

กรรมสิทธิ์ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ในกฎหมายประเทศกัมพูชา

Community Ownership of Ethnic Groups in Cambodia

เพ็ญภา จันทรแดง¹ และ สุธี ชล²

Phennapha Chandaeng and Sothee Chhun

บทคัดย่อ

บทความนี้ ศึกษาปรากฏการณ์การเรียกร้องสิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศกัมพูชาเพื่อศึกษาถึงกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรของชุมชนตามจารีตประเพณี วัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์เขมรดั้งเดิม

บทความนี้เสนอว่า รัฐควรลดขั้นตอนในการออกโฉนดชุมชนให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อลดทั้งระยะเวลาและงบประมาณในการดำเนินการออกโฉนดชุมชน ส่วนข้อความในมาตราหกของพระราชกฤษฎีกา 83 ที่กำหนดให้ป่าอารักษ์กับป่าช้า ผังศพของแต่ละชุมชนชาติพันธุ์ต่างๆ มีที่ดินได้ไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์นั้น ควรมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขให้ความยืดหยุ่นมากขึ้น

คำสำคัญ : สิทธิชุมชน โฉนดชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ อัตลักษณ์

¹ อาจารย์ ดร.คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

ข้อมูลติดต่อ E-mail: au_nidagirl@hotmail.com

² นักศึกษาปริญญาเอก สาขารัฐศาสตร์ Dr. Babasaheb Ambedkar Marathwada University, India

ข้อมูลติดต่อ E-mail: asean_2015@yahoo.com



Abstract

This paper studies phenomena of claiming over community rights of various Khmer ethnicities. Its aim is to study the laws and practices related to resource management in the community based on cultures and ways of life the Khmer traditional ethnic groups.

This paper proposes that Cambodian state should reduce the process in approval of Community Title Deed in order to reduce both time and budget in those complicated processes. In addition, the content in article 6 in Sub-Decree 83 that identifies the spiritual forest land and cemetery in each community must not larger than seven hectares should be amended for better flexibility.

Keywords : community rights, community title deed, ethnicity, identity

บทนำ

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาในประเทศกัมพูชามีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ³ ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้รัฐรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นการออกมาเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญกัมพูชา ปี ค.ศ. 1993 มาตรา 44⁴ ที่ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือกรรมสิทธิ์ชุมชน “**កម្មសិទ្ធិដីធ្លីសមូហភាព**” ในการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชนเอาไว้แต่รัฐไม่ได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาถึงแม้ว่ามีพระราชบัญญัติออกมาตามเนื้อหาของมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวหลายฉบับแล้วก็ตาม เช่นพระราชบัญญัติที่ดินปี ค.ศ. 2001 มาตรา 25, 26⁵ ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการออกเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชนให้กับ

³ กลุ่มชาติพันธุ์หรือที่ชาวกัมพูชาเรียกว่า “**ជនជាតិដើមភាគតិច**” มี 23 กลุ่มชาติพันธุ์ คิดเป็นร้อยละ 1% ถึง 19% ของประชากรชาวกัมพูชาทั้งหมด 14.64 ล้านคน ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามเขตพื้นที่ป่าเขาด้านทิศเหนือของประเทศกัมพูชา ติดกับชายแดนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม[1]

⁴ **មាត្រា 44 រដ្ឋធម្មនុញ្ញនៃព្រះរាជាណាចក្រកម្ពុជា 1993**[มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา 1993]

⁵ **មាត្រា 25, 26 ច្បាប់ស្តីពីដី 2001** [มาตรา 25, 26 กฎหมายที่ดิน 2001]



กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรของชุมชนตามจารีตประเพณีวัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์เขมรดั้งเดิม “ผลชาติสืบภาคธิธ” ที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ป่าห่างไกล ภาคเหนือของประเทศ

ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัติป่าไม้ ปี ค.ศ. 2002 มาตรา 40⁶ ก็อนุญาตให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ตั้งชุมชนอยู่ร่วมกับป่าได้ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แบ่งพื้นที่เขตป่าเป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) เขตพื้นที่สำคัญเช่นเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำ
- 2) เขตพื้นที่อนุรักษ์
- 3) เขตพื้นที่ใช้ประโยชน์

4) เขตพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่ในป่า โดยเขตพื้นที่ประเภทที่ 1,2 รัฐมีหน้าที่บริหารจัดการโดยตรง ส่วนเขตพื้นที่ประเภทที่ 3, 4 รัฐอนุญาตให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อาทิ ชาวบ้านมีสิทธิเข้าไปเก็บของป่าเพื่อการดำรงชีพหรือการตัดไม้เพื่อนำไปสร้างบ้านเรือนได้ตามความจำเป็นเพียงแต่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการชุมชนก่อนโดยเฉพาะเขตพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่ในป่าประเภทที่ 4 รัฐได้ออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมว่าด้วย เรื่องกระบวนการขึ้นทะเบียนโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือเรียกย่อว่า (พระราชกฤษฎีกา 83) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 2009 เพื่อกำหนดลักษณะที่ดินของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดลักษณะเขตพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ไว้ในมาตรา 6 โดยจัดแบ่งที่ดินเป็น 5 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) ที่ดินสำหรับสร้างบ้านเรือน
- 2) ที่ดินทำไร่นา
- 3) ที่ดินไร่หมุนเวียน
- 4) ที่ดินป่าอารักษ์
- 5) ที่ดินป่าช้า

⁶ มาตรา 40 ตูตซ์สึตีเกอเดวี 2002 [มาตรา 40 กฎหมายป่าไม้ 2002]



ที่ดินทั้ง 5 ประเภทนี้ ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ สามารถดำเนินการขอออกโฉนดกรรมสิทธิ์ชุมชนจากรัฐได้⁷

แต่อย่างไรก็ดี หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนของกัมพูชา และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ [2] ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า แม้ประเทศกัมพูชามีกฎหมายหลายฉบับที่ให้ความสำคัญกับสิทธิการจัดการทรัพยากรตามจารีตประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ค่อนข้างมาก แต่ทว่าแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายยังน่าเป็นห่วงอันเนื่องมาจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มักถูกบริษัทเอกชนขับไล่ออกจากที่ดินทำกินของตนเองให้เห็นอยู่บ่อย ๆ ตามสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ทั้งนี้ เชื่อกันว่า หากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างจริงจัง หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องช่วยผลักดันให้เร่งรีบดำเนินการออกเอกสารรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยด่วน ซึ่งถ้าทำได้ ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะลดลง หรืออย่างน้อยเมื่อมีเอกสารสิทธิชุมชนในมือก็อาจทำให้บริษัทเอกชนเกรงกลัวกฎหมายอยู่บ้าง และความมั่นคงในที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ก็จะมีมากขึ้น ดังนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า การออกมาเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้รัฐรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เป็นการตระหนักถึงสิทธิ์ที่รัฐสัญญาว่าจะให้พวกเขา แม้การออกมาเรียกร้องสิทธิ์ดังกล่าวมักตามมาด้วยปัญหาต้องปะทะกับบริษัทเอกชนที่เข้าไปครอบครองที่ดินทับซ้อนกับที่ดินของชาวบ้านในบริเวณชุมชนก็ตาม ซึ่งบริษัทเอกชนเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้รับบัตรสัมปทานที่ดินโดยมิชอบจากโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล [2]

อย่างไรก็ตามการเรียกร้องของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จน้อยมากหรือแทบจะไร้ผลทันที หากที่ดินทำกินของพวกเขามีปัญหาทับซ้อนกับที่ดินของบริษัทเอกชนเพราะบริษัทเอกชนส่วนใหญ่ในประเทศกัมพูชามักมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคนในรัฐบาลอย่างใกล้ชิด [2] ข้อเรียกร้องจึงยากจะได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากรัฐแทบไม่ได้สร้างกลไกป้องกันไว้เลยในกรณีปัญหาเรื่องที่ดินบริษัทเอกชนทับซ้อนกับที่ดินชาวบ้าน เพราะรัฐยอมจำนนมาตั้งแต่แรก

⁷ มาตรา 68 รัฐธรรมนูญ 2009 สหประชาชาติ สิทธิมนุษยชน 2009

[มาตรา 6 พระราชบัญญัติ 83/2009 กระบวนการลงทะเบียนที่ดินชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์]

⁸ กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มักถูกกลุ่มนายทุนขับไล่ให้ออกจากที่ดินทำกินของตนเอง เนื่องจากพวกเขาส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดินตามกฎหมาย

ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่กลไกทางสังคมอื่นๆ เช่น พรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ไร้อิทธิพลครอบงำโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้กระทั่ง ในช่วงสามปีมานี้ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อประชาชนในสภาแม้แต่คนเดียว ส่วนองค์การ พัฒนาเอกชนก็มีบทบาทอย่างจำกัด เช่นเดียวกับกลไกของรัฐในระดับท้องถิ่นก็อยู่ในสภาพที่ชาวบ้านมีอาจฟังฟังได้ เพราะกลไกในระดับท้องถิ่นเกือบทั้งประเทศเป็นเครือข่ายของ พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party : CPP) [4] ซึ่งพรรคฝ่ายรัฐบาล ที่ครองอำนาจมายาวนานตั้งแต่ยุคต้นทศวรรษที่ 1980

เมื่อช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมาผู้เขียนได้สอบถามอาจารย์ฤทธิ์ เป็นผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์ชาวกัมพูชาทำงานข่าวด้านสังคมในกรุงพนมเปญ ในฐานะสื่อที่คุ้นเคย เรื่องข้อร้องเรียนของชาวบ้านมาอย่างดี อาจารย์ฤทธิ์เล่าว่า “การร้องเรียนทำได้ยาก เมื่อเกี่ยวข้องกับคนรวย สื่อเองก็ไม่กล้านำเสนอ”[5]

การบอกเล่าข้างต้นของอาจารย์ฤทธิ์อาจนำไปสู่คำถามในใจว่า ความมั่งคั่งเท่านั้น ที่จะช่วยให้หลายคนๆทำอะไรก็ได้ในประเทศกัมพูชา แม้การกระทำของพวกเขาเหล่านั้น เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายของบ้านเมืองก็ตาม และยิ่งกว่านั้น ผู้มั่งคั่งที่มีตำแหน่งหน้าที่ การงานดี เป็นสมาชิกวุฒิสภา มีบรรดาศักดิ์เป็น “ออกญา” มักเป็นผู้มีผลประโยชน์ รวมกันของผู้มีอำนาจในรัฐบาลอยู่เสมอ

กระนั้น ตามรายงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนกัมพูชา ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนา เอกชนที่ทำงานตรวจสอบนโยบายการให้สัมปทานที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ของรัฐบาลกัมพูชามาอย่างยาวนานพบว่าที่ดินสัมปทานมากกว่าสองล้านเฮกตาร์ ที่ให้รัฐยกให้เป็นที่ดินทำเกษตรนั้นมี 20%ถูกครอบครองด้วยบุคคลเพียงห้าคนเท่านั้น บุคคลเหล่านั้นล้วนเป็นคนใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในพรรคฝ่ายรัฐบาล และทั้งห้าคนดังกล่าว ยังได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาจากพรรคประชาชนกัมพูชาอีกด้วย [2]

⁹ ปี ค.ศ. 2017 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีฮุน เซน ได้กล่าวหาพรรคฝ่ายค้านว่าเป็นกบฏ สมรู้ร่วมคิดกับ สหรัฐอเมริกา กระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลต่อมาศาลสูงกรุงพนมเปญได้มีคำสั่งตัดสินยุบพรรคฝ่ายค้าน (CNRP) มีผลให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านจำนวน 118 คน ถูกห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมือง 5 ปี [3]

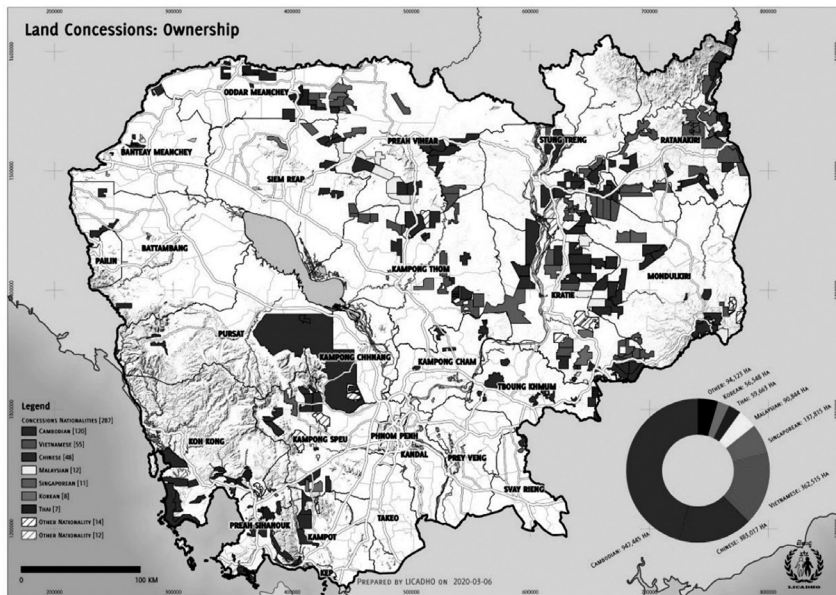


อนึ่งตามพระราชกฤษฎีกาการสัมปทานที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและการเกษตร ปี ค.ศ.2005 มาตรา 37¹⁰ (Sub-Decree 146 on Land Economic Concessions) ได้จำกัดการครอบครองที่ดินรายละเอียด/บริษัทละไม่เกินกว่า 10,000 เฮกตาร์ เพื่อป้องกันการครอบครองที่ดินเกินจำเป็น หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถให้สัมปทานที่ดินแก่ผู้รับสัมปทานรายหนึ่งเกินจำนวนที่กำหนด หากเกิน ถือว่าผิดกฎหมายทั้งนี้ ในกฎหมายได้กำชับต่อด้วยว่า ผู้ที่ได้รับสัมปทานที่ดินไปต้องรีบดำเนินการเพราะปลูกภายในระยะวันเวลาที่กฎหมายได้กำหนด แต่ถ้าหากไม่ดำเนินการรัฐอาจยึดที่ดินคืนหรือยกสัญญาสัมปทานได้แต่ทว่า ประเด็นที่ภาคประชาสังคมอดสงสัยไม่ได้ ทำไมในกรณีบุคคลห้าคนดังกล่าวถือสิทธิ์ครอบครองที่ดินสัมปทานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดชัดเจน แต่ทำไม รัฐบาลเพิกเฉยต่อกรณีแบบนี้ได้อย่างเลือนลอย ปล่อยให้ นักธุรกิจการเมืองฝ่ายตนละเมิดกฎหมายได้ตามอำเภอใจ

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมา การดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าวยังมีช่องว่างให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งยังสร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ อาทิ ภาครัฐ บริษัทเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และผู้ได้รับผลกระทบซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มักไม่มีเอกสารสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมายในการครอบครองที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน การให้สัมปทานที่ดินในกัมพูชา จึงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางถึงความเหมาะสมในการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา

¹⁰ មាត្រា 37, 2005 អនុក្រឹត្យស្តីពីសម្បទានដីសេដ្ឋកិច្ច 2005.[มาตรา 37, 2005 พระราชกฤษฎีกาที่ดินสัมปทานเศรษฐกิจ]





ภาพแผนที่ : สถิติการครอบครองที่ดินสัมปทานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของบริษัทเอกชนแถบสีน้ำเงินบริษัทเอกชนชาวกัมพูชาครอบครองที่ดินมากถึง 947,445 เฮกตาร์ รองลงมาแถบสีใบตองอ่อนบริษัทเอกชนชาวเวียดนามครอบครองที่ดิน 362,515 เฮกตาร์ ส่วนบริษัทเอกชนชาวไทยแถบสีส้มครอบครองที่ดินเป็นอันดับที่ห้า จำนวน 59,663 เฮกตาร์

ข้อมูลแผนที่ : Licadho-Cambodia [6]

ผลกระทบจากนโยบายพัฒนาของรัฐ

นับตั้งแต่ประเทศกัมพูชามีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสังคมนิยมมาเป็นระบบประชาธิปไตย ตามสนธิสัญญาสันติภาพที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ.1991 ในปี ค.ศ.1993 รัฐบาลชุดใหม่ ภายหลังจากเลือกตั้งได้เร่งรัดพัฒนาประเทศด้วยการปฏิรูประบบต่างๆ เข้าสู่ระบบเสรีนิยมตามยุคสมัยของโลกาภิวัตน์ ทั้งทางการเมือง การปกครอง การเศรษฐกิจ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม

การท่องเที่ยว เป็นต้น โดยประกาศยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศเรียกว่า “ยุทธศาสตร์สามเหลี่ยม” ประกอบด้วยการสร้างสันติภาพ การฟื้นฟูสันติภาพ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ การบูรณาการประเทศกัมพูชา เข้าสู่ความสัมพันธ์เป็นหนึ่งในเดียวกับประชาคมโลกและกลุ่มประเทศอาเซียน และการสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญขึ้นแบบยั่งยืน ลดความยากจนของประชาชนลง

จากความต้องการให้ประเทศมีการพัฒนาดังกล่าว รัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 2000) ซึ่งเป็นฉบับแรกของ ประเทศกัมพูชา เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้น ในปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปแล้ว 5 ฉบับ

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมเศรษฐกิจประเทศกัมพูชาได้เติบโตอย่างเข้มแข็ง มาตลอดตั้งแต่มีการเลือกตั้งเสร็จเมื่อปี ค.ศ.1993 โดยอาศัยความช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ จนทำให้สามารถบรรลุ ถึงระดับความเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 - 7 ต่อปี ยกเว้นในช่วงปี ค.ศ.1997 - ค.ศ.1998 มาอยู่ที่ระดับร้อยละ 2.5[7] เพราะเศรษฐกิจได้รับผลกระทบ จากการทำรัฐประหารทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน¹¹ และวิกฤตเศรษฐกิจ ในเอเชีย แม้ว่าประเทศกัมพูชาจะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงแต่ก็ได้รับผลกระทบ ทางอ้อมจากวิกฤตครั้งนั้นด้วย เนื่องจากกัมพูชาเป็นประเทศยากจนต้องพึ่งพิงเงิน ช่วยเหลือทั้งจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือในลักษณะทวิภาคี เพื่อการฟื้นฟูบูรณะและพัฒนาประเทศ ซึ่งเงินช่วยเหลือในลักษณะทวิภาคี เมื่อประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือประสบปัญหาเศรษฐกิจจะต้องลดความช่วยเหลือลง หรือถึงขั้นงดความช่วยเหลือก็มี ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อกัมพูชาด้วย [8]

¹¹ การทำรัฐประหารครั้งนั้น นายกรัฐมนตรีฮุน เซน อ้างว่า ไม่ใช่เป็นการทำรัฐประหารแต่เป็นปราบปราม การก่ออาชญากรรมที่เจ้านโรดม รณฤทธิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่หนึ่ง ที่ไปสมคบกับกองกำลังเขมรแดงและมีลัทธิลอบ นำอาวุธสงครามเข้ามาในประเทศเพื่อพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง แต่ภาพที่ปรากฏต่อสายตา สาธารณชน คือการใช้กำลังทหารเข้าโค่นล้มเจ้านโรดม รณฤทธิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่หนึ่ง ที่ได้รับคะแนนเสียง ข้างมากในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1993



แต่ภายหลังจากรัฐบาลกัมพูชามีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว เพื่อให้พ้นจากความเป็นประเทศยากจนภายในปี ค.ศ. 2020 รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง คือคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนกัมพูชา (Council for the Development of Cambodia : CDC) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บริษัทเอกชนที่สนใจเข้าไปลงทุนในประเทศกัมพูชา นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดตั้งด้วยพร้อมกันนั้นได้เชิญชวนนักลงทุนจากต่างชาติเข้าไปลงทุนในประเทศกัมพูชาในโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

จากนโยบายดังกล่าวส่งผลให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกัมพูชามีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตรที่สำคัญ โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นแหล่งนำเงินตราเข้าประเทศมากกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่าส่งออกในแต่ละปี[9]รวมถึงยังนำมาซึ่งอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ทั้งภาคการบริการและการขนส่งเพื่อรองรับตลาดภายในประเทศที่ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางของประเทศ คือกรุงพนมเปญ

ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายการให้สัมปทานทรัพยากรของรัฐเป็นกฎหมายที่สำคัญตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติให้มากขึ้น กฎหมายดังกล่าว มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.2001 ได้เปิดทางให้มีการสัมปทานที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้งทางสังคม และทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การทำเหมืองแร่ ประมง หรือการให้สัมปทานท่าเรือ มีเป้าหมายเพื่อมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การให้สัมปทานที่ดินแก่บริษัทเอกชนภายในประเทศและบริษัทต่างชาติของรัฐบาลกัมพูชาตามนโยบายให้สัมปทานด้านเศรษฐกิจ แม้จะมีเป้าหมายเพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสร้างงานให้กับประชาชนแต่วิธีการปฏิบัติที่ไม่มีมาตรการที่เหมาะสมรองรับกลับทำให้นโยบายนี้เป็นตัวสร้างปัญหาทางสังคม ตามการรายงานขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและองค์กรการพัฒนากัมพูชา ระบุว่าสาเหตุของปัญหานี้ เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่แจ้งข้อมูลให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเวนคืนที่ดินให้รับทราบก่อน ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะทราบว่า



ตัวเองต้องย้ายออกต่อเมื่อเห็นรชุดดินมารื้อทำลายบ้านแล้ว และในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น แนวทางที่ทางการและบริษัทเอกชนใช้ก็จะคล้ายๆ กันนั่นคือ ใช้กำลังบังคับชาวบ้านย้ายออกนอกพื้นที่และดำเนินคดีกับชาวบ้านที่เป็นแกนนำการประท้วงต่อต้าน เฉพาะปี ค.ศ.2011 เพียงปีเดียว มีการดำเนินคดีกับตัวแทนชุมชน 427 คดี รื้อไล่ที่ทั่วประเทศ 127 ชุมชน ในจำนวนนี้เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร 81 ชุมชน ส่งผลกระทบต่อประชาชน 300,009 คน [10]

แม้ว่านโยบายการให้สัมปทาน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ จะมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินโยบายนี้กลับนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง โดยเฉพาะความรุนแรงต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ปัญหาการขัดแย้งที่ดินจัดเป็นปัญหาทางด้านการบริหารของประเทศที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การเพิ่มขึ้นอย่างมากของกรณีขัดแย้งที่ดินของประชาชน เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการเศรษฐกิจตลาดเสรี ที่การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจน และสมรรถภาพหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่จัดเป็นอุปสรรคสำคัญที่กระทบต่อความเจริญเติบโตในกิจการของภาคเอกชน และทำให้ประชาชนไร้ที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการทะเลาะวิวาทจากปัญหาที่ดินกับชาวบ้านด้วยกันก็มีมากขึ้นทุกวัน จนทำให้ปัญหาเรื่องการไล่ที่ในประเทศกัมพูชา กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจไปทั่วโลกและกลายเป็นปัญหาที่น่าหนักใจที่สุดปัญหาหนึ่งของรัฐบาลกัมพูชาในเวลานี้ซึ่งปัญหาดังกล่าวรัฐบาลก็ออกมายอมรับว่า “รัฐบาลกำลังพยายามหาแนวทางแก้ปัญหการขับไล่ที่ดินที่ไม่เป็นธรรมให้ประชาชนทุกคน เพราะถ้ารัฐบาลไม่ริบหาแนวทางช่วยเหลือ ประชาชนจะไปอยู่ที่ไหน แล้วจะอ้างว่าพัฒนาเพื่ออะไร ในเมื่อประชาชนไม่มีแม้กระทั่งที่ดินสำหรับสร้างที่อยู่อาศัย” [11] แต่การออกมายอมรับปัญหาที่เกิดขึ้นของรัฐบาลครั้งนี้สำหรับชาวบ้านทั่วไปทราบได้ถึงเอกลักษณ์ของผู้นำประเทศกัมพูชาอย่างนายกรัฐมนตรีฮุน เซน ที่มักมีลักษณะ “ดีแต่พูด” แต่ไม่เคยปฏิบัติตามคำพูด

น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ ปี ค.ศ.2001 เป็นต้นมารัฐบาลกัมพูชาได้ยกที่ดินสัมปทานตามนโยบายพัฒนาของรัฐไปแล้วจำนวน 3 ล้านเฮกตาร์ หรือคิดเป็น 16.6% จากพื้นที่ทั้งหมด 18.1 ล้านเฮกตาร์ หรือ 181,035 ตร.กม. ในประเทศกัมพูชา เฉพาะรอบปี ค.ศ.2013 ที่ผ่านมาตลอดทั้งปีรัฐบาลกัมพูชาให้สัมปทานที่ดิน



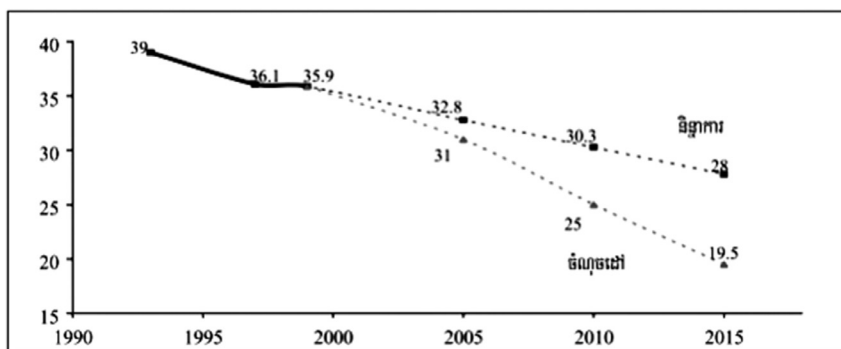
แก่บริษัทเอกชนเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งสิ้นจำนวน 188749.49¹² เฮกตาร์[2] ซึ่งโครงการพัฒนาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพของประชาชนและสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่น พื้นที่ส่วนใหญ่ล้วนเป็นเขตพื้นที่ทับซ้อนกับแหล่งทรัพยากรทำกินหรือที่ดินปลูกสร้างบ้านเรือนของชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์เกือบทั้งสิ้น ปรัชญาการณีนี้นำให้ชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นคนชายขอบของสังคมถูกผลักดันออกจากทรัพยากรที่ดินเคยเข้าถึงและใช้ประโยชน์มาแต่ดั้งเดิมโดยไม่ใส่ใจคนในท้องถิ่น เพราะเห็นว่าเป็นโลกของคนล้าหลัง และเป็นส่วนที่จะต้องปรับตัวให้อยู่รอดจากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น แม้กระทั่งจะกลายเป็นส่วนของผู้แบกรับผลกระทบที่เกิดขึ้น[12]

ในเรื่องนี้ดังกล่าวแม้ว่ารัฐอ้างว่าเป็นการพัฒนาเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนและเพื่อลดปัญหาความยากจนภายในประเทศให้ได้ในปี ค.ศ. 2020 นี้ก็ตาม (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5) แต่ที่แท้จริงแล้วเป็นการกดขี่ขูดรีดชาวบ้านท้องถิ่นด้วยการเข้าไปยึดทรัพยากร ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อวิถีการดำรงชีวิตชาวบ้านท้องถิ่น โดยเฉพาะชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมกลับถูกแปลงให้เป็นทรัพย์สินของบริษัทเอกชนเป็นเหตุให้ชาวบ้านท้องถิ่นส่วนใหญ่กลับกลายเป็นผู้แบกรับภาระจากการพัฒนาอย่างไร้ความยุติธรรมทั้งนี้รัฐบาลมักจะออกมากล่าวชื่นชมถึงตัวเลขความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ของประเทศ ดังที่นายกรัฐมนตรีชิน ชินไต้กล่าวว่า“แม้ว่าประเทศกัมพูชามีความขัดแย้งรุนแรงด้านการเมืองก็ตาม แต่ปัจจุบันนี้เศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วเฉลี่ยราวร้อยละ 7.3 - 7.6 ต่อปี” [11] ตามคำกล่าวอ้างนี้แสดงถึงความภาคภูมิใจของนายกรัฐมนตรีชิน ชินไต้ที่มักโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนเห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วความเจริญเติบโตนี้ไม่ได้กระจายไปสู่ชาวบ้านท้องถิ่น

¹² เฉพาะพื้นที่ปลูกยางพาราที่เป็นพืชเศรษฐกิจส่งออกสำคัญของกัมพูชามีการขยายตัวอย่างรวดเร็วตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาแห่งชาติปี ค.ศ. 2011 - 2020 รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ปลูกให้ได้ 300,000 เฮกตาร์ แต่ภายหลังแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประกาศออกมาเพียง 2 ปี คือในปี ค.ศ. 2013 พื้นที่เพาะปลูกยางพาราเพิ่มเป็น 280,355 เฮกตาร์ โดยพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ 172,648 เฮกตาร์ หรือคิดเป็นร้อยละ 57.75 เป็นการถือครองโดยกลุ่มทุนทั้งในและต่างประเทศภายใต้นโยบายการให้สัมปทานที่ดินด้านเศรษฐกิจของรัฐส่วนภาคครัวเรือนถือครองพื้นที่เพาะปลูก 107,696 เฮกตาร์ คิดเป็นร้อยละ 38.41 ปัจจุบันกรีดยางพาราบนพื้นที่เพาะปลูกดังกล่าวได้ 55,361 เฮกตาร์ผลผลิตยางแผ่นส่งออก 65,000 ตัน[2]



ฐานะยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศแต่อย่างใด มีแต่เพิ่มความมั่งคั่งให้กับชนชั้นผู้นำไม่กี่คนเท่านั้นจากตัวเลขทางการของรัฐบาลระหว่าง ปี ค.ศ. 2004 – 2007 แสดงให้เห็นว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีอัตราสูงมากถึงร้อยละ เกิน 10 ต่อปี แต่ชาวบ้านกลับมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมีมากถึงร้อยละ 34.7 โดยเฉลี่ย [13] ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนเกือบครึ่งประเทศยังต้องมีชีวิตอย่างอดอยากเพราะไม่มีแม้กระทั่งวัตถุดิบจำเป็นฐานสำหรับการบริโภคอย่างเพียงพอในแต่ละวัน



ภาพ : ตารางเปรียบเทียบความยากจนของประชาชนกัมพูชา
ที่มา : กลุ่มผู้เฝ้าระวัง [13] [กระทรวงวางแผน]

การพัฒนาของรัฐภายใต้อุดมการณ์และทิศทางแบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นตัวเลขทางเศรษฐกิจโดยดึงทรัพยากรจากท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนความเจริญเติบโตดังกล่าวเป็นต้นเหตุให้ชาวบ้านท้องถิ่นที่เป็นคนเล็กคนน้อยในสังคมกัมพูชาต้องแบกรับภาระการรบกวนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโมโนคูลีของคำว่า “การพัฒนา” ที่จินตนาการว่าชาวบ้านจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นหากได้รับการพัฒนาแต่แท้จริงแล้วเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจบนความทุกข์ยากเดือดร้อนของชาวบ้านท้องถิ่นโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ตามเขตพื้นที่ป่าเขาที่มีวิถีการดำรงชีวิตอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติแต่กลับมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ได้น้อยมาก และต้องอยู่อย่างยากลำบากในขณะที่คนภายนอกที่ไม่ได้อยู่กับฐานทรัพยากรดังกล่าวกลับมีโอกาสเข้ามาครอบงำประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ดังตัวอย่างงานศึกษาของ Seng ที่ลงไปศึกษาภาคสนามต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ด้านทิศเหนือของกัมพูชา : กรณีศึกษาการเมืองของการพัฒนาในชุมชนชาติพันธุ์ยักกา-อล (Yak Kaol) แสดงให้เห็น

ว่าตั้งแต่รัฐได้ประกาศให้พื้นที่ด้านทิศเหนือของประเทศเป็นเขตพื้นที่โครงการพัฒนาบนที่สูงของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เมื่อปี ค.ศ.1995 ปรากฏว่าผลพวงของโครงการนี้กลับกลายเป็นการสูญเสียอำนาจในการเข้าถึง และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรส่วนรวมของชาวบ้านท้องถิ่น เป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ภัยคุกคามความมั่นคงในการดำเนินชีวิตและค่านิยมทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ [14]

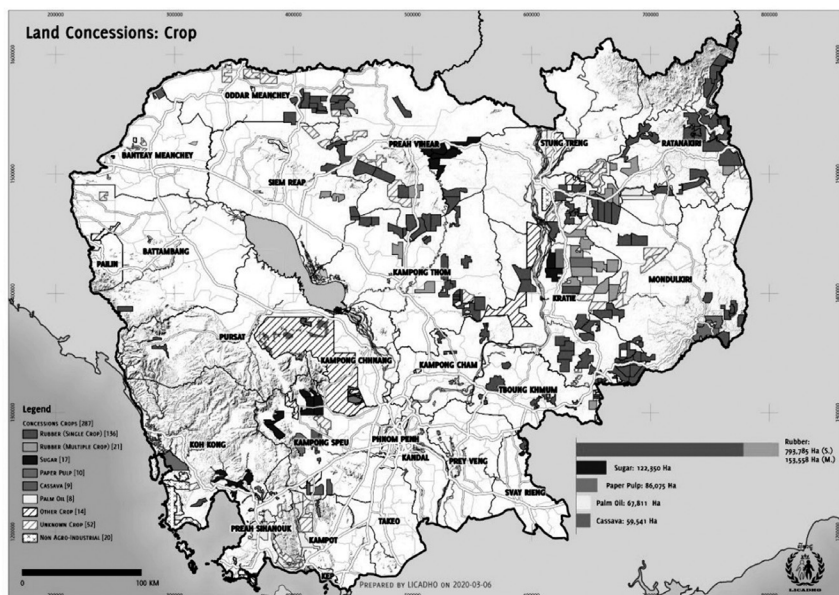
ทั้งนี้ ผลจากการวิจัยของ Seng ยังพบด้วยว่า การพัฒนาของรัฐบาลมีแนวโน้มกีดกันสิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในการควบคุมและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลได้เปิดพื้นที่สัมปทานป่าไม้และที่ดิน ทำให้ชาวบ้านถูกกีดกันจากพื้นที่ทรัพยากรของตนเอง และรัฐบาลท้องถิ่นยังห้ามกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทำการเกษตรแบบหมุนเวียน ผ่านกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย[14]

นอกจากนี้ รัฐบาลยังออกกฎหมายในการจัดระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและยกระดับสาธารณูปโภค ทำให้เกิดการจัดตั้งหัวหน้าหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาและที่ปรึกษาชุมชน เพื่อกระจายอำนาจ ทว่าในความเป็นจริงการพัฒนารูปแบบดังกล่าวยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นอำนาจจากส่วนกลาง อันนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทั้งระดับโครงสร้างสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และองค์กรส่วนท้องถิ่น จึงนำมาซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงวิถีการเกษตรกรรมจากไร่หมุนเวียนสู่การเกษตรแบบถาวร [14]

ส่วน Andreas and Siphat ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการสัมปทานที่ดินเศรษฐกิจของรัฐในชุมชนบนที่สูงพบว่าการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแบบล้นเกินแต่ขาดกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพและกลไกด้านการจัดการทำให้ผู้รับประโยชน์หลากหน้าฉกฉวยโอกาสชุดรีดทรัพยากรอย่างขนานใหญ่ [15] ทั้งก่อให้เกิดการเบียดขับชาวบ้านออกจากฐานทรัพยากร และเชื้อให้เกิดการควบคุมทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางการค้าในลักษณะของตลาดการค้าที่ดินในขณะเดียวกันที่ดินและพื้นที่ป่าจำนวนมหาศาลได้ปรับเปลี่ยนให้กลายเป็นพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ของบริษัทเอกชนทั้งในและต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่ออันใหญ่หลวงต่อชีวิตความเป็นอยู่และรายได้ของชาวบ้านอีกทั้งมีความขัดแย้งกันเองของคนในท้องถิ่นเนื่องมาจากปัญหาความขาดแคลนทรัพยากร ตลอดจนเกิดการแย่งชิงสิทธิในการครอบครองทรัพยากร [16]



ตัวอย่างที่ยกมานี้เพื่อสะท้อนให้เห็นสังขรณ์ “การพัฒนา” ของรัฐที่ผ่านมาว่ามิได้ช่วยให้ชาวบ้านท้องถิ่นที่เป็นคนเล็กคนน้อยในพื้นที่ดังกล่าวมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามจุดมุ่งหมายนโยบายการพัฒนาของรัฐแต่อย่างใด ตรงกันข้ามชาวบ้านมีชีวิตความเป็นอยู่แย่ลงกว่าเดิมจากการต้องแบกรับภาระผลกระทบในสิ่งที่ตนเองไม่ได้กระทำ แต่กลายเป็นผู้รับผลของการกระทำของผู้อื่นอย่างไร้ตัวตน โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ต้องแบกรับผลกระทบมากที่สุดในประเทศกัมพูชาทุกวันนี้



ภาพแผนที่ : สถิติการทำเกษตรอุตสาหกรรมบนพื้นที่ที่ดินสัมปทาน แอปสียะวพื้นที่ปลูกยางพาราเป็นอันดับหนึ่ง จำนวน 793,785 เฮกตาร์ รองลง แอปสียะวอ่อนปลูกยางพารา+ปลูกพืชแซม จำนวน 153,558 เฮกตาร์ ส่วนอันดับสาม แอปสียะว (กลุ่มน้ำตาลมิตรผลของไทย) เป็นพื้นที่ปลูกอ้อย จำนวน 122,350 เฮกตาร์

ข้อมูลแผนที่ : Licadho-Cambodia [6]

การออกโฉนดชุมชนในประเทศกัมพูชา

ดังที่ได้เกริ่นไว้ข้างต้นว่า ผลกระทบจากนโยบายพัฒนาของรัฐทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินทำกินเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งจัดว่าอยู่ในภาวะขั้นวิกฤตของปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างบริษัทเอกชนกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ กรณีตัวอย่างที่พบอยู่บ่อย ๆ คือที่ดินสัมปทานของบริษัทเอกชนทั้งหลายมักมีเขตทับซ้อนกับที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ตามป่าเขาเขตทุรกันดารที่พวกเขาตั้งถิ่นฐานมาช้านาน ดำรงชีพด้วยการใช้ทรัพยากรในป่าเขาตามวิถีจารีตประเพณีของบรรพชนแต่เมื่อมีการเข้าไปของบริษัทเอกชนดังกล่าวทำให้พวกเขาเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการขับไล่ของ บริษัทเอกชนที่ต้องการเอาที่ดินไปปลูกพืชเศรษฐกิจ เราจะเห็นข่าวการขับไล่ชาวบ้านออกจากที่ดินทำกินของตนเองมีปรากฏให้เห็นเกือบจะทุกวันในประเทศกัมพูชา

แต่อย่างไรก็ตาม องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในกัมพูชาต่างเห็นตรงกันว่า เพื่อลดการเผชิญหน้ากับโครงการพัฒนาของรัฐที่กำลังรุกคืบเข้าไปในพื้นที่ทุกขณะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีวิธีเดียวที่พอช่วยบรรเทาหรือลดปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้ ภาคประชาสังคมต่าง ๆ ต้องช่วยกันผลักดันให้รัฐต้องริบเร่งดำเนินการออกโฉนดชุมชนให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาขั้นตอนการดำเนินการมีความล่าช้าและมีความซับซ้อนอย่างมากต่อการออกใบรับรองโฉนดชุมชน ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ประสบปัญหาเดือดร้อนจากการไล่ที่ดินทำกิน [17]

วิเคราะห์การออกโฉนดชุมชน

ได้กล่าวไว้แล้วว่ารัฐธรรมนูญกัมพูชาปี ค.ศ.1993 มาตรา 44 ได้ให้การรับรองระบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชนเอาไว้อย่างชัดเจน และยิ่งกว่านั้นในพระราชบัญญัติที่ดินปี ค.ศ.2001 หมวดสาม วรรคสอง ในประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ชุมชนได้อธิบายถึงระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มากถึงหกมาตรา (มาตรา 23-28) ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดและให้ความสำคัญต่อระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มากที่สุด เช่น มาตรา 25



ระบุไว้ว่า “ที่ดินของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์คือที่ดินทั้งหมดที่ชุมชนได้ใช้หรือเคยใช้สำหรับการดำรงชีพตามจารีตประเพณี และที่ดินของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์มีใช้แต่เพียงที่ดินทำไร่นาแบบถาวรเท่านั้น แต่ยังหมายถึงรวมที่ดินสำหรับทำไร่หมุนเวียนตามจารีตประเพณีด้วย และรัฐต้องรับรองกรรมสิทธิ์ให้ด้วย”¹³

และยิ่งกว่านั้น ในมาตราต่อมา คือมาตรา 26 ได้กำชับต่ออีกด้วยว่า “กรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนชาติพันธุ์ที่ระบุไว้ในมาตรา 25 รัฐต้องออกโฉนดชุมชนให้กลุ่มชาติพันธุ์...”¹⁴

ส่วนพระราชกฤษฎีกาเรื่องกระบวนการออกโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือเรียกย่อว่า (พระราชกฤษฎีกา 83) เป็นกฎหมายรองลงมาอีกฉบับหนึ่งที่รัฐมีหลักการชัดเจนว่า เพื่อเป็นเครื่องมือ/คู่มือสำคัญสำหรับการดำเนินการออกโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้เป็นกรรมสิทธิ์รวมของชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการบุกรุกจากบริษัทเอกชน ทั้งเป็นการส่งเสริมรักษาอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกด้วย

สำหรับรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกา 83 ถือว่าเป็นกฎหมายที่ให้ความชัดเจนเป็นรูปธรรมที่สุดในขั้นตอนการดำเนินการออกโฉนดชุมชนให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1993 ที่ได้บัญญัติเอาไว้ เช่น มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา 83 ได้กำหนดลักษณะเขตพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไว้เป็น 5 ประเภท ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นแต่ที่น่าสังเกตของมาตรา 6 และอาจเป็นจุดอ่อนของมาตรานี้ คือที่ดินประเภทที่ 5 และ 6 กฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าให้ที่ดินป่าอารักษ์ หรือป่าผิบรรพชน (spiritual forest land) ซึ่งเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์สำหรับกราบไหว้บูชาตามความเชื่อของคนในชุมชนนั้น ให้แต่ละชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีที่ดินได้ไม่เกินจำนวนเจ็ดเฮกตาร์ คือแต่ละชุมชนอาจมีป่าอารักษ์มากกว่าหนึ่งแห่งได้ แต่ต้องมีที่ดินรวมกันไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์ ส่วนที่ดินประเภทที่ 6 ที่ดินป่าช้าหรือที่ดินเผาศพก็มีข้อกำหนดเช่นเดียวกับที่ดินประเภทที่ 5 คือมีได้ไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์ ถ้าไม่เป็นไปตามนี้ ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีอาจขอออกโฉนดชุมชนได้ ซึ่งในกรณีจำกัดที่ดินดังกล่าวนี้ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการล่าช้าในการออกโฉนดชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมา [17]

¹³ ฝัฒณ. ยาลู 25. [มาตรา 25, อ้างอิงแล้ว]

¹⁴ ฝัฒณ. ยาลู 26. [มาตรา 26, อ้างอิงแล้ว]



กระนั้นน่าตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ว่าที่ดินป่าอารักษ์ ที่ดินป่าช้า ล้วนเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ในความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีความสำคัญมาช้านานกับชุมชน โดยทั่วไปแล้วจะพบว่าป่าทั้งสองประเภทมีลักษณะเป็นป่าตั้งอยู่บนที่เนินสูงตามเชิงเขา หรือบางแห่งอาจตั้งอยู่บนลูกเขาเล็ก ๆ ทั้งลูกก็มี โดยขนาดพื้นที่ป่ามีลักษณะเล็กบ้าง ใหญ่บ้างตามสภาพภูมิศาสตร์แต่ละพื้นที่ คือป่าอารักษ์กับป่าช้า บางแห่งอาจมีขนาดที่ดินห้าเฮกตาร์ เจ็ดเฮกตาร์ กระทั่ง สิบเฮกตาร์ก็มี ทั้งนี้ เมื่อ มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา 83 ระบุไว้เช่นนั้น จึงเกิดปัญหาตามมาดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้

การที่รัฐบอกว่า ป่าอารักษ์กับป่าช้าต้องมีขนาดที่ดินได้เพียงอย่างละเจ็ดเฮกตาร์เท่านั้น ส่วนที่ดินที่เหลือนอกนั้นต้องสละออกไป กรณีแบบนี้เหมือนรัฐเหยียบย่ำศักดิ์ศรีอัตลักษณ์ของชุมชน เป็นเรื่องยากที่ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะยอมรับได้ เพราะป่าทั้งสองประเภทนี้ได้มีความหมายเพียงแค่อธิปไตยตามเชื่อที่บางครั้งในสายตาคนนอกอาจเห็นว่าเป็นเรื่องความมั่งคั่ง ล้ำหลังเท่านั้นแต่ทว่าป่าอารักษ์และป่าช้ามีความหมายมากกว่านั้น คือเป็นทั้งอัตลักษณ์ของชุมชน เป็นทั้งที่ฝึกชุมชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นทั้งสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านมีความผูกพันกับวิญญาณของบรรพชนและประวัติศาสตร์ของชุมชน [18] และโดยเฉพาะป่าอารักษ์มักเป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติสูง เพราะเป็นป่าศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านมีความหวงแหน ไม่ตัดไม้ทำลายป่าแถมยังเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนมาช้านาน เป็นป่าที่หล่อเลี้ยงชีวิตชาวบ้านในชุมชนทุกคนมีสิทธิ์เข้าไปเก็บของป่าเพื่อนำมาเป็นอาหารในการดำรงชีวิตได้

กรณีป่าทั้งสองประเภทข้างต้นนี้ อาจสะท้อนว่า บางครั้งรัฐเองก็ขาดองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิทธิตามจารีตประเพณีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งความซับซ้อนและหลากหลายในการถือครองที่ดินตามจารีตประเพณี โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิการใช้ประโยชน์เป็นหลัก [19]

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกระบวนการได้มาซึ่งโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดและประสบปัญหามากที่สุดเช่นกันนั้น ในพระราชกฤษฎีกา 83 ระบุไว้ ดังนี้



อันดับแรก ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะต้องดำเนินการขอเอกสารรับรองทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ของตนเองจากกระทรวงพัฒนาชนบทก่อน (MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT) ส่วนแรกนี้กฎหมายได้กำหนดว่าต้องเป็นชุมชนที่มีอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ที่เด่นชัดต่างกับชุมชนชาวแกมพูชาทั่วไป เช่น มีประเพณี วัฒนธรรม ภาษา และวิถีดำรงชีวิตของตนเอง

อันดับที่สอง เมื่อกระทรวงพัฒนาชนบทได้ประกาศการรับรองอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์แล้ว จึงนำเอกสารรับรองทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ของตนไปยื่นขอจดทะเบียนเป็นชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กับกระทรวงมหาดไทยให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

อันดับที่สาม หลังจากชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้วก็สามารถยื่นเรื่องขอออกโฉนดชุมชนจากกระทรวงการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการก่อสร้าง (Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction) เป็นขั้นสุดท้าย¹⁵

จะเห็นได้ว่าสามขั้นตอนดังกล่าวนี้ ถ้าดูผิวเผินก็ไม่มีอะไรซับซ้อนมาก เข้าใจได้ง่าย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า เพียงแค่ขั้นตอนแรกก็ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ต้องเสียเวลาและเงินมีใช้น้อย เพราะเป็นขั้นตอนที่ต้องเชิญหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านอัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ของกระทรวงพัฒนาชนบทให้ลงไปศึกษา สัมภาษณ์ วิจัย วัฒนธรรม ของคนในชุมชนว่ามีอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์อย่างไร และหลังจากนั้นหากคนในชุมชนมีคุณสมบัติตามที่กระทรวงกำหนดไว้ ทางกระทรวงพัฒนาชนบทก็จะออกเอกสารรับรองความเป็นอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ให้กับชาวบ้านในชุมชน

แต่อย่างไรก็ตาม อาจจะมีเหตุที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มักตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ตามป่าเขาห่างไกลความเจริญ การเดินทางไปมาลำบาก ทำให้ขั้นตอนแรกนี้บางครั้งต้องรอเจ้าหน้าที่ของกระทรวงลงไปศึกษา สัมภาษณ์ชุมชนเป็นเวลาหนึ่งหรือสองปี และที่น่าแปลกใจกว่านั้น การศึกษา สัมภาษณ์ทั้งหมดชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้พวกเจ้าหน้าที่กระทรวงที่ลงไปด้วย ตามการสันนิษฐานขององค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งกล่าวว่าเฉพาะในขั้นตอนแรกนั้นก็ต้องจ่ายเงินประมาณ 10,000 ถึง 20,000 ดอลลาร์ สหรัฐ (USD) การค่าใช้จ่ายเหล่านี้มีค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก และค่าใช้สอยอื่น ๆ [2]

¹⁵ ฝ่ฝฝฝ. ยากู 26. [มาตรา 26, อ้างอิงแล้ว]



ส่วนขั้นตอนที่สองอาจเป็นขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนมาก เพียงแต่ต้องดำเนินการยื่นเอกสารหลักฐานไปตามลำดับขั้นเท่านั้น มีผู้ใหญ่ กำนัน นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศรับรองชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่น่าสังเกตว่าขั้นตอนนี้ก็มักประสบปัญหาอย่างหนึ่ง คือเจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างข้างต้นนี้ ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนหรือโฉนดชุมชน ทำให้ขั้นตอน ณ จุดนี้ต้องใช้เวลามากในการทำความเข้าใจเรื่องระบบกรรมสิทธิ์โฉนดชุมชน ดังมีตัวอย่างของกำนันคนหนึ่งในจังหวัดเกาะกง ออกมายอมรับว่า “ผมไม่เคยรู้ว่าโฉนดชุมชนมีลักษณะเป็นอย่างไรหรอก... เพราะรัฐบาลไม่เคยแนะนำให้ผมช่วยดำเนินการเรื่องออกโฉนดชุมชนให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เลย” [2] ทั้งนี้ การไม่เข้าใจต่อเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนของผู้นำท้องถิ่นดังกล่าว ก็จัดว่าสร้างปัญหาให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มิใช่น้อย เพราะการดำเนินการเอกสารทั้งหมดต้องผ่านความเห็นชอบและถูกกำกับด้วย ลายเซ็นของผู้นำท้องถิ่นทั้งสิ้น

และขั้นตอนที่สาม ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้วต้องไปยื่นเอกสารขอออกโฉนดชุมชนจากกระทรวงการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการก่อสร้าง ณ จุดนี้ แม้ว่าขั้นตอนการดำเนินการจะไม่เสียค่าใช้จ่ายเหมือนขั้นตอนแรกดังที่กล่าวแล้ว เพราะทางกระทรวงการจัดการที่ดินฯ ได้ยืนยันว่าจัดงบประมาณปีละ 10,000 ดอลลาร์ สหรัฐ (USD) เพื่อการดำเนินการออกโฉนดชุมชนโดยเฉพาะ [2] แต่ทว่า ขั้นตอนนี้ มักประสบปัญหามากที่สุด เช่น ที่ดินที่ยื่นขอออกโฉนดชุมชนมีขนาดเกินตามที่กฎหมายกำหนด คือกรณีที่ดินตามมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา 83 ที่กำหนดให้ที่ดินป่าอารักษ์กับที่ดินป่าชำมีขนาดไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์ ซึ่งรายละเอียดส่วนนี้ผู้เขียนอธิบายไว้ข้างต้นแล้ว

ส่วนอีกปัญหาหนึ่งพบอยู่บ่อย ๆ คือพระราชกฤษฎีกา 83 มาตรา 10 กำหนดไว้ว่าที่ดินที่สามารถออกโฉนดชุมชนได้ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีข้อพิพาทกับคู่กรณีอื่น¹⁶ แต่ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่ง คือที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทั่วประเทศ มักมีปัญหาเรื่องเขตที่ดินทับซ้อนกับที่ดินของบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานที่ดินจากรัฐเสมอ เพราะโดยจารีตประเพณีแล้วกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ถือสิทธิ์ครอบครองที่ดินโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิการใช้ประโยชน์เป็นหลัก ไม่ได้อ้างอิงกับข้อกฎหมาย

¹⁶ ฝ่าฝืน มาตรา 10 (อ้างแล้ว, มาตรา 10)



ของรัฐแต่อย่างใด แต่ใช้สิทธิครอบครองตามแบบจารีตประเพณีตามที่บรรพชนทำมาเท่านั้น และในกรณีนี้ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ต้องประสบปัญหาเขตทับซ้อนกับที่ดินของบริษัทเอกชนอยู่เสมอ และปัญหาเขตทับซ้อนที่ดินมักทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ต้องจบลงด้วยการถูกขับไล่ออกจากที่ดินทำกินของตนเองอีกด้วย

จากที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่าสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญค่อนข้างมาก แต่พอถึงคราวปฏิบัติจริงกลับประสบปัญหามากมายดังที่กล่าวมาทั้งนี้ ปัญหาการไม่รับรองสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนดังกล่าวของรัฐ ไม่เพียงทำให้ชุมชนเดือดร้อนในแง่ของแหล่งทำกินและแหล่งที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำลายสิ่งสำคัญที่รัฐไม่เคยนึกถึงคือ วิถีวัฒนธรรมของชุมชน ที่ชนิกชุมชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปรากฏให้เห็นชัดเจนเป็นอัตลักษณ์ของชุมชนเพราะเมื่อชุมชนไม่สามารถใช้อำนาจของตัวเองจัดการดูแลทรัพยากรให้เป็นฐานในการเลี้ยงชีวิตของคนในชุมชนได้อย่างเพียงพอ ชุมชนก็คลอนแคลน ระบบความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณีที่สืบทอดกันมาขาดการผลิตซ้ำให้เข้ากับยุคสมัย คนเริ่มถูกฝ่าฝืนหรือทำทลายเพื่อการดิ้นรนให้มีชีวิตรอด กรณีการไล่ที่หรือยึดที่ของชุมชนก็ยิ่งชัดเจนมาก เป็นการไล่คนออกมาจากวิถีสันติของชุมชนท้องถิ่นแตกกระจัดพลัดพรากไปอยู่ในที่คนไม่ได้ผูกพันกับวิถีสันติของบรรพชนและประวัติศาสตร์ของชุมชน [20]

อย่างไรก็ตามคำว่า “กรรมสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชน” อาจเป็นคำศัพท์ที่สวดยุติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1993 แต่ดูเหมือนว่าการจะได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวชาวบ้านต้องฝ่าฟันอุปสรรคไปด้วยความยากลำบาก กระทั่ง ผู้คนในสังคมกับชุมชนเองก็มีความเข้าใจน้อยมากกับความหมายของ “กรรมสิทธิ” นี้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ล้วนขาดภูมิหลังของความรู้ความเข้าใจด้านประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่นอยู่มาก ดังกรณีตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติการคนหนึ่งได้แนะนำกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้ขอเอกสารรับรองกรรมสิทธิโฉนดที่ดินแบบส่วนบุคคล แทนที่กรรมสิทธิโฉนดชุมชน โดยกล่าวว่า “ชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จำเป็นต้องขอเอกสารรับรองกรรมสิทธิที่ดินแบบส่วนบุคคล ตามที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวง...ได้แนะนำไว้เท่านั้น ไม่ใช่เอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ร่วมหรือแบบโฉนดชุมชน มิฉะนั้น อาจจะมีปัญหา



ในภายหลัง และจะไม่มีใครรับผิดชอบ” [2] สะท้อนให้เห็นว่าหากข้อความที่กล่าวอ้างของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นจริงก็แสดงให้เห็นทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ตลอดจนถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการไม่มีองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิทธิตามประเพณี วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แม้แต่น้อย ซึ่งจารีตประเพณีการถือครองที่ดินของพวกเขามีทั้งความซับซ้อนและหลากหลายในการถือครองที่ดิน

ภายใต้เงื่อนไขข้างต้นนี้ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมของกัมพูชาได้แต่รอความฝันที่เลือนลอยกับสิทธิชุมชนเพราะตั้งแต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นแนวทางไว้ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องคลอเคลียออกมา รัฐปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้นนี้น้อยมาก แม้รัฐตั้งเป้าหมายให้การรับรองสถานภาพสิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้ได้ 12 ชุมชน ภายในปี 2015 ที่ผ่านมา [21] แต่ตามสถิติของหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนของกัมพูชา (Cambodian Center For Human Rights : CCHR) แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันในกัมพูชา มีการจัดตั้งชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไปแล้ว จำนวน 114 แห่งทั่วประเทศ แต่มีเพียง 8 ชุมชนชาติพันธุ์เท่านั้นที่รัฐให้การรับรองสถานภาพของชุมชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย คือชุมชนชาติพันธุ์พะโนง (สภคยส์ผลผลธิเษยถุณ) 6 แห่ง และชุมชนชาติพันธุ์ตุมปุน (สภคยส์ผลผลธิเษยอุณ) 2 แห่ง [2] และด้วยเหตุนี้ จึงทำให้อีกหลายชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไร้สถานภาพทางกฎหมาย กำลังออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อให้รัฐรับรองสถานภาพชุมชนเป็นนิติบุคคล เพื่อสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนโดยเร็วเพื่อป้องกันหรือลดปัญหาการบุกรุกที่ดินโดยมิชอบจากโครงการพัฒนาทั้งของรัฐและบริษัทเอกชนที่มักจะเข้าไปแย่งชิงทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนอย่างที่เป็นอยู่

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยทั่วไป รัฐบาลกัมพูชามีนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมถึงอัตลักษณ์ ภาษา ประเพณีวัฒนธรรม และวิถีชีวิตต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ค่อนข้างมาก แต่อุปสรรคสำคัญคือขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควร เช่น กรณีการออกโฉนดชุมชนมักมีปัญหาซับซ้อน ยุ่งยากอย่างกับเข็นครกขึ้นเขาเป็นการเพิ่มภาระใช้จ่ายและเวลาให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ค่อนข้างมาก มีหลายขั้นตอนในการดำเนินการ

เช่น การออกโฉนดชุมชนต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐมากถึงสามกระทรวง แต่แต่ละกระทรวงก็ไม่มีกรอบเวลาการทำงานที่ชัดเจน ทำให้ชาวบ้านต้องรอเป็นระยะเวลานานเป็นปี ๆ ซึ่งบางครั้งระหว่างที่รอโฉนดชุมชนจากรัฐอยู่นั้น หมุดหลักปักเขตที่ดินของบริษัทเอกชนอาจรุกล้ำเข้าไปในที่ดินทำกินของชาวบ้านเรียบร้อยแล้วก็ได้ ซึ่งกรณีแบบนี้มักพบเจอได้เสมอในสถานการณ์ปัจจุบันของกัมพูชา และกลายเป็นปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตที่ดินทับซ้อนระหว่างบริษัทเอกชนกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ไม่มีวันแก้ปัญหาได้หมดในเร็ววันนี้

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้อาจจะลดน้อยลง ถ้าหากรัฐจำใจยอมปรับเปลี่ยนแก้ไขในสิ่งที่รัฐได้สร้างปัญหาเอาไว้ คือต้องลดขั้นตอนการออกโฉนดให้เหลือเพียงหน่วยงานที่รับผิดชอบน้อยลง เพื่อลดความยุ่งยากให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

ส่วนกรณีที่ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ครอบครองที่ดินที่ป่าอารักษ์กับป่าช้าเกิน 7 เฮกตาร์ คือมากกว่าที่พระราชกฤษฎีกา 83 มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ ทำให้ชุมชนไม่สามารถออกโฉนดชุมชนได้นั้น ในส่วนนี้รัฐควรปรับเปลี่ยนแก้ไขให้ความยืดหยุ่นมากขึ้นเพราะที่ดินป่าทั้งสองประเภทมิได้มีความหมายเพียงแค่สัญลักษณ์ทางพิธีกรรมสำหรับกราบไหว้บูชาเท่านั้น แต่ทว่าเป็นทั้งอัตลักษณ์ของชุมชน เป็นทั้งที่ฝึกชุมชนให้ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นทั้งสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านมีความผูกพันกับวิญญาณของบรรพชนและประวัติศาสตร์ของชุมชนกระทั่งเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่หล่อเลี้ยงชีวิตชาวบ้านในชุมชนอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- [1] Ministry of Rural development. (2009). **National Policy on the Development of Indigenous People**. Phnom Penh : Ministry of Rural.
- [2] Cambodian Center For Human Rights. (2016). **Access to Collective Land Titles for Indigenous Communities in Cambodia**. Phnom Penh : CCHR.
- [3] บีบีซีไทย. (2017). **พรรคฮุนเซนไร้คู่แข่งหลักเลือกตั้ง 2018 หลังศาลสั่งยุบ CNRP**. Retrieved April 27, 2020, Retrieved From <https://www.bbc.com/thai/international-42012249>



- [4] RFA Khmer. (2019). **ប្រវត្តិមន្ត្រីដែលទទួលរងទណ្ឌកម្មពីសហរដ្ឋអាមេរិក**.
[สหรัฐอเมริกาขึ้นบัญชี ดำเจ้าหน้าที่ระดับสูงกัมพูชาเดินเข้าประเทศ]
Retrieved April 27, 2020, Retrieved From <https://www.youtube.com/watch?v=biiTgl5dVtQ>
- [5] อาจารย์ฤทธิ (เป็นผู้ให้สัมภาษณ์) สุทธิ ชล (ผู้สัมภาษณ์). พนมเปญ ประเทศ
กัมพูชา, วันที่ 09มกราคม 2563.
- [6] Licadho-Cambodia. (2020). **land concessions**. Retrieved April 27, 2020,
Retrieved Fromhttp://www.licadho-cambodia.org/land_concessions/
- [7] สงบ บุญคล้าย และคณะ. (2546). **โครงการศึกษาค้นคว้าเพื่อจัดทำหนังสือคู่มือ
ราชอาณาจักร กัมพูชา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- [8] สีดา สอนศรี และคณะ. (2552). **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้:นโยบายต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ค.ศ. 1977-2006)**.กรุงเทพมหานคร :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [9] Hun, S. (2014). **In Facebook [Fan page]**. Retrieved March 25,2014,
Retrieved from <http://www.facebook.com/pages/Hun-Sen/5556666>
- [10] Cambodian Center for Human Rights. (2013). **Cambodia : Land in
Conflict An Overview of the Land Situatio**. Phnom Penh : CCHR.
- [11] Hun, S. (2015). **In Facebook [Fan page]**. Retrieved March 23,2015,
Retrieved from<https://www.facebook.com/pages/Samdech-Hun-Sen-Cambodian-Prime-Minister/111975152184324?fref=ts>.
- [12] เลิศชาย ศิริชัย.(บก.). (2555). **โครงการขนาดใหญ่ กับความรู้ความจริง**.
วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 5 (5).
- [13] **ក្រសួងផែនការ. (2014). ផែនការយុទ្ធសាស្ត្រអភិវឌ្ឍន៍ជាតិសម្រាប់កម្ពុជា ឆ្នាំ
2014-2018.ភ្នំពេញ: ទីស្តីការគណៈរដ្ឋមន្ត្រី. [กระทรวงวางแผน. (2014)
แผนยุทธศาสตร์พัฒนาแห่งชาติกัมพูชา 2014-2018. พนมเปญ : สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี]**

- [14] Sovathana, S. (2012). **“The Transformation of Northeastern Cambodia : The Politics of Development in an Ethnic Minority, Ratanakiri Province.”** M.A. Thesis in Sustainable Development, the Graduate School, Chiang Mai University, Thailand.
- [15] Neef, A. and Siphath, T. **“Land grabbing in Cambodia: narratives, mechanisms, resistance”** . the Journal 17 (2012) : 19.
- [16] Yeang, S. (2011). **“Forestland as Contested Space: A case Study of Land Concession in Pursat Province, Cambodia.”** M.A. Thesis in Sustainable Development, the Graduate School, Chiang Mai University, Thailand.
- [17] Kham, V. and Team (2016). **Collective Land Registration of Indigenous Communities in Ratanakiri province.** Phnom Penh: Parliamentary Institute of Cambodia.
- [18] Daes, M. E. I. A. (2001). **Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples and minorities.** Indigenous peoples and their relationship to land (Final working paper E/CN. 4/Sub. 2/2001/21).
- [19] อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). **มิตินิยมชนวิพากษ์ท้องถิ่นด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- [20] เลิศชาย ศิริชัย. (2546). **“สิทธิชุมชนและปัญหาสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้” พลวัตรสิทธิชุมชน : กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา”** ใน ชลธิรา สัตยาพัฒนา (บก.) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แปลน พรันตัง จำกัด.
- [21] **จีสุธิการคณะราษฎร.** (2013). **รณรงค์การนำสู่สิทธิในการยุติธรรม** **ปฏิรูปการยุติธรรม** **ปี 2009-2013. กรุงเทพฯ : จีสุธิการคณะราษฎร. [สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2013). รายงานประจำปีเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ ค.ศ. 2009- 2013. พนมเปญ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี]**



ច្បាប់ភូមិបាល 2001[ក្បួនអាយត៍ធីន 2001]

ច្បាប់ស្តីពីព្រៃឈើ 2002[ក្បួនអាយប៉ាដៃ 2002]

រដ្ឋធម្មនុញ្ញនៃព្រះរាជាណាចក្រកម្ពុជា 1993 [រដ្ឋធម្មនុញ្ញរដ្ឋសភាអាណត្តិទី១
1993]

អនុក្រឹត្យលេខ ៨៣ ស្តីពី នីតិវិធីនៃការចុះបញ្ជីដីសហគមន៍ជនជាតិដើមភាគតិច
2009

[ព្រះរាជក្រឹត្យលេខ 83 ក្របខណ្ឌការងារលេខ២២៧ ប្រើប្រាស់នៅក្នុងក្រុមហ៊ុនកម្ពុជា 2009]

អនុក្រឹត្យស្តីពីសម្បទានដីសេដ្ឋកិច្ច 2005. [ព្រះរាជក្រឹត្យលេខ ២២៧ ប្រើប្រាស់នៅក្នុងក្រុមហ៊ុនកម្ពុជា
2005]

