

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกรอบแนวคิดในเรื่องสิทธิชุมชนเอาไว้ค่อนข้างชัดเจนและกว้างขวางในหลายๆ ด้านด้วยกัน ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาในเรื่องสิทธิและการจัดการเชิงซ้อนมากกว่าที่จะเป็นสิทธิและการจัดการเชิงเดี่ยวดังเช่นเคยเป็นมาในอดีตที่ให้ความสำคัญของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน รวมทั้งความล้มเหลวในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังได้ให้การยอมรับใน สิทธิตามจารีตประเพณี ว่าเป็นสิทธิของชุมชนด้วยดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ดังนี้

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 66 มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่หลายประการ คือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมหมายถึงชุมชนที่สืบทอดการตั้งถิ่นฐาน วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ ต้องการให้เป็นการประกันสิทธิของชุมชนรวมถึงการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นจิตวิญญาณแห่งการดำรงอยู่ของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถต้านทานจากกระแสภายนอกซึ่งพยายามกวาดเอาชุมชนท้องถิ่นให้เข้าสู่กระแสของทุนนิยม และโลกาภิวัตน์อย่างเต็มที่ นอกจากนั้น การกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข้อบัญญัตินี้ค่อนข้างจะเห็น ได้ชัดเจนว่า ยืนยันบนหลักการแนวคิดที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแล การบำรุงรักษา ตลอดจนสิทธิการใช้และสิทธิการจัดการเชิงซ้อนนั่นเอง

การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ อาจเนื่องจากประสบการณ์ ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมาพบว่า การให้รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นผู้บริหารจัดการในลักษณะสิทธิเชิงเดี่ยวนั้น นอกจากไม่สามารถปกป้องและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ได้แล้ว ยังก่อให้เกิดผลเสียหายและปัญหาความขัดแย้งตามมาซึ่งไม่เป็นผลดี กับรัฐในเชิงนโยบาย ครั้นให้เอกชนดำเนินการ ผลที่ออกมาก็เป็นลักษณะเดียวกัน ดังนั้น ดูเหมือนว่า การให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอนุรักษ์และบริหารจัดการรวมถึงใช้ประโยชน์ ร่วมกับรัฐน่าจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับทุกฝ่าย นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรค 2 ยังได้กำหนดว่า

“การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ทั้งทางด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับการคุ้มครอง”

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยอมรับสิทธิของบุคคล ที่รวมกัน เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และยังอาจมีส่วนร่วม กับภาครัฐและชุมชนในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ประชาชนหรือ ชุมชนเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการดังกล่าว และยังได้ ขยายความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้กว้างขวางขึ้นมากกว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอีกด้วย นอกจากนี้ ยังตัดเงื่อนไขบางอย่างออกไป เช่น การกำหนดให้ต้องมีกฎหมายรองรับ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย

บัญญัติ” ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายเสียก่อน ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 85 เป็นต้น

แนวคิดและหลักการข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างกฎหมายและสังคมเริ่มยอมรับการมีอยู่ และสิทธิของชุมชนและให้ความสำคัญมากขึ้นกับประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อของชุมชนอัน เป็นการปรับแนวคิดในระบบกฎหมายที่ยอมรับเฉพาะสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชนมาเป็นการ ยอมรับสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมใน กฎหมายไทยก่อนการรับเอาแนวคิดของกฎหมายไทยมาปฎิรูประบบกฎหมายภาคพื้นทวีปยุโรป มาปฎิรูประบบกฎหมายไทย

3.2 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

“ป่า” กับคำว่า “ชุมชน” จากคำนิยามของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) ให้ความหมายว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มา ตามกฎหมายที่ดิน

3.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ให้ความหมายใน มาตรา 4 ว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

3.4 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พุทธศักราช 2545

ข้อ 2 ให้แบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ ดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง...

(4) สำนักจัดการป่าชุมชน

ข้อ 3 ส่วนราชการกรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง...

(4) สำนักจัดการป่าชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ศึกษา วิจัย วางแผน และประสานงานด้านป่าชุมชน ป่าในเมือง และระบบ

วนเกษตร

(ข) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชนและสถาบันต่างๆ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการป่าชุมชน

(ค) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนางานด้านวนศาสตร์ชุมชน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(ง) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้ให้มีหน่วยงานดูแลการดำเนินการจัดการป่าชุมชนแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.5 การดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชน ของ สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้

3.5.1 การจัดการพื้นที่ป่าชุมชน

สำนักจัดการป่าชุมชน ได้ดำเนินการจัดการพื้นที่ป่าชุมชน โดย มีการกำหนดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน และต้องเป็นไปตามความต้องการของชุมชน ทั้งนี้ เพื่อการควบคุม ดูแลรักษาและบำรุงป่าชุมชน เช่น การปลูกป่า การปลูกไม้ผลกินได้ การสร้างฝายชะลอความชุ่มชื้น การทำแนวกันไฟ การลาดตะเวนป้องกันการตัด ไม้และบุกรุกป่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ รวมทั้งจัดให้มีป้าย แนวเขต เครื่องหมายแสดงเขตป่าชุมชน การจัดทำแผนที่ป่าชุมชน แต่ในส่วนของ การใช้ประโยชน์จาก ไม้และของป่าเพื่อการใช้สอยในครัวเรือน ต้องมิใช่ไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้าม เป็นต้น

3.5.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบคณะกรรมการป่าชุมชน

สำนักจัดการป่าชุมชน ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการป่าชุมชน ในรูปแบบคณะกรรมการป่าชุมชน โดยให้นายกองคํารับการบริหารส่วนตำบล กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี เชิญชวนราษฎร ในชุมชนร่วมลงชื่อและร่วมประชุมประชาคมเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการป่าชุมชน จำนวนไม่เกิน 15 คน และเสนอแนบท้ายโครงการป่าชุมชน (แบบป่าชุมชน 3 (ปชช .3)) ให้กรมป่าไม้ทราบ เมื่อได้คณะกรรมการป่าชุมชนแล้ว คณะกรรมการป่าชุมชนดังกล่าวจะทำการคัดเลือกประธานกรรมการ 1 คน และรองประธานกรรมการ 1 คน เลขานุการ 1 คน และเหรัญญิก 1 คน และกรรมการอื่นๆ ตามความเหมาะสม โดยให้มีหน้าที่สนับสนุนและบริหารจัดการป่าชุมชนร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ได้รับมอบหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติหรือกำหนดไว้ ในด้านการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป่าชุมชนนั้นอยู่ในวาระตามกำหนดระยะเวลาการดำเนินโครงการป่าชุมชน (5 ปี)

3.5.3 กฎ กติกา หรือระเบียบการดูแลพื้นที่ป่าชุมชน

กฎ กติกา หรือระเบียบที่ชุมชนกำหนด ต้องเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือน แต่ถ้ามีการกระทำผิดกฎหมายให้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดำเนินการ ในด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชุมชน ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องพื้นที่ดำเนินการนั้นๆ โดยให้ชุมชนแจ้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ประสานการดำเนินการ

3.5.4 การสิ้นสุดโครงการหรือการยกเลิกโครงการป่าชุมชน

โครงการป่าชุมชนนั้นมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการ (5 ปี) เมื่อครบตามกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถือว่าโครงการป่าชุมชนนั้นสิ้นสุดลงเว้นแต่ จะมีการเสนอขอจัดทำโครงการป่าชุมชนต่อเนื่องในส่วนของการยกเลิกโครงการป่าชุมชนมีได้ 3 กรณี คือ

1) ราษฎรผู้ร่วมจัดทำโครงการป่าชุมชนนั้นๆ ร้องขอให้ปรับปรุงแก้ไขโครงการป่าชุมชนในประเด็นซึ่งเป็นสาระสำคัญของโครงการหรือมีเหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเสนอขอจัดทำโครงการป่าชุมชนใหม่แทนโครงการเดิม

2) ราษฎรผู้ร่วมจัดทำโครงการป่าชุมชนนั้นๆ ร้องขอให้ยกเลิกโครงการโดยไม่ประสงค์จะร่วมจัดทำโครงการป่าชุมชนอีกต่อไป ด้วยอาจจะมีสาเหตุว่าชุมชนไม่มีความพร้อมและอาจมีความเห็นแตกต่าง หรือชุมชนต้องการจะใช้ประโยชน์พื้นที่โครงการป่าชุมชนเพื่อกระทำกิจกรรมอย่างอื่นที่มีความจำเป็นต่อชุมชนมากกว่า หรือหน่วยงานราชการที่กำกับดูแลพื้นที่นั้นๆ มีแผนงานและงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ภายในโครงการ

3) หน่วยงานรับผิดชอบเสนอขอยกเลิกโครงการ ด้วยเหตุว่าการดำเนินโครงการป่าชุมชนใดๆ มีสิ่งบ่งชี้ว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่กำหนด อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อป่าไม้สภาพแวดล้อม และความสงบเรียบร้อยของชุมชน

3.5.5 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องที่กรมป่าไม้ใช้ดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชน

ในการอนุมัติโครงการป่าชุมชนนั้น อธิบดีกรมป่าไม้ได้อาศัยอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน¹ ในการส่งเสริมการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชนและการปลูกสร้างสวนป่าเชิงเศรษฐกิจในการอนุมัติโครงการป่าชุมชน²

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545. มาตรา 32 บัญญัติว่า “กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม นั้น ในกรมมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ฯลฯ”.

ในการสั่งการพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โครงการป่าชุมชน แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีป่าชุมชนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

อธิบดีกรมป่าไม้ได้อาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507³ ในการสั่งการและแต่งตั้ง⁴ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการในโครงการป่าชุมชน ในการควบคุม ดูแล หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ

2) กรณีป่าชุมชนอยู่ในเขตป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

อธิบดีกรมป่าไม้ได้อาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484⁵ ในการสั่งการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาป่า⁶ ดังนั้น เพื่อการปฏิบัติ เป็นไปตามแนวทางเกี่ยวกับการสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในพื้นที่ป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้จึงสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ เข้าไปดำเนินการ และให้หน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่เสนอรายชื่อเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เพื่อมีคำสั่ง กรมป่าไม้แต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โครงการป่าชุมชน

² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2551 กำหนดภารกิจและเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ โดยในข้อ 2(3) กำหนดอำนาจหน้าที่ “ส่งเสริมการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชนและการปลูกสร้างสวนป่าเชิงเศรษฐกิจ ฯลฯ”.

³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507. มาตรา 19 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่า ไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้”.

⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่า สงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ประกาศ ณ ลงวันที่ 19 เมษายน พุทธศักราช 2547 และฉบับ ประกาศ ณ วันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2547.

⁵ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. มาตรา 17 (ว่าด้วยการทำไม้หวงห้าม) บัญญัติว่า “บทบัญญัติในส่วนนี้ มิให้ใช้บังคับในกรณี พนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้า หรือการทดลอง ในทางวิชาการ และกรณีผู้เก็บหาเศษไม้ปลายไม้คายแห้งที่ล้มขอนอนไพร อันมีลักษณะเป็นไม้พิน ซึ่งมีไซไม้สัก หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ไปสำหรับใช้สอยในบ้านเรือนแห่งคนหรือประกอบกิจของคน” และ มาตรา 32 (ว่าด้วยของป่าหวงห้าม) ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในส่วนนี้มิให้ใช้ บังคับในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้า หรือการทดลองในทาง วิชาการ”.

⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประกาศ ณ ลงวันที่ 19 เมษายน พุทธศักราช 2547 และฉบับ ประกาศ ณ วันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2547.

สำหรับการใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของชุมชนที่เข้าร่วมโครงการป่าชุมชนกับสำนักจัดการป่าชุมชนนั้น มีกฎหมายที่อนุญาตให้ชุมชนมีสิทธิทำไม้ในเขตป่าชุมชน ได้ เช่น การตัดไม้ไผ่ทุกชนิด การเก็บหาหวายและเถาวัลย์ การเก็บเศษไม้ในลักษณะไม้ฟืน เป็นต้น⁷ ในส่วนของการเก็บหาของป่านั้น ชุมชนสามารถเก็บหาของป่าได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เช่น การเก็บหาหญ้าคา อ้อ พง แคม ปรีอ กก กระจุค ใบพลวง การเก็บหาชันไม้ การเก็บหาผลหรือฝักสะตอ หรือผลหรือฝักเหียง หรือผลเนียง โดยไม่ทำอันตรายหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอันตรายแก่ต้นสะตอหรือต้นเหียงหรือต้นเนียง เป็นต้น⁸

⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 1,106 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 3 การทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของคน ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต

- 1) การเก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพรอันมีลักษณะเป็นไม้ฟืน
- 2) การตัด ไม้ไผ่ทุกชนิด
- 3) การเก็บหาหวายและเถาวัลย์
- 4) การทำไม้ตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

และประกอบด้วยระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตทำไม้ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2529 ข้อ 20 การทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของคน ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ.

⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 1,107 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 2 การเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยหรือบริโภคในครัวเรือนของคนในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต

- 1) การเก็บหาหญ้าคา อ้อ พง แคม ปรีอ กก กระจุค ใบพลวง
- 2) การเก็บหาผลไม้ หน่อไม้ เห็ด หรือพืชชนิดอื่นๆ
- 3) การเก็บหาฝัก กลอย มัน สมุนไพร รากไม้
- 4) การเก็บหาชันไม้
- 5) การเก็บหาผลหรือฝักสะตอ หรือผลหรือฝักเหียง หรือผลเนียง โดย ไม่ทำอันตรายหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอันตรายแก่ต้นสะตอหรือต้นเหียงหรือต้นเนียง
- 6) การเก็บหาของป่าอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

และประกอบด้วยระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2529 ข้อ 17 การเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยหรือบริโภคในครัวเรือนของคน ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ.

3.6 วิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านมา

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ป่าชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวบ้านในชนบท อย่างไรก็ตาม ในการขับเคลื่อนกฎหมายป่าชุมชนในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคมไทยมักจะมี การตีความ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด และรูปแบบของป่าชุมชนแตกต่างกัน การขับเคลื่อนและผลักดันป่าชุมชนในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงมักเป็นการช่วงชิงการนำในการนิยามความหมายป่าชุมชนของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ต้นพุทธศักราช 2530 เป็นต้นมา ขณะนั้นกรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานหลักในการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ ได้มองหาแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ครอบคลุมถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ ดังที่ระบุไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พุทธศักราช 2528

ดังนั้นในปี พุทธศักราช 2534 กรมป่าไม้จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้น เพื่อสร้างเครื่องมือทางกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการส่งเสริมให้ชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นปลูกต้นไม้ในพื้นที่สาธารณะ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในปีเดียวกันโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับของกรมป่าไม้ ได้ร่างขึ้นมาเป็นฉบับแรกในปี พุทธศักราช 2534 และมีการพิจารณา กันตามลำดับเรื่อยมา จนคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 และคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ประชุมเพื่อพิจารณาปรับปรุงถึง 35 ครั้ง จึงแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 จากนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแก้ไขบางมาตรา เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามสถานการณ์ นอกจากนี้ กรมป่าไม้ ยังได้ดำเนินการทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติฉบับกรมป่าไม้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย ในภาคต่างๆ ทั้ง 4 ภาค และประชุมสรุปที่กรุงเทพมหานครเป็นครั้งที่ 5 โดยเชิญบุคคลจากสาขาต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เข้าร่วมเพื่อหาข้อยุติ กฎหมายฉบับนี้มีด้วยกัน 27 มาตรา มีหลักการและเหตุผล เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนเน้นถึงการปลูกและบำรุงรักษาป่า เพื่อใช้สอยในครัวเรือนหรือกิจการสาธารณะ ส่งเสริมให้ช่วยรักษาระบบธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ การกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชุมชนจะเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ต้องไม่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือ ไม่เป็นพื้นที่ที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้สงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือ ไม่เป็นป่าที่สงวนหวงห้าม ให้ใช้ประโยชน์

ในราชการ มีการกำหนดให้ป่าชุมชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ป่าชุมชนที่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ และป่าชุมชนที่เหมาะสมกับการปลูกบำรุงป่าเพื่อการใช้สอย โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล เป็นผู้ยื่นขอและจัดการป่าชุมชน ให้อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบและประกาศกำหนดพื้นที่เป็นป่าชุมชนและการเพิกถอนป่าชุมชน นอกจากนี้ ยังให้สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชน และมีเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้เป็นผู้แนะนำส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนมีบทบาทกำหนดโทษกับผู้ฝ่าฝืนไว้

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากภาคประชาชน ซึ่งมองว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปลูกสร้างสวนป่ามากกว่ารองรับเรื่องสิทธิชุมชน ในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า เป็นต้น ภาคประชาชนจึงเสนอความเห็นว่าจะต้องมีการเพิ่มมิติด้านสิทธิชุมชน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เข้าไปในซึ่งแนวความคิดดังกล่าว ได้เริ่มมาจากในช่วงระหว่างปี พุทธศักราช 2532 จากกรณีที่ชาวบ้านป่าห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ได้รวมตัวกันลุกขึ้นมาเรียกร้องให้กรมป่าไม้เพิกถอนการให้เช่าพื้นที่ป่าจาก นายทุนและให้มอบป่าผืนนั้นให้ชาวบ้านจัดการกันเองในรูปแบบของ “ป่าชุมชน”⁹ กรณีดังกล่าวได้ ก่อให้เกิดกระแสตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการป่ามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ชาวบ้าน ได้เคยต่อสู้คัดค้านการสัมปทานทำไม้มาก่อน จนเกิดการรณรงค์ของประชาชนอย่างต่อเนื่องจาก แนวความคิดใหม่ที่ว่าป่าต้นน้ำ (ป่าอนุรักษ์) ควรเป็นพื้นที่สีเขียวที่ปลอดมนุษย์หลังจากที่รัฐ ผิดพลาดจากนโยบายการเปิดสัมปทานป่า ที่มีผลทำให้พื้นที่ป่าถูกทำลายและมีจำนวนลดลง อย่างมหาศาล ซึ่งแปรเปลี่ยนมาเป็นนโยบายเอาคนออกจากป่าด้วยการขีดเส้นกำหนดเขตป่า อนุรักษ์โดยที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่และขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ในเวลาต่อมา ยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในแต่ละพื้นที่ ทำให้ การรณรงค์เรื่องป่าชุมชนเข้มข้นขึ้น

ประกอบกับเหตุการณ์ที่ชาวบ้านถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ ที่ใช้ประโยชน์จากป่า ตามกฎระเบียบของชุมชนโดยที่ไม่ได้ก่อความเสียหายกับป่าในหลายครั้งหลายพื้นที่และไม่มีอำนาจ ในการจับกุมผู้ที่ลักลอบตัดไม้ในเขตป่าในชุมชนของตน เนื่องมาจากกฎเกณฑ์วิธีการและกลไก ในการควบคุมป่าชุมชนที่แต่ละชุมชนสร้างสรรค์ขึ้นมาโดยอาศัยภูมิปัญญาและ ตามประเพณีของ ชุมชนนั้นๆ ไม่สามารถบังคับกับบุคคลภายนอกได้ ขณะที่การทำลายป่าของชาวบ้านมักจะมาจาก กลุ่มนายทุน ทำให้ชุมชนไม่สามารถรักษาป่าของชุมชนไว้ได้นำไปสู่การเรียกร้องของเครือข่าย

⁹ “ป่าชุมชน” คือ การให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้ประโยชน์และภูมิปัญญา ท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน.

ชุมชนที่ต้องการกฎหมายที่มารับรองสิทธิในการจัดการป่าของชาวบ้าน และเพื่อให้กฎเกณฑ์ของชาวบ้านมีสถานะทางกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับบุคคลภายนอกได้

จากการที่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ของกรมป่าไม้ ไม่ได้ได้รับการยอมรับจาก เครือข่ายภาคประชาชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลจึงให้สำนักงานกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เพิ่มมิติด้านสิทธิชุมชน และการจัดการทรัพยากรเข้าไป ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งออกเป็น 6 หมวด 44 มาตรา มีหลักการและเหตุผลให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรในชุมชนที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และพัฒนาสถานะแวดล้อมเพื่อให้ราษฎรในชุมชนจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน แต่ไม่ประสงค์ที่จะส่งเสริมให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่บุกรุกทำลายป่า ให้ได้รับสิทธิ์หรือประโยชน์ รับรองประเพณีและวิธีการหลากหลายที่ราษฎรใช้ในการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์และพัฒนาทรัพยากร

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้พื้นที่เป็นป่าชุมชนสามารถกำหนดได้ทุกพื้นที่ที่ประชาชนประสงค์จะให้ เป็นป่าชุมชน รวมทั้งในพื้นที่อนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยเมื่อกำหนดให้เป็นป่าชุมชนแล้วยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดิมอยู่ด้วย โดยผู้มีสิทธิขอจัดการป่าชุมชน ได้แก่ กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีความประสงค์ จะทำหน้าที่จัดการป่าชุมชนมีการกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่จัดการป่าชุมชน ได้แก่ สภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนที่อธิบดีกรมป่าไม้แต่งตั้ง โดยองค์กรจัดการป่าชุมชนจะต้องเสนอแผนการจัดการป่าชุมชน เพื่อขอความเห็นจากคณะกรรมการตรวจสอบ รวมทั้งดำเนินการใดๆ ที่จะสนับสนุนการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และมีการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์และบทกำหนดโทษไว้ โดยกำหนดให้แนวทางการใช้ประโยชน์ป่าชุมชน ชุมชนสามารถทำไม้เพื่อการใช้สอยคร่าวเรือนหรือในกิจการสาธารณะ เก็บหาของป่า เลี้ยงสัตว์ จับสัตว์ซึ่งไม่ใช่สัตว์ป่าสงวนสัตว์ป่าคุ้มครอง สัตว์ป่าที่หายาก และใกล้สูญพันธุ์ ปลูกพืชควบ หรือใช้ประโยชน์อื่นๆ ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยห้ามเข้ายึดถือครอบครองอยู่อาศัย ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไร่ทำการเสื่อมเสียแก่สภาพป่า และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือขัดขวางการจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการป่าชุมชน หรือการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าว ถูกคัดค้านจากประชาชนบางส่วน เพราะไม่เห็นด้วยกับการที่จะอนุญาตให้มีพื้นที่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ทำให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนดำเนินต่อไปไม่ได้

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับต่างๆ ที่ผ่านมามาตั้งแต่ช่วงระยะเวลา ในปี พ.ศ. 2532 ถึง ปี พ.ศ. 2541 ดังกล่าวจะพบว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเป็นร่างกฎหมายได้รับความสนใจมากที่สุดฉบับหนึ่งจากประชาชน องค์กรภาครัฐและเอกชนพรรคการเมืองที่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายฉบับต่างๆ และผ่านการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงและรับหลักการของรัฐบาลในสมัยต่างๆ หลายรัฐบาลแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ได้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดความร่วมมือและเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง มุมมองของการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้แยกออกเป็นหลักๆ ที่สำคัญอยู่สองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งมองที่ชุมชนในท้องถิ่นเป็นหลักควรมีสติธิในการดูแลรักษาและได้รับประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน กับอีกฝ่ายหนึ่งมองที่ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมระบบนิเวศน์เป็นหลัก และเป็นห่วงในเรื่องการเข้าไปจัดการหรือใช้ประโยชน์ในป่าโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งหากมีผลเสียหาย่อมมีผลกระทบไม่เฉพาะชุมชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่มีผลกระทบด้านสภาพแวดล้อมและภัยธรรมชาติต่อมหาชนส่วนใหญ่ทั้งภูมิภาค ซึ่งรัฐต้องใช้ความพยายามเพื่อหาข้อยุติที่ลงตัวและเกิดการยอมรับจากทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้นต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทุกฉบับ มีเจตนารมณ์ที่เหมือนกันในประเด็นที่ต้องการให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อให้เกิดสิทธิและประโยชน์ต่อชุมชนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และสภาพแวดล้อมให้ได้อย่างยั่งยืน แต่จะมีสาระสำคัญที่เป็นจุดเด่นของแต่ละร่างที่แตกต่างกันออกไป ตามมุมมองของของแต่ละฝ่ายที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับกรมป่าไม้ สาระสำคัญอยู่ตรงการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชน จะกำหนดพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ต้องไม่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และแบ่งป่าชุมชนออกเป็น 2 ประเภท คือ แบบที่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ กับแบบที่เหมาะสมกับการปลูกบำรุงนอกจากป่าอนุรักษ์ ซึ่งร่างดังกล่าวนี้มีลักษณะค่อนข้างอนุรักษ์นิยมในการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนจะคำนึงถึงสภาพป่าและสภาพแวดล้อมเป็นหลัก มากกว่าจะคำนึงถึงชุมชนและตามความเป็นจริงก็มีชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ทั่วประเทศถึง 10 กว่าล้านคน ซึ่งก็จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในชุมชนบางแห่ง ที่อยู่ในเขตอนุรักษ์และดูแลรักษาป่ามาก่อนแต่ไม่ได้ประโยชน์ และก็จะยังคงมีความขัดแย้งอยู่

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน ร่างฉบับนี้มองที่ประชาชนเป็นหลัก และมองเรื่องอนุรักษ์ป่าในเขตล่อแหลมเป็นเรื่องรองจากชุมชน มองว่าชุมชนมีศักยภาพดูแลรักษาป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ คือ ชุมชนจะขอจัดตั้งพื้นที่ป่าชุมชนได้ทุกพื้นที่ถ้าหากชุมชนต้องการ ไม่ว่าจะเป็นเขตอนุรักษ์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีการยกเว้น และเมื่อมีการ

จัดตั้งป่าชุมชนแล้วจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายอื่นในเขตป่าชุมชนนั้น เห็นได้ว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้จะมีลักษณะเปิดกว้างมากให้ความสำคัญแก่ชุมชนมากกว่าการรักษาป่ารักษา สภาพแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงมาก หลายฝ่าย จึงไม่แน่ใจในการใช้ประโยชน์ป่าอนุรักษ์ที่กำหนดให้เป็นเขตป่าชุมชน โดยเกรงว่าจะทำให้พื้นที่ ป่าอนุรักษ์เสียหาย

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับคณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ ภูมิภาคและท้องถิ่น ร่างฉบับนี้เป็นการผสมผสานกันระหว่างร่างฉบับกรมป่าไม้กับฉบับประชาชน มองว่าชุมชนมีความสามารถในการดูแลรักษาป่าได้ แต่ก็ยังเป็นห่วงพื้นที่ป่าอนุรักษ์อยู่ กล่าวคือ การกำหนดพื้นที่จัดตั้งเป็นป่าชุมชนสามารถกำหนดได้ทุกพื้นที่ เช่นเดียวกับ ร่างฉบับประชาชน แต่เมื่อมีการกำหนดให้เป็นป่าชุมชนแล้ว พื้นที่ดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเห็นได้ว่าหากชุมชนกำหนดระเบียบข้อบังคับของชุมชนในการทำไม้ หรือเก็บหาของป่า ในเขตป่าชุมชนไว้ไม่รัดกุมเพียงพอ ก็อาจนำกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ในพื้นที่ ป่าชุมชนนั้นมาบังคับใช้ การกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิอำนาจในการจัดการป่าชุมชนค่อนข้างสูงและ มีการให้ใช้ประโยชน์จากป่าเป็นแรงจูงใจในการรักษาป่า ทั้งยังเน้นเรื่องการจัดการไม้ให้คนอยู่ใน ป่าชุมชน ข้อดีประการหนึ่งของร่างฉบับนี้ คือ เป็นการประนีประนอมและลดความขัดแย้ง เชิงความคิดระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนลงได้ในระดับที่น่าพอใจและมีแนวทาง ที่จะร่วมงานกันได้ด้วยดีเพื่อประโยชน์ของประชาชนในชนบท แต่มีข้อเสียบางประการที่สำคัญ ที่สุด คือ การร่างกฎหมายฉบับนี้ใช้เวลาเพียงสองวันเท่านั้น

และในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2540 และผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงแก้ไขมาจากร่างฉบับคณะกรรมการนโยบาย กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับผลสรุปของการทำประชาพิจารณ์ มีจุดเด่นสาระสำคัญ คือ ต้องการอนุรักษ์ป่าในเขตอนุรักษ์ มุ่งแก้ไขความขัดแย้งเรื่องการใช้พื้นที่ป่า อนุรักษ์ และการแก้ไขปัญหาคนอยู่ในป่า โดยสามารถขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ในพื้นที่ป่าทั่วไป รวมทั้งพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ เช่นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วยแต่กลุ่มผู้ขอจัดตั้งซึ่งมี ภูมิลำเนาในท้องถิ่นนั้น ตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จะต้องดูแลพื้นที่ป่านั้นมาไม่น้อยกว่า 5 ปี และการอยู่อาศัย ได้เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาสภาพป่าและพื้นที่ที่จัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้วยังคงอยู่ภายใต้บังคับ กฎหมายอื่นที่ใช้บังคับเกี่ยวกับพื้นที่นั้นต่อไป ซึ่งเป็นทางออกช่วยลดความขัดแย้ง ระหว่าง องค์กร พัฒนาเอกชนบางส่วนที่สนับสนุนชุมชนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์ และกลุ่มอนุรักษ์ป่าไม้ที่ไม่ต้องการให้ มีคนอยู่ในป่าอนุรักษ์ เป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทางหนึ่ง และการกำหนดให้

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน จำนวน 50 คน นั้น อาจมีปัญหาความล่าช้าในการขอจัดตั้งป่าชุมชน สาระสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ การกำหนดให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจ อนุญาตให้สมาชิกป่าชุมชน และบุคคลในครอบครัวสามารถอยู่อาศัยในเขตป่าชุมชนได้ในทางปฏิบัติ จะเป็นการควบคุมยาก และป่าชุมชนไม่ควรให้ชุมชนเข้าไปอาศัย เพราะจะเป็นผลเสียในระยะยาว เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ที่ผ่านมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ได้มีการพยายามหาทางออกร่วมกันของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนตามลำดับ จนมาถึง เหตุการณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2543 ได้มีการผลักดันและประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรพัฒนา เอกชนชาวบ้าน และนักวิชาการ เพื่อดำเนินการยกร่างกฎหมายป่าชุมชน ด้วยการทำประชาพิจารณ์ ในเวทีสาธารณะกันอย่างกว้างขวางทั่วประเทศหลายครั้งหลายหน สามารถรวบรวมรายชื่อได้เกิน 50,000 รายชื่อ เสนอเป็นร่างกฎหมายต่อรัฐสภา โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ที่นับได้ว่าเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่น่าเสนอโดยประชาชนได้ เป็นผลสำเร็จ

วรชัย แสนศิริระ¹⁰ ได้กล่าวว่าสำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้¹¹ มีหลักการสำคัญ ประการแรก คือ การดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชน โดยให้ชุมชนที่มีความประสงค์ที่จะขอจัดตั้งป่า ชุมชนในท้องถิ่นใด ให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกชุมชน ยื่นคำขอเป็นหนังสือ ต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยในคำขอหรือเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชน ต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน กล่าวคือ ต้องมีการจัดการที่สอดคล้องและไม่ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลาย ของชุมชนในการจัดการป่า และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการ ป่าชุมชน

ประการต่อไป คือ การจัดการและควบคุมดูแลป่าชุมชน โดยให้ชาวบ้านในป่าชุมชน เลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่จัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชน ที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ โดยมี

¹⁰ วรชัย แสนศิริระ. (2552). “วิพากกรรม ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน”. วารสารจุลนิติ ฉบับที่ 1. สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 128-136.

¹¹ อ้างอิงจากร่าง พระราชบัญญัติ ป่าชุมชนฉบับประชาชนที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พุทธศักราช 2544 ซึ่งมีเนื้อหาและหลักการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ฉบับที่เสนอโดยประชาชนมากที่สุด.

“เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน”¹² เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ชาวบ้านในป่าชุมชนยังต้องมีหน้าที่ในการดูแลและรักษาป่าชุมชน ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชน และต้องร่วมกับทางราชการในการดูแลป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ซึ่งหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจถูกคณะกรรมการป่าชุมชนลงมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกได้ สำหรับการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าชุมชนเป็นสิทธิของสมาชิกทุกคน แต่ได้กำหนดห้าม “ทำไม้”¹³ ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชนสำหรับการทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในเขตป่าใช้สอย หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเองในเขตป่าชุมชน ให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกหรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

ส่วนการเก็บของป่าในเขตป่าชุมชนสามารถกระทำได้โดยไม่จำกัดบริเวณพื้นที่อย่างเช่นการทำไม้ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และเพื่อให้การจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากที่สุด จึงกำหนดห้ามบุคคลใดครอบครองหรือใช้พื้นที่ป่าชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชนโดยเด็ดขาด และหากเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำ ความผิดตามกฎหมายนี้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการเฉพาะหน้าเท่าที่จำเป็นในการตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะ จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดยึดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนได้

โดยสาระสำคัญประการสุดท้าย การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ซึ่งหมายถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอื่นๆ ที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมที่สมควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้นสามารถทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศให้พื้นที่ที่ป่าชุมชนนั้นเป็น

¹² “เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” หมายถึง ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชนซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชน เพื่อให้ปฏิบัติกรตามกฎหมายนี้ (ร่างมาตรา 4).

¹³ “ทำไม้” หมายถึง ตัด ฟัน กาน โคน ถัด เลื่อย ฝ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกมาจากป่าด้วยประการใดๆ (ร่างมาตรา 4).

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน¹⁴ซึ่งเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่ผ่านการอนุมัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวได้มีประเด็นที่สำคัญคือ การอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้เฉพาะชุมชนที่มีพื้นที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้นตั้งอยู่เป็นเขตอนุรักษ์ และชุมชนนั้นได้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าวในลักษณะเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังคงดูแลรักษาพื้นที่นั้นเป็นป่าชุมชนอย่างต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ขอจัดตั้งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการดำรงชีพที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศน์ และไม่อนุญาตให้ทำไม้ในเขตป่าชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด เป็นต้น

เมื่อนำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนและฉบับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังกล่าวมาพิจารณาแล้วเห็นว่า สาเหตุหลักที่ทำให้ชุมชนไม่รับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวที่ผ่านการพิจารณาของ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นเหตุให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งใช้สิทธิตามมาตรา 154(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขอให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ อันส่งผลให้ต้องระงับการดำเนินการประกาศใช้ร่าง พระราชบัญญัติ ดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยในเวลาต่อมา คือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ที่กำหนด “ให้การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นตั้งถิ่นฐานมาก่อนประกาศใช้พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์และชุมชนนั้นได้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าวในลักษณะเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน....”¹⁵

¹⁴ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550). *ร่างพระราชบัญญัติชุมชน พุทธศักราช* กรุงเทพฯ: กลุ่มงานการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 1-93.

¹⁵ ในขณะที่ร่างฯ ฉบับแรกที่เสนอโดยประชาชนระบุเพียงว่า “การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน”.

ดังนั้นหากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายจะทำให้ชุมชนที่เคตตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตอนุรักษ์มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ได้จัดการดูแลป่าชุมชนมาเป็นเวลา 5 ปีและมีคุณสมบัติอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน ซึ่งในตอนประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ได้ถูกกันออกมาอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ปัจจุบันยังคงอาศัยอยู่ชายขอบเขตอนุรักษ์ และยังคงมีการดูแลจัดการป่าชุมชนที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์จนได้รับการยอมรับจากภาครัฐและสังคม ไม่อาจมีสิทธิที่จะยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนได้เลยจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นการกีดรอนหรือจำกัดสิทธิชุมชน ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ปัจจุบันชุมชนเหล่านี้ต้องอาศัยพึ่งพาป่าเพื่อการดำรงชีพ และเป็นการทำลายขวัญกำลังใจของชุมชนที่มีความตั้งใจในการดูแลรักษาทรัพยากรท้องถิ่น อีกทั้งยังอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ที่รับรองสิทธิให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน “สิทธิชุมชน” กับการดูแลจัดการทรัพยากร ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงดูเหมือนว่าจะถูกมองข้ามไปโดยปริยาย ดังนั้น การพิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการจัดการป่าชุมชนตามร่างกฎหมายที่เกิดจากความพยายามของประชาชน จึงเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาหรือปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายนี้ในอนาคต

สำหรับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พุทธศักราช... ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งเห็นค้านกับร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเด็นความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในประเด็นสิทธิชุมชน จึงยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตีความร่างกฎหมายดังกล่าวในเวลาต่อมา และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 15/2552 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรค 3 เป็นเหตุให้ปัจจุบันนี้ยังไม่กฎหมายป่าชุมชนใช้บังคับ

3.7 กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนในต่างประเทศ¹⁶

นานาชาติได้ให้การยอมรับสิทธิของชุมชน โดยปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The United Nations Universal Declaration of Human

¹⁶ มูลนิธิสถาบันที่ดิน “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2543.

Rights 1948) การยอมรับสิทธิของ ชนพื้นเมืองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (The United Nations Universal Declaration on the Rights of Indigenous People 1987) หรือการยอมรับสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่ปรากฏอยู่ใน Rio Declaration of Environment and Development and Agenda 21 1992) หลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ และอีกหลายประเทศได้ให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการดูแลใช้ประโยชน์ ทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตน

ก่อนการอพยพโยกย้ายคนมาจากทวีปยุโรปโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ มาก่อตั้งเป็นประเทศออสเตรเลีย มีชนพื้นเมืองชาว Aborigine อาศัยอยู่ก่อนแล้ว การบุกเบิกครอบครองที่ดินของคนผิวขาวในตอนแรกมิได้ยอมรับการมีสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง จนถึงปี ค.ศ. 1976 จึงเริ่มมีกฎหมายที่ให้สิทธิชนพื้นเมืองในการครอบครองที่ดินและจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง ภายใต้ Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 ซึ่งมีแนวคิดในการให้ ชาว Aborigine มีสิทธิในที่ดินที่ไม่สามารถโอนได้ (Inalienable Freehold Title) ซึ่งสามารถจัดการที่ดินตามวัฒนธรรมประเพณี ของชนเผ่าของตนและสอดคล้องกับกฎหมายของรัฐตอนเหนือ เช่น การทำเหมือง การทำถนน การอนุรักษ์ทรัพยากรในที่ดินของชาว Aborigine การให้เงินทุนผ่านบัญชีของตน เป็นต้น

คำพิพากษาของศาลสูงออสเตรเลีย ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองชาว Aborigine คือ คดีระหว่าง Eddie Koiki Mabo¹⁷ และพวก กับรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland)¹⁸ ในปี ค.ศ. 1992 พิพากษาว่าภายใต้กฎหมายของออสเตรเลีย ซึ่งพิจารณาตาม

¹⁷ เอ็ดดี้ โกอิกิ มาโบ (Eddie Koiki Mabo) เป็นนักปลุกระดมเรื่องสิทธิในแผ่นดินของชาวพื้นเมือง ชาวอะบอริจิน (Aborigine) เกิดที่เกาะเมอร์เรย์ (Murray Island) Eddie Koiki Mabo ได้รับการสั่งสอนมาตั้งแต่ยังเด็กว่า เขตแดนที่ดินของครอบครัวเขาอยู่บริเวณใด ซึ่งต่อมาที่ดินของ Eddie Koiki Mabo นั้นถูกกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐบาล (Crown Land) ตามกฎหมายออสเตรเลีย Eddie Koiki Mabo พร้อมกับพวก ได้นำคดีขึ้นศาลในนามของประชาชนแห่งเกาะเมอร์เรย์ (Murray Island) หลังจากต่อสู้มาหลายปี ในปี ค.ศ. 1992 Eddie Koiki Mabo ก็ชนะความเมื่อเรื่องถึงศาลสูงออสเตรเลีย ศาลสูงออสเตรเลียได้มีคำพิพากษาคดีว่า ถ้าชาวเผ่าพื้นเมืองสามารถพิสูจน์ได้ว่า พวกตนมีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และประเพณีอย่างต่อเนืองกับแผ่นดินผืนนั้น พวกเขาก็สามารถเรียกร้องความเป็นเจ้าของแผ่นดินนั้นได้.

¹⁸ รัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) เป็นรัฐในประเทศออสเตรเลียที่อยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของแผ่นดินทวีปติดกับนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี ทางตะวันตก ติดกับรัฐเซาท์ออสเตรเลียทางตอนตะวันตกเฉียงใต้ และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทางทิศใต้ทางตะวันตกของรัฐควีนส์แลนด์ เป็นทะเลปะการังและมหาสมุทรแปซิฟิก รัฐควีนส์แลนด์มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 รองจากรัฐเวสต์เทร์นออสเตรเลียและเป็นรัฐที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับ 3 รองจากรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐวิกตอเรีย.

กฎหมายจารีต (Common Law) ชนพื้นเมืองสามารถมีสิทธิในที่ดินที่ค้นพบโดยกัปตันคุก¹⁹ ในปี ค.ศ. 1788 ที่ถือกันว่าเป็นที่ดินที่ไม่มีเจ้าของ (Terra Nullius) ซึ่งเป็นสิทธิดั้งเดิมก่อนที่จะมีการปกครองภายใต้อาณานิคม เรียกว่า Native Title เป็นสิทธิการใช้ที่ดินของชนพื้นเมืองในดินแดนที่ปฏิบัติ สืบทอดกันมา ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย The Native Title Act, 1993 เพื่อคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองและกำหนดแนวทางการตรวจสอบสิทธิและการจัดสรรสิทธิ ในที่ดินของชนพื้นเมืองผ่านกระบวนการเจรจา รวมทั้งการตั้งกองทุนสนับสนุนการดำเนินการ ดังกล่าว

สรุปได้ว่า ประเทศออสเตรเลียให้การยอมรับการมีอยู่ของสิทธิของชนพื้นเมืองในการ ครอบครองและใช้ที่ดินในแบบประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาก่อนที่จะมีการปกครองภายใต้อาณานิคม การยอมรับดังกล่าวได้ตราเป็นกฎหมายมารองรับ รวมทั้ง การมีคำพิพากษาของศาลซึ่งสอดคล้อง กับความเป็นจริงของสังคม จึงทำให้การอยู่ร่วมกันของชนพื้นเมืองและชนผิวขาวที่อพยพเข้าไปอยู่ใหม่ เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ตัวอย่างการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศออสเตรเลียถึงแม้ว่าไม่อาจนำมา เปรียบเทียบกับสิทธิชุมชนในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้โดยตรงก็ตาม แต่ก็ทำให้เห็นปรัชญาแนวคิดของการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการที่ดินและป่าไม้

¹⁹ เจมส์ คุก เป็นนักสำรวจและนักเดินเรือชาวอังกฤษ และยังเป็นนักทำแผนที่ เขาได้เดินทางไปยังมหาสมุทร แปซิฟิกสามครั้ง ซึ่งก็ได้ทำแผนที่แนวชายฝั่งไว้ส่วนใหญ่ กัปตัน เจมส์ คุก เป็นบุคคลหนึ่งที่ได้เข้ามาสำรวจ ประเทศออสเตรเลีย และยึดออสเตรเลียเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เป็นผู้ค้นพบเกาะฮาวายนอกจากนี้เขายังเป็น ผู้ค้นพบเกาะอีกหลายแห่ง เช่น เกาะนิวซีแลนด์ เป็นต้น.