

บทที่ 4

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน

ในการปกป้องรักษาป่าในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยมีหลักการพื้นฐานว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน สมาชิกของชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ยังไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งใช้บังคับอยู่ ยังมีได้เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน” จึงมีปัญหาเกี่ยวกับป่าชุมชน โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการขาดกฎหมายในการดำเนินการก่อตั้งป่าชุมชน

ป่าชุมชน หมายถึง ที่ดิน และ/หรือ ที่ดินป่าไม้ ที่ชุมชนได้ดำเนินการหรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ดำเนินการร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดการกิจการงานด้านป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติและแผนงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจสอดคล้องกับความเชื่อ และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นด้วย ซึ่งการจัดการหรือดำเนินการดังกล่าว ก็เพื่อการอนุรักษ์ และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยราษฎรในหมู่บ้านใดที่ประสงค์จะขอจัดตั้งป่าชุมชน ตามโครงการป่าชุมชนของสำนักจัดการป่าชุมชนกรมป่าไม้ให้บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้นและอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าไปไปดูแลรักษาป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้จำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมลงชื่อในหนังสือร้องขอจัดทำโครงการป่าชุมชนยื่นต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และให้กำนันผู้ใหญ่บ้านจัดทำคำขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชนยื่นต่อสำนักงานป่าไม้สาขาจังหวัดพร้อมหนังสือร้องขอจัดทำโครงการป่าชุมชนของราษฎรและเอกสารที่เกี่ยวข้อง หากป่าดังกล่าวมีราษฎรมากกว่า 1 หมู่บ้านประสงค์ร่วมจัดการ ให้กำนันเป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชน เมื่อกรมป่าไม้อนุมัติโครงการป่าชุมชนแล้ว ให้แจ้งให้จังหวัดทราบ และจัดเจ้าหน้าที่ติดตามให้คำแนะนำแก่ชุมชนและรายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมแสดงข้อคิดเห็นส่งกรมป่าไม้เพื่อทราบและพิจารณาต่อไป

โดยในปัจจุบันได้มีจัดตั้งป่าชุมชนแล้วเป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมป่าไม้ได้มีจัดหน่วยราชการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พุทธศักราช 2545 จัดให้มีสำนักจัดการป่าชุมชน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษา วิจัย วางแผน และประสานงานด้านป่าชุมชน ป่าในเมือง และระบบวนเกษตร
- 2) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชนและสถาบันต่างๆ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการป่าชุมชน
- 3) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนางานด้านวนศาสตร์ชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งและรับรองสิทธิของป่าชุมชนเลย แม้จะเคยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พุทธศักราช... แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีได้เป็นกฎหมายที่จะมีผลในการใช้บังคับได้

เมื่อพิจารณาแนวความคิดในเรื่องสิทธิชุมชน ตลอดจนสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแง่มุมต่างๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่เรียกว่า สิทธิตามจารีตประเพณีและสิทธิทางศีลธรรม ซึ่งหมายถึง แนวปฏิบัติที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานในสังคมหรือชุมชนแต่ละแห่งจนถึงเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น ก่อนที่ชุมชนหรือท้องถิ่นจะถูกผนวกรวมกันเข้าเป็นรัฐชาติในระยะต่อมา โดยระบบรัฐชาติก่อให้เกิดสิทธิอีกประการหนึ่งซึ่งมุ่งก่อให้เกิดสภาพบังคับแก่ทุกคนภายในรัฐนั้น โดยรัฐอ้างฐานอำนาจความจำเป็นและความมั่นคงของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยรัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้กำหนดการใช้ประโยชน์ การดูแล และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนชุมชนยึดถือสิทธิตามจารีตประเพณี และสิทธิทางศีลธรรม ในการใช้ประโยชน์ดูแลและจัดการในทรัพยากรธรรมชาติ จากการศึกษาสิทธิบนพื้นฐานของที่มาและแนวคิดที่แตกต่างกันนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนขึ้น เช่นในประเทศไทย กรณีของชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวน ฝ่ายชาวบ้านอ้างสิทธิชุมชนตามระบบจารีตประเพณีซึ่งโดยอาศัยและทำกินในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 เพิ่งออกมาในภายหลังส่วนรัฐอ้างความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำและการดูแลทรัพย์สิน “ของชาติ” ซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ

และเมื่อพิจารณากรณีที่มีกรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักจัดการป่าชุมชนขึ้น โดยสำนักจัดการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชนและสถาบันต่างๆ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการป่าชุมชน จึงได้การอนุมัติโครงการป่าชุมชน ทั้งประเทศมาแล้ว จำนวน 8,487 หมู่บ้าน 7,841 โครงการ เนื้อที่ 3,248,264 ไร่ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2555) ¹ แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนใช้บังคับ กรมป่าไม้จึงได้อาศัยกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตาม โครงการป่าชุมชนไปพลางก่อน โดยอาศัยอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2551 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พุทธศักราช 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ซึ่งกฎหมายต่างๆ ข้างต้น เป็นกฎหมายที่ออกมารองรับระบบกรรมสิทธิ์โดยรัฐทั้งสิ้น ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่แสดงถึง สิทธิชุมชนที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ดังนั้น การจัดตั้งสำนักจัดการป่าชุมชน และได้มีการอนุมัติดำเนินการตาม โครงการป่าชุมชนของกรมป่าไม้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66

4.2 ปัญหาการขัดกับกฎหมายป่าไม้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายสมัย การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังคงมีอุปสรรคในลักษณะเดิม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ยังคงรักษาลักษณะแนวคิดรวมอำนาจรัฐไว้ที่ศูนย์กลางโดยกรมป่าไม้

และเมื่อพิจารณา การที่กรมป่าไม้ โดยสำนักจัดการป่าชุมชน ได้อนุมัติโครงการป่าชุมชน โดยกำหนดให้มีการ ใช้ประโยชน์ไม้และของป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือนตามที่ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการป่าชุมชนจะได้รับประโยชน์ ซึ่ง กรมป่าไม้ได้อาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) กฎกระทรวงฉบับที่ 1,106 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

¹ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.forest.go.th/plant_forest/meaning1.html. [2556, มีนาคม 22].

2) ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตทำไม้ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2529 ข้อ 20 การทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของตน ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

3) กฎกระทรวงฉบับที่ 1,107 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ออกมาระหว่าง พุทธศักราช 2528 ถึง พุทธศักราช 2529 เป็นการออกกฎหมายที่อนุญาตให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถ ใช้ประโยชน์จากไม้ และของป่า ได้เป็นการทั่วไป ดังนั้นแม้ชุมชนใดจะไม่เข้าร่วม โครงการป่าชุมชนของสำนักจัดการป่าชุมชน ก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าได้ โดยไม่ผิดกฎหมาย แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐสร้างโครงการป่าชุมชนขึ้นมาโดยที่ให้ผู้เข้าร่วม โครงการบำรุงรักษาป่าไม้แต่กลับไม่ให้ประโยชน์ต่อชุมชนที่เข้าร่วม โครงการตอบแทน ซึ่งการที่จะระดมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างระบบการจูงใจขึ้นมา เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของการจัดการป่าชุมชน แรงจูงใจอาจแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ แรงจูงใจจากปัจจัยภายนอก แรงจูงใจนี้เกิดจากเครื่องล่อภายนอกตัวบุคคลที่กระตุ้นให้บุคคลเกิดแรงจูงใจ และแสดงพฤติกรรม เครื่องล่อที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม อาจจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางเชิงเศรษฐกิจ เช่น เงิน อาหาร เครื่องนุ่งห่ม หรือสิ่งที่ไม่มีความคุ้มค่าทางเชิงเศรษฐกิจ เช่น ใบประกาศเกียรติคุณ เครื่องแบบ คำชมเชยในที่ประชุม การฝึกอบรม เป็นต้น แรงจูงใจอีกชนิดหนึ่ง ได้แก่ แรงจูงใจอันเกิดจากปัจจัยภายใน แรงจูงใจประเภทนี้เกิดขึ้นภายในตัวของแต่ละบุคคล โดยที่บุคคลเกิดความต้องการที่แสดงพฤติกรรมด้วยความศรัทธา ความรัก และถ้าเปรียบเทียบกับแรงจูงใจประเภทแรกแล้ว แรงจูงใจจากปัจจัยภายในเป็นแรงจูงใจที่คงทนและยืนนานกว่า

การสร้างแรงจูงใจดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องกันอย่างมากในกระบวนการจัดการป่าชุมชนที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อประโยชน์ของชุมชนร่วมกัน และถ้ามองในภาพกว้างแล้ว การจัดการป่าชุมชนของแต่ละชุมชนย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของสังคมและของโลกโดยส่วนรวมด้วย และเมื่อพิจารณากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับกฎระเบียบป่าชุมชน ที่ชุมชนแต่ละชุมชนที่เข้าร่วม โครงการป่าชุมชน ของสำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้นั้นสร้างขึ้น กฎระเบียบป่าชุมชน โดยส่วนใหญ่จะขัดต่อหลักกฎหมายที่มีอยู่ แต่กฎระเบียบป่าชุมชนนั้น จะสอดคล้องกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นการกำหนดกฎระเบียบขึ้นมาจากวิถีชีวิตของคนในชุมชนตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้นๆ มีการกำหนดการเข้ามามีส่วนร่วม การจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน

กรณีนี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง การกำหนดระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว² อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรณีศึกษา

ระเบียบข้อบังคับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความสงบสุข ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ มีดังนี้³

- 1) ห้ามมิให้นำไม้ในป่าไปขาย แต่สามารถเก็บ ไม้ขอนนอนไพรมาเป็นเชื้อเพลิงได้
- 2) ห้ามมิให้ตัดไม้ยืนต้นในบริเวณป่าชุมชน ยกเว้นมีความจำเป็น ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลห้วยแก้ว กรณีจำเป็นมีดังนี้ สร้างบ้านใหม่เนื่องจากไฟไหม้บ้าน แยกครอบครัวใหม่ บ้านที่มีอยู่มีสภาพไม่มั่นคงถาวร
- 3) ห้ามคนต่างตำบลมาเก็บหน่อไม้ ไม้ไผ่ทุกชนิด บริเวณป่าชุมชน
- 4) สำหรับบุคคลในตำบลต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในตำบลห้วยแก้ว การเก็บของป่าหน่อไม้ไปขาย ได้คนละไม่เกิน 100 กิโลกรัมต่อวัน
- 5) การใช้ไม้ไผ่บริเวณป่าชุมชน ไม้ไผ่ซางไม่เกินครอบครัวละ 100 เล่มต่อปี ไผ่บง 100 เล่มต่อปี และไผ่ไร่ 100 เล่มต่อปี
- 6) ห้ามจุดไฟเผาป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต
- 7) ห้ามกานตันไม้ ถากเปลือกไม้ หรือการกระทำอื่นใด ที่จะเป็็นสาเหตุให้ต้นไม้ตาย
- 8) ห้ามเผาถ่านหรือขุดเอาไม้พินจากป่า ยกเว้นได้รับอนุญาตหรืออนุโลมจากคณะกรรมการ
- 9) ห้ามบุคคลภายนอกล่าสัตว์ทุกชนิดบริเวณป่าชุมชน
- 10) ห้ามเบื้อ ระเบิดปลา และซื้อตปลาในแม่น้ำลำห้วยสาธารณะ
- 11) ห้ามนำหิน ดิน ทราย ออกจากลำห้วย หรือพื้นที่สาธารณะ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการ

12) ห้ามเก็บหน่อไม้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม ของปีถัดไป

เมื่อทำการวิเคราะห์กฎระเบียบดังกล่าวข้างต้น เช่น การกำหนดข้อบังคับสำหรับบุคคลภายในตำบลต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตำบลห้วยแก้ว การเก็บของป่า หน่อไม้ไปขาย ได้คนละไม่เกิน 100 กิโลกรัมต่อวัน จะเห็นได้ว่าระเบียบข้อนี้ ขัดต่อ กฎกระทรวงฉบับที่ 1,107 (พุทธศักราช 2528)

² ป่าชุมชนห้วยแก้วตั้งอยู่ที่ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศเหนือเป็นระยะทางประมาณ 45 กิโลเมตร นับตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2532 เป็นต้นมาชาวบ้านห้วยแก้วได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ดูแลพื้นที่ป่าประมาณ 1,600 ไร่ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ฮอน.

³ สุรินทร์ อ้นพรหม. (2554). *ป่าชุมชน เทคโนโลยีอำนาจควบคุมชุมชน ในเขตป่าขึ้นใหม่ กรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.socanth.tu.ac.th/wp-content/uploads/2012/09/JSA-30-2-surin.pdf>. [2556, มีนาคม 13].

ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 2 กล่าวคือ การเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยหรือบริโภคในครัวเรือนของตน เท่านั้น ไม่สามารถนำไปขายในเชิงธุรกิจได้ แต่กฎระเบียบของชุมชนดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องต่อหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การดำเนินการตาม โครงการป่าชุมชนของสำนักจัดการป่าชุมชนนี้มีปัญหาการขัดกับกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย ป่าชุมชนขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4.3 ปัญหาการบริหารจัดการป่าชุมชน

ป่าชุมชนเป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของป่าไม้กับชุมชน ในลักษณะที่ว่า การดำเนินชีวิตของคนในชุมชนต้องพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ เพราะป่าไม้เป็นแหล่งอาหาร เป็นแหล่งสมุนไพรที่สามารถนำมาใช้ในการรักษาโรค คนในชุมชนได้อาศัยไม้จากป่าเพื่อการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ดังนั้น เมื่อป่าถูกหักล้างลงจนเห็นเตียนไป ย่อมทำให้สิ่งทีคนในชุมชนต้องการนั้นร่อยหรอลงไปด้วย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนในความสัมพันธ์ระหว่างป่าไม้กับชุมชนนั้น ชุมชนต่างๆ ได้พัฒนากลไกเพื่อใช้ในการจัดการการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น บางชุมชนอาจตั้งคณะกรรมการหรือกลุ่มอนุรักษ์ขึ้นมา เพื่อดูแลการใช้ประโยชน์จากป่า บางชุมชนอาจมีระบบความเชื่อเป็นแกนนำในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะชุมชนจะมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ และการใช้ประโยชน์จากป่าของคนในชุมชน ดังนั้น แนวความคิดเรื่องป่าชุมชนนี้ จึงเป็นการเน้นให้เห็นบทบาทของคนในชุมชนต่อการจัดการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ เพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชน

การจัดการป่าชุมชนดั้งเดิมโดยอาศัยระบบความเชื่อเรื่องผีและพุทธศาสนาเป็นกลไกสำคัญในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของชาวบ้าน การจัดการป่าชุมชนโดยอาศัยพลังขององค์กรทางสังคมเป็นหลักในการจัดการ โดยมีระเบียบที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้นวัตถุประสงค์ของการจัดการป่าชุมชน มีวัตถุประสงค์ทั้งในเชิงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการจัดการเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชุมชน องค์กรประกอบของการจัดการป่าชุมชนนั้น จะมีหน่วยทางสังคมทำหน้าที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ เช่น ครอบครัว คณะกรรมการ มีระบบแรงจูงใจ และเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน รวมทั้งการถือครองที่ดินและต้นไม้

และเมื่อพิจารณาประกอบกับการอนุมัติโครงการป่าชุมชนของ กรมป่าไม้ โดยสำนักจัดการป่าชุมชน ซึ่งมีการอนุมัติโครงการป่าชุมชนทั้งประเทศ มาตั้งแต่ ปี พุทธศักราช 2543 ถึงปัจจุบัน ได้มีการดำเนินการตั้งการพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการป่าชุมชน โดยมีประชาชนเป็นเพียงผู้ช่วยเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ดูแล จัดการและบำรุงรักษาทรัพยากรในเขตป่าชุมชนเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 กล่าวคือ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนอย่างแท้จริง การกำหนดนโยบาย การดำเนินการต่างๆ ล้วนแต่เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า จำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับในการจัดระเบียบของป่าชุมชน การจัดการป่าชุมชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและวัตถุประสงค์ของสังคม ต้องไม่เป็นการทำลายหรือเป็นที่เสียหายแก่คนอื่น คือ ต้องประสานผลประโยชน์ของกลุ่มชนในสังคม มิให้ผลประโยชน์ของป่าไม้ตกแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

4.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่ากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พุทธศักราช 2545 จัดให้มีสำนักจัดการป่าชุมชน และในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งป่าชุมชนมาแล้วกว่า 7,841 โครงการทั่วประเทศ แต่การดำเนินการโครงการป่าชุมชนของสำนักจัดการป่าชุมชนนั้นเป็นการดำเนินการโดยองค์การภาครัฐเพียงกระทรวงเดียว ไม่มีการบูรณาการกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้หน่วยงานอื่น สามารถเข้าร่วมในการจัดการป่าชุมชนได้ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และองค์กรด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

จากกรณีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนนั้นเมื่อพิจารณาตามแนวคิดในเรื่องสิทธิเชิงเดี่ยวและสิทธิเชิงซ้อนนี้ ทำให้เกิดการประนีประนอมในการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ทำกินรัฐอาจอ้างการเป็นเจ้าของตามกฎหมาย แต่ก็ให้สิทธิเชิงซ้อนกับประชาชนในการทำกิน หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์และจะหมดสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นเมื่อเลิกใช้หรือหมดความจำเป็น ตัวอย่างในประเทศไทยก็คือ การพัฒนาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ซึ่งบังคับให้ประชาชนต้องอพยพออกจากพื้นที่

ป่าสงวนไปอยู่ที่อื่นซึ่งได้สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างรัฐและประชาชนเป็นจำนวนมากในอดีต มาสู่แนวคิดที่ประนีประนอมบนพื้นฐานของแนวคิดสิทธิเชิงซ้อนหรือการจัดการเชิงซ้อน ในกรณีของกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งเน้นหลักการในเรื่อง “คนกับป่าอยู่ด้วยกัน” คนมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ และจัดการกับป่านั้นได้โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครองและหมดสิทธิการใช้ เมื่อหมดความจำเป็นหรือสละสิทธิการใช้นั้น ตามแนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติและความเชื่อในคริสต์ศาสนาที่ว่าเมื่อพระเจ้าทรงสร้างโลกนั้น พระองค์ได้มอบสิ่งต่างๆ ในธรรมชาติให้เป็นสมบัติร่วมกันสำหรับให้มนุษย์ทุกคนได้กินได้ใช้เสมอหน้ากัน

แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติอาจมีส่วนพ้องกันกับคำอธิบายเรื่องสิทธิการใช้และสิทธิเชิงซ้อนอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในประเด็นเรื่องสิทธินี้จะต้องไม่ลืมหลักการพื้นฐานประการหนึ่งว่าสิทธิใดๆ ย่อมเกิดขึ้นจากข้อตกลงและยอมรับข้อตกลงร่วมกันในสังคมหนึ่งๆ และสิทธิย่อมเกิดขึ้นได้เฉพาะในสังคมการเมืองหรือภายในชุมชนหรือรัฐเท่านั้น ในแง่นี้สิทธิย่อมสะท้อนให้เห็นลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมหนึ่งๆ ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของสังคมนั้นๆ

จากกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังมิได้เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน” และจากการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พุทธศักราช 2439 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมกิจการป่าไม้และที่ดิน โดยภาครัฐเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงผู้เดียว เห็นได้จากการออกกฎหมายเพื่อโอนอำนาจการทำ ไม้ที่มีคุณค่าทั้งหมดคืนสู่รัฐบาล เช่น การประกาศออกโฉนดที่ดิน ถือเป็นน่านำเอาแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนแบบตะวันตกมาใช้อย่างเป็นทางการ และตามที่ปรากฏใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2473 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 และโดยเฉพาะการออก พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่มีการให้ความหมายของ “ป่า” เป็นครั้งแรก โดยได้ให้นิยามว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ยังผลให้รัฐสามารถขยายอำนาจเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา

โดยเฉพาะในวิถีทางของรัฐที่พยายามใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ชาวบ้านกลับไม่เข้าใจในผลของกฎหมายดังกล่าว ผนวกกับความเชื่อที่ว่าชุมชนของตนยังคงเป็นเจ้าของผืนป่า เนื่องจากพวกเขาได้อาศัยและพึ่งพิงป่ามาเป็นระยะเวลายาวนานหลายชุมชนก่อตั้งขึ้นมาก่อนที่จะมีกฎหมายหลายฉบับออกมา ชาวบ้านเหล่านั้นต่างสำนึกและเกิด

ความเป็นเจ้าของผืนป่า สภาพปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงวิถีคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างชาวบ้านกับรัฐ

ประเด็นเรื่องวิถีคิด รัฐถือว่าตนเป็นผู้ออกกฎหมายและถือสิทธิผูกขาดการจัดการดิน น้ำ ป่า เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งมีการออกแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ พุทธศักราช 2528 ถือเป็นแนวทางจัดการป่าไม้ที่มุ่งผลประโยชน์ในเรื่อง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการให้สัมปทานปลูกป่าเพื่อทำเหมืองแร่แก่ธุรกิจเอกชน ในขณะที่ชุมชนถือว่าทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้ระบบคุณค่าจารีตประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมภายในชุมชน ส่วนประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรและการจัดการ รัฐเป็นผู้กำหนดระบบกรรมสิทธิ์ โดยแบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบกรรมสิทธิ์โดยรัฐและระบบกรรมสิทธิ์โดยเอกชน ดังนั้น เพื่อเป็นการรองรับสิทธิประเพณีของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน อันจะเป็นการช่วยรักษาคู่มือระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อม ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการช่วยจัดการปัญหาการฉกฉวยใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพโดยมิชอบ ผู้เขียนจึงเห็นควรเร่งให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนมาใช้บังคับโดยเร็ว