในชุมชนท้องถิ่น โดยให้คณะผู้จัดตั้งหรือคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้ง ยื่นขอจดทะเบียนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

กองทุนสวัสดิการชุมชนที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับจัดสวัสดิการชุมชนให้กับสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น
 - (๒) เป็นแหล่งเชื่อมโยงเงินทุนระหว่างกองทุนสวัสดิการชุมชนหรือกองทุนอื่น ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการจัดสวัสดิการชุมชนและการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน
 - (๓) รับเงินสมทบจากสมาชิก และจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์
 - (๔) ดำเนินการใด ๆ เพื่อพัฒนาความรู้ คุณภาพชีวิต ของสมาชิกหรือประชาชนในชุมชนท้องถิ่น
- การวางแผน รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการด้านเศรษฐกิจและสังคม ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด กำหนดให้กิจการกองทุนสวัสดิการชุมชนต้องดำเนินการหรือต้องเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม อันเป็นภาระที่ไม่เหมาะสมหรือเกินสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการลดภาระดังกล่าวแก่กิจการของกองทุนสวัสดิการชุมชนได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๔๒ ทุนหรือทรัพย์สินในการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน

- (๑) เงินสมทบจากสมาชิก
- (๒) เงินสมทบจากรัฐบาลเป็นรายปีจากรัฐบาลตามอัตราและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (๓) เงินสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเป็นอิสระและฐานะการคลัง
- (๔) เงินที่คณะกรรมการจัดสรรให้
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ
- (๖) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดขึ้นจากเงินหรือทรัพย์สินหรือการดำเนินกิจกรรมของกองทุนสวัสดิการชุมชน

มาตรา ๔๓ สมาชิกและกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนนั้นโดยไม่จำกัดเพศ วัย และสถานะ

มาตรา ๔๔ คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุนสวัสดิการชุมชน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับ ดูแล และจัดสรรดอกผล รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการชุมชนตามประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับของกองทุนสวัสดิการชุมชน

(๒) ออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารและการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชน

(๓) รับสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก

(๔) จัดหาทุนและแหล่งเงินทุนเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชน

(๕) จัดตั้งสำนักงานกองทุนสวัสดิการชุมชน

(๖) ทำนิติกรรม สัญญา หรือดำเนินการเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุนสวัสดิการชุมชน

(๗) ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลคุณภาพชีวิตของตนเองอย่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันบนฐานความหลากหลายของพื้นที่ และวิถีชีวิต เพื่อเป็นหุ้นส่วนกับรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นขึ้นจากภัยพิบัติต่างๆ

(๘) ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการบูรณาการระบบสวัสดิการสังคมในชุมชนท้องถิ่น

(๙) ร่วมมือกับกองทุนหรือเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนอื่นเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง มั่นคงและยั่งยืนของงานดำเนินงานสวัสดิการชุมชน

(๑๐) รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค รวมทั้งฐานะการเงินของกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นและคณะกรรมการทราบน้อยปีละ ๑ ครั้ง ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของกองทุนสวัสดิการชุมชน

(๑๒) ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๔๕ การจัดตั้ง ยกเลิก ยุบรวม หรือแยกกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่บุคคลซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการกองทุนหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานกองทุนสวัสดิการชุมชนมีพฤติการณ์ในการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนที่ไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับที่คณะกรรมการหรือกองทุนสวัสดิการชุมชนกำหนด ให้ยุติการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการกองทุนหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานกองทุนสวัสดิการชุมชนกระทำการทุจริตต่อหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อกองทุนหรือสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ถือว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๗ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน ให้มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคง ยั่งยืนและนำไปสู่ความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา ๔๘ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการชุมชน ที่มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนที่เชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการสังคมอื่น ๆ โดยอาจมีคณะทำงานส่งเสริมสวัสดิการชุมชนจังหวัดเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานได้ตามที่คณะกรรมการ กำหนด

มาตรา ๔๙ ให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน โดยจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการชุมชนเป็นหน่วยงานภายในที่มี บุคลากรปฏิบัติงานประจำอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ ส่งเสริมสวัสดิการชุมชน”

มาตรา ๕ คงความบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๕๖ บัญญัติเป็นมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ ตามลำดับ

มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....

.....

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ด้วยเหตุที่ภาครัฐมีนโยบายในการส่งเสริมระบบสวัสดิการชุมชนให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคง และยั่งยืน โดยส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนมาอย่างต่อเนื่องและมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้การรับรองสถานการณ์ดำเนินงานสวัสดิการชุมชนที่ประชาชนได้รวมตัวกันสมทบทุนจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นหลักประกันให้เกิดความมั่นคงของคนในชุมชน โดยคนในชุมชนด้วยตนเอง บนหลักการพึ่งพาช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เป็นการให้อย่างมีคุณค่ารับอย่างมีศักดิ์ศรี เห็นคุณค่าของกันและกันระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ สร้างสังคมที่น่าอยู่ ธรรมชาติที่มั่นคง ภายใต้การจัดสวัสดิการและการบริหารจัดการที่หลากหลายตามภูมิสังคมของแต่ละชุมชนท้องถิ่น ที่ในปัจจุบันมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนครอบคลุมเกือบทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประชาชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนมากกว่าสี่ล้านคน

กองทุนสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเป็นกองทุนภาคประชาชนที่ได้รับการสมทบงบประมาณจากรัฐบาลตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่เห็นความสำคัญแตกต่างกันไป มีการสนับสนุนและสมทบงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเป็นอิสระตามฐานะการคลัง และมีเงินบริจาคทั้งจากองค์กรการเงินที่มีอยู่ในชุมชนและเงินบริจาคภาคเอกชน ทำให้ระบบสวัสดิการชุมชนขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว

การกำหนดให้ระบบสวัสดิการชุมชนมีสถานะในทางกฎหมาย ที่มีระบบงบประมาณที่เพียงพออย่างต่อเนื่องสามารถเชื่อมโยงทั้งทุนภายในชุมชนท้องถิ่นและทุนภายนอกสามารถรวมตัวเป็นเครือข่ายการทำงาน มีระบบการบริหารจัดการที่ดีที่มีการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก จะพัฒนาไปสู่ระบบสวัสดิการชุมชนที่มั่นคง ยั่งยืน ที่จะเป็นกลไกสำคัญร่วมกับภาครัฐ และท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนให้สอดคล้องกับการดำเนินงานด้วยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๒. สาระสำคัญ

- ๒.๑ เพิ่มบทนิยาม คำว่า “สวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมความหมายของสวัสดิการชุมชน”
- ๒.๒ กำหนดนิยามของคำว่าสวัสดิการชุมชน และกองทุนสวัสดิการชุมชน
- ๒.๓ ยกเลิกความตามมาตราที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชน และใช้ความใหม่ตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้
- ๒.๔ กำหนดสถานะของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่จดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนให้กับสมาชิก (มาตรา ๔๑)

๒.๕ กำหนดแหล่งทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีที่มาจากเงินสมทบจากสมาชิก เงินสมทบจากรัฐบาล เงินสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจัดสรรให้ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ และดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดขึ้นจากเงินหรือทรัพย์สินหรือการดำเนินกิจกรรมของกองทุนสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๒)

๒.๖ เป็นระบบการเปิดรับสมาชิกที่หลากหลาย ไม่จำกัด เพศ วัยและสถานะ (มาตรา ๔๓)

๒.๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มาจากสมาชิกทำหน้าที่บริหารกองทุนสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๔)

๒.๘ กำหนดวิธีการจัดตั้ง ยกเลิก ยุบรวม หรือแยกกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด (มาตรา ๔๕)

๒.๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน

๒.๑๐ ให้มีคณะอนุกรรมการส่งเสริมสวัสดิการชุมชน ที่มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนที่เชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการสังคมอื่น ๆ โดยอาจมีคณะทำงานส่งเสริมสวัสดิการชุมชนจังหวัดเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานได้ตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีหน้าที่รับผิดชอบส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานสวัสดิการชุมชน โดยจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการชุมชนเป็นหน่วยงานภายในที่มีบุคลากรปฏิบัติงานประจำอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการส่งเสริมสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๘ และ ๔๙)

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางสรุปข้อเสนอการปฏิรูป ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด
การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง บทสรุป

ภาคผนวก ก

ตารางสรุปข้อเสนอการปฏิรูป ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>๑. การผลักดันพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน</p>	<p>ผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยให้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</p> <p>๑. ให้ชุมชนมีสิทธิในการปกป้องฟื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชาติสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน</p> <p>๒. ให้มีกฎหมายสิทธิชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรับรองสภาพและสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน และการวินิจฉัยสิทธิชุมชน</p>	<p>๑. มีกฎหมายที่รับรองสถานะภาพและสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม</p> <p>๒. มีมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน</p> <p>๓. มีกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิชุมชน ทั้งระหว่างชุมชนกับชุมชน ชุมชนกับบุคคล และชุมชนกับหน่วยงานรัฐ</p>	<p>๑. ชุมชนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองอย่างเป็นอิสระ</p> <p>๒. ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการพื้นที่รักษา ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม และสิทธิอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับวิถีชุมชน</p> <p>๓. ชุมชนมีการเรียนรู้ในการปกป้องสิทธิของตนและใช้สิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากรอย่างยั่งยืน</p>
<p>๒. การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑</p>	<p>๑. การปรับบทบาท ขอบเขตภารกิจของสภาองค์กรชุมชน ให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูป และรัฐธรรมนูญ เช่น บทบาทที่สอดคล้องกับสมัชชาพลเมือง องค์การบริหารท้องถิ่น และโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถจัดการตนเอง</p>	<p>๑. ได้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนทุกระดับ มีความสามารถในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน</p>	<p>๑. มีพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชน ที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานในทุกระดับเพื่อเสริมสร้าง</p>

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	<p>๒. การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการโดยกำหนดให้มีสภาองค์กรชุมชนแห่งชาติ สภาองค์กรชุมชนจังหวัด ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในกระบวนการนโยบายสาธารณะและแผนงานร่วมกับหน่วยงานรัฐและภาคีที่มีสภาองค์กรชุมชนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคล</p> <p>๓. กำหนดให้สำนักงานสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนแห่งชาติ มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนส่งเสริม พัฒนาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล</p> <p>มาตรการ</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง</p> <p>ขั้นตอน</p> <p>๑) ทบทวนผลงานเชิงวิชาการ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชน เช่น เอกสารประเมินผลการดำเนินงาน การทบทวนตนเองของสภาองค์กรชุมชน การถอดบทเรียนและประสบการณ์ของพื้นที่รูปธรรม</p> <p>๒) เวทีรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาองค์กรชุมชน เวทีที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชน ตำบล เครือข่ายองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคพัฒนา นักกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>๓) จัดเวทีสังเคราะห์ ประมวลผลการศึกษาและยกย่องแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.</p>	<p>๒. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. เป็นเรื่องมีสำคัญที่นำไปสู่การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน</p> <p>๓. สภาองค์กรชุมชนสามารถเป็นพื้นที่กลางของคนในตำบล ทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนได้ ตอบสนองใจ้องค์กรชุมชนฐานรากมีความเข้มแข็ง สร้างความเชื่อมั่นในการรวมกลุ่ม ร่วมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเอง ตามบริบทภูมิปัญญาท้องถิ่น เพิ่มทุนทางสังคม และความผูกพันของคนในชุมชน เป็นฐานที่แข็งแกร่งของประเทศ</p>	<p>ความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน</p> <p>๒. สร้างความเชื่อมั่นต่อขบวนการองค์กรชุมชน และภาคีพัฒนา ในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนสู่การจัดการตนเอง</p> <p>๓. สร้างความเชื่อมั่นและความเข้าใจในระดับนโยบาย ในด้านการใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้าง</p>

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>๓. การยกระดับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ</p>	<p>๔) ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสถาปนาองค์กรชุมชน และคณะกรรมการสนับสนุนสภาองค์กรชุมชน ให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.</p> <p>๕) นำร่างพระราชบัญญัติฯ เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรชุมชน ภาคพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>๖) ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ</p> <p>๗) นำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐบาลเพื่อพัฒนาดำเนินการต่อไป</p> <p>ระยะเวลาดำเนินการ</p> <p>๑ ปี นับตั้งแต่ ตุลาคม ๒๕๕๘ – กันยายน ๒๕๕๙</p>	<p>ผลลัพท์</p>	<p>ตัวชี้วัดความสำเร็จ</p>
<p>๓. การยกระดับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ</p>	<p>ประเด็นกฎหมาย</p> <p>มาตรการ : การยกระดับ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ โดยมีสาระสำคัญ คือ</p> <p>๑) ปรับบทบาท ขอบเขตภารกิจของสถาบัน ในการสนับสนุน และเอื้อให้องค์กรชุมชนในทุกระดับ มีศักยภาพในการจัดการตนเองอย่างยั่งยืน</p> <p>๒) ปรับโครงสร้างการบริหารงาน ให้เป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้การกำกับของรัฐ และมีการบริหารจัดการที่สนับสนุน การขับเคลื่อนงานในเชิงนโยบาย</p>	<p>๑. ได้พระราชบัญญัติฯ ที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานในสถานการณ์ปัจจุบันทั้งในด้านนโยบาย เป้าหมาย อำนาจหน้าที่ กลไกงบประมาณ และตัวชี้ วัด</p> <p>๒. สถาบันฯ เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง มีการเชื่อมต่อกันกับการพัฒนาที่ริเริ่มโดยชุมชนท้องถิ่น กับการพัฒนามูลนิธิโดยสาธารณะ</p> <p>๓. ได้ปรับบทบาท ภารกิจของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในการประสานเชื่อมโยง</p>	<p>๑. มีพระราชบัญญัติ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานของสถาบันฯ ที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานทั้งในด้านนโยบาย เป้าหมาย อำนาจหน้าที่ กลไก งบประมาณ และตัวชี้วัด</p> <p>๒. เกิดความเชื่อมั่นต่อขบวนการองค์กรชุมชน ภาคพัฒนา และผู้ปฏิบัติงานในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนสู่การจัดการตนเอง</p> <p>๓. เกิดความเชื่อมั่นและความเข้าใจกับรัฐบาล ในแนวทางการดำเนินงาน</p>

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	<p>ขั้นตอน</p> <p>๑) ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาบทบาทและสถานภาพในอนาคต พอช.</p> <p>๒) เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นการยกสถานะ พอช. จากองค์กรชุมชน ภาคีพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>๓) พัฒนาข้อเสนอสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ฯ</p> <p>๔) ตั้งคณะทำงานเพื่อกร่างพระราชบัญญัติ ฯ</p> <p>๕) นำร่างพระราชบัญญัติ ฯ เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรชุมชน ภาคีพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>๖) ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ ฯ</p> <p>๗) นำเสนอร่างพระราชบัญญัติ ฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป</p> <p>ระยะเวลาดำเนินการ</p> <p>๑ ปี นับตั้งแต่ ตุลาคม ๒๕๕๘ – กันยายน ๒๕๕๙</p>	<p>กับหน่วยงานอื่นๆ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนทั่วประเทศ</p> <p>ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชน</p> <p>๑. เครือข่ายองค์กรชุมชนและขบวนการองค์กรชุมชนทั้งเชิงพื้นที่และประเด็นการพัฒนา มีศักยภาพเพิ่มขึ้น สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้เป้าหมาย แผนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง</p> <p>๒. งานพัฒนาที่ริเริ่มโดยชุมชน มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่ได้ปรับบทบาทและสถานภาพทางกฎหมายเป็นผู้เชื่อมโยงและสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน</p> <p>๓. เกิดชุมชนท้องถิ่นเป็นรากฐานการปฏิรูปประเทศไทย</p>	<p>ของสถาบันฯ ในการทำงานเสริมให้องค์กรชุมชนเข้มแข็งและยั่งยืน</p>
<p>๔. การจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้</p>	<p>เสนอให้มีการจัดตั้ง กลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจจะมีลักษณะเป็นองค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีข้าราชการ หรือมีลักษณะกึ่งราชการ มีบทบาทหน้าที่ดังนี้</p> <p>๑. การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นและพัฒนาจังหวัดชายแดน</p>	<p>๑. ได้ไกลแบบกึ่งราชการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ช่วยให้การพัฒนาราชการและนโยบายการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น</p> <p>๒. งบประมาณแผ่นดินจะถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์คุ้มค่า</p>	<p>๑. จำนวนองค์กรชุมชนและชุมชนที่เข้มแข็ง เพิ่มมากขึ้น</p> <p>๒. เกิดความเชื่อถือไว้วางใจระหว่างชุมชนกับภาครัฐ ชุมชนต่างศาสนิก</p> <p>๓. ประชาชนมีบทบาทในการเฝ้าระวัง ป้องกันและจัดการปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบมากขึ้น</p>

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	<p>ภาคใต้ในรูปแบบที่หลากหลาย</p> <p>๒. การส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมภาคประชาชน และองค์กรชุมชน ให้สามารถเข้าถึงความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มประชากรเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม</p> <p>๓. การให้การช่วยเหลือเยียวยาในรูปแบบต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นหลักการช่วยเหลือตนเอง และการพึ่งพาตนเองได้</p> <p>๔. การพัฒนาศักยภาพชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การปรับตัวอย่างเหมาะสมขององค์กร หรือ บุคคลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้</p> <p>๕. การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ การวิจัยและพัฒนา ที่นำไปสู่การสร้างความรู้เชิงชุมชน</p> <p>มาตรการ : จัดตั้งกลไกโดยอาศัยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน หรือ พระราชบัญญัติศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คอบต.) หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรืออื่น ๆ</p> <p>ขั้นตอน</p> <p>๑. ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งกลไก</p> <p>๒. นำกรอบแนวคิดและร่างรูปแบบการจัดตั้งกลไกไปปรับปรุงความคิดเห็นกับหน่วยงาน องค์กร เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>๓. เป็นเครื่องมือหรือกลไกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาไฟใต้</p>	<p>๔. จำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบลดลง และไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาจังหวัด</p> <p>๕. มีองค์ความรู้และนวัตกรรมในการแก้ปัญหา</p> <p>๖. ชายแดนใต้กลับสู่ความสงบและเป็นสะพานเชื่อมกลุ่มประเทศอาเซียนตะวันออกกลางและโลกมุสลิม</p>

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	<p>๓. นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติต่อไป ระยะเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่ ตุลาคม ๒๕๕๘ - กันยายน ๒๕๕๙</p>		
๕. (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. ...	คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ได้เสนอรายงานและ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ซึ่ง สปช.มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ แล้ว		
๖. (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.	คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ได้เสนอรายงานและ (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ซึ่ง สปช. มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ แล้ว		
๗. การผลักดันพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน	<p>ประเด็นกฎหมาย มาตรการ : ผลักดันพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้</p> <p>๑. กำหนดให้ระบบสวัสดิการชุมชนมีสถานะในทางกฎหมายเป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์ภาคประชาชน ที่มี การจัดสวัสดิการในลักษณะการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ</p>	<p>๑. สมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนมีความมั่นคงในการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชน เนื่องจากมีกฎหมายรองรับ มีระบบการบริหารจัดการและการตรวจสอบที่ดี</p> <p>๒. สามารถลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนในการเข้าถึง</p>	<p>๑. เกิดการขยายฐานกองทุนสวัสดิการชุมชนครอบคลุมเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕</p> <p>๒. มีสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐๐ ของ</p>

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน</p> <p>๒. มีสมาชิกที่เป็นระบบเปิดรับทุกคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือข้อจำกัดด้าน เพศ วัยและสถานะ</p> <p>๓. รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหุ้นส่วนเงินกองทุนกับประชาชนที่เพียงพอ สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง มีนาคงและยั่งยืน</p> <p>๔. มีระบบการดำเนินงานสามารถเชื่อมโยงตั้งแต่กองทุนภายในชุมชนท้องถิ่นและทุนภายนอกเป็นเครือข่ายเกื้อหนุนการค้าเป็นงานร่วมกัน</p> <p>๕. มีข้อกำหนดเป็นแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจเอกชน และบุคคลทั่วไป เข้าเป็นหุ้นส่วนสนับสนุนการค้าเป็นงานสวัสดิการชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่รัฐกำหนด</p> <p>๖. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ทั้งระบบการสนับสนุน และการจัดการกองทุนในระดับพื้นที่</p> <p>๗. มีการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกที่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๘. มีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบการส่งเสริมสนับสนุนการค้าเป็นงาน</p> <p>ขั้นตอน</p> <p>๑) ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม และการจัดสวัสดิการชุมชน</p>	<p>สวัสดิการทางสังคมและได้รับบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างครอบคลุม</p> <p>๓. ประชาชนในชุมชนรวมตัวกันเป็นพลังชุมชนที่เข้มแข็ง มีนพวิถีสังคมไทย ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน</p> <p>๔. เกิดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายข้ามพื้นที่ชุมชนในการสนับสนุนการค้าเป็นงาน</p> <p>๕. เกิดความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนการค้าเป็นงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีประชาชนเป็นหุ้นส่วนการค้าเป็นงาน</p> <p>๖. ลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ลดปัญหาการร้องเรียนการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม</p> <p>๗. สร้างความเป็นพลเมืองที่เน้นการพึ่งตนเอง พึ่งพากันเอง</p>	<p>สมาชิกที่มีอยู่ก่อนมีพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน</p> <p>๓. กองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถพัฒนายกระดับเข้าสู่การพึ่งตนเองได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐</p> <p>๔. การดำเนินงานกิจกรรมของกองทุนสวัสดิการชุมชนทุกกองทุนมีการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและการบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>๕. เกิดกระบวนการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายสวัสดิการชุมชนทั้งในระดับจังหวัด ภูมิภาคและระดับประเทศที่เข้มแข็ง</p> <p>๖. กองทุนสวัสดิการชุมชนมีระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล</p>	

ประเด็น	ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	<p>๒) ยกย่องพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน ตามกรอบแนวคิดที่ได้ศึกษาไว้</p> <p>๓) จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย</p> <p>๔) ปรับปรุง (ร่าง) พระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน พ.ศ.</p> <p>๕) เสนอ ครม.เพื่อดำเนินการต่อไป</p> <p>ระยะเวลาดำเนินการ</p> <p>๑ ปี นับตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ – กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙</p>		
๘. แผนปฏิรูปสมาชิกชุมชน	<p>คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ได้นำเสนอรายงาน แผนปฏิรูประบบสมาชิกชุมชนต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)</p> <p>สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวแล้ว</p> <p>เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘</p>		
๙. (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ.	<p>สภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบร่างส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว</p> <p>เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘</p>		

บทสรุป

แผนการปฏิรูปตามวาระที่ ๒๘ เรื่องการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

๑. กลุ่มที่ผ่านมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว มีจำนวน ๔ เรื่อง คือ
 - ๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.
 - ๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.
 - ๑.๓ รายงาน เรื่อง แผนปฏิรูปสัมมาชีพชุมชน
 - ๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ.
๒. กลุ่มที่เสนอแผนปฏิรูปในรายงานฉบับนี้ มี ๕ เรื่อง คือ
 - ๒.๑ การผลักดันพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน
 - ๒.๒ การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
 - ๒.๓ การยกระดับพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นพระราชบัญญัติ
 - ๒.๔ การจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้
 - ๒.๕ การผลักดันพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในระยะต่อไป

คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ขอเสนอรายงานแผนปฏิรูปวาระการปฏิรูปที่ ๒๘ เรื่องการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๑) และสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปที่ ๒๘ การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบไป เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

จึงเห็นสมควรให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑. ให้ความเห็นชอบรายงานแผนปฏิรูปวาระการปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง
๒. เสนอรายงานฉบับนี้ให้กับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

และในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ได้พิจารณา รายงานแผนปฏิรูปวาระการปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง ของคณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เรื่อง การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (รอบ ๒) และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการของรายงานดังกล่าว และได้มีมติให้คณะกรรมการนำข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติอภิปรายไปปรับปรุงรายงานให้สมบูรณ์ต่อไป

ที่ประชุมมีข้อเสนอแนะความคิดเห็นต่อแผนปฏิรูปวาระการปฏิรูปที่ ๒๘ : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง เรื่อง การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (รอบ ๒) ดังนี้

(๑) ความเห็นต่อประเด็นการผลักดันพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน

เรื่องสิทธิชุมชนเป็นความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งชุมชน แต่สิทธิควรเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดไปพร้อมกับหน้าที่ที่จะทำให้เกิดความสมบูรณ์มากขึ้น

(๒) ความเห็นต่อประเด็นการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน

ต้องไม่ทำให้เกิดการแข็งตัวในรูปแบบองค์กร โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชน

(๓) ความเห็นต่อประเด็นการยกระดับกฎหมายจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นพระราชบัญญัติ

ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารจัดการมากกว่าการปรับยกระดับกฎหมาย

(๔) ความเห็นต่อประเด็นการจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อน กลไกการส่งเสริมฟื้นฟูจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรมีการทำงานร่วมกันกับเครือข่ายอื่น ๆ ที่มีการทำงานอยู่ในพื้นที่ และร่วมกับสมาคม มูลนิธิต่าง ๆ ในพื้นที่

(๕) ความเห็นต่อประเด็นการผลักดันกฎหมายสวัสดิการชุมชน

สวัสดิการชุมชนเป็นสิ่งสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับประชาชน ควรทำความเข้าใจเรื่องระบบสวัสดิการชุมชนกับประชาชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ประโยชน์ที่แท้จริง

ทั้งนี้ ในคราวประชุมของคณะกรรมการ ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณารายงานและร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว โดยมีมติไม่มีการแก้ไขปรับปรุงรายงาน



(นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์)

เลขาธิการคณะกรรมการ

ภาคผนวก ข

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมาย
ว่าด้วยสิทธิชุมชน

สำเนา

ที่ คปก. ๐๑/ ๕๕๕

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ พาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน

๒. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ.

ด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นั้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ และรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงาน และประชาชนทุกภาคส่วนเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ในกรณีนี้ จึงขอส่งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน และ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. มายังท่านเพื่อใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙ โทรสาร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน

๑.ความเป็นมา

ประเทศไทยประกอบด้วยชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานมาก่อนการก่อตั้งของประเทศไทย วัฒนธรรมของสังคมไทยได้หล่อหลอมวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ แม้จะมีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ความเชื่อ และศาสนา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยมีลักษณะของความเป็นพหุวัฒนธรรม เป็นสังคมที่ประนีประนอมยอมรับการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย อันเป็นลักษณะที่ดีในสังคมประชาธิปไตย แต่ในปัจจุบันพบว่าบางชุมชนที่ยังคงธำรงรักษาวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของตน ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ การปกครอง และการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งภาษา วัฒนธรรม วิถีชีวิต รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณารูปแบบของสิทธิชุมชนให้มีมุมมองที่กว้างขวางแตกต่างไปจากเดิมที่มุ่งเน้นวัฒนธรรม และความเป็นอยู่ของกลุ่มประชาชนกลุ่มใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว

ในช่วงระยะเวลา ๔๐ ปีที่ผ่านมางานศึกษาเรื่องชุมชนได้รับความสนใจมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงกลางทศวรรษ ๒๕๒๐ อิทธิพลจากแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชน การศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนได้รับความสนใจและเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๐ โดยในระยะเริ่มแรกนั้นมุ่งเน้นการศึกษาเรื่องสิทธิชาวนา โดยเป็นการวิเคราะห์ถึงกระบวนการขูดรีดแรงงานและการเคลื่อนไหวของกระบวนการชาวนา ต่อมาจึงได้พัฒนาแนวทางการศึกษาไปสู่สิทธิชุมชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยงานศึกษาที่สำคัญ คือ งานศึกษาเรื่อง “วิวัฒนาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า”^{*} ซึ่งพบบทบาทที่สำคัญของชุมชนในการจัดการป่าไม้ที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” งานศึกษาชี้ให้เห็นความสำคัญของสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่จะธำรงรักษาวัฒนธรรม ระบบ

/การจัดการ...

* เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๕).

การจัดการทรัพยากรของตนเอง สิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากร สิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยมีข้อเสนอต่อรัฐโดยตรงให้รับรองสิทธิชุมชน เช่น เสนอให้รัฐปรับปรุงกฎหมายรับรองสิทธิชุมชน^๒ นอกจากนั้นยังมีงานศึกษาวิจัยตามมาอีกหลายชิ้น เช่น งานศึกษาของเสนห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ เรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย ที่ถือเป็นงานวิจัยที่เป็นปฏิบัติการทางสังคมและเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของสิทธิชุมชน^๓

จากการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการเรื่องสิทธิชุมชนจนมีความชัดเจนมากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของแนวคิดสิทธิชุมชนในขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในสังคมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการเรียกร้องเรื่องป่าชุมชน ส่งผลให้เกิดการยอมรับการดำรงอยู่และสิทธิที่ชุมชนพึงมีในสังคมมากขึ้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองสิทธิชุมชนไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก และแนวคิดดังกล่าวก็มีปรากฏใน “โครงการสิทธิชุมชนศึกษา” ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีหัวหน้าโครงการคือ ศาสตราจารย์ ดร.เสนห์ จามริก ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยงานศึกษาดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้คนในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ” โดยตรง ได้มีโอกาสเรียนรู้ในอัตลักษณ์ความเป็นตัวตนของสิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม บนพื้นฐานของทุนทางสังคม วัฒนธรรม และองค์ความรู้ใหม่เพียงพอที่จะดำรงตนในบริบทสถานการณ์โลก การเรียนรู้ของปัจเจกบุคคลในชุมชนถึงความรับผิดชอบอันพึงมีต่อชุมชนและสังคมร่วมกัน ทั้งหมดได้ประกอบกันเป็นกระบวนการเรียนรู้พัฒนาสิทธิและความรับผิดชอบ ประกอบกันเป็นวัฒนธรรมสิทธิชุมชน อันเป็นที่รับรู้กว้างขวางในปัจจุบัน^๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และได้กำหนดรับรองสิทธิและเสรีภาพ ชุมชน สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้อย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

“มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

/มาตรา ๒๘...

^๒ประกาศ ปิ่นตบแต่งและกฤษฎา บุญชัย,จากสิทธิมนุษยชนสู่สิทธิชุมชน วิวาทะเสรีนิยมกับชุมชนนิยมในสังคมไทย (ออนไลน์),มิถุนายน ๒๕๔๕. แหล่งที่มา <http://v1.midnightuniv.org/midnightweb/newpage12.html>

^๓สมชาย วิชาศิลป์กุล, ความเพื่องูและความตกต่ำของขบวนการสิทธิชุมชน (ออนไลน์),๑๖ กันยายน ๒๕๕๖.แหล่งที่มา <http://www.prachatai.com/journal/2013/09/48769>

^๔เสปย์ จามริก และคณะ,โครงการสิทธิชุมชนศึกษา (ออนไลน์), ๒๕๕๐.แหล่งที่มา http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=180:2013-12-02-06-44-50&catid=50&Itemid=199

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้เช่นกัน โดยตัดข้อความว่า“ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”ตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ออก ซึ่งมีผลทำให้สิทธิชุมชนมีผลบังคับใช้ทันทีโดยไม่ต้องรอกฎหมายเฉพาะ ทั้งยังได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนมากขึ้นจากเดิม ได้แก่ สิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียน^๕ สิทธิชุมชน^๖ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา^๗ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^๘ และการปกครองส่วนท้องถิ่น^๙

/จะเห็นได้ว่า...

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว...”

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองหลักการของสิทธิชุมชนไว้ จึงกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชน คือ การให้สมาชิกภายในชุมชนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองอย่างเป็นอิสระ ซึ่งหมายรวมถึง สิทธิในการบริหารจัดการ พืชผักรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับวิถีชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ชุมชนจำเป็นจะต้องเรียนรู้ที่จะปกป้องสิทธิของตน ในขณะที่เดียวกัน ก็ใช้สิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากรอย่างยั่งยืน ในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวม จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดให้รัฐต้องมุ่งเน้นให้การคุ้มครองสิทธิร่วม ที่จะทำให้ชุมชนบริหารจัดการทรัพยากรของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

“มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้...

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ...”

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๘๕ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย...

(๕) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๔๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้...

(๔) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะในการรับรองสิทธิชุมชน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการนิยามความเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ขอบเขตแห่งสิทธิชุมชน ในขณะที่ชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อให้สิทธิชุมชนมีความชัดเจน รวมทั้งมีมาตรการและกลไกในการการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนขึ้นเพื่อรับรองสถานภาพทางกฎหมายรวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ กำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน และกำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิชุมชน ทั้งระหว่าง ชุมชนกับชุมชน ชุมชนกับบุคคล และชุมชนกับหน่วยงานรัฐ

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สืบค้น วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูล ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบค้นและวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้าในประเทศ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ แต่เนื่องจากขาดความเข้าใจและขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญจึงทำให้เข้าใจว่าถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญฯ วางเงื่อนไขการรับรองและคุ้มครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในเมื่อยังไม่มีกรบัญญัติกฎหมาย สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถยกขึ้นอ้างได้^{๑๐} และแนวทางการวินิจฉัยเรื่อง สิทธิชุมชนของศาลก็ยังยึดแนวทางที่ว่าต้องมีกฎหมายบัญญัติในรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนโดยตรง ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๙/๒๕๔๕ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๔๗ เป็นต้น

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยขยายสิทธิจากเดิมที่กำหนดไว้เฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มาเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งตัดถ้อยคำ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก เพื่อให้บทบัญญัติมีสภาพการบังคับใช้ทันที โดยมีต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นมารับรองอีก

/อย่างไรก็ตาม...

^{๑๐} ชรรค์เพชร ชายทวีป, ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๔๕.

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กลุ่มบุคคลเป็นผู้ฟ้องคดี ในคดีที่ว่าด้วยการอ้างอิงถึงสิทธิชุมชน ในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อโต้แย้งการอ้างอิงถึงสิทธิชุมชนใน ลักษณะเช่นนี้ได้รับการยอมรับให้มีผลใช้บังคับได้ในหลายคดี และได้มีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมี หน้าที่รับผิดชอบต้องดำเนินการตามกระบวนการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม หรือเป็นไป ตามกระบวนการของกฎหมาย ซึ่งการรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองโดย คำวินิจฉัยของศาลแม้จะยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดของสิทธิชุมชนปรากฏขึ้นก็ตาม

แนวคำตัดสินที่ดำเนินการไปในทิศทางเช่นนี้ มีผลต่อการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมชนในการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตจากรัฐ หรือเป็นการดำเนินการของหน่วยงานรัฐเองก็ ตาม อย่างไรก็ตาม การอ้างอิงถึงสิทธิชุมชนในการต่อสู้เพื่ออำนาจที่เหนือกว่านั้น ทั้งในด้านของการตัดสินใจ การใช้ ประโยชน์ โดยอาศัยจารีตประเพณีหรือวัฒนธรรมของชุมชนที่สืบทอดกันมา ยังไม่ได้รับการรับรองแต่อย่างใด แม้จะ มีการเปิดกว้างมากขึ้นในกระบวนการยุติธรรมต่อการรับฟังข้อมูลที่ยืนยันถึงความเป็นมาและวิถีชีวิตของชุมชนใน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ยังไม่นำไปสู่คำวินิจฉัยที่รองรับสิทธิชุมชน โดยเฉพาะสิทธิของชุมชน ท้องถิ่นต่าง ๆ แต่อย่างใด สิทธิชุมชนซึ่งถูกวินิจฉัย และให้การรับรองจึงมีลักษณะที่ไม่ได้ให้ความหมายของสิทธิใน การมีอำนาจเหนือทรัพยากรของชุมชนแต่อย่างใด^{๑๑}

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ได้รับรองให้ชุมชน ชุมชน ท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังมีปัญหาในการ บังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และความไม่ชัดเจนในทางหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนอยู่ หลายประเด็น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความหมายในทางกฎหมายของชุมชนในฐานะผู้ทรงสิทธิ ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหา แห่งสิทธิของชุมชน ปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาในนามของชุมชน ปัญหากรณีความขัดแย้งในการใช้สิทธิของ ชุมชน ปัญหาเกี่ยวกับการขาดกฎหมายกลางเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

งานศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน^{๑๒} พบว่า โบราณกาลมา ชุมชน (Community) เป็นหน่วยสังคมที่เกิดจากหมู่คณะที่ดำรงอยู่โดยสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ และย่อมมี สภาพบุคคล คือ มีสิทธิและอำนาจหน้าที่ได้ตามสภาพความเป็นจริง เกิดจากการที่คณะบุคคลมาดำเนินชีวิตอยู่ ร่วมกันตามขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณี และโดยปกติย่อมถือเอาท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นหลักแหล่ง ในการ ดำเนินวิถีชีวิต โดยมีได้มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจง แต่มีความผูกพันระหว่างกันและมีองค์กรหรือกลไกการตัดสินใจ

/ร่วมกัน...

^{๑๑}สมชาย ปรีชาศิลปกุล, การศึกษาพัฒนาการการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๓).

^{๑๒} กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐).

ร่วมกันอย่างมีแบบแผนเป็นกิจลักษณะ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งอำนาจรัฐ นับเป็นการยืนยันทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Real Corporation Theory) และเป็นการปฏิเสธทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) และชี้ให้เห็นว่า ความมุ่งหมายสำคัญของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิชุมชนนั้น นอกจากจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่อยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ไม่ว่าจะเป็นชุมชนธรรมดา ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแล้ว ยังมุ่งคุ้มครองและส่งเสริมการฟื้นฟูคุณค่าทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เคารพความหลากหลาย และคุ้มครองคุณค่าในการธำรงรักษารากฐานแห่งการดำรงชีพแบบพื้นบ้านตามปกติของประชาชนซึ่งอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีความสมดุลและยั่งยืน มีความปลอดภัยและมีคุณภาพ โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน งานศึกษานี้ ได้อธิบายความหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม สถานะทางกฎหมายของชุมชนในฐานะผู้ทรงสิทธิ รวมทั้งเนื้อหาแห่งสิทธิให้เกิดความชัดเจน

งานศึกษา เรื่อง “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ”^{๑๓} ได้ศึกษาและอธิบายความหมายในทางกฎหมายของชุมชนในฐานะผู้ทรงสิทธิ เนื้อหาแห่งสิทธิของชุมชน ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกับงานศึกษาของเรื่อง “สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน” ซึ่งเคยศึกษาไว้ นอกจากนั้นยังได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาในนามของชุมชน ปัญหากรณีความขัดแย้งในการใช้สิทธิของชุมชน ปัญหาเกี่ยวกับการขาดกฎหมายกลางเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

๒.๑.๒ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้าในต่างประเทศ

การศึกษาพบว่า มีกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ให้การรับรองสิทธิชุมชน กลุ่มบุคคลหรือประชาชนในลักษณะที่เป็นสิทธิของกลุ่ม หรือสิทธิร่วม หรือสิทธิแบบรวมการ (Collective Rights) โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.๑๙๖๖ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.๑๙๖๖ ที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศในยุคแรกต่างได้ให้การรับรองสิทธิไว้ในลักษณะของสิทธิร่วม (Collective Rights) ให้แก่ประชาชนทั้งปวง (All People) ซึ่งมีความหมายถึงประชาชนทั้งหมดทุกคน ส่วนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.๑๙๘๖ ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนาและภาษา ค.ศ.๑๙๙๒ ปฏิญญาแห่งเมืองริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ และปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.๒๐๐๗ ได้ให้การรับรองสิทธิไว้ทั้งสองลักษณะ คือ ได้ให้การรับรองเอาไว้ทั้งในระดับปัจเจกชนและในระดับกลุ่ม (ชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง) ในลักษณะของสิทธิแบบรวมการ (Collective Rights) ใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะแรก รับรองสิทธิแก่ชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมืองในการกำหนดตนเอง (Right to Self-Determination) ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รับรองสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือกีดกัน

/อันเนื่องมาจาก...

^{๑๓} ชรรค์เพชร ชายทวีป, ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๗๑-๑๘๑.

อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ เพศ สีดวง ศาสนา และภาษา ทั้งคุ้มครองสิทธิในการที่จะพัฒนาและรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่มไว้

ลักษณะที่สอง รับรองสิทธิแก่ชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมืองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและได้ประโยชน์ ทั้งเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย เนื่องจากเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะชนพื้นเมืองดั้งเดิมซึ่งมีความผูกพันเป็นพิเศษกับที่ดิน รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ภายในอาณาบริเวณแห่งใดแห่งหนึ่งจึงมีสิทธิที่จะตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน^{๑๔}

สำหรับการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในต่างประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่

(๑) ประเทศเนปาล

ประเทศเนปาลได้รับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ค.ศ.๒๐๐๗ (Interim Constitution of Nepal 2063 (2007) ในมาตรา ๑๔ กำหนดให้จะต้องไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าเพราะเหตุแห่งวรรณะ ภูมิหลังของครอบครัว สัญชาติ สถานะทางสังคม ชุมชนที่อยู่อาศัยและอาชีพ นอกจากนั้นมาตรา ๑๗ ยังได้รับรองสิทธิในการศึกษาและวัฒนธรรมชุมชน โดยได้รับรองสิทธิของชุมชนที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาษาแม่ และรับรองสิทธิของชุมชนที่จะอนุรักษ์และธำรงไว้ซึ่งภาษาถิ่น ตัวอักษร วัฒนธรรมและมรดกที่ตกทอดมาจากคนรุ่นก่อน ทั้งนี้ประเทศเนปาลยังเป็นตัวอย่างศึกษาที่ดีเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการจัดการป่าไม้ในรูปแบบป่าไม้ชุมชน ภายใต้กฎหมายป่าไม้ ค.ศ.๑๙๙๓ (Forest Act, 2049 (1993)) โดยให้สิทธิในการพัฒนา การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ รวมถึงการขาย การจำหน่ายผลผลิตจากป่าชุมชนโดยอิสระ แก่กลุ่มผู้ใช้ไม้ในหมู่บ้าน ที่เรียกว่า Forest User Group (FUGs) การก่อตั้งกลุ่มผู้ใช้ไม้สามารถดำเนินการได้โดยรวมตัวกันไปยื่นเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในท้องถิ่นพร้อมกับธรรมนูญในการจัดตั้งกลุ่ม เมื่อได้จัดตั้งกลุ่มแล้วกลุ่มผู้ใช้ไม้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โอนหรือจัดการใด ๆ ในทรัพย์สินทั้งสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสามารถเป็นคู่ความในคดีโดยอาจเป็นโจทก์ หรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีได้

(๒) ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดีย ได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น (Local Community) ซึ่งเป็นชุมชนที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์ กฎหมายของอินเดียยอมรับบทบาทของภาคประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะป่าไม้ ซึ่งกฎหมายป่าไม้ ค.ศ.๑๙๒๗ (The Indian Forest Act, 1927) ยอมรับให้กลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งอยู่ร่วมกันในหมู่บ้าน เข้ามามีบทบาทในการจัดการป่าไม้ในเขตป่าสงวน ในรูปแบบที่เรียกว่า

/ “หมู่บ้านป่าไม้...”

^{๑๔} ชรรค์เพชร ชายทวีป, ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ, หน้า ๘๓-๘๔.

“หมู่บ้านป่าไม้ (Village-Forest)” โดยหมู่บ้านป่าไม้ที่จัดตั้งขึ้นสามารถที่จะจัดการป่าไม้ ใช้ประโยชน์จากต้นไม้ และผลผลิตจากป่าได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการป้องกันและบำรุงรักษาป่าไม้ อีกด้วย

เนื่องจากประเทศอินเดียมีประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งในด้านชาติพันธุ์และวัฒนธรรม รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียได้รับรองความเสมอภาคของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างกันในทางศาสนา เชื้อชาติ วรรณะ เพศ สถานที่เกิดและอื่น ๆ รวมถึงรับรองสิทธิต่าง ๆ ของชนกลุ่มน้อยเอาไว้โดยเฉพาะ เช่น การรับรองสิทธิในการศึกษาและวัฒนธรรม การอนุรักษ์ภาษา ตัวอักษรหรือวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน รับรองสิทธิที่จะไม่ถูกปฏิเสธการเข้าถึงการศึกษาในสถาบันของรัฐที่จัดตั้งขึ้น หรือสถาบันการศึกษาที่รัฐให้การสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งรับรองสิทธิที่จะจัดตั้งและดำเนินการศึกษาของชนกลุ่มน้อยในทางศาสนาหรือภาษาโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติเอาไว้อย่างชัดเจน

(๓) ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ ได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๗ ต่อมาได้ตรากฎหมายสิทธิชนพื้นเมือง ค.ศ. ๑๙๙๗ (The Indigenous Peoples Rights Act, 1997) เพื่อรับรอง ปกป้องและส่งเสริมสิทธิของชุมชนพื้นเมือง ก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิชนพื้นเมืองแห่งชาติและสร้างเครื่องมือกลไก และจัดตั้งกองทุนขึ้นมาดำเนินการ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในการเป็นเจ้าของและครอบครองสมบัติของบรรพบุรุษ (Rights to Ancestral Domains) สิทธิในการเป็นเจ้าของและครอบครองแผ่นดินของบรรพบุรุษ (Rights to Ancestral Lands) สิทธิปกครองตนเองและสิทธิกำหนดตนเอง (Rights to Self-Governance and Self-Determination) และสิทธิในศักดิ์ศรีแห่งวัฒนธรรม (Rights to Culture Integrity)

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการและศึกษายกร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. โดยได้จัดประชุมกลุ่มย่อยกับผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน และจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับภูมิภาคจำนวน ๙ ครั้ง ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสงขลา จังหวัดสุราษฎร์ธานี และกรุงเทพมหานคร สามารถสรุปความคิดเห็นจากการประชุมในประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

/ (๑) หลักการ...

(๑) หลักการของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ.

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่ในทุกเวที เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. โดยเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อรับรองสถานะของชุมชนรวมทั้งสิทธิในด้านต่าง ๆ ของชุมชนในทางกฎหมายให้เกิดความชัดเจน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ในการตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนนั้นจะต้องไม่ทำให้หลักการสิทธิชุมชนแคบลงกว่าที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับลักษณะของชุมชนและสิทธิชุมชนที่มีความหลากหลายอาจจะทำให้มีปัญหาข้อถกเถียงในการบังคับใช้กฎหมายตามมา นอกจากนี้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียว และมีข้อเสนอให้นำหลักสิทธิชุมชนไปบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ เป็นต้น

(๒) คำนิยาม “ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”

ให้มีการนิยามของคำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ให้มีความชัดเจน เนื่องจากคำนิยามดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะชุมชนมีความเป็นพลวัต เช่น ชุมชนชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานมายาวนาน มีวัฒนธรรมเป็นของตนเอง แต่ปัจจุบันวิถีการดำเนินชีวิตเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตแล้ว เช่น การประกอบอาชีพ การแต่งกาย เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ชุมชนจะยังคงสามารถใช้สิทธิชุมชนอันเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้หรือไม่

(๓) ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. จะรับรองสิทธิชุมชน แต่หน่วยงานของรัฐก็มีกฎหมายเฉพาะของตนเองซึ่งไม่รับรองสิทธิชุมชนและมักถูกใช้บังคับจนนำไปสู่การละเมิดสิทธิชุมชน ดังนั้นควรกำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับสิทธิชุมชนไม่สามารถบังคับใช้ได้อีกต่อไป

(๔) การแสดงเจตนารมณ์ของชุมชน

ควรมีการกำหนดวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนารมณ์ในนามของชุมชนไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจนด้วย ยกตัวอย่าง เช่น การจัดประชาคม การประชุม เป็นต้น

/(๕) ทรัพย์สินของชุมชน...

(๕) ทรัพย์สินของชุมชน

เนื่องจากร่างกฎหมายกำหนดให้ชุมชนมีสถานะเดียวกับนิติบุคคล จึงทำให้ชุมชนสามารถถือครองหรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในกรณีชุมชนล่มสลาย อาจเกิดปัญหาตามมา เช่น ทรัพย์สินที่เป็นของชุมชนจะบริหารจัดการอย่างไร ดังนั้น จึงอาจกำหนดให้ชุมชนทำเป็นสัญญาว่าจะมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ใดหรือบริหารจัดการอย่างไร

(๖) เนื้อหาแห่งสิทธิ

(๖.๑) มีข้อกังวลเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยของรัฐไปออกระเบียบ เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิของชุมชน หากหน่วยงานของรัฐไม่ออกระเบียบหรือออกระเบียบที่เป็นอุปสรรคให้การใช้สิทธิแทนที่จะทำให้การใช้สิทธิชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถกระทำได้

(๖.๒) ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของหน่วยงานรัฐให้ชัดเจน เช่น ๖๐ วัน หรือ ๙๐ วัน แทนการกำหนดให้ดำเนินการพิจารณาอย่างรวดเร็ว

(๖.๓) ควรเพิ่มเติมมาตรการในการคุ้มครอง ดูแลผู้นำ แกนนำชุมชน ที่ออกมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิชุมชน เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักถูกคุกคามและมีความเสี่ยงในการดำเนินชีวิต

(๖.๔) นอกจากชุมชนจะมีสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐแล้ว ควรกำหนดเพิ่มให้ชุมชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเอกชน กรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรืออาจสร้างความเสียหายต่อสาธารณะหรือชุมชน

(๖.๕) ควรเพิ่มเติมสิทธิในการจัดการตนเอง ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพ และเศรษฐกิจ

(๗) คณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

(๗.๑) ควรให้ชุมชนมีตัวแทนเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

(๗.๒) ควรกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชนสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการได้ด้วย

(๗.๓) ควรให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชนในระดับจังหวัด

(๗.๔) ควรเพิ่มเติมมาตรการการบังคับ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

/ (๘) ความเห็นอื่นๆ ...

(๘) ความเห็นอื่น ๆ

(๘.๑) ความเชื่อมโยงระหว่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. กับพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑

(๘.๒) ควรกำหนดให้มีการจัดประชุมสมาชิกขององค์กรชุมชนเป็นประจำทุกปี

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทำการศึกษา ค้นคว้า และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ มาดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. โดยมีหลักการและสาระสำคัญในการรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในฐานะที่เป็นคณะบุคคลซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม การรับรองสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดมาตรการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชุมชน โดยกำหนดกรอบหลักการสาระสำคัญ จำนวน ๑๐ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๓.๑ หลักการและเหตุผล

ชุมชนมีสิทธิในการปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายสิทธิชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสถานภาพและสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิชุมชน และการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

๓.๒ กำหนดคำนิยาม “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ให้มีความชัดเจน

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ได้มีการบัญญัติถ้อยคำเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนเป็นชุมชน ๓ ประเภท คือ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่ไม่พบคำนิยามของชุมชนแต่ละประเภท เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนิยามความเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดคำนิยามของชุมชนแต่ละประเภท โดยเป็นการกำหนดคำนิยามอย่างกว้างให้ครอบคลุมชุมชนในบริบทต่าง ๆ ของสังคมไทย ตามรูปแบบและลักษณะ วิถีของชุมชน รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งดำเนินชีวิตแบบปัจเจกสามารถรวมตัวกันเป็นชุมชน อันจะก่อให้เกิดสิทธิตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตามมาตราหลังจากการรวมตัวกันเป็นชุมชน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณากำหนดนิยามดังต่อไปนี้

/ “ชุมชน” ...

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีความสำคัญรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกัน

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีความสำคัญรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หรือท้องถิ่น

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีความสำคัญรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หรือท้องถิ่น โดยยังคงดำรงวิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมหรือแบบพื้นบ้านสืบทอดกันมา

๓.๓ กำหนดรับรองให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับนิติบุคคล

กำหนดรับรองสถานภาพทางกฎหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับนิติบุคคลโดยทั่วไป อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของร่างกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาจากการที่ไม่ยอมรับว่าชุมชนมีสถานภาพในทางกฎหมาย โดยผลของการกำหนดให้ชุมชนอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับนิติบุคคล ย่อมทำให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิและหน้าที่ของตนในการกระทำนิติกรรม ก่อตั้งสัญญา ครอบครองทรัพย์สิน และออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ได้นามของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้

๓.๔ กำหนดสภาพบังคับ และการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐทั้งการตรากฎหมาย และการปฏิบัติการ ต้องเป็นไปเพื่อให้สิทธิชุมชนมีมาตรฐานที่สูงหรือดียิ่งขึ้น และไม่ขัดกับหลักสิทธิชุมชน

กำหนดให้บทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ขัดหรือแย้งหรือต่ำกว่าหลักสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นในกรณีที่กฎหมาย กฎ หรือ คำสั่งใดที่กำหนดมาตรการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป โดยวัตถุประสงค์ของการบัญญัติหลักการดังกล่าวเพื่อมุ่งหมายให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ขัดกับหลักสิทธิชุมชนให้มีมาตรฐานที่สูงหรือดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้บรรดาสิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น หรือสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่รับรองไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้รับความคุ้มครอง และผูกพันหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำอื่นใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริม คุ้มครอง และสนับสนุนการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

/๓.๕ กำหนดให้ ...

๓.๕ กำหนดให้เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับแก่การใช้สิทธิชุมชนใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามหลักเจ้าของรวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เนื่องจากการใช้สิทธิของชุมชน เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้สิทธิของบุคคล เพียงแต่เป็นการใช้สิทธิที่ไม่อาจใช้ในฐานะของบุคคลแต่ละคนโดยลำพัง หากแต่เป็นสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนเป็นผู้ใช้สิทธิดังกล่าว หรือเรียกว่าสิทธิของกลุ่มหรือสิทธิร่วม (Collective Rights) ดังนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน...มีสิทธิ...” จึงหมายความว่า จะต้องเป็นการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นสิทธิของชุมชน ในการดูแลรักษา ใช้และได้ประโยชน์ และต้องร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรของชุมชน ดังนั้น เมื่อสิทธิชุมชนถือว่าเป็นการใช้สิทธิของเอกชน อันเป็นการร่วมกันใช้สิทธิของบุคคลหลายคนร่วมกัน จึงได้นำหลักการเรื่อง เจ้าของรวม ที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับแก่การใช้สิทธิชุมชนใด

ทั้งนี้ หลักการสำคัญในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเจ้าของรวม คือ ถ้าทรัพย์สินเป็นของบุคคลหลายคนรวมกันให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้เป็นเจ้าของรวมกันมีส่วนเท่ากัน โดยมีสิทธิใช้ทรัพย์สินได้แต่การใช้นั้นต้องไม่ขัดต่อสิทธิของเจ้าของรวมคนอื่น ๆ และในกรณีเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ จะต้องมีการตกลงร่วมกันโดยสมาชิกในชุมชน

๓.๖ รับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องต่าง ๆ

เพื่อเป็นการยืนยันหลักการให้ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๖๖ และ ๖๗ และสิทธิของบุคคลซึ่งเมื่อมาอยู่รวมกันเป็นชุมชนย่อมเป็นสิทธิของชุมชนด้วย ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) สิทธิในการจัดการ หรือมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๓) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

(๔) สิทธิในการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา และวัฒนธรรม

(๕) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับชุมชน

(๖) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของชุมชน

(๗) สิทธิในการ...

- (๗) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว
- (๘) สิทธิในการที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐ
- (๙) สิทธิอื่นที่จำเป็นหรือเกี่ยวเนื่องกับชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นอกจากมีสิทธิตาม (๑) - (๙) แล้ว ยังมีสิทธิครอบครองเป็นเจ้าของ หรือใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรในอาณาบริเวณที่ใช่ เคยใช้ หรือได้รับตามจารีตประเพณี รวมทั้ง สิทธิในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมด้วย โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพชีวิต สุขภาพ วิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรม จะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะได้รับความยินยอมจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือต้องมีการดำเนินการชดเชยเยียวยาอย่างเป็นธรรม

๓.๗ กำหนดการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชุมชน

เพื่อเป็นการรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องต่าง ๆ ให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง จึงกำหนดให้

(๑) กฎ ระเบียบหรือข้อตกลง ซึ่งออกโดยชุมชนให้มีผลใช้บังคับได้

(๒) กำหนดให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องไปออกระเบียบเกี่ยวกับ การกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการใช้สิทธิของชุมชนและมีสิทธิขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ไปกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการรับรอง คุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วม

(๓) ชุมชนต้องแสดงเจตนาารมณในการใช้สิทธิชุมชน

กำหนดให้ชุมชนใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพได้ โดยให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จัดทำคำขอและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยแผนอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญประกอบด้วย

/ ก) แผนที่...

ก) แผนที่และข้อมูลแสดงขอบเขตของทรัพยากรซึ่งชุมชนขอใช้สิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ

ข) กฎ ระเบียบหรือข้อตกลงของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

ค) มาตรการควบคุมให้สมาชิกชุมชนปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือข้อตกลงของชุมชน

ง) การระงับข้อพิพาทในหมู่สมาชิก

จ) การติดตามประเมินความยั่งยืนของรูปแบบการใช้ประโยชน์และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร โดยให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ยื่นคำขอและแผนดังกล่าวข้างต้นต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในส่วนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดกฎระเบียบหรือประกาศ เพื่อให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ใช้สิทธิดังกล่าว

(๔) เหตุยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาในกรณีของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ในกรณีของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนมายาวนานตามวิถี กติกา ข้อตกลงตามประเพณีของชุมชนของท้องถิ่นดั้งเดิม สามารถใช้เป็นเหตุอ้างยกเว้นความรับผิด ตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาได้ หากพิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ในขอบเขต กฎ กติกา หรือจารีตประเพณีท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น กรณีการทำไร่หมุนเวียนซึ่งถือเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

(๕) การดำเนินการใด ๆ ของหน่วยงานรัฐ อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใด

กำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ของหน่วยงานรัฐ อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวกับชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ ให้ทำคำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ โดยจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว จัดให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ หรือการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน กำหนดมาตรการเยียวยาผลกระทบที่เกิด หรืออาจเกิดจาก

/การดำเนินการ...

การดำเนินการ แล้วแต่กรณี และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชน และกำหนด มาตรการเยียวยาผลกระทบที่เกิด หรืออาจเกิดจากการดำเนินการ

(๖) กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่เดิมที่มีอยู่ ในปัจจุบันในการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จัดทำรายงานเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา รวมทั้งต้องเผยแพร่ผลการติดตามตรวจสอบดังกล่าวต่อสาธารณชน

๓.๘ การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท

กำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท ทั้งในกรณีข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับชุมชน ชุมชน กับบุคคล และชุมชนกับหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทก่อน จะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล อย่างไรก็ตาม กระบวนการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทจะต้องอยู่บน พื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน และกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็น การจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบด้วยประการอื่น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับ กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยมุ่งเน้นการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นทางเลือก แทนการใช้กระบวนการในชั้นศาล ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน โดยที่ผลของการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทนั้น ให้ทำเป็นสัญญาและมีผลในทางกฎหมาย รวมทั้งให้ข้อพิพาทระงับสิ้นไป

๓.๙ คณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชน

(๑) องค์ประกอบ

กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยสิทธิชุมชน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานกรรมการปฏิรูป กฎหมาย และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและ ประสบการณ์เกี่ยวกับสิทธิชุมชนเป็นที่ประจักษ์จำนวนสี่คน โดยต้องคำนึงถึงความเสมอภาคระหว่างเพศด้วย และ เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ให้กรรมการทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกรรมการเป็นประธาน กรรมการคนหนึ่ง และรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

(๒) อำนาจหน้าที่

กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติตาม พระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้คำปรึกษากับหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกรณีที่มีข้อสงสัยว่ากฎหมาย กฎ หรือคำสั่งหนึ่งคำสั่งใด ได้กำหนดมาตรการที่เป็นหลักประกันสิทธิของชุมชน

/ชุมชนท้องถิ่น...

ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ โดยกำหนดให้ทำ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นหนังสือ ระบุเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนที่วินิจฉัย และ บุคคลทั่วไปอาจขอคัดสำเนาได้ ในกรณีปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากการตีความกฎหมายนี้แตกต่างหรือขัดแย้งกัน ให้หน่วยงานรัฐ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือหน่วยงานอื่นใดที่เกี่ยวข้อง สามารถยื่นคำร้อง ต่อคณะกรรมการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด นอกจากนั้นคณะกรรมการอาจหยิบ ยกเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาพิจารณาเองก็ได้ โดยความเห็น หรือข้อเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้ เป็นไปตามนั้น

(๓) เลขานุการ

กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

๓.๑๐ การทบทวนกฎหมาย

กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ให้มีการทบทวนกฎหมาย โดยเมื่อครบกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมายพิจารณาทบทวนว่าสมควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมาย ว่าด้วยสิทธิชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณา



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน

เหตุผล

โดยที่ชุมชนมีสิทธิในการปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายสิทธิชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสถานภาพและสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน กลไกการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิชุมชน การวินิจฉัยการใช้สิทธิชุมชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติสิทธิชุมชน

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกัน

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หรือท้องถิ่น

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หรือท้องถิ่น โดยยังคงดำรงวิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมหรือแบบพื้นบ้านสืบทอดกันมา

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการใช้สิทธิชุมชน

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นผู้ทรงสิทธิเช่นเดียวกับนิติบุคคล

มาตรา ๖ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

บทบัญญัติตามกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่ขัดหรือแย้งหรือต่ำกว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ในกรณี ที่กฎหมาย กฎ หรือคำสั่งใดที่กำหนดมาตรการที่เป็นหลักประกันสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป

มาตรา ๗ สิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น หรือสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่รับรองไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำอื่นใด เพื่อเป็นการส่งเสริม คุ้มครอง และสนับสนุนการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับแก่การใช้สิทธิชุมชนใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามหลัก เจ้าของรวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หมวด ๒

สิทธิชุมชน

มาตรา ๙ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิดังต่อไปนี้

- (๑) สิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ
- (๒) สิทธิในการจัดการ หรือมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๓) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี
- (๔) สิทธิในการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา และวัฒนธรรม
- (๕) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับชุมชน
- (๖) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐอันมีผล หรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของชุมชน
- (๗) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว
- (๘) สิทธิในการที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐ
- (๙) สิทธิอื่นที่จำเป็นหรือเกี่ยวเนื่องกับชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

มาตรา ๑๐ นอกเหนือจากสิทธิซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา ๙ ให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการครอบครองเป็นเจ้าของ หรือใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรในอาณาบริเวณที่ใช้ เคยใช้ หรือได้รับตามจารีตประเพณี รวมทั้งสิทธิในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม

ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการใช้สิทธิตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๓

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน

มาตรา ๑๑ บรรดา กฎ ระเบียบหรือข้อตกลงของชุมชนเกี่ยวกับสิทธิชุมชนให้มีผลบังคับใช้ได้

มาตรา ๑๒ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับรอง คัดกรอง ส่งเสริม และสนับสนุน ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการใช้สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ ในการรับรอง คัดกรอง ส่งเสริม และสนับสนุน ให้เป็นไปตามที่หน่วยงานนั้นกำหนด โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นด้วย

มาตรา ๑๔ การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จัดทำคำขอและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยแผนอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) แผนที่และข้อมูลแสดงขอบเขตของทรัพยากรซึ่งชุมชนขอใช้สิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ

(๒) กฎ ระเบียบหรือข้อตกลงของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๓) มาตรการส่งเสริม และควบคุมให้เป็นสมาชิกชุมชน ซึ่งปฏิบัติตาม (๒)

(๔) การระงับข้อพิพาทในหมู่สมาชิก

(๕) การติดตามประเมินความยั่งยืนของรูปแบบการใช้ประโยชน์ และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร

ให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ยื่นคำขอและแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามวรรคหนึ่ง ต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อได้รับคำขอและแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคก่อน ดำเนินการตามคำขอโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๑๕ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดกฎ ระเบียบ หรือประกาศให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใด ที่มีความประสงค์จะใช้สิทธิในการจัดการหรือมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

มาตรา ๑๖ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนมา ยาวนานตามวิถี กติกา ข้อตกลงตามประเพณีของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้เป็นเหตุอ้างยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาได้ หากพิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ในขอบเขต กฎ กติกา หรือจารีตประเพณีท้องถิ่นดั้งเดิม

มาตรา ๑๗ การดำเนินการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพชีวิต สุขภาพ วิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอม จากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือต้องมีการดำเนินการชดเชย เยียวยาอย่างเป็นธรรม

หลักเกณฑ์และวิธีการชดเชย เยียวยาอย่างเป็นธรรมให้เป็นไปตามประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ การดำเนินการใด ๆ อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวกับชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่อย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ทำคำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ

(๒) จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

(๓) จัดให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ หรือการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน กำหนดมาตรการเยียวยาผลกระทบที่เกิด หรืออาจเกิดจากการดำเนินการ แล้วแต่กรณี

(๔) กำหนดมาตรการเยียวยาผลกระทบที่เกิดหรืออาจเกิดจากการดำเนินการนั้น

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้จัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

หมวด ๔

การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

มาตรา ๒๐ เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทระหว่างชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ด้วยกันเอง หรือระหว่างชุมชนกับบุคคล เกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คู่พิพาทตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อระงับข้อพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ในกรณีที่ตั้งผู้ไกล่เกลี่ยหลายคนให้ผู้ไกล่เกลี่ยดังกล่าวร่วมกันตั้งผู้ไกล่เกลี่ยอีกคนหนึ่งเป็นประธาน คณะผู้ไกล่เกลี่ย

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่ชุมชนเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ให้คู่พิพาทมีสิทธิตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจำนวนฝ่ายละเท่ากัน และให้ผู้ไกล่เกลี่ยดังกล่าวร่วมกันตั้งผู้ไกล่เกลี่ยอีกคนหนึ่งเป็นประธาน คณะผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

มาตรา ๒๒ การไกล่เกลี่ยตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน และต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็นการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบด้วยประการอื่น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ย ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๓ การดำเนินการหรือการทำข้อตกลงใด ๆ ในการไกล่เกลี่ยตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ ให้ทำเป็นสัญญาและมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย หรือเป็นผลให้ข้อพิพาทระงับสิ้นไป

หมวด ๕

คณะกรรมการวินิจฉัยการใช้สิทธิชุมชน

มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยการใช้สิทธิชุมชน” ประกอบด้วย

- (๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๒) ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- (๓) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการตาม (๑) (๒) และ (๓) ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับสิทธิชุมชนเป็นที่ประจักษ์ จำนวนสี่คน โดยต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ระหว่างเพศ

เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ให้กรรมการทั้งหมดประชุมร่วมกัน เพื่อคัดเลือกกรรมการ เป็นประธานกรรมการคนหนึ่ง และรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๒๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๔ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง

มาตรา ๒๖ การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๔ (๔) ให้ใช้วิธีรับสมัครจากผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการรับสมัครและการคัดเลือกให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด

มาตรา ๒๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา

ถ้ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๖ และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการคัดเลือกใหม่ มีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับ ระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้คัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน

มาตรา ๒๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๒๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้

(๔) เสนอแนะในการออกกฎ กระทรวง หรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความ เหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๖) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ความเห็นหรือข้อเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

มาตรา ๓๐ ในกรณีปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากการตีความกฎหมายนี้แตกต่างหรือขัดแย้งกัน ให้หน่วยงานรัฐ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือหน่วยงานอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

คณะกรรมการอาจหยิบยกเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมา พิจารณาเองก็ได้

มาตรา ๓๑ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ทำเป็นหนังสือ ระบุเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อ กรรมการทุกคนที่วินิจฉัย และบุคคลทั่วไปอาจขอคัดสำเนาได้ตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกกระเบียบเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ การพิจารณาและวินิจฉัย ของคณะกรรมการ และการอื่นที่จำเป็นเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๒ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการและเลขานุการกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกา

มาตรา ๓๔ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการ และให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามที่คณะกรรมการกำหนด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๕ เมื่อครบกำหนดห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พิจารณาทบทวนว่าสมควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัตินี้ โดยต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรีน

ภาคผนวก ค

ข้อเสนอการจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น
จังหวัดชายแดนภาคใต้

รายงานข้อเสนอเรื่อง การจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ สถานการณ์ไฟใต้

นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนกองพันทหารพัฒนาที่ค่ายปิเหล็ง อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส เมื่อคืนวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา สถานการณ์ความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง เกิดเหตุรุนแรงขึ้นทุกวัน ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบิดในที่สาธารณะ ระเบิดโจมตีเจ้าหน้าที่รัฐ การโจมตีฐานที่ตั้งทหารตำรวจหรือกองกำลังอาสาสมัคร การปะทะกันด้วยกองกำลังอาวุธในการปราบปราม จับกุมและการปิดล้อมตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการสังหารประชาชนผู้บริสุทธิ์ ขณะนี้สามารถกล่าวได้ว่าชุมชนท้องถิ่นทุกหน่วยทางสังคมและทุกหน่วยการปกครองต่างได้รับผลกระทบกันโดยถ้วนหน้า

ในภาพรวมผู้คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีชีวิตอยู่ในความเสียหายทุกวัน ไม่รู้ว่าเมื่อไรเหตุการณ์จะเกิดขึ้นกับตัวเอง ครอบครัวหรือชุมชน จากเดือนมกราคม ๒๕๔๗ ถึง ธันวาคม ๒๕๕๗^๑ มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นทั้งสิ้น ๑๔,๖๘๘ เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต ๖,๒๘๖ ราย มีผู้บาดเจ็บ ๑๑,๓๖๖ ราย ผู้เสียชีวิตเฉลี่ย ๕๗๑ ราย/ปี ร้อยละ ๕๙ เป็นชาวมุสลิม และร้อยละ ๓๘ เป็นชาวพุทธ ผู้บาดเจ็บร้อยละ ๓๒ เป็นมุสลิมและร้อยละ ๖๐ เป็นคนพุทธ ราษฎรหรือคนธรรมดาสามัญตกเป็นเหยื่อความรุนแรงมากที่สุด คือ ร้อยละ ๕๐ ส่วนทหารตำรวจมีเพียงร้อยละ ๑๓ เท่านั้น มีเด็กกำพร้าจากเหตุการณ์ ๔,๗๐๐ คน และหญิงหม้าย ๒,๒๐๐ คน มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานออกไปของชาวพุทธร้อยละ ๓๐ ส่วนมุสลิมมีร้อยละ ๑๐ ของประชากร

ที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า ๑๕ ปี พบว่า มีเด็กและเยาวชน เสียชีวิตสะสมทั้งสิ้น ๘๑ คน เป็นกลุ่มเด็กที่นับถือศาสนาพุทธ จำนวน ๒๐ คน และ กลุ่มเด็กที่นับถือศาสนาอิสลาม จำนวน ๖๐ คน และมีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งสิ้น ๔๔๕ คน เป็นกลุ่มเด็กที่นับถือศาสนาพุทธ จำนวน ๑๕๖ คน และ กลุ่มเด็กที่นับถือศาสนาอิสลาม จำนวน ๒๘๙ คน โดยปีที่มีจำนวนการเสียชีวิตสูงสุด คือ ปี ๒๕๕๐ จำนวน ๒๑ คน และ ปี ๒๕๔๗ เป็นปีที่ไม่มีเด็กและเยาวชนเสียชีวิต ในปี ๒๕๕๐ มีเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการบาดเจ็บสูงสุด จำนวน ๕๕ คน และปีที่มีการบาดเจ็บน้อยที่สุดคือ ปี ๒๕๔๗ จำนวน ๑๗ คน

มีคดีความมั่นคงรวมทั้งสิ้น ๘,๑๙๘ คดี ในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ ๒๔ ที่รู้ตัวผู้ก่อเหตุ จับกุมได้ ๑,๓๘๕ คดี (ร้อยละ ๑๗) มีการส่งฟ้อง ๑,๖๔๑ คดี (ร้อยละ ๒๐) พิพากษาลงโทษร้อยละ ๕๕ (๒๔๓) คน และยกฟ้องร้อยละ ๔๕ (๒๔๑) คน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกชุมชนที่อยู่ในสมรภูมิสู้รบระหว่าง ๒ ฝ่าย ที่ต่างก็ใช้วิถีความรุนแรงและอาวุธในการต่อสู้เพื่อบรรลุอุดมการณ์และภารกิจของตน ฝ่ายแรก คือ ผู้ก่อการที่มุ่งใช้ความรุนแรงแสดงความไม่พอใจต่อการปกครอง ต้องการประท้วงรัฐบาลและใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุผลทางการเมืองตามความเชื่อและอุดมการณ์ของตน ปลายทางมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจการปกครองในพื้นที่เสียใหม่ โดยมีข้อเรียกร้องสูงสุดถึงขั้นกอบกู้เอกราชหรือแบ่งแยกดินแดนออกไป ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นเป้าหมายที่คนทั่วไปคิดว่ายุ่งห่างไกลและยากที่จะเป็นไปได้ แต่การเคลื่อนไหวปฏิบัติการในช่วงที่ผ่านมาก็นับว่าได้สร้างผลกระทบที่รุนแรงเป็นอย่างมาก อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ทหาร ตำรวจ และฝ่ายความมั่นคง ซึ่งเป็นฝ่ายที่ก็ใช้ความรุนแรงเข้าปราบปรามการก่อความไม่สงบ โดยมีกฎหมายที่เป็นทั้งความชอบธรรมและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

^๑ สุภาภรณ์ พันสนาชี และคณะ สรุปลสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประจำปี ๒๕๕๗: ปีที่มีจำนวนเหตุการณ์น้อยที่สุดในรอบ ๑๑ ปี คณะทำงานฐานข้อมูลเหตุการณ์ชายแดนใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาแทรกซ้อนจากขบวนการยาเสพติด และการค้าของเถื่อนซึ่งเป็นองค์การอาชญากรรม รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่คอยผสมโรงและซ้ำเติมสถานการณ์ให้ยิ่งเลวร้าย สวัสดิภาพของประชาชนทั้งชีวิต และทรัพย์สินจึงเสี่ยงต่อผลกระทบจากความรุนแรงในทุกขณะ

ผลจากความรุนแรงดังกล่าวกระทบโดยตรงต่อข้าราชการและนักพัฒนาภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากรครุภัณฑ์วัยชีวิตที่ตกเป็นเป้าหมายการทำลายในเชิงสัญลักษณ์เพื่อบรรลุผลทางการเมืองของฝ่ายขบวนการ รวมทั้งข้าราชการสายอื่น ๆ ที่ทำงานคาบเกี่ยวสัมพันธ์กับฝ่ายความมั่นคงก็โดนด้วย จึงทำให้โครงการพัฒนาของ กระทรวงต่าง ๆ ไม่สามารถลงสู่ชาวบ้านได้ เพราะเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไม่ได้ งบประมาณของรัฐบาลปีละนับหมื่นล้านบาทต้องใช่วิธีหวานโพรยลงไปหรือไม่ก็ถูกใช้เสริมในการทำงานความมั่นคง การพัฒนาจริงไม่เกิด การจ้างงานไม่มี การก่อการร้ายไม่หยุด ซื่อใจชาวบ้านก็ไม่ได้ วงจรการพัฒนาและการใช้งบประมาณแผ่นดินจึงวนเวียนอยู่อย่างนี้

ในด้านนักพัฒนาเอกชนก็ได้รับผลกระทบหนักเช่นกัน เพราะการปฏิบัติงานและการเดินทางในพื้นที่เต็มไปด้วยอันตราย ผู้ปฏิบัติงานภาคประชาสังคม อาสาสมัคร ผู้นำชุมชนและประชาชนชาวบ้าน หลายต่อหลายชีวิตต้องสูญเสียไปในความรุนแรง เสียงที่จะถูกตั้งข้อสงสัยหรือหมายหัวจากทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ก่อการได้ตลอดเวลา

แม้ความไม่สงบรายวันจะทำให้ทั้งคนไทยพุทธและคนไทยมุสลิมได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงพอ ๆ กัน แต่การปฏิบัติการที่มุ่งเป้าหมายเชิงสัญลักษณ์ของฝ่ายก่อการได้ทำให้เกิดความหวาดระแวงระหว่งกันในสังคมชุมชนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งระหว่างประชาชนกับประชาชน ข้าราชการกับชาวบ้านและระหว่างชุมชนต่างศาสนา

แม้สำหรับชุมชนศาสนาเดียวกันก็เกิดความหวาดระแวงขึ้นในหมู่เพื่อนบ้าน ใ้วางใจใครได้ยากเพราะต้องตกอยู่ในสภาพ “ขวากินยา ข้ายก็โจร” หมายถึงว่า เวลาที่เจ้าหน้าที่เข้าไปหาชาวบ้านเพื่อซักถามข้อมูลความเคลื่อนไหว เมื่อเจ้าหน้าที่ออกไป ฝ่ายขบวนการก็เพ่งเล็งประชาชนว่าเป็นสาย ชุมชนอยู่ในสถานะที่วางตัวลำบากอย่างยิ่ง

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การฆ่า การเผาและการวางระเบิดเป็นเหตุการณ์ประจำวันที่ประจักษ์ต่อผู้คนทุกเพศทุกวัย ทั้งในพื้นที่และสังคมไทยทั่วประเทศได้ถูกเผยแพร่ผ่านระบบข่าวด่วนทางสื่อมวลชนทุกแขนงวันละหลายเวลา สิ่งเหล่านี้ได้สร้างค่านิยมของชาวบ้านในการใช้ความรุนแรงตัดสินปัญหา ทั้งปัญหาสามัญง่าย ๆ หรือปัญหาที่ใหญ่ขึ้นมา เนื่องจากมีการซึมซับเข้าไปในวิถีคิดและจิตสำนึกของผู้คน ทำให้มีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรงอยู่ร่ำไป

ศาลเตี้ยจึงเกิดขึ้นอย่างมากมาย ผู้ถืออาวุธทั้งสองฝ่ายอาจตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่าใช้ศาลเตี้ยได้พอ ๆ กัน นอกจากนั้นขบวนการยาเสพติด ค้าของเถื่อน ทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการทะเลาะวิวาทในเรื่องทั่วไปก็อาจนำมาซึ่งการเช่นฆ่าประหัตประหารกัน แล้วโยนบาปให้กับสถานการณ์ไฟใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่อำนาจรัฐอ่อนกำลัง ไม่สามารถควบคุมบังคับใช้กฎหมายได้ตามปกติเรื่องเหล่านี้ก็ยิ่งเกิดได้ง่ายขึ้น

เหล่านี้คือ ภาพโดยรวมของชุมชนท้องถิ่นชายแดนใต้ในวันนี้ เป็นสภาพชุมชนที่ตั้งอยู่บนกองเพลิงและเป็นทุกข์ภาวะอย่างยิ่ง

ตัวเลขเหล่านี้มีชีวิต มีความหมายต่อผู้คนอีกมากมาย ความโกรธแค้นและความทะยานอยากความสิ้นหวัง และความไฝ่ฝัน ความท้อถอยและความฮึกเหิม ความเกลียดชังและความรัก ฯลฯ ต่างผสมปนเปออยู่ในชีวิตที่ร่วมทุกข์ร่วมสุขบนผืนแผ่นดินแห่งนี้

๑.๒ ผลกระทบต่อชุมชน

สถานการณ์ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างกับประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิต

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ : สถานการณ์ความรุนแรงทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้สูญเสียโอกาสการพัฒนา ทั้งที่มีแหล่งทรัพยากรด้านการเกษตรและประมง มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวทั้งการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและ การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจในพื้นที่ซบเซา การลงทุนมีน้อยมาก

จากข้อมูลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) พบว่า ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๒ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในภาวะทรุดต่ำลง โดยมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๑.๔ ต่อปีเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าอัตราการขยายตัวในช่วงก่อนเหตุการณ์ความไม่สงบ ในปี ๒๕๔๕-๒๕๔๖ ที่มีระดับเฉลี่ยกว่าร้อยละ ๖.๐ ต่อปี ขณะที่ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจขยายตัวในระดับคงที่ คือ ร้อยละ ๒.๑ ต่อปี

นอกจากนี้ ในแง่การลงทุนพบว่าแม้จะมีมาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการบรรเทาผลกระทบผู้ประกอบการ แต่ก็ยังไม่สามารถจูงใจให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ได้เท่าที่ควร โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในปี ๒๕๔๗-๒๕๕๒ มีจำนวนน้อยมากเฉลี่ยปีละ ๑-๒ โครงการ และเป็นโครงการที่มีขนาดเงินลงทุนไม่เกิน ๒๐๐ ล้านบาท^๖

ผลกระทบทางสังคม พบว่า สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทำให้เกิดสภาพสังคมที่เต็มไปด้วยความหวาดระแวง ทั้งระหว่างรัฐกับประชาชน ระหว่างผู้นับถือศาสนาพุทธกับมุสลิม ส่งผลต่อเนื้อทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมลดลงซึ่งยิ่งทำให้ช่องว่างระหว่างกันยิ่งมากขึ้น

ในด้านหนึ่ง การที่ศาสนาถูกใช้เป็นเครื่องมือการสร้างความแตกแยก แยกต่างระหว่างผู้นับถือพุทธกับมุสลิม ก็เริ่มเห็นผลในหลายเรื่อง เช่น การร่วมงานตามวัฒนธรรมระหว่างกันลดลง เกิดการแยกกันเรียนของเด็กประถมระหว่างเด็กพุทธและเด็กมุสลิม ซึ่งยิ่งจะทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างคนพุทธและมุสลิมในพื้นที่ยิ่งเปราะบางมากยิ่งขึ้น

และที่สำคัญสถานการณ์ความรุนแรงทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงทางอ้อมจำนวนมาก มีครอบครัวที่ต้องสูญเสียสมาชิกหรือได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก

การสืบสวนจับกุมผู้ก่อเหตุรุนแรงทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบในวงกว้าง พบว่ามีผู้ถูกจับกุมคุมขังดำเนินคดีโดยไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนและถูกปล่อยตัวในภายหลังจำนวนมาก ซึ่งข้อมูลจากศูนย์ทนายความมุสลิมตั้งแต่ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๖ พบว่ามีผู้ที่พ้นจากคดีความมั่นคงโดยศาลยกฟ้องถึงร้อยละ ๗๕.๖^๗ หรือผู้ที่ถูกออกหมาย พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ต้องเฝ้าระวังซึ่งถูกเรียกให้มารายงานตัวกับเจ้าหน้าที่หรือถูกเรียกไปรับการอบรมปรับทัศนคติ จากข้อมูลปี ๒๕๔๗ - กันยายน ๒๕๕๗ มีผู้ถูกออกหมาย พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ทั้งสิ้น ๕,๔๖๙ คน^๘ คนเหล่านี้ต้องสูญเสียโอกาสในชีวิตและส่งผลกระทบต่อครอบครัวอย่างมาก กระบวนการสืบสวนจับกุมดังกล่าวนอกจากได้ผลน้อยในทางกลับกันเป็นการสร้างแนวร่วมมุกกลับ เพราะทำให้คนเหล่านี้และครอบครัวรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม เกิดความคับแค้น ไม้ไว้วางใจรัฐ

ผลกระทบต่อวิถีชีวิต : ความหวาดกลัวต่อความรุนแรงทำให้คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตหลายอย่าง ในแง่การประกอบอาชีพทำได้ยากลำบากขึ้น ต้องเปลี่ยนเวลากิจวัตรจากช่วงเช้ามีดมาเป็นช่วงสายทำให้ได้ผลผลิตลดลง การประกอบพิธีทางศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม ก็ต้องเปลี่ยนมาทำช่วง

^๖ สุพิชฌาย์ รัตนะ. รายงานพิเศษ : ๙ ปี ไฟใต้ ฝันร้ายเศรษฐกิจชายแดน. Komchadluek.net. ๑๕ ก.ย.๒๕๕๕

^๗ มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม, " สถิติคดีความมั่นคงที่มีคำพิพากษา และเรื่องราวเรียน พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๖.",

<<http://www.facebook.com/media/set/?set=a.๓๐๗๘๑๘๕๖๙๒๗๐๓๗๘.๘๖๐๔๒.๑๔๘๘๘๘๓๗๔๑๘๓๐๕๒๙&type=๓> >

<<http://www.facebook.com/media/set/?set=a.๔๙๔๑๔๐๕๑๗๓๐๔๘๔๘.๑๒๖๑๘๒.๑๔๘๘๘๘๓๗๔๑๘๓๐๕๒๙&type=๓> >

(สืบค้นเมื่อ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗).

^๘ ชาวไทยรัฐนิวส์ โชนั, "สถิติจำนวนผู้โดนคดีความมั่นคงตั้งแต่ปี ๒๕๔๗- ๒๕๕๗ จากศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้", (ไทยรัฐนิวส์ทีวีวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ ออกอากาศเวลา ๑๙.๔๕ น.), < [http:// www.thairath.co.th.](http://www.thairath.co.th.)> (สืบค้นเมื่อ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๗)

กลางวัน ผลกระทบเรื่องความไม่ปลอดภัยเกิดกับคนพุทธในพื้นที่ค่อนข้างมากทำให้มีคนพุทธย้ายออกนอกพื้นที่เป็นจำนวนมาก พบว่าหลังเกิดเหตุความไม่สงบตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ ประชากรชาวไทยพุทธที่เคยมีอยู่ร้อยละ ๒๐ ลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๗^๕

๑.๓ งบประมาณที่ใช้ในการแก้ปัญหา

รัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ ด้วยความพยายามสนับสนุนงบประมาณลงไปทั้งในเรื่องของความมั่นคง การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยนับแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๘ มีการใช้งบประมาณแล้วถึง ๒๓๔,๐๖๗ ล้านบาท^๖

อย่างไรก็ตามการใช้นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ และการดำเนินการทางทหารถือว่ายังไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ จากการศึกษาในปี ๒๕๕๓ พบว่า แม้จะมีการทุ่มงบประมาณให้กับโครงการพัฒนาพิเศษจำนวนมาก และแม้จะมีระดับความต้องการความช่วยเหลือจากรัฐในระดับที่สูง และมีเสียงตอบรับเป็นอย่างดีต่อโครงการระยะสั้น อย่างเช่น โครงการจ้างงาน ๔,๕๐๐ บาทและโครงการบัณฑิตอาสาสมัคร รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเส้นทางคมนาคม แต่ปรากฏว่าโครงการเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้หรือการลดความยากจน

โครงการของรัฐยังคงขาดการสนับสนุนในเชิงการสร้างศักยภาพของผู้คน ในขณะที่ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ได้อย่างเต็มที่^๗ นอกจากนี้ ยังมีเสียงสะท้อนถึงการรั่วไหลของงบประมาณและความไม่โปร่งใสของงานพัฒนาในพื้นที่เพราะต้องผ่านระบบราชการซึ่งมีผู้ดำเนินการหลายทอด และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง^๘

๑.๔ ข้อจำกัดโครงการพัฒนาภาคใต้

ข้อจำกัดงานพัฒนาภาครัฐ :

รัฐบาลได้ทุ่มทรัพยากรงบประมาณในแต่ละปีกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหการบริหารและการพัฒนาในสถานการณ์พิเศษของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค อัตราการเจริญเติบโตเศรษฐกิจของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการขยายตัวในอัตราที่ลดน้อยลงจากก่อนปี ๒๕๔๗ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ขยายตัวในระดับคงที่ประมาณปีละ ๒% ซึ่งสอดคล้องกับการใช้จ่ายงบประมาณทางการทหารและแผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เพิ่มขึ้นทุกปี

นอกจากนี้ จากงานวิจัยโครงสร้างเศรษฐกิจภาคใต้ ผลผลิตภาคการเกษตรจากที่เคยขยายตัวในระดับสูงกลับขยายตัวอยู่ในระดับต่ำสลับกับการหดตัวหรือการเติบโตในอัตราลบ แต่ภาคเศรษฐกิจที่ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องก็คือ “*สาขานอกภาคเกษตร*” ซึ่งก็หมายความว่าส่วนใหญ่ของกิจกรรมในภาครัฐหรือรายจ่ายการบริหารราชการแผ่นดิน^๙

^๕ ThaiPBS News. รายงานพิเศษ “ชาวไทยพุทธบริเวณย่านการค้า ต.โต๊ะเต็ง นราธิวาส ย้ายออกนอกพื้นที่”. ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖.

^๖ ทีมข่าวอิศรา. เจาะสถิติ ๑๑ ด้านในวาระ ๑๑ ปีไฟใต้ ๑๑ ปีล้นปริ่ม. ๓ มกราคม ๒๕๕๘.

^๗ ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. ความจริงที่คุณไม่อาจฟัง: ความขัดแย้งที่รุนแรงในชายแดนใต้/ปาตานีกับทศวรรษของความเป็นจริงที่สับสนกดดันและการหาทางออกอันไม่แน่นอน. สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้. ๒๕๕๗.

^๘ ประทีป หมวกสกุลและคณะ. โครงการวิจัยและประเมินผลแผนปฏิบัติงานการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๕ : พื้นที่จังหวัดนราธิวาส. มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์. ๒๕๕๖.

^๙ ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. เมื่อก้าวข้ามหนึ่งร้อยเดือนของสถานการณ์จังหวัดชายแดนใต้: เรากำลังจะไปทางไหน? สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มอ. ปัตตานี. ๒๕๕๕. สืบค้นจาก deepsouthwatch.org

อาจกล่าวได้ว่า การที่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังรักษาระดับการขยายตัวอยู่ได้เล็กน้อยและไม่ถึงกับอยู่ในภาวะภาวะชะงักงันหรือล่มลงจากสถานการณ์ความไม่สงบ เป็นเพราะการมีรายจ่ายภาครัฐพุงไว้

ดังนั้น ผลที่ตามมาอีกก็คือ แม้เศรษฐกิจจะยังอยู่ในสถานการณ์ที่คงขยายตัวได้ แต่ผลลัพธ์ในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพคุณภาพชีวิตไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะพื้นฐานเศรษฐกิจหลักหรือโครงสร้างการผลิตที่แท้จริงในการผลิตการเกษตรไม่ได้ขยายตัวไปด้วย

นอกจากนี้ นับตั้งแต่เหตุการณ์ความไม่สงบในปี ๒๕๔๗ แม้จะมีโครงการพัฒนาเข้าไปในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมาก แต่จะเห็นว่าจำนวนคนจนกลับเพิ่มขึ้นและประสบปัญหาขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ จำนวนคนจนในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดน ภาคใต้เพิ่มขึ้นจาก ๒.๖๓ แสนคน ในปี ๒๕๔๗ เป็น ๓.๐๘ แสนคน ในปี ๒๕๕๐ หรือเพิ่มจาก สัดส่วนร้อยละ ๑๔.๘ เป็น ๑๖.๙ ของประชากร^{๑๐}

การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรัฐ ทำควบคู่ในสองมิติคือ ด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา ซึ่งให้น้ำหนักมากน้อยต่างกันไปในแต่ละรัฐบาล การทำงานพัฒนาของรัฐมุ่งหวังเพื่อการเข้าถึง การได้รับการยอมรับและความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก โดยเฉพาะการทำงานพัฒนาของหน่วยงานความมั่นคง ได้แก่ทหาร ตำรวจ

ข้อมูลจากโครงการวิจัยประเมินผลแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ.๒๕๕๕ ชี้ให้เห็นว่ากิจกรรม/โครงการพัฒนาของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีความคุ้มค่า ไม่มีประโยชน์และไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่^{๑๑}

นอกจากนี้ การทุ่มงบประมาณพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถึง ๒๓๔,๐๖๗ ล้านบาทในช่วงเวลา ๑๑ ปี ก็ไม่ได้พัฒนาฐานทางเศรษฐกิจของคนในพื้นที่อย่างที่ควรเป็น โดยพบว่าเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการขยายตัวเพียงเล็กน้อย

แม้ในภายหลังนโยบายรัฐจะหันมาให้ความสำคัญกับงานพัฒนามากขึ้น เพราะหวังสร้างการยอมรับและเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ จึงมีโครงการพัฒนาพิเศษต่างๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับหมู่บ้านจังหวัดชายแดนภาคใต้(พนม.) โครงการพัฒนาชุมชนสันติสุขตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พนพ.) โครงการบัณฑิตอาสาสมัครพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้ยั่งยืนและแก้ไขปัญหาการว่างงาน (บัณฑิตอาสาพัฒนามาตุภูมิ) ซึ่งแม้จะดำเนินงานมาหลายปี แต่โดยภาพรวมยังได้รับการตอบรับจากประชาชนในฐานะของ *สิ่งที่ได้เปล่า* ยังไม่สามารถสร้างผลกระทบในเชิงการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนได้เท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๒ ธนาคารโลกได้สนับสนุนให้กลุ่มผู้แทนจากกลุ่มสถาบันการศึกษา จุฬาลงกรณ์ธรรมศาสตร์และมหิดล ทำการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งและงานพัฒนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้^{๑๒} มีข้อค้นพบสำคัญ คือ การสนับสนุนโครงการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่ง ต่อการช่วยสร้างสรรค์พื้นที่ในการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการทำงานที่เป็นประโยชน์สาธารณะร่วมกัน แต่ที่ผ่านมา โครงการพัฒนาของรัฐจำนวนมากที่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก ๑) มุ่งเน้นงานพัฒนาเพื่อตอบโจทย์ความมั่นคง ๒) หน่วยงานรัฐที่ทำงานพัฒนาในพื้นที่ลงพื้นที่ไม่ได้ ไม่สามารถทำงานเข้าถึงประชาชนได้ ๓) ยังขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและไม่ได้ตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ๔) กลุ่มที่รับประโยชน์จริงๆ จาก

^{๑๐} สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๕.

^{๑๑} โครงการวิจัยประเมินผลแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ.๒๕๕๕ : พื้นที่จังหวัดนราธิวาส

^{๑๒} Worldbank. Gender Needs Assessment in Conflict-Affected Areas in Thailand's Southernmost Provinces.

โครงการรัฐ ส่วนใหญ่จำกัดอยู่ในวงผู้นำทางการ ๕) โครงการของรัฐ ไม่มีการติดตามสนับสนุนและประเมินผลอย่างจริงจังต่อเนื่อง และ ๖) การเมืองทำให้เกิดการแบ่งขั้ว แยกฝ่าย ต่างก็ใช้ประโยชน์จากชุมชน

นอกจากนี้ยังเกิดข้อสงสัยต่อความโปร่งใสในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐและของผู้นำชุมชนเอง ทำให้การทำงานพัฒนาซึ่งน่าจะสร้างการยอมรับในภาครัฐกลับกลายเป็นการเพิ่มความไม่เชื่อมั่นต่อความจริงใจของรัฐมากยิ่งขึ้นเพราะเชื่อว่าสิ่งที่รัฐทำไปทั้งหมดเพื่อหาผลประโยชน์จากสถานการณ์

ข้อจำกัดงานพัฒนาองค์กรภาคสังคม:

นับแต่ปี ๒๕๔๗ กลุ่มองค์กรภาคสังคม ทั้งภาคประชาสังคม NGOs จากภายในและจากนอกพื้นที่ องค์กรชุมชน เริ่มมีบทบาทมากขึ้นกับการดำเนินการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการสนับสนุนการเสริมสร้างสันติภาพ แม้้องค์กรภาคสังคมจะได้รับการยอมรับและเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่าภาครัฐ มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายการทำงานพัฒนาและงานวิชาการ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดมากมายที่ทำให้ทำงานได้ในวงจำกัดและไม่ต่อเนื่องเท่าที่ควร ทั้งการยอมรับในบทบาทและการสนับสนุนจากภาครัฐ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า องค์กรประชาสังคมในพื้นที่ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะมีบทบาทในการสนับสนุนงานพัฒนา การสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย และการเสริมสร้างสันติภาพได้

๑.๕ ข้อเสนอในการจัดตั้งกลไกในการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑. ความจำเป็นขององค์กร “กึ่งราชการ”

จากข้อจำกัดของหน่วยงานราชการ/ข้าราชการในการดำเนินงานพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ไม่สามารถลงพื้นที่ได้และตกเป็นเป้าหมายการทำร้าย รวมทั้งองค์กรรัฐแบบกึ่งราชการ ที่เรียกว่าองค์กรมหาชนหรือหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) สามารถดำเนินการได้อย่างยืดหยุ่น และเข้าถึงประชาชนได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานกับชุมชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งกลุ่มประชาชนเป้าหมายที่เข้าถึงยาก

๒. ความจำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรมหาชน

ดังที่ทราบอยู่แล้วว่า องค์กรมหาชน เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมีได้ค่ากำไรจากการบริการ มีวัฒนธรรมองค์กรเหมือนภาคธุรกิจ ที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมีอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ (Bureaucratic model)

องค์กรมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน ออกแบบไว้เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มี หรือภาครัฐต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรมหาชนได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งสามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งได้ ๓ ประการ คือ^{๑๓}

(๑) เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

^{๑๓} วิกิพีเดีย

(๒) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) การจัดตั้งหน่วยบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนั้น องค์กรนี้จะมีลักษณะการทำงานแนวใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีความพร้อมต่อการยกเลิกหรือยุบได้อย่างทันที หากไม่สามารถแสดงให้เห็นผลการทำงานที่คุ้มค่าได้ จึงเป็นเสนอให้เป็นการออกกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาตามฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยไม่ใช้วิธีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีกระบวนการทำงานที่ต้องใช้เวลามาก

๓. สถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยเหตุที่การดำรงอยู่ของลักษณะทางสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีมิติทางด้านประวัติศาสตร์ ศาสนา และชาติพันธุ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ต้องการแนวคิดและแนวทางปฏิบัติเพื่อการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางสังคมดังกล่าว เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข และสามารถขยายบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอยู่ร่วมกันด้วยความแตกต่างหลากหลาย โดยเกิดศักยภาพสูงสุดต่อการพัฒนาพื้นที่ ในการนี้จำเป็นต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และสมาชิกของสังคมระดับต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการกำหนดตนเองให้มากที่สุด ซึ่งหน่วยงานราชการตามปกติมีข้อจำกัดในการดำเนินการในบทบาทดังกล่าว

จากบทเรียนรู้และประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา พบว่าหน่วยงานพัฒนาของทางราชการในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดในการทำงานกับชาวบ้าน อันเนื่องมาจาก ๑) ปัญหาความรุนแรงของสถานการณ์ทำให้ข้าราชการลงพื้นที่ไม่ได้ ๒) ราชการเองก็เป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้าม และ ๓) หน่วยงานราชการมีระบบระเบียบในการดำเนินงานที่ไม่ยืดหยุ่นเพียงพอสำหรับการทำงานกับชุมชนชาวบ้าน ดังนั้นงบประมาณด้านการพัฒนาจำนวนมหาศาลในแต่ละปี ที่ผ่านหน่วยงานราชการเพียงช่องทางเดียว จึงไปไม่ถึงมือชาวบ้าน รวมทั้งมีปัญหาความโปร่งใสและธรรมาภิบาลจนเป็นเหตุให้ถูกนำไปใช้ขยายผลทางการเมืองอยู่เรื่อยมา

นอกจากนี้ด้วยลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ ทำให้การรวมตัวจัดตั้งตนเองของประชาชนขึ้นเป็นองค์กรชุมชนแบบเดียวกับพื้นที่อื่นของประเทศเป็นไปได้ยาก ปัจจุบันยังไม่มีองค์กรมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าว และมีขอบเขตการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะสำหรับจังหวัดชายแดนใต้ ดังนั้น จึงสมควรจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวกันเป็นลักษณะองค์กรชุมชน เพื่อเปิดให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในการฟื้นฟูและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ อย่างเต็มศักยภาพ อันจะส่งผลดีต่อชุมชนที่มีลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมได้อยู่ร่วมกันโดยสันติสุข เข้มแข็ง และยั่งยืน

พบว่าเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังกล่าวข้างต้น นั้นสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องการให้เป็นองค์การอิสระมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และมุ่งเน้นการบริหารที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีความจำเป็นต้องการดำเนินงานโดยเร่งด่วน

๔. กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำ (ร่าง) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ

พ.ศ. ๒๕๕๐

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยคณะทำงานวิชาการของรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ในขณะนั้นได้ทำการศึกษาและยก (ร่าง) พรฎ.สถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

พ.ศ. ขึ้น โดยมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนในพื้นที่เป็นครั้งแรก จากนั้นไม่ได้มีการดำเนินการต่อ จนกระทั่งหมดวาระการทำงานของรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์

พ.ศ. ๒๕๕๕

สภาประชาสังคมชายแดนใต้ได้นำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง โดยได้นำเรียนปรึกษากับเลขาธิการ ศอ.บต. ในขณะนั้น จึงได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ๒ ครั้ง ๑) เวทีรับฟังความคิดเห็นสำหรับ กลุ่มคณะกรรมการที่ปรึกษา ศอ.บต. และผู้ทรงคุณวุฒิ ๒) เวทีรับฟังความคิดเห็นสำหรับกลุ่มข้าราชการระดับหัวหน้า สำนักรและกองต่างๆของ ศอ.บต. จากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไข (ร่าง) พรฎ.ดังกล่าวและเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี ผ่านเลขาธิการ ศอ.บต.

พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

สมัชชาปฏิรูปเฉพาะประเด็น ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ มีกระแสความ เคลื่อนไหวปฏิรูปประเทศไทยของภาคประชาสังคมในระดับชาติภายใต้ทิศทางของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่ นำโดย นายอานันท์ ปันยารชุน กับคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ที่มี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน โดยมีสำนักงานปฏิรูป (สปร.) เป็นกลไกประสานงาน ซึ่งถือเป็นขบวนการที่เกี่ยวเนื่องกับการแก้ไขปัญหาของจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

คปร. ได้ชี้ให้เห็นว่าความยุติธรรมหรือการถูกเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ได้สร้างสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน ซึ่งโครงสร้างความยุติธรรมหรือความ เหลื่อมล้ำดังกล่าว คือความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้และเป็นแกนกลางอันก่อให้เกิดปัญหาเชิง โครงสร้างอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

คสป. และ สปร. ได้ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ในการ ขับเคลื่อนการปฏิรูปโครงสร้างในภาคปฏิบัติ ทั้งในระดับจิตสำนึกและวิถีคิดของสังคม พฤติกรรมจัดการ ความสัมพันธ์ และกลไกทางกฎหมายที่รองรับ โดย คสป. ถือว่ายุทธศาสตร์การแก้ปัญหาไฟใต้เป็นรูปธรรมสำคัญ และมีความเร่งด่วนที่สังคมไทยและรัฐบาลจะต้องเพิ่มความใส่ใจ ตลอดจนแสวงหารูปแบบการดำเนินการแก้ปัญหา และจัดการผลกระทบต่าง ๆ ในเชิงนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยไม่ตกอยู่ในวังวนเดิมที่มีดমন

คสป. และ สปร. จึงประสานให้สภาประชาสังคมชายแดนภาคใต้ฯ ซึ่งเป็นกลไกประสานงานองค์กรภาค ประชาสังคมในพื้นที่ ที่เกิดจากการผนึกกำลังกันเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและมาตรการในการ แก้ปัญหาในพื้นที่ จต. ขององค์กรประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีถิ่นฐานที่ตั้งและภารกิจงานส่งเสริมและ พัฒนาสังคมชายแดนใต้อย่างถาวร

องค์กรผู้ร่วมก่อตั้งมีจำนวน ๒๐ องค์กร ได้แก่ สมาพันธ์ครูจังหวัดชายแดนใต้ มูลนิธิฮิลาลอะห์มัร สมาคมยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้ มูลนิธิบ้านเด็กกำพร้าปัญญาเลิศ ศูนย์อัลกุรอาน และภาษา โรงเรียนจริยธรรมศึกษามูลนิธิ ชมรมคัมภีร์ผู้บริโภคนด้านฮาลาล สถาบันอิสลาม มหาวิทยาลัยอิสลาม ยะลา ศูนย์ฟ้าใส เครือข่ายเยาวชนชนจังหวัดยะลา กองทุนเกื้อหนุนครอบครัวที่ทำงานเพื่อสังคม จต. มูลนิธิซีเมนต์ ไทย ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ เครือข่ายผู้หญิงภาคประชาสังคมเพื่อสันติภาพชายแดนใต้ โครงการวิจัยพื้นที่ ชุ่มน้ำ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ศูนย์ฟื้นฟูบรรณภาพผู้ติดยาเสพติด “บ้านชีวิตใหม่” ศูนย์ ประสานงานสมัชชาสุขภาพจังหวัดปัตตานี เครือข่ายสื่อภาคประชาสังคมชายแดนใต้ เครือข่ายชุมชนศรัทธา สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (ปัตตานี) ศูนย์ประชาสังคม จังหวัดยะลาและเครือข่ายวิฑูชุมชนมุสลิมจังหวัด ชายแดนใต้

สภาประชาสังคมชายแดนใต้ได้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดงานสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ให้กับ สำนักงานปฏิรูป โดยถือเป็นส่วนประกอบสำคัญส่วนหนึ่งในขบวนการปฏิรูปประเทศไทยที่มุ่งปฏิรูปโครงสร้าง

อำนาจ ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชนในการจัดการตนเอง ซึ่งทางสภาประชาสังคมชายแดนใต้เองก็ยินดีที่จะเป็นเจ้าภาพในการจัดงานสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้อย่างต่อเนื่องเพื่อขับเคลื่อนแนวทางการปฏิรูปของ คสช. และ คปร. ให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงจริงในพื้นที่รูปธรรมที่มีความยากซับซ้อนและเสี่ยงต่ออันตรายที่อยู่รอบตัว

สภาประชาสังคมชายแดนใต้ซึ่งเล็งเห็นประโยชน์ของกระบวนการสมัชชาปฏิรูปในฐานะเครื่องมือและเทคนิคทางสังคมในการประยุกต์ใช้สำหรับสร้างการมีส่วนร่วมและคลี่คลายปัญหาของพื้นที่ จึงได้ดำเนินการจัดเวทีสมัชชาปฏิรูปฯ ดังนี้ :

เวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๑ “ชายแดนใต้ไม่ทอดทิ้งกัน”

จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๔-๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา อ.เมือง จ.ยะลา มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชนทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้อย่างมีทิศทางและเป็นรูปธรรม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้อย่างยั่งยืน มุ่งเน้นการขับเคลื่อน ๒ ประเด็นหลัก คือ ประเด็นยุติธรรมสมานฉันท์ และประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ที่เกิดจากการขับเคลื่อนงานของสภาประชาสังคมผู้เข้าร่วมเวทีสมัชชา จชต. จำนวนรวม ๒,๑๓๑ คน ประกาศแถลงการณ์สภาประชาสังคมชายแดนใต้จำนวน ๓ ฉบับ คือ

- ฉบับที่ ๑/๒๕๕๕ เรื่อง การเยียวยาเพื่อความเป็นธรรมและสมานฉันท์
- ฉบับที่ ๒ /๒๕๕๕ เรื่อง การยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในพื้นที่ จชต.
- ฉบับที่ ๓ /๒๕๕๕ เรื่อง การกระจายอำนาจเพื่อท้องถิ่นจัดการตนเอง

การขับเคลื่อนที่สำคัญ ภายหลังจากจัดสมัชชาฯ ครั้งนี้ คือ

(๑) การเยียวยาเพื่อความเป็นธรรมและสมานฉันท์ คอ.บต. ดำเนินการแต่งตั้งอนุกรรมการ ๘ คณะ เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การเยียวยาใหม่ในกลุ่มต่างๆ แล้ว และได้มีการแต่งตั้งผู้แทนจากองค์กรประชาสังคมในพื้นที่เป็นคณะกรรมการร่วมติดตามสอบถามข้อเท็จจริงในคดีที่มีข้อสงสัยและเป็นคดีสำคัญ และมีความคืบหน้าในประเด็นย่อยอื่นๆ แต่ทั้งนี้ ยังพบข้อสังเกตว่า ในกรณีการปล่อยตัวชั่วคราวผู้เสียหายยังไม่รู้กฎหมายและไม่ได้ใช้เงินจากกองทุนยุติธรรมเนื่องจากเงินกองทุนฯ มีน้อยและต้องใช้หลักทรัพย์ในการประกันตัวสูงมาก

(๒) การยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในพื้นที่ จชต. ยังไม่มีการยกเลิก พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ แต่มีรายงานข่าวว่าได้ยกเลิกแล้วใน ๓ - ๔ อำเภอ ของ จ.สงขลา จึงมีความเห็นว่าจะต้องปรับแนวทางการขับเคลื่อนงานใหม่ โดยการหาข้อมูลให้ชัดเจนรอบด้าน และจัดการประชุมเพื่อปรึกษาหารือทางออกในเชิงบวก และเพิ่มการสื่อสารกับสังคมให้มากขึ้น

(๓) การกระจายอำนาจเพื่อท้องถิ่นจัดการตนเอง สภาประชาสังคมชายแดนใต้ ร่วมกับ ข่ายงานประชาสังคมในพื้นที่ จชต. ได้ดำเนินโครงการเวทีวิจารณ์ญาณสาธารณะ เพื่อเป็นการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมพิจารณารูปแบบทางเลือกการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ตามมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในมติที่ ๗ การกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และเป็นการเตรียมความพร้อมสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยได้มีการดำเนินงานโครงการเวทีวิจารณ์ญาณสาธารณะ (Public Deliberation) เพื่อสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อสร้างการเรียนรู้และความเข้าใจรูปแบบทางเลือกในการปกครองท้องถิ่นพิเศษ ให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นจังหวัดชายแดนใต้ ร่วมเสนอและตัดสินใจเลือกรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดเพียงรูปแบบเดียว จำนวน ๑๔๗ เวที มีผู้เข้าร่วมเวทีรวม ๔,๐๓๓ คน ทั้งนี้ (ตุลาคม - มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖)

เวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๒ “เสียงเพรียกเพื่อสันติภาพชายแดนใต้”

จัดเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ ณ โรงเรียนเบญจมราชูทิศ อ.เมือง จ.ปัตตานี การจัดเวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ในครั้งนี้ มุ่งเน้นการขับเคลื่อนให้เกิดการแลกเปลี่ยนและหาทางออกในประเด็นปัญหาที่ยังคงอยู่ร่วมกันอย่างต่อเนื่องจากสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๑

รวมทั้งแสดงถึงพลังประชาชนต่อการเรียกร้องสันติภาพ ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ในการพูดคุยสันติภาพระหว่างคณะผู้แทนทางการไทยและตัวแทนขบวนการปลดปล่อยปาตานี (BRN) ที่ประเทศมาเลเซีย

ผู้เข้าร่วมเวทีสมัชชา จต. จำนวนรวม ๒,๕๐๐ คน ที่ประชุมสมัชชาฯ ได้ประกาศปฏิญญาแห่งสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้จำนวน ๓ ฉบับ (ภาษาไทยและภาษามลายู) คือ

ปฏิญญาฉบับที่ ๑ ร่วมมือกันสร้างบรรยากาศสันติภาพ และเอกสาร ริเริ่มพูดคุย : บทประเมินกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี หลังการลงนามในฉันทามติทั่วไป

ปฏิญญาฉบับที่ ๒ สนับสนุนการจัดตั้งองค์การมหาชน เสริมพลังพลเมืองท้องถิ่น สร้างสันติสุขยั่งยืน และเอกสาร เติมเต็ม การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นชายแดนใต้ด้วยองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน

และปฏิญญาฉบับที่ ๓ การกระจายอำนาจต้องฟังเสียงประชาชนทุกหมู่เหล่าในพื้นที่ และเอกสารข้อเสนอสันติภาพ ว่าด้วยการกระจายอำนาจต้องฟังเสียงประชาชนทุกหมู่เหล่าในพื้นที่

นอกจากนี้ ในครั้งนั้นเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมเวทีสมัชชาฯ ยังได้ส่งมอบรายชื่อผู้สนับสนุน ร่าง พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนใต้ (องค์การมหาชน) ต่อ พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการ สมช. พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง เลขาธิการ ศอ.บต. และนายประมุข ลมุน ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี

จากนั้น อ.ประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ ประธานสภาประชาสังคมฯ ได้ร่วมกับภาคีเครือข่ายและผู้เข้าร่วมเวที ประกาศเจตนารมณ์สนับสนุนสันติภาพ และในช่วงสุดท้ายได้มีการรายงานสรุปผลการวิเคราะห์การจัดเวทีวิจารณ์ญาณสาธารณะ ซึ่งผู้เข้าร่วมงานให้ความสำคัญเป็นอย่างมากและต้องการให้มีการเวทีดังกล่าวให้กว้างขวางและต่อเนื่องต่อไปด้วย

พ.ศ.๒๕๕๘

๑) มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ในฐานะที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคมในระดับชาติองค์กรหนึ่ง ที่เข้าร่วมกับรัฐบาล คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ(กอส.)และเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนใต้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยครั้งหนึ่งได้เคยร่วมงานกับมูลนิธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำเนินโครงการเยียวยาชุมชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๔๙ และยังคงสานต่องานส่งเสริมสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในด้านการฟื้นฟูและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

จากบทเรียนรู้ที่เกิดขึ้น มูลนิธิฯและเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ จึงได้ร่วมกันมีข้อเสนอให้จัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรแบบกึ่งราชการ ขึ้นมาเสริมเพื่อให้เป็นกลไกหนุนเสริมและปิดช่องว่างของงานพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่มาช่วยเสริมกระบวนการเจรจาสันติภาพของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี โดยได้เสนอ (ร่าง) พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนใต้ (องค์การมหาชน) ต่อ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

๒) สมาชิก สปช. ประจำพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้และกรรมการปฏิรูปสังคมฯของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้รับข้อเสนอการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูฯ(องค์การมหาชน)ฉบับเดียวกันนี้อีกทางหนึ่ง จากเครือข่ายสภา

ประชาสังคมชายแดนใต้ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ และได้นำเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะกรรมการธิการปฏิรูปสังคมมาครั้งหนึ่งแล้วในสองสัปดาห์ถัดมา

๒. ประเด็นปฏิรูป

- ๒.๑ แนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในสถานการณ์ความไม่สงบ
- ๒.๒ การจัดรูปแบบกลไกการพัฒนาชุมชนในสถานการณ์ความไม่สงบ
- ๒.๓ บทบาทของทุนทางสังคมวัฒนธรรมในการฟื้นฟูและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ศึกษาข้อเสนอคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) จากข้อเสนอของ กอส. ที่เห็นว่า การแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สำเร็จต้องมาจากกลไกที่อำนวยให้ยุทธศาสตร์ของภาครัฐในพื้นที่เป็นเอกภาพ และอีกส่วน จากกลไกที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน จึงเสนอให้ออกพระราชบัญญัติสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ร.บ.ดับไฟใต้) โดยทำการตั้งองค์กร ๓ องค์กร ได้แก่ ๑) ศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๒) สภาพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ ๓) กองทุนสนับสนุนการเยียวยาและสมานฉันท์

ทั้งนี้ มีข้อเสนอชัดเจนว่า กองทุนสนับสนุนการเยียวยาและสมานฉันท์ ควรให้เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสนับสนุน และให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนที่เป็นอิสระ

๓.๒ ศึกษาข้อเสนอของสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ จากเวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๑ วันที่ ๔-๕ มกราคม ๒๕๕๕ มีข้อเสนอถึงการกระจายอำนาจเพื่อท้องถิ่นจัดการตนเอง และ จากเวทีสมัชชาปฏิรูปชายแดนใต้ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งมีการประกาศปฏิญญาสนับสนุนการจัดตั้งองค์การมหาชน เสริมพลังพลเมืองท้องถิ่น สร้างสันติสุขยั่งยืน พร้อมทั้งได้ส่งมอบรายชื่อผู้สนับสนุน ร่าง พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนใต้(องค์การมหาชน) ต่อ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และ เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.บต.)

๓.๓ ศึกษาโครงการเชิงนวัตกรรมอื่นๆ กรณีศึกษาโครงการพัฒนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นเพื่อฟื้นฟูชายแดนภาคใต้

เป็นโครงการความร่วมมือแบบไตรภาคี ระหว่างธนาคารโลก กระทรวงการคลังและสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา(LDI) ซึ่งทำงานพัฒนาชุมชนบนฐานคิดการพัฒนาชุมชนโดยให้ชุมชนเป็นฐาน(Community Driven Development) และการพัฒนาศักยภาพและบทบาทองค์กรประชาสังคม

บทเรียนจากการดำเนินงาน ๕ ปีของโครงการได้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรพัฒนาให้คนในพื้นที่มีศักยภาพในการดำเนินการเอง โดยรัฐเป็นผู้หนุนเสริม และต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของงานพัฒนาเพื่อสร้างความเท่าเทียม

นอกจากนี้ งานพัฒนายังต้องสอดคล้องและประยุกต์ใช้หลักการทางศาสนาเป็นเครื่องมือในการทำงาน ในส่วนองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งมีความเข้าใจบริบทพื้นที่และได้รับความไว้วางใจจากคนในพื้นที่ ควรหนุนเสริมให้มีบทบาทในการทำงานพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และให้เป็นตัวกลางประสานระหว่างรัฐกับประชาชน

โครงการชุมชนศรัทธา

เป็นโครงการซึ่งทำงานมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนตามวิถี อัตลักษณ์ที่เป็นทุนวัฒนธรรมเดิมของชุมชน โดยใช้กระบวนการทำงานกับสี่เสาหลักของชุมชนคือ ผู้นำศาสนา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ อบต. โดยโครงการได้รับการยอมรับในหลักคิดการทำงานทั้งจากรัฐและภาคเอกชนทำให้ได้รับงบประมาณจากหลายองค์กร เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) องค์กร Actionaid Thailand มูลนิธิชุมชนไทย และ ศอ.บต.

ผลการดำเนินงานโครงการชี้ให้เห็นว่า การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายชุมชนศรัทธาจำนวนกว่า ๒๐๐ ชุมชนโดยใช้ภูมิปัญญา สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม และโครงสร้างทางสังคมของชุมชน ช่วยให้ประสบผลสำเร็จได้ดี ซึ่งสิ่งสำคัญคือ ต้องสร้างพื้นที่ให้ผู้นำตามโครงสร้างรัฐและผู้นำตามโครงสร้างสังคมได้ร่วมมือกันทำงานภายใต้ หลักการศาสนาที่ยึดถือร่วมกัน และการสร้างกระบวนการให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปรึกษาหารือกัน และตัดสินใจการ พัฒนาด้วยตนเอง

๓.๔ ศึกษาแนวคิดใหม่ๆ เพื่อการปรับประยุกต์ แนวคิดมูลนิธิกองทุนชุมชน

มูลนิธิกองทุนชุมชนตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมแนวคิดการให้เพื่อเพื่อนมนุษย์ ทำหน้าที่ระดมทุนจากในชุมชน ท้องถิ่นเพื่อนำไปสนับสนุนการฟื้นฟูพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ผ่านการทำงานขององค์กรชุมชน องค์กรเอ็นจีโอ และองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น องค์กรจัดการทุน (Fund Management) เป็นเสมือน ตัวกลางเชื่อมระหว่างผู้มีจิตใจดีอยากช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์กับองค์กรจิตอาสาที่ทำงานเพื่อสังคมให้เข้ามาบรรจบกัน

กรณีศึกษา มูลนิธิกองทุนชุมชนเพื่อไอร์แลนด์เหนือ (Community Foundation for Northern Ireland/ CFNI) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ท่ามกลางเหตุการณ์ความไม่สงบจากขบวนการ IRA มีวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์กร การกุศลอิสระทำหน้าที่ให้ทุนสำหรับการพัฒนาชุมชนและการสร้างสันติภาพสำหรับพื้นที่ไอร์แลนด์เหนือเป็นการ เฉพาะ เงินทุนของมูลนิธิได้รับเงินตั้งต้นจากรัฐบาลอังกฤษ จากนั้นจึงรณรงค์รับบริจาค (Fund Raising) จากสังคม และชุมชน และดำเนินการกระจายทุนสนับสนุนให้องค์กรทางสังคมต่างๆ (Grants Management) ได้อย่างต่อเนื่อง

การทำงานท่ามกลางสถานการณ์สงคราม และการรับทุนตั้งต้นจากรัฐบาล ทำให้ CFNI อาจถูกตั้งคำถามถึง ความเป็นกลาง ดังนั้นจึงออกแบบการทำงานโดยยึดนโยบาย ๒ เรื่องสำคัญ คือ ๑) ความเป็นอิสระ และ ๒) ความ โปร่งใสทางการเงิน โดยการวางโครงสร้างการบริหารจัดการให้มีคณะกรรมการอำนวยการของมูลนิธิที่มาจากทุก ฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐ ฝ่ายคู่ขัดแย้ง และจากนักกิจกรรมและนักพัฒนาที่ทำงานพัฒนาในพื้นที่ ในด้านการเงิน ใช้การสร้าง เงินกองทุนหลักประกันความเป็นอิสระ (Independent Endowment Base) โดยการลงทุนใน Stock Shares และ สินทรัพย์ต่างๆ ขณะเดียวกันก็รณรงค์รับบริจาคทุกปี และสิ่งสำคัญคือ มีการตรวจสอบบัญชีและรายงานต่อ สาธารณะทุกปี ภายหลังจากการทำงานกว่าหนึ่งทศวรรษ CFNI ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ จากทุกฝ่าย และมีส่วน สำคัญต่อกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ

บทเรียนจากประสบการณ์การทำงานของ CFNI พบว่า การสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อ CFNI เกิดจาก การทำงานพัฒนาตอบสนองต่อชุมชนอย่างแท้จริง สิ่งที่ต้องไม่สร้างความแปลกแยก ความรู้สึกไม่เท่าเทียม ระหว่างคู่ขัดแย้ง ต้องสร้างความสัมพันธ์กับนักกิจกรรม นักพัฒนาโดยการปรึกษาหารือแนวทางการทำงานร่วมกัน แสดงจุดยืน ภาพลักษณ์มูลนิธิที่ชัดเจนถึงความโปร่งใส เป็นอิสระ ไม่มีวาระแอบแฝงใดๆ สร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์กับชุมชน เพื่อสร้างความปลอดภัยให้เจ้าหน้าที่ที่ทำงาน และ หาทางสร้างอิทธิพลทางความคิดกับ ฝ่ายรัฐบาลให้คำนึงถึงความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ สิ่งสำคัญคือ การสร้างพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีปฏิสัมพันธ์กัน ให้มากที่สุด สร้างการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง และการให้บทบาทกับชุมชนท้องถิ่นให้ดำเนินการเองให้ มากที่สุด

๓.๕ ศึกษากระบวนการทางสังคม วัฒนธรรม เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนากองทุนชะกาต ระบบสวัสดิการ สังคมในวิถีอิสลาม

ในวิถีวัฒนธรรมอิสลามซึ่งเป็นศาสนาของคนส่วนใหญ่ของพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีทุนทางสังคม วัฒนธรรมอย่างหนึ่งที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน และการฟื้นฟูพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน นั่นคือระบบชะกาตตามหลักคำสอนและการปฏิบัติศาสนาใน ชีวิตประจำวัน

การจ่ายชะกาต ชะกาตหรือชะกาฮู หมายถึง ทรัพย์สินส่วนเกินจำนวนหนึ่ง ซึ่งมุสลิมต้องจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเมื่อครบรอบปี แล้วไม่ทำการบริจาค ผู้นั้นก็เป็นผู้หนึ่งที่ทำผิดบัญญัติของอิสลาม ทรัพย์สินที่จะต้องจ่ายชะกาตมีดังนี้ เงินทอง , ปศุสัตว์, ผลผลิตทางการเกษตร รายงานจำนวนมากมายจากอิมามผู้บริสุทธิ์ (ขอความสันติพึงมีแต่ท่าน) รายงานว่า “บุคคลใดหลีกเลี่ยงการบริจาคทานบังคับเท่ากับได้ออกนอกศาสนา”

ชะกาต หรือทานบังคับมีกำหนดแน่นอน ซึ่งนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาษีที่ประกันร่างกายและชีวิตให้สะอาด บริสุทธิ์ ทุกปีจะต้องบริจาคทานบังคับหนึ่งครั้ง และเป็นข้อบังคับสำหรับผู้ที่มีความสามารถในการบริจาคเท่านั้น

ทานบังคับอันเป็นทรัพย์สิน แต่ไม่ได้หมายความว่าทรัพย์สินทุกประเภทต้องบริจาคทานบังคับ เฉพาะ ๘ ประเภทเท่านั้นที่กำหนดว่าต้องบริจาคทานบังคับ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) พืชผลเกษตรกรรม ได้แก่ ข้าว สาลี ข้าวบาร์เลย์ อินทผลัม และผลองุ่นแห้ง (๒) สัตว์เลี้ยง ได้แก่ ฐูฐู วัว และแกะ (๓) แร่ธาตุ ได้แก่ ทองคำ และเงิน ปริมาณที่จำเป็น

ชะกาต เป็นสิ่งของจะเป็นข้อบังคับเมื่อถึงปริมาณที่กำหนดไว้แน่นอน หมายถึง ถ้าปีนั้นได้ผลผลิตไม่ถึงขั้นที่กำหนด หรือสัตว์เลี้ยงมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณ ไม่จำเป็นต้องบริจาคทานบังคับ (ชะกาต)

ผู้มีสิทธิรับทานบังคับ มี ๘ จำพวก ดังนี้ ๑. คนยากจน หมายถึงผู้มีรายได้ประจำปีไม่สมดุลกับค่าใช้จ่าย หรือครอบครัวมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ๒. คนอนาถา ๓. เจ้าหน้าที่ หมายถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เก็บ ผู้รวบรวม ผู้แจกจ่าย ๔. ผู้ที่ไม่ใช่มุสลิมถ้าหากได้ช่วยเหลือพวกเขา จะเป็นสาเหตุทำให้พวกเขาเบียดเบียนมาสู่อิสลาม หรือช่วยเหลือมุสลิมทำสงคราม หรือมุสลิมโดยสมัคร ๕. เพื่อปลดปล่อยทาสมุสลิม ๖. ผู้ที่มีหนี้สินมากและไม่สามารถชำระหนี้สินของตนได้ ๗. การรณรงค์เพื่อศาสนาอิสลาม หรือบริจาคในวิถีทางของอัลลอฮ์ อันก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมส่วนรวม และเป็นที่พึงพอพระทัยของพระองค์ เช่น การสร้างถนนหนทาง สะพาน หรือมัสยิด ๘. ผู้เดินทางที่ขาดทุนทรัพย์ แม้ว่าจะไม่ใช่คนยากจนเมื่ออยู่ที่บ้านตน

๔. สรุปผลการพิจารณา

๔.๑ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้ง “องค์กรกึ่งราชการ” ในการดำเนินงานส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามวิถีที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมชุมชน เพื่อปิดช่องโหว่และเสริมงานพัฒนาของหน่วยงานรัฐ โดยมีรูปแบบของ *สถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้* ตาม(ร่าง) พรฎ. ฉบับนี้ เป็นกรณีศึกษา

๔.๒ สาระสำคัญของ (ร่าง) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ในฐานะกรณีศึกษาสำหรับการจัดตั้งกลไกกึ่งราชการตามข้อเสนอนี้

๑. (ร่าง) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ... มีทั้งหมด ๕๒ มาตรา แบ่งออกเป็น ๗ หมวด ดังนี้

๑) หมวด ๑ ว่าด้วยการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

๒) หมวด ๒ ว่าด้วยทุน รายได้ และทรัพย์สิน

๓) หมวด ๓ ว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

๔) หมวด ๔ ว่าด้วยการบริหารและการดำเนินงาน

๕) หมวด ๕ ว่าด้วยผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน

๖) หมวด ๖ ว่าด้วยการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล

๗) หมวด ๗ ว่าด้วยการกำกับดูแล

บทเฉพาะกาล โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การกำหนดบทนิยาม

๒. การกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย

กำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ (ร่างมาตรา ๔)

หมวด ๑ การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เรียกว่า " สถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) " เรียกโดยย่อว่า " สพชต. " และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า " Institute for Rehabilitation and Development of Southern – Border Provinces (Public Organization) " เรียกโดยย่อว่า " IRDS " (ร่างมาตรา ๕) และให้สถาบันมีที่ตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และอาจตั้งสำนักงานสาขาได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร (ร่างมาตรา ๖)

มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูสิ่งที่ดีงามของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำไปสู่การสร้างความมั่นคงของมนุษยธรรมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การคืนศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคืนความเข้มแข็งสู่ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ความยุติธรรม การศึกษา คุณภาพชีวิต สิทธิสตรีและเด็ก เยาวชนวัฒนธรรมและการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมที่มีเป้าหมายเพื่อ อารงรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ที่ดีงามของพื้นที่ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการทางศาสนาของทุกศาสนาให้มีความ เจริญรุ่งเรือง รวมถึงส่งเสริมการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่ออารงไว้ซึ่ง สังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนที่มีความหลากหลาย และมีศักยภาพเพียงพอต่อการทำงาน ร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับในการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ร่างมาตรา ๗)

ในการนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) มีอำนาจและหน้าที่สำคัญๆ ได้แก่ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและ พัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบที่หลากหลาย การส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมภาคประชาชนและองค์กรชุมชน ให้สามารถเข้าถึง ความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มประชากรเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม

รวมทั้ง การให้การช่วยเหลือเยียวยาในรูปแบบต่างๆ แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐยังไม่ดำเนินการจัดหา จัดให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ โดยให้ความช่วยเหลือฯ ที่มุ่งเน้น หลักการช่วยเหลือตนเอง และการพึ่งพาตนเองได้

การให้บริการฝึกอบรม หรือ สัมมนา ในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจเป็นอย่างดีในอัตลักษณ์เฉพาะ ของประชาชนในพื้นที่ รวมถึง ศาสนา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การปรับตัว อย่างเหมาะสมขององค์กร หรือ บุคคลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ในมิติการวิจัยและพัฒนา การวิจัยสถานการณ์ปัญหาในมิติ การพัฒนาที่นำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนการประมวล วิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิง นโยบายทั้งในด้านการป้องกัน การเฝ้าระวัง การบำบัดแก้ไข การควบคุมสถานการณ์ และการบริหารจัดการต่างๆ ที่ เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วน เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพ การฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่และ ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การจัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบัน การจัดให้ได้มา จำหน่ายไป ทำนิติกรรม หรือ ดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับบรรดาสีทธิในทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร และการกระทำการอื่นใดเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของสถาบัน (ร่างมาตรา ๘)

หมวด ๒ ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้สถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) มีทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสถาบันจากรายได้ในแหล่งต่างๆ ดังนี้ (๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา (๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี (๓) เงินบริจาคของประชาชนทั่วไป เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือ องค์กรระหว่างประเทศ โดยการสนับสนุนเงินทุนจากองค์กรระหว่างประเทศจะต้องไม่ขัด หรือ ผ่าฝืน หรือ เป็นการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ สนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ (๔) ค่าธรรมเนียม ค่า บำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ (๕) ผลประโยชน์ที่เป็นรายได้จากทรัพย์สินของ สถาบันและการร่วมทุนต่างๆ (ร่างมาตรา ๙)

หมวด ๓ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อใช้ประโยชน์ ในการส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นกองทุนหนึ่ง ในสถาบัน (ร่างมาตรา ๑๔) ประกอบด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากแหล่ง ต่างๆ ดังนี้ (๑) ทรัพย์สินต่างๆ อันเกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้าไปดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น อสังหาริมทรัพย์ สิ่งก่อสร้าง ฯลฯ (๒) ทรัพย์สินที่มีผู้ให้ (๓) ทรัพย์สินที่ ได้รับจากรัฐบาล และ (๔) ผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินตาม (๑) (๒) และ (๓) (ร่างมาตรา ๑๕)

หมวด ๔ การบริหารและการดำเนินกิจการ

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันฟื้นฟูและพัฒนา ชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการส่วนราชการ หรือ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง จำนวนสองคน กรรมการผู้นำชุมชน ผู้นำภาคประชาสังคม จำนวนห้าคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หนึ่ง คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการตาม (๑) ถึง (๔) ให้คำนึงถึงสัดส่วนของชายหญิงที่ ใกล้เคียงกันตามวรรคสุดท้ายของมาตรา ๘๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการตาม (๑) (๓) และ (๔) ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรี มอบหมายเป็นผู้กำหนด โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและ กรรมการตามวรรคข้างต้น ให้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วม ร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ (ร่างมาตรา ๒๐)

โดยคณะกรรมการสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) มีอำนาจ และหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบายการ บริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินของสถาบัน ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับสถาบัน (ร่างมาตรา ๒๖)

หมวด ๕ ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การ มหาชน) พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้มี ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน สามประเภท คือ (๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง (๒) ที่ ปริญญาหรือผู้เชี่ยวชาญ และ (๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันเป็นการชั่วคราว (ร่างมาตรา ๓๙)

หมวด ๖ การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้การบัญชีของสถาบันจัดทำตามสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสถาบัน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง ตลอดจนมีมาตรการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสถาบัน และจัดทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๔๔ - ๔๖)

หมวด ๗ การกำกับดูแล

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน (ร่างมาตรา ๔๗)

บทเฉพาะกาล

พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้มีบทเฉพาะกาล เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามภารกิจของสถาบันในวาระเริ่มแรก โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้คณะหนึ่ง เพื่อเตรียมการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสรรหาคณะกรรมการสถาบัน ตลอดจนการเตรียมการเพื่อให้มีการดำเนินการด้านการรับโอนบุคลากร การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติงานสถาบัน

รายละเอียดของ (ร่าง) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ปรากฏในภาคผนวก

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

เสนอให้มีการจัดตั้ง กลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจจะมีลักษณะเป็นองค์การมหาชน หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) หรือองค์กรอิสระ ภายใต้การกำกับของรัฐ มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- ๑) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบที่หลากหลาย
- ๒) การส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชนและองค์กรชุมชน ให้สามารถเข้าถึงความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มประชากรเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม
- ๓) การให้การช่วยเหลือเยียวยาในรูปแบบต่างๆ ที่มุ่งเน้นหลักการช่วยเหลือตนเอง และการพึ่งพาตนเองได้
- ๔) การพัฒนาศักยภาพชุมชน ในรูปแบบต่างๆ อันจะนำไปสู่การปรับตัวอย่างเหมาะสมขององค์กร หรือบุคคลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ๕) การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ การวิจัยและพัฒนา ที่นำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

มาตรการ : จัดตั้งกลไกภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน และ/หรือ พระราชบัญญัติศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.)

ขั้นตอน

๑. ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งกลไก

๒. นำกรอบแนวคิดและร่างรูปแบบการจัดตั้งกลไกไปรับฟังความคิดเห็นกับหน่วยงาน องค์กร
เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง
๓. นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติต่อไป

ระยะเวลา

๑ ปี นับตั้งแต่ กันยายน ๒๕๕๘ – กันยายน ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๖.๑. ได้กลไกแบบกึ่งราชการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ช่วยให้โครงการ
พัฒนาของทางราชการและนโยบายการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- ๖.๒. งบประมาณแผ่นดินจะถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์คุ้มค่า
- ๖.๓. เป็นเครื่องมือหรือกลไกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาไฟใต้

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- ๗.๑ จำนวนองค์กรชุมชนและชุมชนที่เข้มแข็ง ที่เกิดจากประชาชนลุกขึ้นมารวมตัวร่วมคิดร่วมทำร่วม
จัดการปัญหาด้วยตัวเองมีเพิ่มมากขึ้น
- ๗.๒ ความเชื่อถือไว้วางใจระหว่างชุมชนกับภาครัฐ และระหว่างชุมชนกับชุมชนต่างศาสนา พื้นดินและ
เพิ่มพูนเพิ่มมากขึ้น
- ๗.๓ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทในการเฝ้าระวัง ป้องกันและจัดการปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบ
มากขึ้น
- ๗.๔ จำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบลดลงจนอยู่ในสภาพที่ควบคุมได้หรือไม่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและ
พัฒนาจังหวัด
- ๗.๕ มีองค์ความรู้และนวัตกรรมจากการแก้ไขปัญหาจำนวนมากซึ่งเป็นที่สนใจสำหรับนานาชาติ
- ๗.๖ ชายแดนใต้กลับสู่ความสงบและมีบทบาทเป็นสะพานเชื่อมสู่กลุ่มประเทศอาเซียน ตะวันออกกลางและ
โลกมุสลิมอย่างทันเวลา

.....

บรรณานุกรม

โครงการวิจัยประเมินผลแผนปฏิบัติงานการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ : พื้นที่จังหวัดนราธิวาส
เจาะสถิติ ๑๑ ด้านในวาระ ๑๑ ปีไฟใต้ ๑๑ ปีเปลี่ยน. ๓ มกราคม ๒๕๕๘, ทีมข่าวอิศรา.

ประทีป หมวกสกุลและคณะ. โครงการวิจัยและประเมินผลแผนปฏิบัติงานการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
พ.ศ.๒๕๕๕ : พื้นที่จังหวัดนราธิวาส.(๒๕๕๖). มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์

แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕. สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ.

มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม. สถิติคดีความมั่นคงที่มีคำพิพากษาและเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๖.

วันที่ค้น ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗, จากเว็บไซต์: <[http://www.facebook.com/media /set/?set=a.๓๐๗๘๑๘๕๖๙๒๗๐๓๗๘.๘๖๐๔๒.๑๔๘๘๘๘๓๗๔๑๘๓๐๕๒๙&type=๓](http://www.facebook.com/media/set/?set=a.๓๐๗๘๑๘๕๖๙๒๗๐๓๗๘.๘๖๐๔๒.๑๔๘๘๘๘๓๗๔๑๘๓๐๕๒๙&type=๓)>
<[http://www.facebook.com /media/set/?set= a.๔๙๔๑๔๐๕๑๗๓๐๔๘๔๘.๑๒๖๑๘๒.๑๔๘๘๘๘๓๗๔๑๘๓๐๕๒๙&type=๓](http://www.facebook.com/media/set/?set=a.๔๙๔๑๔๐๕๑๗๓๐๔๘๔๘.๑๒๖๑๘๒.๑๔๘๘๘๘๓๗๔๑๘๓๐๕๒๙&type=๓)>

รายงานพิเศษ “ชาวไทยพุทธบริเวณย่านการค้า ต.โต๊ะเต็ง นราธิวาส ย้ายออกนอกพื้นที่”. ๒๘ พฤษภาคม
๒๕๕๖, จาก ThaiPBS News.

ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. ความจริงที่คุณไม่อยากจะฟัง: ความขัดแย้งที่รุนแรงในชายแดนใต้/ปาตานีกับทศวรรษ
ของความเป็นจริงที่สับสนกดดันและการหาทางออกอันไม่แน่นอน. (๒๕๕๗) สถาบันวิจัยความขัดแย้งและ
ความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้.

ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. เมื่อก้าวข้ามหนึ่งร้อยเดือนของสถานการณ์จังหวัดชายแดนใต้: เรากำลังจะไปทาง
ไหน? (๒๕๕๕) สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มอ. ปัตตานี, สืบค้น
จาก deepsouthwatch.org

สถิติจำนวนผู้โดนคดีความมั่นคงตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๗. ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้.

วันที่ค้น ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๗, จากไทยรัฐนิวส์ทีวีวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ ออกอากาศเวลา ๑๙.๔๕ น.
เว็บไซต์ [http:// www.thairath.co.th..>](http://www.thairath.co.th..>)

สุพิชฌาย์ รัตนะ. (๒๕๕๕). รายงานพิเศษ : ๙ ปี ไฟใต้ ฝันร้ายเศรษฐกิจชายแดน. จาก Komchadluek.net.

สุภาภรณ์ พันสนาชี และคณะ. (๒๕๕๗). สรุปสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ประจำปี ๒๕๕๗: ปีที่มีจำนวนเหตุการณ์น้อยที่สุดในรอบ ๑๑ ปี. คณะทำงานฐานข้อมูลเหตุการณ์
ชายแดนใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้.

Worldbank. Gender Needs Assessment in Conflict-Affected Areas in Thailand’s Southernmost
Provinces. SOCIAL DEVELOPMENT NOTES : EAST ASIA & PACIFIC SERIES No.๑๒๗. ๒๐๑๐.

เอกสารแนบท้ายรายงานข้อเสนอ เรื่องการจัดตั้งกลไกส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้

หลักการ

เห็นสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน)

เหตุผล

ด้วยเหตุที่การดำรงอยู่ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะทางสังคมที่เป็นสังคม “พหุวัฒนธรรม” ที่เป็นอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ มีความเป็นพลวัตและการเปลี่ยนแปลงสูง ทั้งในมิติศาสนา มิติวัฒนธรรม มิติประวัติศาสตร์ ภาษาและชาติพันธุ์ ส่งผลให้ประชาชนมีชีวิต ความเป็นอยู่ที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งหากไม่มีการสร้างความเข้าใจที่ดีซึ่งกันและกัน ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ได้ในที่สุด ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง นั่นคือ การแสวงหาแนวคิดและแนวทางปฏิบัติ เพื่อการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางสังคมดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ร่วมมือ-ร่วมใจกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ด้วยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน สามารถขยายบทบาท และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ร่วมกันได้อย่างหลากหลาย เกิดศักยภาพสูงสุดต่อการพัฒนาพื้นที่ และทำให้สังคมเกิดความสงบสุข

ในการนี้ จำเป็นต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคมและสมาชิกของสังคมระดับต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และสามารถกำหนดตนเองและชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ซึ่งหน่วยงานราชการตามปกติมักมีข้อจำกัดในการดำเนินการในบทบาทดังกล่าว นอกจากนี้ ด้วยลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ทำให้การรวมตัวจัดตั้งกลุ่มของประชาชนขึ้นเป็นองค์กรชุมชนแบบเดียวกับพื้นที่อื่นของประเทศมีความเป็นไปได้ยาก ประชาชนเกิดความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันรวมทั้งหวาดระแวงต่อทางราชการ และไม่มีมือ-ร่วมใจกันพัฒนาพื้นที่อย่างแท้จริง

การแก้ไขปัญหาที่มีความเป็นไปได้ จำเป็นจะต้องมีองค์กรกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและบูรณาการให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนอย่างแท้จริง ให้เป็นไปได้โดยสะดวก รวดเร็ว และลดข้อจำกัดการดำเนินงานทางราชการ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ยังไม่มีองค์กรมหาชนหรือองค์กรที่มีลักษณะกึ่งราชการ ที่มีวัตถุประสงค์และขอบเขตพื้นที่การปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้

ดังนั้น จึงสมควรจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวกันเป็นลักษณะองค์ชุมชน เพื่อเปิดให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในการฟื้นฟูและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ อย่างเต็มศักยภาพ อันจะส่งผลดีต่อชุมชนที่มีลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมได้อยู่ร่วมกันโดยสันติสุข เข้มแข็ง และยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

(ร่าง)

พระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ...

.....
.....
.....

.....
โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นเป็น
องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐ แห่ง
พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น
จังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕...”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราช
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้
“การฟื้นฟู” หมายความว่า การรื้อฟื้นสิ่งที่ดิ่งงามของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำไปสู่การสร้าง
ความมั่นคงของมนุษย์ ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น และสังคมวัฒนธรรมให้กลับขึ้นมางอกงาม

“พัฒนา” หมายความว่า การดำเนินการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น
และพื้นที่ที่มีความเจริญ ยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล
และจังหวัดสงขลา

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็น
ปกติและต่อเนื่อง โดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน หรือประกอบกิจกรรมที่มี
วัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรม ความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า กลุ่มคนที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันและมีการ
ติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติ

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อ
ดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่
อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม

“ผู้นำองค์กรชุมชน” หมายความว่า ประธานหรือกรรมการหรือผู้ประสานงานขององค์กร

“องค์กรภาคประชาสังคม” หมายความว่า กลุ่มของประชาชนซึ่งมีจิตสำนึกคุณธรรม เพื่อส่วนรวมที่รวมตัวกันเป็นคณะบุคคล องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชนหรือองค์กรเอกชนอื่น ด้วยความสมัครใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ

“ผู้นำองค์กรภาคประชาสังคม” หมายความว่า ประธานหรือกรรมการหรือผู้ประสานงานขององค์กร
 “สถาบัน” หมายความว่า สถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้
 “กองทุน” หมายความว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้
 “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสถาบัน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบัน

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่สถาบัน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างสถาบัน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรี มอบหมาย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เรียกว่า “สถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ (องค์การมหาชน)” เรียกโดยย่อว่า “สพชต” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Institute for Rehabilitation and Development of Southern – Border Provinces (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “IRDS”

มาตรา ๖ ให้สถาบันมีที่ตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และอาจตั้งสำนักงานสาขาได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

มาตรา ๗ ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการฟื้นฟูสิ่งที่ติงามของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำไปสู่การสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การคืนศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคืนความเข้มแข็งสู่ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๒) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ระบบสวัสดิการสังคม ความยุติธรรม การศึกษา คุณภาพชีวิต สิทธิสตรีและเด็กเยาวชน วัฒนธรรมและการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมที่มีเป้าหมายเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ที่ติงามของพื้นที่

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการทางศาสนาของทุกศาสนาให้มีความเจริญรุ่งเรือง รวมถึงส่งเสริมการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อธำรงไว้ซึ่งสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนที่มีความหลากหลายและมีศักยภาพเพียงพอต่อการทำงาน ร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ในการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบที่หลากหลาย

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชนและองค์กรชุมชน ให้สามารถเข้าถึงความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มประชากรเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม

(๓) ให้การช่วยเหลือเยียวยาในรูปแบบต่าง ๆ แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐยังไม่ดำเนินการจัดหา จัดให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ โดยให้ความช่วยเหลือที่มุ่งเน้นหลักการช่วยเหลือตนเอง และการพึ่งพาตนเองได้

(๔) ให้บริการฝึกอบรม หรือ สัมมนา ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจเป็นอย่างดีในอัตลักษณ์เฉพาะของประชาชนในพื้นที่ รวมถึง ศาสนา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การปรับตัวอย่างเหมาะสมขององค์กร หรือ บุคคลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๕) ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ในมิติการวิจัยและพัฒนา การวิจัยสถานการณ์ปัญหาในมิติการพัฒนาที่นำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนการประมวล วิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งในด้านการป้องกัน การเฝ้าระวัง การบำบัดแก้ไข การควบคุมสถานการณ์ และการบริหารจัดการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วน เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างสันติภาพ การฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่และประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๖) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบัน

(๗) จัดให้ได้มา จำหน่ายไป ทำนิติกรรม หรือดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับบรรดาสีทธิในทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๘) กระทำการอื่นใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน หรือ ตามที่คณะรัฐมนตรี หรือ คณะกรรมการส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ มอบหมาย

หมวด ๒

ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา ๙ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของสถาบัน ประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(๓) เงินบริจาคของประชาชนทั่วไป เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจากต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศ โดยการสนับสนุนเงินทุนจากองค์กรระหว่างประเทศ จะต้องไม่ขัด หรือ ผ่าฝืน หรือ เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(๕) ผลประโยชน์ที่เป็นรายได้จากทรัพย์สินของสถาบันและการร่วมทุนต่าง ๆ

มาตรา ๑๐ บรรดารายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๑๑ ให้อสหกรรรมทรัพย์ที่สถาบันได้มาจากการให้หรือจากการซื้อด้วยเงิน รายได้ของสถาบัน เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

ให้สถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่ายและจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบัน

มาตรา ๑๒ การใช้จ่ายของสถาบันให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถาบันโดยเฉพาะ

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของสถาบัน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๓ เงินสำรองของสถาบัน ให้ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เผื่อขาด เงินสำรองเพื่อไถ่ถอนหนี้ เงินสำรองเพื่อขยายกิจการ และเงินสำรองอื่น ๆ เพื่อความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

เงินสำรองนี้จะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

หมวด ๓

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๑๔ ให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นกองทุนหนึ่งในสถาบัน เพื่อใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๑๕ กองทุนตาม มาตรา ๑๔ ประกอบด้วยทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) ทรัพย์สินต่าง ๆ อันเกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้าไปดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น อสังหาริมทรัพย์ สิ่งก่อสร้าง ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินที่มีผู้ให้

(๓) ทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาล

(๔) ผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินตาม (๑) (๒) และ (๓)

มาตรา ๑๖ กองทุนตาม มาตรา ๑๕ ให้เป็นของสำนักงานโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๗ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน ให้เป็นไป ตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๘ การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการ และการจำหน่ายทรัพย์สินของ กองทุน ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๙ ภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้สำนักงานเสนาบดี และรายงานการรับจ่ายเงิน ของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ รับรองต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี

หมวด ๔

การบริหารและการดำเนินกิจการ

มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมีความรู้ ความ เชี่ยวชาญ ประสบการณ์การทำงานอันเป็นที่ยอมรับเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ที่หลากหลาย เช่น สถานการณ์ปัญหา สภาพเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษาและชุมชน ท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๒) กรรมการส่วนราชการ หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนสองคน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๓) กรรมการผู้นำชุมชน ผู้นำภาคประชาสังคม จำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ที่ได้รับการสรรหาจากผู้นำองค์กรชุมชน และผู้นำองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดละหนึ่งคน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมี ความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีประสบการณ์จนเป็นที่ยอมรับในชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หนึ่งคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการตาม (๑) ถึง (๔) ให้คำนึงถึงสัดส่วนของชายหญิงที่ใกล้เคียงกันตาม วรรคสุดท้ายของมาตรา ๘๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการตาม (๑) (๓) และ (๔) ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย เป็นผู้กำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคข้างต้น ให้คำนึงถึงหลักการมี ส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

มาตรา ๒๑ ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันหรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับสถาบัน
- (๗) เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีประสบการณ์จนเป็นที่ยอมรับในชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๒๒ ประธานกรรมการและกรรมการของสถาบันจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบันหรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา ๒๓ ให้ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๒๔ นอกจากการพ้นจากราชการตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๒

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการตามมาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ทำการสรรหาและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการแทนก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนเข้าไปแทนที่

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการตามมาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการตาม ความในวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้กรรมการที่เหลือเลือก กรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา ๒๖ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
 - (๒) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน
 - (๓) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินของสถาบัน
 - (๔) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (ก) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบัน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน ดังกล่าว
 - (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง
 - (ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทาง วินัย การออกจาก ตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
 - (ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการ จำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ
 - (จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
 - (ช) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน
 - (๕) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (๔) (ง) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๗ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๘ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาของ คณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ คณะกรรมการมอบหมายให้

การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการตามมาตรา ๒๘ ให้คำนึงถึงสัดส่วนของชายหญิงที่ใกล้เคียง กันตามวรรคสุดท้ายของมาตรา ๘๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา อนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอันตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๑ ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง
คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ
หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๒ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (๓) มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมในการบริหารกิจการของสถาบันตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)
- (๕) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน
- (๖) มีประสบการณ์ทางการบริหารงานอย่างสูงในองค์กรภาครัฐ และหรือ องค์กรภาคเอกชน และหรือ องค์กรภาคประชาสังคม และหรือองค์กรชุมชน

มาตรา ๓๓ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๓๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
 - (๒) ลาออก
 - (๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ
 - (๔) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือ หย่อนความสามารถ
 - (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๒
- มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยเสียงคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยไม่นับรวมผู้อำนวยการ

มาตรา ๓๕ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย ประกาศ และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันบรรลุวัตถุประสงค์
- (๒) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถาบัน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบัน

มาตรา ๓๖ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานหรือลูกจ้างตั้งแต่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดนโยบาย ประกาศหรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๗ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบัน เพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๘ ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๕

ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน

มาตรา ๓๙ ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันมีสามประเภท คือ

(๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบัน

(๒) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๕

มาตรา ๔๐ เจ้าหน้าที่ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
- (๓) สามารถทำงานให้สถาบันได้เต็มเวลา
- (๔) มีคุณวุฒิหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน
- (๕) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น
- (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ (๓) (๔) หรือ (๕)
- (๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน

มาตรา ๔๑ เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๓

(๔) ถูกให้ออกหรือปลดออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงาน หรือกระทำผิดวินัย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ

(๕) ออกตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง

มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบัน รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทรวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานในสถาบันเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา หรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นตามวรรคหนึ่ง ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในสถาบัน สำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่มาปฏิบัติงานให้สถาบัน ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิม ในระดับตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับตำแหน่งเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้

หมวด ๖

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล

มาตรา ๔๓ การบัญชีของสถาบัน ให้จัดทำตามสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสถาบัน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสถาบันทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๔ ให้สถาบันจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการ ส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกกรอบปี ให้สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบัน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห้ว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของสถาบัน สอบถามประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง หรือผู้อื่น ซึ่งเป็นตัวแทนของสถาบัน และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารต่างๆ เป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๔๕ ให้สถาบันทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบัน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้สถาบันจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่นานกว่าสามปี

การประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยสถาบันหรือองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลกิจการ โดยมีการคัดเลือกตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การประเมินผลการดำเนินการของสถาบันจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผลในด้านประสิทธิภาพ และในด้านการพัฒนาองค์กร หรือรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นเป็นการเฉพาะกาล จะจัดให้มีการประเมินเป็นครั้งคราวตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

หมวด ๗ การกำกับดูแล

มาตรา ๔๗ ให้นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน เพื่อการนี้ให้นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย มีอำนาจสั่งให้สถาบันชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำของสถาบันที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๘ ในวาระเริ่มแรก ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้คณะหนึ่งจำนวนห้าคน เพื่อดำเนินการขั้นเตรียมการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินหกเดือน ประกอบด้วย เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ รองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับมอบหมาย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ รองประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มอบหมาย ประธานสภาประชาสังคมชายแดนใต้หรือผู้ที่ประธานสภาประชาสังคมชายแดนใต้มอบหมาย

กรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีประสบการณ์จนเป็นที่ยอมรับในชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่ง เลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ รองประธาน กรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๔๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำหน้าที่สรรหาประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา ๒๐ (๑) (๓) และ (๔) สำหรับวาระเริ่มแรก และปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันจนกว่าจะมี คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๕๐ ข้าราชการหรือลูกจ้างของสังกัดหรือส่วนราชการใด ๆ สมควรใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือ ลูกจ้างของสถาบันต้องใช้สิทธิแจ้งความจำเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราช กฤษฎีกานี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง สถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมาตรา ๔๙ กำหนด

การเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ถือว่าเป็นการออกจาก งานเพราะสังกัดเดิมเลิกจ้างหรือทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่ง

การจะบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามอัตรากำลัง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๙ กำหนดซึ่งจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับ โครงสร้างและอัตรากำลังของสถาบันที่จะมีขึ้นด้วย และจะต้องได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการ และประโยชน์อื่นอย่างน้อยว่าที่ลูกจ้างผู้นั้นเคยได้รับอยู่เดิม ทั้งนี้ โดยผู้นั้นจะต้องผ่านการคัดเลือกและ ประเมินผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๙ กำหนดด้วย

การบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างที่ผ่านการคัดเลือกและประเมินผลเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันให้ มีผลในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินการ

มาตรา ๕๑ เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับของ สถาบัน ให้นับเวลาทำงานในขณะที่เป็นลูกจ้างในสังกัดเดิมหรือส่วนราชการเดิมต่อเนื่องกับเวลาทำงานของ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างสถาบันด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๙ กำหนด โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม และกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นอันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างด้วย

มาตรา ๕๒ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๔๙ แต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้เท่าที่จำเป็น จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกา นี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

ภาคผนวก ง

คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมการ
๒. นางอุบล หลิมสกุล	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นางทิฆัมพร กองสอน	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายฐิติ วุฒิโกวิท	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายปรีชา บุตรศรี	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. นางศรินา ปวโรฬารวิทยา	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. นางภัทริยา สุมะโน	โฆษกกรรมการ
๑๑. นายภาคพล แก้วประพาฬ	กรรมการ
๑๒. นางกัญญ์รัฐญาณ ภู่อวาสดี	กรรมการ
๑๓. นางกอบแก้ว จันทร์ดี	กรรมการ
๑๔. นายกิตติภณ พุงกลาง	กรรมการ
๑๕. นางกุไชหิมะวันชาพีหิณะ มนูญทวี	กรรมการ
๑๖. นายโกเมศ แดงทองดี	กรรมการ
๑๗. นายจิววัฒน์ เวียงดำน	กรรมการ
๑๘. นายเฉลิมพล ประทีปะวงนิช	กรรมการ
๑๙. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมการ
๒๐. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมการ
๒๑. นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา	กรรมการ
๒๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	กรรมการ
๒๓. พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	กรรมการ
๒๔. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
๒๕. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	เลขาธิการคณะกรรมการ

