

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การปกป้องรักษาป่าในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยมีหลักการพื้นฐานว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน สมาชิกของชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังมีได้เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน” จึงมีปัญหาเกี่ยวกับป่าชุมชน โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการขาดกฎหมายในการดำเนินการก่อตั้งป่าชุมชน

เนื่องจากตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ 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 และเมื่อพิจารณากรณีที่มีกรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักจัดการป่าชุมชน โดยสำนักจัดการป่าชุมชนได้อนุมัติโครงการป่าชุมชน โดยอาศัยอำนาจการบริหาร

ราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545 ประกอบกับ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2551 ที่กำหนดภารกิจและเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ ในการส่งเสริมการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชนและการปลูกสร้างสวนป่าเชิงเศรษฐกิจ เป็นต้น อธิบดีกรมป่าไม้จึงอนุมัติโครงการป่าชุมชนเพื่อการบำรุงรักษาป่าไม้ จะเห็นได้ว่าการอนุมัติโครงการป่าชุมชน ดังกล่าวนั้นได้อาศัยกฎหมายที่มีพื้นฐานแนวคิด ระบบกรรมสิทธิ์โดยรัฐทั้งสิ้น ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่แสดงถึง สิทธิชุมชนที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์เอกชน

จึงสรุปได้ว่า การที่กรมป่าไม้ โดยสำนักจัดการป่าชุมชนได้อนุมัติโครงการป่าชุมชนขึ้นมาดำเนินการ โครงการป่าชุมชนดังกล่าวอาศัยแนวคิดและทฤษฎีที่ไม่สอดคล้องกับระบบกรรมสิทธิ์ร่วมและหลักสิทธิชุมชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66

2) ปัญหาการขัดกับกฎหมายป่าไม้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังคงมีอุปสรรคในลักษณะเดิม เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับยังคงรักษาลักษณะแนวคิดเฉกเช่นเดียวกับกฎหมายป่าไม้ที่ผ่านมา คือ การรวมอำนาจรัฐไว้ที่ศูนย์กลาง โดยกรมป่าไม้ โดยในกรณีของประเทศไทยระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติได้ขยายมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่เคยเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี ในภายหลังวิวัฒนาการทางการปกครองไทยได้ทำให้การมีสิทธิอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยกลไกการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐคือ การออกกฎหมายรองรับอำนาจในดำเนินการของรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้และที่ดินที่ผ่านมา เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พุทธศักราช 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 เป็นต้น สิทธิชุมชนถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพยากรที่อยู่นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์เอกชน โดยที่ผ่านมาระบบกรรมสิทธิ์ร่วมยังไม่ปรากฏในกฎหมายป่าไม้ฉบับใดเลยและเมื่อพิจารณา การที่กรมป่าไม้ โดยสำนักจัดการป่าชุมชนได้ทำการอนุมัติโครงการป่าชุมชนขึ้นโดยได้กำหนดให้ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการมีการใช้ประโยชน์ไม้และของป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือนได้โดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ กฎกระทรวงฉบับที่ 1,106 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 3 การทำไม้ในเขต

ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของคนในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต คือ การเก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไฟรอนมีลักษณะเป็นไม้พิน การตัดไม้ใฝ่ทุกชนิด การเก็บหาหวายและเถาวัลย์ เป็นต้น

ประกอบกับ กฎกระทรวงฉบับที่ 1,107 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 2 การเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยหรือบริโภคในครัวเรือนของคนในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต คือ การเก็บหาหญ้าคา อ้อ พง แคมป์ ปรีอ กก กระจูด ใบพลวง การเก็บหาผลไม้ หน่อไม้ เห็ด หรือพืชชนิดอื่นๆ การเก็บหา ผัก กลอย มัน สมุนไพร รากไม้ การเก็บหาชันไม้ การเก็บหาผลหรือฝักสะตอ หรือผลหรือ ฝักเหียง หรือผลเนียง โดยไม่ทำอันตรายหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอันตรายแก่ต้นสะตอหรือ ต้นเหียง หรือต้นเนียง การเก็บหาของป่าอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนด และประกอบด้วยระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2529 ข้อ 17 การเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยหรือบริโภคในครัวเรือนของคน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ออกมาระหว่าง พุทธศักราช 2528 ถึง พุทธศักราช 2529 เป็นการออกกฎหมายที่อนุญาตให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถ ใช้ประโยชน์จากไม้และของป่า ได้เป็นการทั่วไป ดังนั้นแม้ชุมชนใดจะไม่เข้าร่วม โครงการป่าชุมชนของสำนักจัดการป่าชุมชน ก็มีสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวที่จะใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าได้ แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐสร้าง โครงการป่าชุมชนขึ้นมาโดยที่ให้ผู้เข้าร่วมโครงการบำรุงรักษาป่าไม้ แต่กลับไม่ให้ประโยชน์ต่อชุมชนที่เข้าร่วมโครงการตอบแทน

ดังนั้น การที่จะระดมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างระบบการจูงใจขึ้นมา เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมต่างๆ ของการจัดการป่าชุมชน และเมื่อพิจารณา ระเบียบป่าชุมชน ที่ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการป่าชุมชน ของสำนักจัดการป่าชุมชนกรมป่าไม้นั้นสร้างขึ้น กฎระเบียบป่าชุมชนโดยส่วนใหญ่จะขัดต่อหลักกฎหมายที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การดำเนินการตามโครงการป่าชุมชนของสำนักจัดการป่าชุมชนนี้ มีปัญหาการขัดกับกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายป่าชุมชนขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) ปัญหาการบริหารจัดการป่าชุมชน

จากการที่กรมป่าไม้ โดยสำนักจัดการป่าชุมชนได้อนุมัติโครงการป่าชุมชนขึ้น โดยมีการดำเนินการส่งการพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการป่าชุมชน โดยมีประชาชนเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงาน ในการให้ความช่วยเหลือ แจ้างเบาแสด และดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับ

มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากกรณีนี้ จะเห็นว่าการดำเนินการจัดการป่าชุมชนล้วนแต่เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยมีราษฎรเป็นเพียงผู้ช่วยเจ้าพนักงาน ซึ่งหลักการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 กล่าวคือ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนอย่างแท้จริง การกำหนดนโยบายการดำเนินการต่างๆ ล้วนแต่เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า จำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับในการจัดระเบียบของป่าชุมชนการจัดการป่าชุมชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

4) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่ากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พุทธศักราช 2545 จัดให้มีสำนักจัดการป่าชุมชน และในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว แต่เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและควบคุมป่าชุมชน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากหากจะดำเนินการ โครงการป่าชุมชนให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องอาศัยการบูรณาการทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ยกตัวอย่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(2) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลนเพื่อความมั่นคง สมดุลและยั่งยืน

(3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำนาจและหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 เช่น ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

(4) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุม ป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่ และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้น และปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความหวงแหนและการมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ

สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนเป็นปัญหาที่ขาดการแก้ไข และการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจัง และเนื่องจากการปกป้องรักษาในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยมีหลักการพื้นฐานว่า ป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน สมาชิกของชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการ และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังมีได้เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน” ดังนั้น เพื่อเป็นการรองรับสิทธิประเพณีของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน อันจะเป็นการช่วยรักษาคุ้มครองระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อม ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการช่วยจัดการปัญหาการฉกฉวยใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพโดยมิชอบ ดังนั้น จึงควรแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนต่อไป โดยมีการกำหนดถึงอำนาจ การจัดตั้งป่าชุมชน พื้นที่ที่จะใช้ในการจัดตั้งป่าชุมชน และการบริหารจัดการป่าชุมชน

ผู้เขียนได้นำเสนอให้เร่งออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยเร็ว โดยในกฎหมายดังกล่าวต้องระบุถึงการก่อตั้งป่าชุมชน โดยต้องกำหนดบทนิยามให้ชัดเจนว่า ป่าชุมชนคืออะไร เช่น กำหนดนิยามให้ ป่าชุมชนคือ “การให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมกับการใช้ประโยชน์และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน” ป่าชุมชนอาจเป็นผืนป่าที่มีขนาดเล็กหรือใหญ่เท่าใดก็ได้แล้วแต่จะจัดหาได้ แต่ถ้าเป็นขนาดใหญ่จะต้องไม่ใหญ่เกินกว่าที่ชุมชนนั้นๆ จะฟื้นฟูดูแลได้ ป่าชุมชนเป็นผืนป่าล้วนๆ ไม่ควรรวมพื้นที่อยู่อาศัย และมีการกำหนดลักษณะการจัดการป่าชุมชน กล่าวคือ มีการกำหนดให้ชุมชนช่วยกันจัดการฟื้นฟูดูแลรักษาทั้งจากปัญหาไฟป่า การบุกรุกแผ้วถางทำลายการปกป้องการหาของป่าจนเกินกำลังที่ป่าจะรับได้ โดยมีลักษณะคล้ายกันคือ ชุมชนหรือหมู่บ้านที่ดูแลป่าชุมชนใดจะมีกฎระเบียบในการดูแลและใช้ประโยชน์ เป็นต้นว่า การร่วมกันทำแนวกันไฟ การจัดเวรยามเดินลาดตระเวนกตึกาในการเก็บเห็ด เก็บหน่อ ฯลฯ ป่าชุมชนจะแบ่งพื้นที่ออกเป็นสองบริเวณคือ บริเวณพื้นที่อนุรักษ์ และบริเวณพื้นที่ใช้สอย ส่วนสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ที่จัดตั้งเป็นป่าชุมชน อาจเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สาธารณประโยชน์ และอาจจะอยู่ในพื้นที่ของเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ได้

พระราชบัญญัติป่าชุมชน นั้นต้องมีการบูรณาการทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ยกตัวอย่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และองค์กรด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ตัวแทนจากองค์กรต่างๆ ดังกล่าวนี้นำเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน โดยมีอำนาจหน้าที่ เช่น เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน หรือพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด การพิจารณาอุทธรณ์มติเกี่ยวกับการขอจัดตั้งหรือเพิกถอนป่าชุมชน เป็นต้น และในพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าวต้องมีการกำหนดบทบาทของชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติและมีหน้าที่ เช่น ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน หรือการไต่ถามหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า เหตุผลสำคัญที่ควรสนับสนุนให้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชน ก็คือ การอาศัยพลังของชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ป่านั้นๆ ฟื้นฟู ดูแลพื้นที่ป่าให้เป็นป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์ เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศน์ ฟื้นฟูแหล่งน้ำ และความชุ่มชื้นตลอดจนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ โดยชุมชนนั้นๆ จะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามที่กล่าวมาแล้วตลอดไปซึ่งประโยชน์ที่ได้รับนี้ก็จะเอื้อไปถึงประชาชนที่อยู่ไกลผืนป่าออกไป รวมถึงประชาชนที่อยู่ในลุ่มน้ำเดียวกันเป็นความยุติธรรมในสังคม พร้อมทั้งยังเป็นการเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในเรื่องสิทธิชุมชน

อย่างไรก็ดี เมื่อปี พุทธศักราช 2550 รัฐบาล ได้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนกลับมาพิจารณาอีกครั้ง และมีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ซึ่งต่อมา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางส่วนได้เสนอความเห็น ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าวนี้ใน มาตรา 25 และมาตรา 35 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 จึงได้ยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตีความร่างกฎหมาย และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 คำวินิจฉัยที่ 15/2552 ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรคสาม เนื่องจากการออกเสียงของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม

หากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ดังกล่าวนั้นมีที่มาโดยใช้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งผู้ศึกษา มีความเห็นว่าสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชนของรัฐบาลมีมาตรฐานไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 เพราะร่างกฎหมายป่าชุมชนของรัฐบาลไม่ยอมรับสิทธิของชุมชน และไม่ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมในการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการจัดการป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญอันเป็นการรวมอำนาจการจัดการป่าชุมชนไว้กับหน่วยงานของรัฐ และกีดกันสิทธิของชุมชนในประเด็นสำคัญ กล่าวคือ

ประเด็นเรื่อง การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ปรากฏตามร่าง มาตรา 25 และร่าง มาตรา 26 ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้ “มาตรา 25 การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ในท้องที่ใด ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศให้พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่เป็นเขตอนุรักษ์ และชุมชนนั้นได้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าวในลักษณะเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังคงดูแลรักษาพื้นที่นั้นเป็นป่าชุมชนอย่างต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ขอจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการดำรงชีพที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศน์” และ “มาตรา 26 ภายใต้บังคับมาตรา 25 ให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 มาใช้บังคับกับการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์โดยอนุโลม” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้เฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เท่านั้น โดยมีการตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศให้พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่เป็นเขตอนุรักษ์ การบัญญัติดังกล่าวเป็นการมองว่าชุมชนตั้งอยู่ที่ใด ไม่ได้มองว่าป่าชุมชนตั้งอยู่ที่ใด และเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนที่อาศัยอยู่โดยรอบเขตป่าอนุรักษ์ทำให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ชายขอบเขตป่าอนุรักษ์เดือดร้อนเพราะว่าไม่สามารถดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าได้ ทั้ง 2 มาตราดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ปัจจุบันชุมชนต้องอาศัยพึ่งพาป่า และไม่เป็นการส่งเสริมชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างสมดุล และยั่งยืนได้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในมาตรา 66 และ มาตรา 67 ซึ่งทำให้สิทธิชุมชนถูกละเมิด ประการที่สอง ประเด็นต่อมาในเรื่อง บทห้ามมิให้ทำไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน ปรากฏตามร่าง มาตรา 35 ซึ่งมีเนื้อหา ดังนี้

“มาตรา 35 ห้ามมิให้ทำไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน

การทำไม้นอกบริเวณที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเอง ในบริเวณเพื่อการใช้สอยให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้ เป็นการกีดกันไม่ให้ชุมชนที่จัดการป่าชุมชน ได้ใช้ไม้ เพื่อการใช้สอยในครัวเรือนหรือใช้ไม้ เพื่อกิจการสาธารณะของชุมชนในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ และในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ในป่าชุมชน หรือกล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือ ประชาชนมีหน้าที่ดูแลป่า แต่ไม่อาจใช้ประโยชน์เพียงเพื่อการอยู่รอดของครอบครัว หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 เรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

แนวทางการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าว ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังนี้

1) ตามร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน มาตรา 25 ซึ่งบัญญัติว่า “การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ในท้องที่ใด ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศใช้พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่เป็นเขตอนุรักษ์ และชุมชนนั้นได้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าวในลักษณะเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังคงดูแลรักษาพื้นที่นั้นเป็นป่าชุมชนอย่างต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ขอจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้ง มีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการดำรงชีพที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศน์

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขกำหนดให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ โดยชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ทั้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่มีบริเวณติดกับเขตป่าอนุรักษ์ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการพิจารณาว่าป่าชุมชนตั้งอยู่ที่ใด ไม่ได้พิจารณาว่าชุมชนตั้งอยู่ที่ใด ดังนี้

“มาตรา 25 การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ในท้องที่ใด ให้กระทำได้เฉพาะกรณี ที่ชุมชนนั้นตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศให้พื้นที่ที่ป่าชุมชนนั้นตั้งอยู่เป็นเขตอนุรักษ์ และชุมชนนั้น ได้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าวในลักษณะเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังคงดูแลรักษาพื้นที่นั้นเป็นป่าชุมชนอย่างต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ขอ จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการดำรงชีพที่ เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศน์

เขตอนุรักษ์ที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ตามวรรคหนึ่งต้อง ไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ที่ทาง ราชการกำหนดให้สงวนรักษาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อการคุ้มครอง การศึกษา การวิจัยทางวิชาการ หรือประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ และสัดส่วนของพื้นที่ที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2) ตามร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 35 ห้ามมิให้ทำไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน

การทำไม้นอกบริเวณที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเอง ในบริเวณเพื่อการใช้สอยให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิก ป่าชุมชน หรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ป่าชุมชน”

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 เรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้ง ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนี้

“มาตรา 35 การทำไม้ในบริเวณป่าชุมชน หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเอง ในบริเวณเพื่อการใช้สอยให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิก ป่าชุมชน หรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ป่าชุมชน”

จากบทสรุปและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า การป้องกันรักษา ป่าในรูปแบบ “ป่าชุมชน” เป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการป่าไม้ที่เหมาะสมและเป็นอีกมิติหนึ่งของ ทางเลือกในการจัดการป่าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน