

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์ และมีคุณค่ามหาศาลต่อการดำรงอยู่ของสรรพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะมนุษย์นั้นได้รับประโยชน์และมีความสัมพันธ์กับป่าอย่างแยกกันไม่ออกตั้งแต่สมัยบรรพกาล มนุษย์ได้ใช้ประโยชน์จากป่าไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางตรง อันได้แก่ การใช้ผลผลิตจากป่าในการดำรงชีวิต การได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการที่ฝนตกต้องตามฤดูกาล การป้องกันการพังทลายของดิน การป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น

ในอดีตทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์มาก แต่เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น ความต้องการใช้และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้จึงมีมากขึ้นอย่างไม่มีขอบเขต ทำให้ปริมาณป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว จึงเกิดกระแสความตื่นตัวต่อปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมธรรมชาติต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมทั้งสถานการณ์การลดลงอย่างรวดเร็วของป่าไม้ และการได้ตระหนักว่าแท้ที่จริงแล้วชุมชนไทยได้แสดงบทบาทและศักยภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาเป็นระยะเวลายาวนาน จนทำให้ประเทศมีป่าชุมชนจำนวนมากอยู่ทั่วประเทศเป็นปัจจัยที่ช่วยให้ทุกภาคส่วนยอมรับว่า การแก้ปัญหาป่าไม้ของประเทศที่ได้ผลดีวิธีวิธีหนึ่งก็คือ การส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

จากการตระหนักว่าบทบาทของประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดการป่าไม้ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนจึงพยายามแสวงหารูปแบบการจัดการป่าไม้ที่เหมาะสม และหันมาให้ความสนใจกับแนวคิดเรื่อง “ป่าชุมชน” ในฐานะเป็นมิติหนึ่งของทางเลือกในการจัดการป่าและพัฒนาอย่างยั่งยืน อันหมายถึง การใช้ประโยชน์จากป่าที่สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ ก่อให้เกิดผลผลิตสูง มีประสิทธิภาพและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน

การปกป้องรักษาป่าในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยมีหลักการพื้นฐานว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน สมาชิกของชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์

จากป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังมีได้เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน” จึงมีปัญหาเกี่ยวกับป่าชุมชน โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

### 1) ปัญหาการขาดกฎหมายในการดำเนินการก่อตั้งป่าชุมชน

เนื่องจากตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พุทธศักราช 2545 จัดให้มีสำนักจัดการป่าชุมชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิจัย วางแผน และประสานงานด้านป่าชุมชน ป่าในเมือง และระบบวนเกษตร

(2) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชนและสถาบันต่างๆ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการป่าชุมชน

(3) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนางานด้านวนศาสตร์ชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งและรับรองสิทธิของป่าชุมชนเลย แม้จะเคยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พุทธศักราช... แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีได้เป็นกฎหมายที่จะมีผลในการใช้บังคับได้

### 2) ปัญหาการขัดกับกฎหมายป่าไม้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

มีปัญหาถึงความชัดเจนในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าชุมชน การบริหารจัดการและควบคุมป่าชุมชน รวมทั้งการเพิกถอนป่าชุมชน ซึ่งต้องไม่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ป่าสงวนหรือที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองของเอกชน ซึ่งอาจมีปัญหาว่าเมื่อมีการจัดให้มีเขตป่าชุมชนในพื้นที่นั้นๆ แล้ว ชุมชนที่ดำเนินการตามโครงการป่าชุมชนของ สำนักจัดการป่าชุมชน จะกระทำผิดกฎหมายป่าไม้อื่นๆ หรือไม่ เพียงใด

### 3) ปัญหาการบริหารจัดการป่าชุมชน

เมื่อมีการจัดตั้งป่าชุมชนขึ้นมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์ในการรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการป่าชุมชน และมีอำนาจตามกฎหมายใด และเมื่อมีการกระทำที่ผิดหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ในการจัดตั้งป่าชุมชนแล้วจะมีการบังคับโทษแก่ผู้นั้นได้อย่างไร รวมทั้งอำนาจในการเพิกถอนป่าชุมชนด้วย

#### 4) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่ากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พุทธศักราช 2545 จัดให้มีสำนักจัดการป่าชุมชน และในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว โดยผลของการอนุมัติโครงการป่าชุมชนจำนวนกว่า 7,841 โครงการ ทั่วทั้งประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2555)<sup>1</sup>

แต่เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและควบคุมป่าชุมชนว่าจะใช้กฎหมายใดบังคับ และมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร

จึงเห็นได้ว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนเป็นปัญหาที่ขาดการแก้ไข และการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจัง และเนื่องจากการปกป้องรักษาในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยมีหลักการพื้นฐานว่า ป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน สมาชิกของชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังมีได้เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน”

ดังนั้น เพื่อเป็นการรองรับสิทธิและประเพณีของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน อันจะเป็นการช่วยรักษาคุ้มครองระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อม ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ในการช่วยจัดการปัญหาการถล่มถลายใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพโดยมิชอบ อีกทั้งเป็นการพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตของราษฎรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญ และแม้ว่าในปี พุทธศักราช 2550 จะมีการเร่งการออกกฎหมายป่าชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยรัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนกลับมาพิจารณาอีกครั้ง และมีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งเห็นค้านกับร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเด็นความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในประเด็นเรื่อง สิทธิชุมชน จึงยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตีความร่างกฎหมายดังกล่าวในเวลาต่อมา และศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 15/2552 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 วินิจฉัยว่า

<sup>1</sup> กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *ส่วนส่งเสริมการจัดป่าชุมชน กรมป่าไม้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.forest.go.th/plant\\_forest/meaning1.html](http://www.forest.go.th/plant_forest/meaning1.html). [2556, มีนาคม 22].

พระราชบัญญัติป่าชุมชนตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรค 3 โดยวินิจฉัยว่าการออกเสียงของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ครบองค์ประชุม จากกรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายป่าชุมชนใช้บังคับ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมาย วัตถุประสงค์และการจัดการป่าชุมชน
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากสภาวะการณ์ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ถึงแม้ว่ายังมีชุมชนจำนวนมากทั่วทุกภูมิภาคที่ช่วยปกป้องรักษาในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยมีหลักการพื้นฐานว่า ป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน สมาชิกของชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะป่าไม้ยังไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางกฎหมาย รวมทั้ง กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังมีได้เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน”

ดังนั้น เพื่อเป็นการรองรับสิทธิและประเพณีของชุมชนต่างๆ ในการจัดการป่าชุมชน อันจะเป็นการช่วยรักษาคุ้มครองระบบนิเวศและสภาพแวดล้อม ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการช่วยจัดการปัญหาการฉกฉวยใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพโดยมิชอบ อีกทั้งเป็นการพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตของราษฎรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนขึ้นต่อไป

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาอิสระฉบับนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน โดยศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมาย วัตถุประสงค์และการจัดการป่าชุมชน และกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ตำราวิชาการต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและต่างประเทศ บทความ รายงาน การวิจัย วิทยานิพนธ์ และศึกษาค้นคว้าวิจัยข้อมูล ที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูล ทั้งหลายมาทำการศึกษา วิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมาย วัตถุประสงค์และการจัดการป่าชุมชน
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว