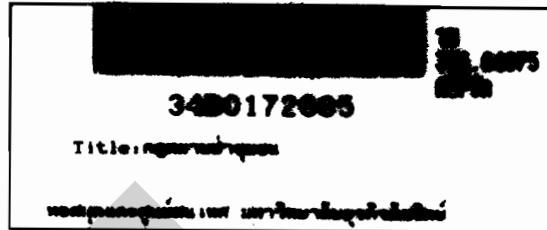




กฎหมายป่าชุมชน



สุวรรณี เกษมทวีทรัพย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-281-910-6

Community Forest Law

Suwannee Kasemtaveesub

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2004

เลขทะเบียน.....	0172695
วันลงทะเบียน.....	22 S.A. 2547
เลขเรียกหนังสือ.....	346.04675
	ก915ก
	[2546]

ISBN 974-281-910-6




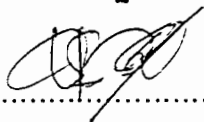
ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

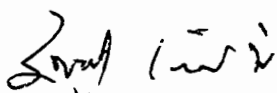
ชื่อวิทยานิพนธ์ กฎหมายป่าชุมชน
เสนอโดย น.ส.สุวรรณี เกษมทวีทรัพย์
สาขาวิชา นิติศาสตร์ เอก กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล

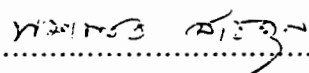
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

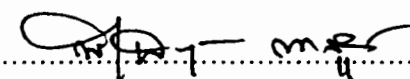
.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

.....กรรมการ
(นายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ)

.....กรรมการ
(นางสาว พวงเพชร สารคุณ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 28 เดือน เมษายน พ.ศ. 2547

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้สละเวลาในการประกอบภารกิจและรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์และสละเวลาในการตรวจวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตลอดมา จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จเรียบร้อยลงได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านพวงเพชร สารคุณ ท่านวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และรองศาสตราจารย์ ดร. อำนวย วงษ์บัณฑิต ที่ได้กรุณาสละเวลาพร้อมทั้งได้ให้ข้อมูลและคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้ถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่จากมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ (เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ) เจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้ที่ได้อำนวยความสะดวก และให้ความช่วยเหลือในการหาข้อมูลเกี่ยวกับป่าชุมชนแก่ผู้เขียน จนทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์อยู่บ้างในด้านใดด้านหนึ่ง ผู้เขียนขอขอบทวนคุณบิดา มารดา คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำราและบทความต่างๆ ที่ผู้เขียนใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับมา ณ โอกาสนี้

สุวรรณี เกษมทวีทรัพย์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ม
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	4
1.3 สมมติฐาน.....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 พัฒนาการและแนวคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย.....	7
1. พัฒนาการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย.....	7
1.1.การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูป การบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5	7
1.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้หลังการปฏิรูป การบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5	9
2. แนวคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	16
3. แนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน.....	18
3.1 แนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากร.....	19
3.1.1 แนวคิดของระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร.....	19
3.1.2 แนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของในทรัพยากร.....	21
3.2 แนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับจารีตประเพณี.....	21
3.3 แนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน.....	23
3.4 สถานะสภาพความรู้ในทางกฎหมายเกี่ยวกับชุมชนกับ การจัดการทรัพยากร	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3 การจัดการทรัพยากรป่าชุมชนของประเทศไทย.....	28
1. แนวคิดเรื่องป่าชุมชน.....	28
1.1 กรอบความคิดและความหมายของป่าชุมชน.....	31
1.2 สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากร.....	36
1.3 พัฒนาการของป่าชุมชนทางประวัติศาสตร์.....	40
1.4 ศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรในปัจจุบัน.....	42
2. นโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติในการจัดการป่าชุมชนในปัจจุบัน.....	48
2.1 นโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน.....	48
2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9.....	48
2.1.2 นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	51
2.2 มาตรการทางนิติบัญญัติในการจัดการป่าชุมชนในปัจจุบัน.....	51
2.2.1 ความจำเป็นต้องมีกฎหมายป่าชุมชน.....	52
2.2.2 หลักการสำคัญของกฎหมายป่าชุมชน.....	55
3. กรณีศึกษา : การจัดการป่าชุมชนในประเทศไทย (Case Study).....	57
3.1 ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการป่าชุมชนจังหวัดเชียงใหม่.....	57
3.2 กรณีเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำปิงตอนบน.....	57
4 การจัดการป่าชุมชนในต่างประเทศ.....	62
1. การจัดการป่าไม้ในประเทศเนปาล.....	62
1.1 สภาพทั่วไปของการจัดการป่าชุมชนในประเทศเนปาล.....	63
1.2 การจัดการป่าชุมชน.....	66
1.2.1 จุดเริ่มต้นของการจัดการป่าชุมชน.....	66
1.2.2 มาตรการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน.....	66
1.3 ขั้นตอนการดำเนินงาน.....	67
1.4 ป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์.....	69
1.5 งบประมาณดำเนินการป่าชุมชน.....	70
2. การจัดการป่าไม้ในประเทศฟิลิปปินส์.....	70
2.1 สภาพทั่วไปของป่าชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์.....	70

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 การจัดการป่าชุมชน.....	70
2.2.1 วิธีการในการจัดการและรักษาป่าชุมชน.....	71
2.2.2 มาตรการและนโยบายที่ใช้ในการจัดการป่าชุมชน.....	72
3. การจัดการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น.....	73
3.2 พัฒนาการในการจัดการป่าในประเทศญี่ปุ่น.....	73
3.3 การจัดการป่าชุมชน.....	74
3.3.1 วิธีการในการจัดการและรักษาป่าชุมชน.....	74
3.3.2 มาตรการและนโยบายที่ใช้ในการจัดการป่าชุมชน.....	75
5 บทวิเคราะห์กฎหมายป่าชุมชนของประเทศไทย.....	78
1. ความสำคัญของป่าชุมชนและกฎหมายป่าชุมชน.....	78
2. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของไทย.....	79
2.1 ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เสนอโดยประชาชน.....	79
2.2 ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านการพิจารณา.....	81
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	
2.3 ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่แก้ไขตามมติของสมาชิกวุฒิสภา.....	82
3. วิเคราะห์แนวทางและหลักการในการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชน.....	93
3.1 คณะกรรมการป่าชุมชน.....	93
3.2 ประเภทของป่าที่เป็นไปตามระบบการจัดการป่าชุมชน.....	93
3.3 คุณสมบัติของผู้ริเริ่มก่อตั้งและกระบวนการในการจัดตั้งป่าชุมชน.....	96
3.4 การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน.....	97
3.5 กองทุนป่าชุมชน.....	98
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	100
1. บทสรุป.....	100
2. ข้อเสนอแนะ.....	102
บรรณานุกรม.....	106
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่เสนอโดยประชาชน.....	112

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่ผ่านการพิจารณา.....	128
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่แก้ไขตามมติของวุฒิสภา.....	152
ประวัติผู้เขียน.....	178

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	กฎหมายป่าชุมชน
ชื่อนักศึกษา	สุวรรณณี เกษมทวีทรัพย์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิของประชาชนในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตราด้วยกัน ป่าชุมชนก็เป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องหรือที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการที่จะให้ชุมชนเข้ามาจัดการบำรุงรักษา เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายโดยอ้อม ทำให้การจัดการป่าชุมชนในปัจจุบัน โดยกฎหมายที่มีอยู่เหล่านี้ไม่สามารถใช้บังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนอย่างแท้จริง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาหลักการและสาระสำคัญต่างๆ ของกฎหมายป่าชุมชน การศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศและศึกษาแนวคิดในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนสัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เรื่องป่าชุมชน โดยเฉพาะ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศที่มีการดูแลจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ผลดีนั้น ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชนมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยมีหลักว่าการจัดการป่าชุมชนควรจะเป็นเรื่องของคนในชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลรักษาป่า รัฐไม่ควรจะเข้าไปแทรกแซง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเสนอมาตรการและวิธีการที่จะทำให้การดูแลจัดการป่าชุมชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยการเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยมีหลักการและสาระสำคัญคือ จะต้องมีการกำหนดประเภทพื้นที่ป่าที่จะจัดตั้งเป็นป่าชุมชนที่ชัดเจน มีการกำหนดในเรื่องของกรรมสิทธิ์ของป่าชุมชนว่าควรจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่เป็นของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ตลอดจนมีมาตรการในการใช้บังคับหรือกำหนดโทษ

Thesis Title	Community Forest Law
Name	Suwannee Kasemtaveesub
Thesis Advisor	Prof. Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2003

ABSTRACT

Under the current Constitution of the Kingdom of Thailand, people are entitled to get involved in the maintenance and management of natural resources and environment. Although community forests are among those extremely important natural resources and environment, the Forest Laws related or applicable at the present time do not allow communities to manage and maintain the forests. Due to the fact that such laws are merely indirect legal measurements, they are unenforceable and do not serve the objectives of the community in the management of forests.

This thesis aims to study the principles and other substances of the Community Forest Laws. The documentary research method was employed by the comparative study with the Laws of other countries. Besides, this thesis focuses on the conceptual study in the existing bills relating to community forests. In-depth interviews with academia and officers particularly knowledgeable of community forests are also included in this thesis.

This study finds that countries providing effective maintenance and management of forest resources are mostly those in which the Community Forest Laws have been enacted to be enforced specifically on the principles that community forests should be managed by local communities. Such management and maintenance should not be interfered with by the State.

This thesis proposes measurements and procedures by which the objectives of community forest management can be achieved. In other words, it is proposed that

Forest Laws should be enacted that are enforceable. These should serve the principles that the types and locations of community forests should be clearly defined and marked and the ownership should be defined as public property and should not belong to particular communities. Additionally, measurements for the enforcement and punishment should be provided.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พื้นฐานสังคมชนบทไทย ชาวบ้านล้วนอาศัยพึ่งพาป่าทั้งในแง่ปัจจัย 4 อันได้แก่ อาหาร สมุนไพร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยมาช้านาน นอกจากนี้ชาวบ้านยังได้พึ่งพาน้ำจากป่าใช้ทำนา อาศัยผลผลิตจากป่าเพื่อสร้างรายได้พอยังชีพ อีกทั้งป่ายังเป็นแหล่งที่มาของความเชื่อ ประเพณี ซึ่งเป็นรากฐานความสัมพันธ์ของชุมชน บทบาทของป่าต่อความอยู่รอดของชุมชนจึงมีมาช้านาน ชุมชนพื้นเมืองจำนวนไม่น้อยจึงมีวัฒนธรรมในการรักษาป่า เช่น รูปแบบความเชื่อเรื่องผีที่ดูแลป่า คั้นน้ำ แบบแผนการผลิต การเกษตร การใช้ทรัพยากรที่ใช้ป่าอย่างทะนุถนอม ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายไปตามภูมิวิเวศและวัฒนธรรมในแต่ละแห่ง

เมื่อป่าอันเป็นฐานชีวิตของพวกเขากำลังถูกทำลาย ไม่ว่าจะเป็นการสัมปทานไม้ในยุคก่อน การขยายตัวของพืชพาณิชย์ที่ต้องการใช้พื้นที่มาก การเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมที่เข้ายึดครองพื้นที่ป่า การเข้ามาตัดไม้ เก็บผลผลิตจากป่าจากบุคคลภายนอก หรือแม้กระทั่งภายในชุมชนเองที่จะทำให้ป่าเสื่อมโทรมได้ โดยที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถเข้ามาช่วยดูแลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องได้ หรือหลายกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกลับปล่อยปละละเลยให้เกิดการทำลายป่า หรือยึดพื้นที่ป่าเป็นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ การมีโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เข้ายึดครองพื้นที่ป่าของชุมชนและกีดกันไม่ให้ชุมชนพึ่งพาป่าได้อีกต่อไป สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของป่า และของชุมชนอย่างมาก ทำให้ชุมชนจำนวนไม่น้อยต้องดำเนินการรักษาป่าอย่างจริงจัง เพื่อให้ระบบนิเวศ แหล่งอาหาร สมุนไพร แหล่งคั้นน้ำสำหรับการเกษตร และพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ในความเชื่อของชาวบ้านยังคงอยู่ต่อไป และฐานทรัพยากรดังกล่าวยังเป็นทุนทางสังคมของชาวบ้านที่ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของชุมชนได้

การรณรงค์ป่าชุมชนในประเทศไทยเริ่มคืบคลานขึ้นเมื่อเกิดกรณีที่ชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ กัดค้านการเช่าป่าโดยนายทุน ในปี พ.ศ.2532 ชาวบ้านเรียกร้องให้กรมป่าไม้เพิกถอนการให้เช่าพื้นที่ป่าและมอบป่าผืนนั้นให้ชาวบ้านจัดการในรูปแบบของป่าชุมชน กรณีป่าห้วยแก้วถูกเผยแพร่ออกไปในวงกว้างทำให้ชาวบ้านในภาคเหนือตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการป่ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ชาวบ้านได้เคยต่อสู้คัดค้านการสัมปทานทำไม้มาก่อน

ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการได้ให้ความสนใจต่อการสำรวจ และศึกษาข้อมูล การจัดการป่าชุมชนซึ่งพบว่าในขณะนั้นมีถึง 140 ป่าชุมชนในภาคเหนือ นำไปสู่การรณรงค์ให้รัฐมี นโยบายสนับสนุนป่าชุมชน เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

แม้แผนการจัดการป่าชุมชน ที่แต่ละชุมชนสรรสร้างขึ้นมาตามวิถีประเพณีหรือตามความ จำเป็นเพื่อรักษาป่า ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์ วิธีการใช้ และกลไกการควบคุมบังคับเหล่านี้ จะใช้ กับคนในชุมชนได้ก็ตาม แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย ชาวบ้านจึงไม่ สามารถใช้บังคับกับคนภายนอกได้ ในขณะที่ปัญหาการทำลายป่าของชาวบ้าน มักจะมาจากกลุ่ม ทุนโครงการพัฒนาต่างๆ ทำให้ชุมชนไม่สามารถรักษาป่าไว้ได้ เมื่อฐานทรัพยากรถูกทำลาย หรือ ชาวบ้านถูกกีดกันไม่ให้สิทธิจัดการป่า เกิดปัญหาความยากจนในชุมชน โดยเฉพาะในหมู่คนจนที่ ต้องพึ่งพาป่าเพื่อยังชีพ ดังนั้นเองการที่จะสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการป่าได้ ทางหนึ่งก็คือ การมีกฎหมายรองรับสิทธิการจัดการป่าของชาวบ้าน ให้กฎเกณฑ์ของชาวบ้านมี สถานะทางกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องสร้างกลไกให้เจ้าหน้าที่รัฐ และภาคสังคมเข้าไปมี ส่วนร่วมสนับสนุน ถ่วงดุล ตรวจสอบ การจัดการป่าของชาวบ้านให้ประสบความสำเร็จให้ได้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิของประชาชน ในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยได้บัญญัติถึงสิทธิต่างๆ ไว้ หลายมาตราด้วยกัน อาทิเช่น สิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 46 โดยบัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และการให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 โดยบัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของคนย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่

กฎหมายบัญญัติ”โดยบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นดั้งเดิมทำการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการช่วยกันทำนุบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ซึ่งถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นจะสามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎหมายลำดับรองออกมารองรับสิทธิในเรื่องดังกล่าว

ซึ่งพัฒนาการในทางสังคมและในทางการเมืองของกระแสความคิดในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ได้มีการพัฒนามาถึงขั้นการปรับระบบในการบริหารจัดการแบบเดิม ไปสู่หลักการจัดการแบบใหม่โดยอาศัยรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นอุดมการณ์และเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญของสังคมเพื่อนำไปสู่การวางระบบระเบียบที่สร้างความมั่นคงและความมีศักดิ์ศรีของประชาชน

ดังนั้น การรวมกลุ่มกันของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจำนวนมาก โดยการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในการที่จะให้มีกฎหมายป่าชุมชนจึงเริ่มขึ้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นและเป็นการส่งสัญญาณแสดงถึงความพร้อมของภาคประชาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้มีกฎหมายรองรับสิทธิในการจัดการป่าของชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเมืองที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยแต่เดิมนั้นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็ได้ผ่านการผลักดันมาแล้วทั้งในการเสนอของรัฐสภาและโดยการเสนอของพรรคการเมือง แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด ซึ่งกินระยะเวลายาวนานนับสิบปี

และเนื่องจากเนื้อหาของสาระของกฎหมายป่าชุมชนนั้นจะต้องมีเนื้อหาสาระเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนในท้องถิ่นที่มีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน กล่าวคือ เป็นการอนุญาตให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในป่าหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตป่าหวงห้ามอื่นๆ อย่างผิดกฎหมายก่อนที่จะมีกฎหมายป่าชุมชนใช้บังคับสามารถอยู่อาศัยในป่าดังกล่าวต่อไปได้อย่างถูกกฎหมาย โดยการจัดตั้งขึ้นเป็นป่าชุมชน ซึ่งในการอยู่อาศัยดังกล่าวนี้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการส่งผลให้กฎหมายป่าชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความขัดแย้งทางความคิดอย่างรุนแรงจากกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้การ

จัดทำกฎหมายป่าชุมชนดำเนินไปอย่างล่าช้าและยังไม่คืบหน้ามากเท่าที่ควร นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวแล้วยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ อีกที่ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ในชั้นพิจารณาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันได้แก่ ปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนของเขตพื้นที่ปกครองกับเขตพื้นที่ป่าในการจัดการ ปัญหาในเรื่องของผู้ใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าชุมชน ปัญหาเรื่องการทำให้ไม่เป็นการค้าว่าสามารถอนุญาตให้สมาชิกป่าชุมชนสามารถที่จะทำไม้เพื่อการค้าได้หรือไม่ และในส่วนของการอนุญาตให้เก็บหาของป่า คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนนั้นก็ไม่สามารถที่จะอนุญาตได้เพราะในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมิได้ให้อำนาจไว้

ปัจจุบันกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งอยู่ในรูปของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เสนอโดยประชาชนจำนวน 50,000 ชื่อ ได้เสร็จสิ้นจากการพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว และบัดนี้กฎหมายดังกล่าวได้กลับเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง โดยขณะนี้อยู่ในระหว่างการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสองสภาเพื่อหาข้อสรุปที่ชัดเจนและแน่นอนของกฎหมายดังกล่าว

จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและตัวแปรสำคัญในการจัดทำกฎหมายป่าชุมชนก็คือ ความขัดแย้งทางด้านความคิดขององค์กรภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชน รวมทั้งกระบวนการนิติบัญญัติ ในแง่ที่ว่าจะมีบัญญัติกฎหมายอย่างไรที่จะมุ่งให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนและการพึ่งตนเองได้ และจะบัญญัติกฎหมายอย่างไรที่จะทำให้ประชาชนที่มีความพร้อมโดยสภาพเข้ามาช่วยรัฐ โดยให้ความร่วมมือและมีรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน ด้วยเหตุนี้เองจึงส่งผลให้กฎหมายป่าชุมชนยังไม่สามารถใช้อย่างจริงจังได้

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น โดยจะต้องมีการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าชุมชนให้มีความชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง เพื่อที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนสามารถประกาศใช้บังคับได้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชน

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดกฎหมายป่าชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวทาง มาตรการ และวิธีการที่เหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายป่าชุมชน เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการใช้สิทธิโดยการรู้หน้าที่ของตนเอง และมุ่งที่จะให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่นในการที่จะพึ่งตนเอง รวมทั้งจะเป็นการทำให้ประชาชนมีความพร้อมโดยสภาพในการที่จะเข้ามาช่วยรัฐดูแลและจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากมีการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสมก็จะทำให้สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในเรื่องของการจัดการป่าไม้ได้รับการยอมรับและถูกรับรองโดยกฎหมาย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดของการจัดการป่าไม้จากกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยโดยเฉพาะป่าชุมชน โดยทำการศึกษาเบื้องหลังการเสนอกฎหมายป่าชุมชน และองค์การตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะองค์การตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นองค์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชน รวมถึงความชัดเจนในการกำหนดเขตพื้นที่ปกครองของป่าชุมชนด้วย อย่างไรก็ตามการศึกษายังจำกัดด้านเอกสารเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่

1.5 วิธีการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) โดยจะรวบรวมเอกสารผลงานทางวิชาการ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีกฎหมายป่าชุมชนของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนรายงานการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกและการกรณีศึกษา (Case study) ประกอบการวิจัย โดยนำมาประมวลกันเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชน พร้อมทั้งเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายป่าชุมชน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดของกฎหมายป่าชุมชน ตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของไทยและแนวคิดของกฎหมายป่าชุมชนของต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชนที่เหมาะสม เพื่อที่จะส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีอยู่ในขณะนี้ พัฒนาไปเป็นพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ใช้บังคับต่อไป

พัฒนาการและแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

1. พัฒนาการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยเรานั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดและวิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ยุค คือ ยุคแรกเป็นยุคก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และยุคที่สองเป็นยุคหลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 อันมีผลต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้รวมทั้งต้องศึกษาถึงบทบาทและพัฒนาการทางกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้ทราบถึงการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันดังนี้

1.1 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ประชาชนในท้องถิ่นมีการรวมกลุ่มเป็นสังคมที่อยู่ในรัฐ โดยรัฐหรือการปกครองไม่ได้ถูกล้ำเข้ามาควบคุมสังคมหมู่บ้านและชุมชนมากนัก ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระตามสมควรในการที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีของท้องถิ่น ลักษณะโครงสร้างการปกครอง จึงอยู่ในฐานะที่มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซง หรือควบคุมโดยรัฐ ส่วนกลางในหลายกรณี โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งนอกเหนือการควบคุมโดยอำนาจรัฐแล้ว¹ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนในท้องถิ่นยังได้วางกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ไว้ในรูปแบบของจารีตประเพณีที่เป็นกฎระเบียบข้อบังคับที่มีมาโดยไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นข้อกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องอยู่ในกรอบของการประพฤติดนให้เป็นไปตามจารีตประเพณีในแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนวิถีปฏิบัติในการดำเนินชีวิตและการอยู่ร่วมกันของประชาชน ในท้องถิ่นที่มักจะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคม

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจรัฐแต่อย่างใด ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระจากรัฐในการดำเนินกิจการใดๆ ก็ได้ตามจารีตประเพณีของตนเอง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับทรัพยากรป่าไม้เป็นไปโดยอิสระเสรี โดยรัฐจะไม่เข้ามาแทรกแซงในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

¹ เสน่ห์ จามริก และชศ สันติสมบัติ. ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนาเล่ม 1. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2538, หน้า 68-74.

มากนัก อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระในการที่จะสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่มีทัศนคติที่ยึดติดอยู่กับขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีของท้องถิ่นซึ่งมิให้เห็นอยู่ตลอดเวลา และบรรดากฎเกณฑ์กฎระเบียบในลักษณะเช่นนี้ก็มีตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบของจารีตประเพณีพื้นบ้านของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เช่น ในภาคเหนือ ห้ามประชาชนเข้าไปตัดไม้ก่อนได้รับอนุญาต โดยประชาชนผู้ที่เข้าไปตัดไม้ในป่านั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนและต้องการเข้าไปตัดไม้เพื่อนำมาสร้างบ้านเรือน ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ดังนั้นอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินจึงพอจะสรุปได้ดังนี้คือ²

1. ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองของไทยแต่เดิมนั้นมีมากกว่า 600 ปีแล้ว เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชพระราชมหา กษัตริย์ พระราชอำนาจดังกล่าวจะถูกจำกัดโดยความเชื่อทางศาสนา (ทศพิธราชธรรม) และกฎหมาย (พระธรรมศาสตร์) ตลอดจนจารีตประเพณีดั้งเดิม และอีกส่วนหนึ่งก็คืออำนาจของกลุ่มพระบรมศานุวงศ์ และขุนนางซึ่งมีกำลังคนและกำลังเงิน ทำให้พระราชอำนาจของกษัตริย์ไทยไม่เด็ดขาด มีลักษณะเป็นการประนีประนอมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงอำนาจรัฐไม่เคยมีอยู่เหนือประชาชน เช่น ที่ดินทุกแห่งในราชอาณาจักรเป็นของ “พระเจ้าแผ่นดิน” ตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงได้ทรงพระราชทานให้ประชาชนที่จับจองทำประโยชน์เข้าอยู่อาศัย และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

2. สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนกับรัฐโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นแรงงานกำลังสำคัญในการผลิต อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย โดยเฉพาะทรัพยากรดินและทรัพยากรป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บส่วย อากรของรัฐ ส่วยได้ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ จะเห็นได้จากหลักฐานจารึกพ่อขุนรามคำแหงในสมัยสุโขทัยที่ว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้หมากขามก็หลายในเมืองนี้ จึงชมสร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมือง ป่าลางก็หลายในเมือง หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้แก่นัน” และอีกตอนหนึ่งว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใดดูแลล้มตายหายกว่าเหย้าเรือน พ่อเชื้อ เลือค้ำมัน ช้างขอลูกเมียเหย้าขาว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลูพ่อเชื้อไว้แก่ลูกมันสิ้น”

² เสน่ห์ จามริก และชช สันติสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-82.

และในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้ปรากฏในบทที่45 ของกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งบัญญัติว่า “มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งที่นาเรียกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรียกสวน ที่ดินสร้างนั้นให้ไปบอกเสนา นายระวาง นายอากร เขียนโฉนดไว้แก่ผู้เล็กรั้ง ไถ่ถอนสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ไถ่ถอนสร้างผู้เล็กรั้งตำบลนั้น ขึ้นในปีนี้เท่านั้น ไว้เป็นสำคัญผู้ใดลักลอบไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งทำความอ้อเออใจมิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ฟ้องร้องพิจารณาเป็นสัจ ให้ลงโทษ6 สถานะ”³

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนนั้นสามารถที่จะบุกเบิกป่าเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทำไร่ ทำสวนได้ โดยแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน หลังจากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะเขียน “โฉนด” ระบุชื่อผู้เข้าทำประโยชน์บริเวณที่ดิน และวันเดือนปีที่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ผู้บุกเบิก ก็ได้รับสิทธิในที่ดินไปทันที

และนอกจากนี้กฎหมายมังรายศาสตร์ ในบทว่าด้วย ไพร่สร้างไร่นา มาตรา บัญญัติว่า “ไพร่ผู้ตสาหะ สร้างป่าคา มาร้างให้เป็นนา เป็นสวน เป็นมานี้ เป็นเมืองให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้นเก็บค่านา ค่าสวน เพื่อให้ไพร่ผู้ตสาหะสร้างบ้านเมือง ฯลฯ เป็นพลเมืองดี...”⁴

แสดงให้เห็นว่า เป็นการให้แรงจูงใจแก่ประชาชนที่บุกเบิกป่าที่รกร้างว่างเปล่า ด้วยการยกเว้น หรือลดอากรค่านา หรืออากรสวน ให้กับประชาชนที่เข้าทำกินก่อนสามปี ซึ่งก็ยังคงถือเป็นธรรมเนียมมาจนถึงรัชกาลที่4

ดังนั้น การเข้าบุกเบิกไถ่ถอนสร้าง หรือการเข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ของประชาชน ถือว่าเป็นการได้รับการรับรองจากรัฐ โดยให้มีบำเหน็จรางวัลแก่ผู้บุกเบิกไถ่ถอนสร้างที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนบุกเบิกเพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูก และการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น

1.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้หลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้รับแนวความคิดในเรื่องระบบการปกครองมาจากประเทศตะวันตก โดยนำเอาระบบกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือ

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. กฎหมายและการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ:แสงจันทร์การพิมพ์ 2522, หน้า 83.

⁴ ประเสริฐ ณ นคร. กฎหมายพระราชมังราย อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณนิ สรรพศรี 30 กรกฎาคม 2526. กรุงเทพฯ:อักษรสยามการพิมพ์ 2527, หน้า 6.

ในการบริหารราชการแผ่นดินไปพร้อมๆ กับความเป็น “รัฐชาติ” (Nation State) หรือ “รัฐสมัยใหม่” (Modern State) ซึ่งเน้นในลักษณะ⁵

ก. “รวมศูนย์” (Centralism) หมายความว่า อำนาจการปกครองอยู่ที่ราชการส่วนกลางไปปกครองราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ข. “ผูกขาดอธิปไตย” (Monism) หมายความว่า รัฐจะไม่ยอมแบ่งอำนาจให้สังคมหรือกลุ่มเอกชนในสังคมได้แสดงออกด้วยการไม่ยอมรับสิทธิริเริ่ม หรือ ความคิดริเริ่มในการปกครองตนเองและความเป็นเอกเทศของกลุ่มต่างๆ ในสังคม เว้นเสียแต่รัฐเองจะเป็นผู้อนุญาตหรือรับรอง ซึ่งได้มีการตรากฎหมายทำการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจต่างๆ เข้ามาอยู่ที่ส่วนกลาง และรวมไปถึงการเอาสิทธิและอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาอยู่ในอำนาจส่วนกลาง⁶ ซึ่งแต่เดิมนั้นอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นของชุมชนในมณฑลหัวเมืองต่างๆ โดยอ้างว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ มีอิทธิพลต่อความมั่นคง ความสงบสุขของสังคม มีอิทธิพลต่อความเจริญรุ่งเรืองของประชาชน ในขณะที่รัฐมีภาระต้องทำให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชนภายในรัฐ จึงจำเป็นต้องดำเนินกิจการต่างๆ การบริการสาธารณะ ถนนหนทาง การสื่อสาร จัดบริการสาธารณสุข จัดการศึกษา ตลอดจนการจัดการทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และอื่นๆ การดำเนินกิจการเหล่านี้อาจมีการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีการห้ามมิให้ประชาชนทำการบางอย่าง หรือกำหนดหน้าที่ให้ต้องกระทำบางอย่าง

ดังนั้นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก็เพื่อประโยชน์ดังนี้⁷

ก. ความจำเป็นของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การที่ทรัพยากรป่าไม้ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ เป็นแหล่งที่ใช้แสวงหาประโยชน์ทั้งทางตรง คือ ไม้ในป่า ของป่า สัตว์ป่า และยังมีผลทางอ้อมต่อระบบนิเวศน์ป่า ไม่ว่าจะเป็นดิน ฟ้า อากาศ และอื่นๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะทำให้รัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และเครื่องมือที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ก็คือ การตรากฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือกำหนดหน้าที่แก่ประชาชน รัฐก็จะต้องมี

⁵ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. การปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ:สร้างพันธมิตรประชาธิปไตยวิพากษ์สังคมไทยสมาคมสังคมศาสตร์ประเทศไทย. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2539, หน้า 36-38.

⁶ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-105.

⁷ สุนทร มณีสวัสดิ์. บทบาทของกฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐที่มีต่อการป่าไม้. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2535, หน้า 98.

กฎหมายให้อำนาจกระทำและวางกฎระเบียบต่างๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากทรัพยากรป่าไม้มีความสำคัญต่อรัฐในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

ข. การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐนั้น ไม่เพียงแต่กฎหมายเท่านั้นที่เข้ามาควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ นโยบายของรัฐก็มีความสำคัญกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรัฐจะต้องมีการกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ได้แก่

1) ด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การกำหนดอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้น ได้กำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมด หรือในบางครั้งรัฐอาจยินยอมให้เอกชนเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ เช่น การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยประชาชนในท้องถิ่นในภาคเหนือและภาคอีสาน เป็นต้น อันเป็นการยอมรับหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีหน้าที่และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งก็คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่แต่เดิมนั้นรัฐส่วนกลางจะมีอำนาจเพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การกำหนดนโยบายนั้น กฎหมายได้มีบทบัญญัติให้รัฐสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ ซึ่งอาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่มีความสำคัญรองลงมา ก็อาจเป็นเพียงการตราเป็นพระราชบัญญัติเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

การกำหนดนโยบายถือเป็นกฎหมายที่ย่อมมีผลเพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ การกำหนดให้ทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐทั้งหมด รัฐก็ต้องตราเป็นกฎหมาย แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

2) องค์การจัดการทรัพยากรป่าไม้

องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จะต้องเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพที่สามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ โดยรัฐจะเป็นผู้ที่กำหนดว่าจะให้องค์กรใดของรัฐเป็นผู้ดูแล หากมีหลายองค์กรก็จะแบ่งว่าแต่ละองค์กรมีความรับผิดชอบอย่างไร และองค์กรเหล่านั้นจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร ภายในองค์กรจะจัดแบ่งหน่วยงานอย่างไร และมีการกำกับดูแลอย่างไร เพื่อให้การจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย

องค์กรเป็นส่วนสำคัญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แม้รัฐบาลจะวางนโยบายและกฎหมายไว้ดีเพียงใดก็ตาม การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย ตามนโยบายและกฎหมายคงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก หากว่าองค์กรที่มีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายหรือ

กฎหมายนั้น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าการจัดระบบองค์กรในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นเป็นอย่างไร⁸ ซึ่งรัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งได้แก่ การใช้กฎหมายในการแบ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน แบ่งความสำคัญของหน่วยงาน ตลอดจนขั้นตอนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานว่าจะต้องผ่านการดำเนินงานของหน่วยงานใดบ้าง โดยมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง อันเป็นการแบ่งส่วนราชการของรัฐโดยทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวง ทบวง กรม ในราชการส่วนกลาง และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้กรมป่าไม้ขึ้นโดยตรงกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹⁰ โดยได้รับมอบหมายให้ดูแลและรักษาทรัพยากรป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและให้ความคุ้มครองสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้จึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องดังกล่าว การจะกระทำกิจกรรมใดๆในพื้นที่เหล่านี้ไม่ว่าโดยบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ หรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้สามารถทำการจับกุมได้ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่านั้น ในบางครั้งกรมป่าไม้ต้องอาศัยความร่วมมือและช่วยเหลือจากหน่วยอื่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹¹ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีวิธีการต่างๆในการจัด

⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต และคณะ. การศึกษารูปแบบองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำในประเทศ. คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539. หน้า 118-119

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

¹⁰ ปัจจุบันกรมป่าไม้ขึ้นกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแต่เดิมนั้นกรมป่าไม้ขึ้นกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

¹¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า 120

การกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย และในบางกรณีก็ใช้กำลังทหารเข้าจัดการกับผู้ที่กระทำความผิด ซึ่งนอกจากกรมป่าไม้แล้ว ในปัจจุบันก็ยังมีกรมอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งด้วย

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ยังมีประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินเป็นจำนวนมาก เป็นชุมชนที่มีอยู่ก่อนการมีประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ และอาจจะเข้ามาภายหลัง บุคคลเหล่านี้บางกลุ่มมีสิทธิทำกินโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกลุ่มก็อาจอยู่โดยการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหน้าที่ในการดูแลจัดการทรัพยากรดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมป่าไม้ โดยกรมป่าไม้ได้พยายามแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับแนวความคิดที่ว่า “คนอยู่ร่วมกับป่าไม้” แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาที่ยังไม่ยุติว่าควรอนุญาตให้ประชาชนอยู่ร่วมกับป่า เช่นป่าต้นน้ำลำธาร หรือป่าอุทยานแห่งชาติ แนวความคิดของแต่ละหน่วยงานในเรื่องนี้จึงแตกต่างกันออกไป¹²

3) ด้านงบประมาณ

การจัดการทรัพยากรป่าไม้จะต้องมีแนวทางการบริหาร การจัดองค์การและจะต้องมีวิธีการจัดการงบประมาณที่เหมาะสม การบริหารงานต้องมิงงบประมาณค่าใช้จ่ายแก่พนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การทำกิจกรรมปลูกป่า การคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่า เป็นต้น รัฐจึงจำเป็นต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบในการจ่ายเงินเพื่อให้แต่ละหน่วยงานเข้าไปจัดการทรัพยากรป่าไม้ จึงทำให้บรรรลุตามเป้าหมายได้

ค. การใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรป่าไม้

ทรัพยากรป่าไม้นับได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้นเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณในทางต่างๆ เพื่อรักษาความสงบของบ้านเมืองและเพื่อเป็นการพัฒนาประเทศ โดยรัฐได้รับประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในทางเศรษฐกิจหลายๆ วิธีด้วยกันคือ

1) รัฐเข้าไปดำเนินกิจการเอง

ในอดีต รัฐนั้นปล่อยให้เอกชนเข้าทำการป่าไม้ โดยรัฐเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ต่อมารัฐมีความจำเป็นต้องทำการเอง เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ด้วยเหตุนี้กรมป่าไม้จึงได้ทำการไม้สักส่งออกในปี พ.ศ. 2455 โดยเริ่มจากป่าแม่เอด จังหวัดแพร่ ได้ขยายเพิ่มขึ้นในเขตต่างๆ จนถึงหนึ่งในสามของทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. 2499 โดย

¹² อานาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

รัฐได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของราชการ และเป็นรายได้ของรัฐ รวมทั้งเป็นการสร้างประสบการณ์ให้แก่พนักงานของรัฐให้มีความเชี่ยวชาญด้านกิจการการทำป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมเอกชน¹³

2) การให้สัมปทานการทำป่าไม้

เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการให้สัมปทานการทำป่าไม้ให้แก่บริษัทต่างชาติหลายบริษัทด้วยกัน เช่น บริษัทบอร์เนียวของอังกฤษ โดยได้มีการนำไม้ออกจากป่าสัมปทานในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำรายได้ให้แก่ประเทศ เป็นการแสดงให้เห็นว่าการให้สัมปทานป่าไม้ที่ด้งสมมติฐานว่าทรัพยากรป่าไม้ คือ สินค้าที่ตีค่าเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะคิดถึงทรัพยากรป่าไม้ในแง่ของมูลค่าเชิงคุณค่าและประโยชน์ในเชิงนิเวศน์วิทยาและสังคม¹⁴ โดยรัฐจะเป็นผู้เรียกค่าสัมปทานการทำป่าไม้ ทำให้เกิดบริษัทการทำไม้ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานทำไม้ในป่า โดยราชการที่อยู่ในท้องที่จังหวัดนั้นๆ จะเป็นผู้กำหนดอายุสัมปทาน สำหรับป่ามักจะมีกำหนด 30 ปี และป่าชายเลนมีกำหนด 15 ปี จนกระทั่งวิกฤตการณ์อุทกภัยในภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 รัฐบาลในสมัย ฯพณฯ สนัน ขจรประศาสตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้มีการออกพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2532 เป็นผลให้สัมปทานทำไม้สิ้นสุดลงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

3) การเก็บค่าตอบแทนการทำไม้กับการเก็บหาของป่าจากทรัพยากรป่าไม้¹⁵

การที่รัฐให้เอกชนเข้ามาทำป่าไม้โดยเก็บค่าภาคหลวง และมีการเก็บค่าตอบแทนในการแสวงหาของป่าในทรัพยากรป่าไม้นั้นก็มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในเรื่องนี้คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยมีการกำหนดเก็บค่าภาคหลวงจากผู้ได้รับอนุญาตเก็บหาของป่า เช่น รังนก เห็ด น้ำมันยาง ยาง น้ำผึ้ง รวงผึ้ง มูลค้างคาว และอื่นๆ เป็นต้น

4) การเก็บภาษีอากรจากผลผลิตที่ได้จากทรัพยากรป่าไม้

ผลผลิตที่ได้จากทรัพยากรป่าไม้มีหลายอย่างด้วยกัน อาทิเช่น ผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูป เครื่องเรือนต่างๆ ครั่ง น้ำมันยาง รังนก น้ำผึ้ง รวงผึ้ง ซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้ภายในประเทศ และส่งออกในต่างประเทศ โดยรัฐสามารถเก็บภาษีอากรได้ตามที่รัฐเห็นสมควรซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนด

¹³ ศุนทร มณีสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

¹⁴ อันวช ขาวิชย์. "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พ.ศ. 2532, หน้า 45.

¹⁵ ศุนทร มณีสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

ขึ้น อีกทั้งยังมีภาษีศุลกากรเมื่อมีการนำเข้าหรือส่งออก รวมตลอดถึงภาษีสรรพากร ในกรณีที่มีการซื้อขายกันภายในประเทศ โดยมีการออกกฎหมายที่ให้มีอำนาจในการเก็บภาษี

5) การเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ

รัฐได้กำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการเลี้ยงสัตว์ในเขตทรัพยากรป่าไม้ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 การเก็บค่าธรรมเนียม ในการเข้าชมป่าที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นอุทยานแห่งชาติ และเปิดให้ประชาชนเข้าใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และอื่นๆอีก เป็นต้น

ง. การคุ้มครองป้องกันทรัพยากรป่าไม้

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยกำหนด “หน้าที่” ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรป่าไม้ขึ้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐต้องเข้ามาจัดการหรือกำหนดให้เอกชนจัดการ หรือกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยตราเป็นกฎหมาย และมีการเวนคืนที่ดินจากเอกชน โดยรัฐจ่ายค่าชดเชยในการเวนคืน¹⁶ การกำหนดป่าสงวน โคนมีพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2481 แต่การปฏิบัติยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้น เพื่อให้การคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ โดยในบทบัญญัติของมาตรา 6 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดให้ป่าแห่งใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาทรัพยากรป่าไม้เอาไว้

จ. การบำรุงรักษาและส่งเสริมทรัพยากรป่าไม้

พื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ต้องมีความเหมาะสม ภูมิประเทศบางพื้นที่จะต้องเป็นพื้นที่ป่าเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น พื้นที่ต้นน้ำลำธาร ดังนั้น นอกจากจะคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ รัฐควรมีหน้าที่ดำเนินมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมให้มีปริมาณทรัพยากรป่าไม้ที่เพียงพอและอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมเพียงพอกับความต้องการของประชาชน มีได้หลายวิธี คือ¹⁷

1) รัฐดำเนินกิจการในการปลูกป่าเองในที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ในป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือในที่ดินของเอกชนเอง ในกรณีที่จำเป็นต้องการบำรุงรักษาและส่งเสริมทรัพยากรป่าไม้

¹⁶ เทียม คมกฤต. นโยบายการป่าไม้. กรุงเทพฯ: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514, หน้า 174.

¹⁷ สุนทร มณีสวัสดิ์ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-115.

2) ส่งเสริมให้เอกชนเข้าปลูกป่า เช่น การให้สัมปทานการปลูกป่าตามนโยบายของรัฐ เมื่อเอกชนเข้าสัมปทานทำไม้แล้วให้เอกชนต้องปลูกป่าทดแทน ดังเช่น พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดทำไม้หวงห้ามเพื่อการค้าในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือพื้นที่ป่าที่เตรียมการ กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

3) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปปลูกป่าโดยให้การศึกษา และงบประมาณในการปลูกป่า รัฐจ้างประชาชนปลูกป่า ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้จากการรับจ้างปลูกป่าและเพื่อเป็นการเก็บรักษาและส่งเสริมการปลูกป่า เช่น ในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 หรือ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 เป็นต้น

4) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เข้ามารักษาและส่งเสริมในการปลูกป่า เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ

เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยราชการที่ 5 ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากตะวันตกโดยมีการนำเอาระบบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งอยู่ในรูปของส่วนกลาง ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายที่มีอยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญา (Treaty) ระหว่างรัฐ ประกาศ พระราชบัญญัติ พระบรมราชโองการ

2. แนวคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ในอดีต ก่อนที่ชุมชนหลายแห่งจะกลายเป็นเมืองดังเช่นในปัจจุบัน รวมทั้งก่อนที่กรมป่าไม้จะได้ก่อตั้งขึ้น ป่าและชุมชนหมู่บ้านได้ดำเนินชีวิตร่วมกันมานาน ป่าชุมชนหลายแห่งกำหนดขึ้นมาบนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของสภาพชีวิตในธรรมชาติ ปราศจากระบบเศรษฐกิจและการค้า ป่าเป็นแหล่งที่ยังคุณประโยชน์อันหาค่ามิได้แก่ชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่นซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความชุ่มชื้นร่มเย็นแล้ว ชุมชนยังได้อาศัยประโยชน์จากการหาพืชผักของป่า เศษไม้ใช้สอยเพื่อนำมาอุปโภคบริโภค ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างป่าและชุมชนจึงดำเนินไปอย่างสมดุล ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำมาสู่รูปแบบการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน อันมีจุดกำเนิดที่เกิดขึ้นมาช้านานแล้ว ดังจะเห็นได้ว่าในหลายๆ ภูมิภาคที่หมู่บ้านได้มีการอนุรักษ์ป่าภายใต้ความเชื่อทางวัฒนธรรมที่เคารพนับถือ เป็นจารีตประเพณีสืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และได้กลายเป็นสัญญาการรักษาป่าของชุมชน ซึ่งระบอบาเขตป่าอนุรักษ์ที่แน่นอน พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษโดยการปรับไหมผู้ที่ฝ่าฝืนตัดไม้ในป่า การอนุรักษ์ป่าของชุมชนได้ดำเนินไปในรูปแบบและวิธีการจัดการแสวงหาประโยชน์จากป่าควบคู่กันไปโดยสอดคล้องกับสภาพทางธรรมชาติและ

เอื้อประโยชน์แก่ชุมชน ในภาคเหนือป่าหลายแห่งถูกชุมชนอนุรักษ์ไว้เพื่อรักษาต้นน้ำลำธาร ป่าช้าของหมู่บ้านจะถูกสงวนไว้มิให้มีการตัดไม้ใหญ่ โดยเชื่อว่าจะนำมาซึ่งความสงบสุขร่มเย็นของหมู่บ้าน และการตัดไม้ในป่าช้าจะทำให้คนตายมากขึ้นรวมทั้งป่าที่เป็นที่ตั้งของศาลเจ้าที่หรือหมอผี อันเป็นที่เคารพบูชาของหมู่บ้าน ก็จะได้รับการอนุรักษ์ไว้ เพราะถือว่าเป็นป่าที่ได้อนุรักษ์สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ในภาคอีสาน ป่าหลายแห่งเป็นป่าที่ได้อนุรักษ์ไว้ตามความเชื่อ ซึ่งยังความสงบสุขและร่มเย็นแก่หมู่บ้านมานานนับร้อยปี¹⁸

ดังนั้นหากได้มีการให้ความสำคัญกับประชาชน โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าภายใต้สภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ ก็จะทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าประสบผลดีขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างๆ กันดังนี้¹⁹

คุณยุวัฒน์ วุฒิเมธี ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

ดร. ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญ เรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัคร รูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึงความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ หรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็น

¹⁸ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. ป่าชุมชน...สิ่งที่มีมาก่อนกรมป่าไม้จะก่อเกิด, อนาคตป่าไม้ไทยกับบทบาทรัฐสภา. เอกสารประกอบการสัมมนา 2 พฤษภาคม 2532. จัดโดย คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁹ อนวัช ฮาวิชัย. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้" วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534, หน้า 67-68.

ประโยชน์ต่อสังคม เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว อาจารย์ฉลาดชาย รมิตานนท์ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการและเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมเพิ่มเติมไว้ใน “ปาโม้สังคมกับการพัฒนาชนบท” ซึ่งพอสรุปได้ว่า หลักของการมีส่วนร่วมนั้น ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาว่าใครคือผู้กำหนดหรือเลือกยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีในการพัฒนา และในการกำหนดนี้ได้เลือกใช้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการพัฒนาแบบใด จากนั้นจึงมาพิจารณาว่ายุทธวิธีในการพัฒนานั้นได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในแบบการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นเครื่องมือ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางอย่าง หรือการมีส่วนร่วมที่กำหนดขึ้นโดยวิธีการหรือเป็นเครื่องมือที่จะให้เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จบางอย่างตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ นั่นเป็นวิธีที่ไม่ต้องเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่แท้จริง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่แท้จริงจะต้องมีลักษณะเป็นเครื่องมือ หรือหนทางที่จะได้มาซึ่งผลของการพัฒนา นั่นคือ การกระจายความมั่นคงหรือการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมนั่นเอง

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมจะต้องมีเงื่อนไขต่างๆ เป็นตัวกำหนดที่จะทำให้การมีส่วนร่วมเป็นจริงขึ้นได้ เงื่อนไขเหล่านี้ได้แก่ การกระจายอำนาจใหม่ (Redistribution of power) ทั้งนี้ก็เพื่อให้อำนาจทางการเมืองกระจายออกไปในทุกระดับ และจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีในการพัฒนาด้วย เพราะหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจะไม่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของกลไกของกลุ่มต่างๆ อันจะนำไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนี้ ยังจะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม อีกด้วย เพราะหากสภาพของสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ไม่เอื้ออำนวย เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเป็นสภาพที่คนกลุ่มน้อยไม่กี่กลุ่มกุมอำนาจทางเศรษฐกิจเอาไว้ หรือสภาพทางวัฒนธรรมถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมแบบเจ้าขุนมูลนาย กลไกต่างๆ ก็ไม่อาจทำหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงได้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังกล่าวเหล่านี้ด้วย

3. แนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน

มนุษย์ที่มีชีวิตอยู่ในโลกนี้คืออาศัยพึ่งพิงธรรมชาติเป็นหลัก จึงจะสามารถที่จะมีชีวิตรอดอยู่ได้ พัฒนาการของมนุษย์ที่ผ่านมา ก็เป็นเรื่องของการปรับตัวที่จะดำรงชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง ทั้งในการปรับตัวในความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันเองที่อยู่ในที่ต่างๆ จนปัจจุบันมี“รัฐชาติ” เป็นหน่วยที่ใหญ่ที่สุดในการจัดความสัมพันธ์ของมนุษย์ในแง่ของการปกครอง

“กฎหมาย” ก็คือรูปแบบหนึ่งของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดความสัมพันธ์ของมนุษย์ ซึ่งพัฒนามาก่อนหรือพร้อมๆ กับการเกิดรัฐ ในขณะที่รูปแบบของกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์แบบเดิมก็ยังคงมีและพัฒนาต่อไปอยู่ตลอดเวลา เพราะมันเป็นวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ในขณะที่กฎหมายในความหมายอย่างแคบเป็นเรื่องของรัฐเท่านั้น การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในกรณีของไทย ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย และส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรมของผู้คนที่ตกเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ และแม้ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐใดรัฐหนึ่งก็อาจจะได้รับผลกระทบด้วยเช่นเดียวกัน เพราะแทบจะไม่มีดินแดนไหนเลยปลอดจากอำนาจรัฐไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

3.1 แนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร

3.1.1 แนวคิดของระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดการ

เมื่อก้าวถึงระบบกฎหมายก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องกล่าวถึงตัว“รัฐ”เพราะกฎหมายก็คือรูปธรรมอย่างหนึ่งของอำนาจรัฐ และเมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะถูกเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยเหตุคั้งนั้นกฎหมายที่ออกมาในแต่ละช่วง แต่ละยุคสมัยจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง ความคิดของผู้ที่ครอบครองอำนาจรัฐในช่วงนั้นๆ และต่อมาในยุครัฐชาติ เมื่อสามารถที่จะสร้างระบบให้อยู่ในโครงสร้างของรัฐชาติได้แล้วซึ่งในที่นี้ ได้แก่ ระบบราชการ ก็สามารถที่จะทำให้ความเป็นรัฐมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามตัวปัจเจกที่ครอบครองอำนาจรัฐ แต่ตัวระบบราชการก็ไม่ใช่เรื่องของปัจเจกหรือคณะบุคคลใดๆ ดังนั้นกฎหมาย รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติในทางการเมืองการปกครอง จึงเป็นตัวส่งผ่านความคิดในเรื่องต่างๆ จากสมัยการปกครองหนึ่งไปสู่อีกสมัยหนึ่ง

ในกรณีแนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรก็ทำนองเดียวกัน ที่มีเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวรัฐเอง กับบุคคลในรัฐนั้นๆ อย่างไรและเพื่อประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้น เพื่อใครและอย่างไร

และถ้าหากพิจารณาแนวคิดในทางกฎหมาย บนกรอบแนวคิดนี้ เราก็จะพบว่าแนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ไม่ได้มองทรัพยากรในลักษณะที่ทรัพยากร แต่ละชนิดว่ามีปฏิสัมพันธ์กัน หรือที่เรียกกันในยุคปัจจุบันว่า “ระบบนิเวศ” ภายใต้อำนาจมองทรัพยากรแบบแยกส่วนเช่นนี้ ส่งผลที่ตามมาก็คือ วิธีการในการจัดการก็เป็นเรื่องต่างหน่วยงานดำเนินการ และเมื่อนำประเด็นปัญหานี้ไปผูกโยงเข้ากับปัญหาของระบบราชการแล้ว ก็จะเป็นปัญหาที่มากขึ้น เพราะในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ในระบบราชการมักจะหวงกันอำนาจของตนเองเอาไว้ โดยใช้กฎหมายที่หน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจอยู่ได้แย้งกันและกันแต่ที่เป็นปัญหาสำคัญยิ่งที่ได้กล่าวมาก็คือ ความคิดของผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดูแลจัดการทรัพยากร แต่ละประเภทเป็นการบังคับใช้ที่ขาดรูปแบบในเชิงคุณค่า โดยเฉพาะในกรณีที่ทรัพยากรชนิดนั้น อยู่ใน

ภาวะที่ขาดแคลนหรือเกิดความขัดแย้ง ในการใช้ทรัพยากรชนิดนั้นๆ การบังคับใช้กฎหมาย ในประเด็นดังกล่าวก็ยิ่งถูกตั้งข้อสงสัยมากขึ้น ทั้งจากผู้ที่ถูกกฎหมายบังคับใช้ และจากองค์กรพัฒนาเอกชน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรเหล่านี้ มักจะถูกนำไปใช้ในสถานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรภายใต้คำว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม”

และเมื่อกระแสของการพัฒนาที่เป็นกระแสหลัก ไม่สามารถที่จะสร้างความเท่าเทียมของประชาชนในสังคมให้เกิดขึ้นได้แล้วบนแนวทางในการพัฒนาดังกล่าว การตั้งคำถามต่อแนวทางในการพัฒนาดังกล่าวจึงเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำที่กล่าวถึง “การพัฒนา” ว่า “เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน” เป็นการพัฒนาที่ไม่มีรูปแบบของความเป็นคนอยู่ในกระบวนการพัฒนา” เป็นต้น ด้วยเหตุคั้งนั้น กฎหมายต่างๆ เหล่านี้จึงถูกตั้งคำถามรวมไปด้วว่าไม่ได้มีรูปแบบของความ เป็นคนอยู่ในกฎหมายเหล่านี้ จนกระทั่งในการรณรงค์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการเรียกร้องให้มีการบัญญัติรับรองหลักการที่ว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐ แม้จะเป็นการทำตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม ก็ต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ด้วย

อันที่จริงแล้วความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องมองอย่างองค์รวมนั้น เพิ่งจะเกิดขึ้นในยุคหลังซึ่งเกิดขึ้นพร้อมๆ กับแนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วเรื่องการ จัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในทางกฎหมายทำนองเดียวกันกล่าวคือ ในภาวะที่ ทรัพยากรยังไม่ขาดแคลน ความจำเป็นที่บทบาทของรัฐในการเข้ามาจัดระเบียบในเรื่องนั้นๆ ก็ยัง ไม่มีความจำเป็น ต่อเมื่อรัฐเห็นความจำเป็นในทรัพยากรชนิดนั้นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐ หรือ เห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมมีต้นเหตุมาจากทรัพยากรชนิดนั้น รัฐจึงเข้ามาจัดการวาง ระบบ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปนโยบาย หรืออยู่ในรูปของกฎหมายก็ได้ ในภายหลัง ดังนั้นเรามักจะพบ ว่าในแต่ละประเทศนั้น กฎหมายที่ว่าด้วการจัดการทรัพยากรแบบองค์รวม อาทิเช่น กฎหมาย เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท ที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติใน คราวเดียวกัน โดยไม่มีการบัญญัติเพิ่มเติมหรือแก้ไขในภายหลังรวมถึงกฎหมายในการจัดการ ทรัพยากรประเภทอื่นๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกันก็แทบจะไม่มี และโดยนัยดังกล่าวนี้ก็ชี้ให้เห็น ด้วว่าส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะเข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ดังเช่นในปัจจุบันนี้มีความ พยายามในการที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายกำหนดให้น้ำทั้งหมดในประเทศเป็นของรัฐ ซึ่งมี ลักษณะเช่นเดียวกับกรณีป่าไม้และที่ดิน ที่มีไร่ของปัจเจกบุคคลแต่เป็นของรัฐทั้งหมด²⁰

²⁰ อานันท์ กาญจนพันธุ์ – บรรณาธิการ. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนการทัศน์และนโยบาย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤษภาคม 2543, หน้า 317-319.

3.1.2 แนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน

พัฒนาการในแนวความคิดของกฎหมาย ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์ของคนในสังคม โดยการที่กฎหมายสร้างหรืออ้างความชอบธรรม ด้วยการกำหนดให้สิทธิ (Right) และหน้าที่ (Duty) ที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น เป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล

ในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินก็เช่นเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ก็คือ ในท่ามกลางทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างจำกัด สิทธิของปัจเจกบุคคลหลายๆคนที่ต้องการจะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่เกิดขัดแย้งกันเพราะต่างฝ่ายต่างอ้างว่าตนเองมีสิทธิ เนื้อหาของกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลในการที่จะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน จึงเป็นการวางระบบว่าบนเงื่อนไขอะไร และอย่างไรที่จะทำให้สิทธิของคนๆ หนึ่งดีกว่าคนอื่นๆ และเพื่อก่อให้เกิดความเรียบร้อยในการใช้สิทธิ รัฐจึงกำหนดสิทธิเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไว้เสียเอง

ความเป็นเจ้าของ (Ownership) ในทางกฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่ขาดเสียมิได้ ทั้งนี้เป็นเพราะความเป็นเจ้าของในสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันของมนุษย์ทำให้มนุษย์ในสังคมสามารถใช้สอย หวงกันสิ่งนั้นสำหรับตนเอง หรือครอบครัว และในทุกระบบกฎหมายทั้งที่เป็นระบบกฎหมายแบบดั้งเดิม หรือระบบกฎหมายสมัยใหม่ ต่างก็จะมีส่วนหนึ่งที่เป็นอย่างสำคัญ ที่กำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม กับสิ่งที่เรียกกันทางกฎหมายว่า “สิทธิในทรัพย์สิน”

3.2 แนวความคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับจารีตประเพณี

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายสมัยใหม่กับจารีตประเพณี มีความสัมพันธ์กันอยู่ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

- (1) ลักษณะที่ทั้งจารีตประเพณีและกฎหมาย ล้วนแล้วแต่เป็นเครื่องมือที่มีอยู่ในสังคม เพื่อใช้ในการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม
- (2) ลักษณะที่มีการยอมรับกันว่าจารีตประเพณีเป็นที่มาของกฎหมายจากหลายๆ ที่มา
- (3) ลักษณะที่เมื่อกฎหมายไม่มีทางออกเนื่องจากข้อจำกัดใดๆ ไม่ว่าจะป็นกรณีไม่มีบทบัญญัติในทางกฎหมายกำหนดไว้ หรือกรณีที่ต้องตีความ กฎหมายมักจะกลับมาอ้างอิงอยู่บนรากฐานของจารีตประเพณีให้มีผลเสมือนเป็นกฎหมาย²¹

แต่เมื่อมีการจัดทำประมวลกฎหมาย และในกระบวนการยกร่างรวมถึงกระบวนการในการสร้างองค์ความรู้ในทางกฎหมาย ทำให้ความเข้าใจในคำว่า “จารีตประเพณี” มีความหมายที่

²¹ อานันท์ กาญจนพันธุ์ – บรรณาธิการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 325.

แทบทำให้ไม่มีสภาพของจารีตประเพณีหลงเหลืออีกต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนำแบบอย่างมาจากต่างประเทศ บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น...”

และนอกจากนั้นในมาตรา 1354 บัญญัติไว้ว่า

“ถ้ามีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ทำได้และถ้าเจ้าของไม่ห้ามบุคคลอาจเข้าไปในที่ป่า ที่ดงหรือในที่ที่มีหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่ดินของผู้อื่น เพื่อเก็บพินหรือผลไม้ป่า ผักเห็ด และสิ่งของ เช่นกัน

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงกฎหมายสมัยใหม่ที่ออกมาในช่วงหลังจากนั้น มีการกล่าวถึงจารีตประเพณีน้อยมาก ทั้งนี้เพราะในตัวอย่างกฎหมายที่เราไปเลียนแบบมา มีกล่าวไว้สั้นๆเช่นเดียวกัน อีกทั้งเป็นเพราะในช่วงเวลานั้น อิทธิพลความคิดของนักกฎหมาย ที่มีแนวความคิดเช่นนี้คือ กฎหมายจะต้องเป็นกฎหมายที่บ้านเมือง คือรัฐบัญญัติเท่านั้น กำลังมีอิทธิพลอยู่

แต่ควรจะกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่าในปัจจุบันแม้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องจะกล่าวถึง จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นไว้ค่อนข้างน้อยก็ตาม แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในฐานะที่เป็นกฎหมายพื้นฐาน หรือกฎหมายสูงสุด ได้กล่าวถึงเอาไว้เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทย

แม้จะมีการกำหนดหลักการให้มีการยอมรับจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ที่สำคัญคือ ทักษะของนักกฎหมายเองในการมองถึงจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นในปัจจุบันอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากความรับรู้ของนักกฎหมายเกี่ยวกับคำว่า จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่ผ่านมามีได้กระบวนกรถ่ายทอดองค์ความรู้ในทางกฎหมาย มีคำอธิบายเกี่ยวกับจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่จะนำมาปรับแก้คดี ตามที่กฎหมายเปิดโอกาสเอาไว้ให้มันจะต้องมีหลักการดังต่อไปนี้คือ

(1) เป็นประเพณีที่ยอมรับกันในท้องถิ่น และจะต้องเป็นประเพณีของคนในท้องถิ่น ด้วยแต่ถ้าหากกรณีเป็นว่าพฤติกรรมนั้นเป็นเพียงประเพณีของกลุ่มชนเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเท่านั้น เช่นนี้ ศาลจะยกขึ้นมปรับแก้คดีเมื่อไม่มีตัวบทกฎหมายไม่ได้

(2) ต้องเป็นประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมานาน และศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานเอาไว้ ในคำพิพากษา 104/2462 และ 637/3474 ว่าวิธีปฏิบัติของท้องถิ่นซึ่งถือปฏิบัติติดต่อกันมาประมาณ 10 ปีแล้ว ยังไม่เพียงพอที่จะถือเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น อันจะยกมาปรับแก้คดี เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงให้นำมาปรับใช้

(3) ต้องเป็นประเพณีที่สมควรโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้จะมีการยอมรับและบัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมาย แล้วเราไปปรับความคิดเข้ามา แต่ถ้าหากไม่ได้คำนึงถึงบริบททางการเมืองประกอบด้วยแล้วก็อาจจะทำให้ไม่เป็นไปตามที่ต้องการก็ได้ ดังเช่นกรณีของการยอมรับเอาจารีตประเพณีเข้ามาในระบบกฎหมาย แต่ในสภาพทางสังคมของประเทศฝรั่งเศสในยุคก่อนนั้น ได้จัดทำประมวลกฎหมายโดยหยิบเอากฎหมายโรมันมาเป็นแกน กล่าวก็คือ เป็นการสร้างรัฐชาติ ด้วยการทำให้ความหลากหลายในประเพณีที่แตกต่าง มาอยู่ภายใต้ความเป็นหนึ่งของระบบประมวลกฎหมายนั่นเอง²²

3.3 แนวความคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับชุมชน

มีคติที่สอนกันในระหว่างบรรดานักกฎหมายด้วยกันอยู่ชุดหนึ่งว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” “ที่ใดมีสังคมที่นั่นต้องมีกฎหมาย” หรือ “ที่ใดไม่มีกฎหมายที่นั่นไม่มีสังคม” และอีกชุดหนึ่งที่มีมักจะสอนกันบ่อยเช่นเดียวกันคือ “ประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน” และนอกจากนั้นยังมีความรู้และข้อมูลอีกชุดหนึ่ง ที่มีการกล่าวถึงค่อนข้างมากในทางวิชาการ โดยเฉพาะในกลุ่มประวัติศาสตร์ กลุ่มเศรษฐศาสตร์-การเมือง และกลุ่มอื่นๆ คือ ความคิดในเรื่องรัฐชาติ คติต่างๆเหล่านี้สะท้อนให้เห็น “หน่วย” ในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในทางกฎหมายเกี่ยวกับขนาดของชุมชน และเมื่อพิจารณาเชื่อมโยงกับพัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องรัฐชาติ ซึ่งพัฒนาต่อตัวมาในยุคเดียวกันกับการปฏิรูประบบกฎหมายแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า “สังคม” และคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ในที่สุดแล้วคือ รัฐชาตินั่นเอง

ในขณะที่เดียวกันถ้าหากพิจารณากันในทางกฎหมายแล้ว กฎหมายใช้ “สิทธิ” และ “หน้าที่” ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเองและระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ โดยกฎหมายจะกำหนดให้มีผู้ทรงสิทธิ (Subject of Right) ในฐานะที่เป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้สิทธิที่ตนเองมีอยู่ และกำหนดให้บุคคลอื่นๆ เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้ทรงสิทธิ ตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดเช่น กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือในทางกฎหมายเรียกสิทธิ ดังกล่าวนี้อาจว่า “กรรมสิทธิ” ผู้ที่เป็นเจ้าของสิทธิสามารถที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในฐานะที่ตนเองเป็นเจ้าของได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ในเวลาเดียวกันกับคนอื่นๆ ที่มีใช้ผู้เป็นเจ้าของมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ไปทำให้สิทธิของผู้ทรงสิทธิดังกล่าว ได้รับความเสียหาย เช่น การบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์โดยที่เจ้าของสิทธิไม่ได้อนุญาต การเข้าไปแย่งการครอบครอง เป็นต้นและนอกจากจะมีการกำหนดสิทธิ-หน้าที่ ในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังที่ได้กล่าวมา

²² อานันท์ กาญจนพันธุ์ – บรรณาธิการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 325-327.

แล้วนั้น ยังมีกลไกในทางกฎหมายที่จะทำให้ข้อกำหนดในเรื่อง สิทธิ-หน้าที่ มีการปฏิบัติจริงในสังคมด้วย เช่นการนำเอามาตรการในการลงโทษทางอาญามาบังคับ หรือการบังคับให้ผู้ที่ไม่ทำตามหน้าที่จะต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยกระบวนการทั้งหมดนี้มีกลไกของรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้ รากฐานของระบบดังกล่าวนี้ เป็นพัฒนาการที่มีมาตั้งแต่สมัยโรมัน และพัฒนาต่อมาจนเป็นระบบที่ใช้อยู่ในระบบประมวลกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การใช้สิทธิ-หน้าที่ มาเป็นกลไกในการจัดความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม ทำให้เกิดข้อจำกัดขึ้นมาว่าเมื่อสิทธิ-หน้าที่ เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังนั้นการจะเป็นผู้ทรงสิทธิ หรือเจ้าของสิทธิตามกฎหมายได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลซึ่งก็คือ สมาชิกของสังคมเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงมนุษย์ไม่ได้้อย่างโดดเดี่ยว แต่ก็มีสัมพันธ์อยู่กับสิ่งต่างๆอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะกับมนุษย์ด้วยกันเอง ยิ่งในสังคมในอดีตที่มีลักษณะผูกพันกันเป็นกลุ่ม เป็นหมู่ ผลประโยชน์ที่มีได้เป็นของผู้ใดผู้หนึ่ง หากแต่เป็นของสมาชิกทุกคน หรือเป็นของส่วนรวม เพื่อจะไปอ้างความเป็นเจ้าของสิทธิต่อคนอื่นๆ จะแก้ปัญหาอย่างไร

ในปัญหาดังกล่าวนี้เทคนิคที่ระบบกฎหมายใช้ในการแก้ปัญหา อาจจะสรุปได้ในเบื้องต้นว่ามีสองแนวทางหลักๆคือ

3.3.1 การกำหนดให้มีผู้ทรงสิทธิและกำหนดให้มีฐานะในทางกฎหมายที่เรียกว่า “นิติบุคคล” การกำหนดให้มีสิ่งๆที่เรียกกันในทางกฎหมายว่า “นิติบุคคล” (Legal Person, Jurist Person) ซึ่งมีข้อถกเถียงกันในเชิงทฤษฎีทางกฎหมาย และทฤษฎีในทางกฎหมาย ที่อธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับนิติบุคคล ในแต่ละแนวทางล้วนแล้วแต่มีผลอย่างสำคัญต่อการเกิดขึ้น และการยอมรับความเป็นชุมชนในทางกฎหมายกล่าวคือ มีสองแนวความคิดที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับที่มาของนิติบุคคล แนวความคิดแรก เห็นว่านิติบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้น มิได้มีตัวตนอยู่จริง หากแต่กฎหมายได้คิด หรือได้กำหนดขึ้น ทฤษฎีดังกล่าวนี้คือ Fiction Theory

3.3.2 มองนิติบุคคลในทางตรงกันข้ามกับแนวคิดแรก คือมองว่านิติบุคคลนั้นเป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริงในสังคม นิติบุคคลเป็นผลของการสมาคมอันเป็นธรรมชาติส่วนหนึ่งของมนุษย์ และเมื่อมีการยอมรับโดยกฎหมายแล้ว ก็จะกลายมาเป็นสิ่งที่แท้จริงในทางกฎหมาย ทฤษฎีที่อธิบายในแนวดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกต่างกัน เช่น Non-Fiction, Organic Theory, Sociological Theory เป็นต้น

จากสองแนวความคิดที่มีความแตกต่างกันดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในแนวความคิดที่สองนั้นเป็นแนวความคิด ที่ค่อนข้างจะเอื้อต่อการยอมรับความเป็นชุมชนมากกว่าแนวความคิดที่หนึ่ง

แต่ทั้งสองแนวความคิดก็ยังคงมีเงื่อนไขสำคัญที่เหมือนกันคือ การจะเกิดนิติบุคคลขึ้นได้นั้นในที่สุดแล้ว ก็ยังคงขึ้นอยู่กับกระบวนการในการจัดตั้งนิติบุคคลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะทั้งสองแนวความคิดดังกล่าว ก็ยังคงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในทางกฎหมาย ที่กำหนดเอาไว้เพื่อทำการ

ควบคุมนิติบุคคล และในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆในปัจจุบัน ระบบการยอมรับสภาพนิติบุคคลในทางกฎหมายมีอยู่สามระบบคือ ระบบการอนุญาต เมื่อรัฐพิจารณาอนุญาตแล้วจึงมีนิติบุคคลเกิดขึ้น ระบบการจดทะเบียน เมื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องไปจดทะเบียน และเมื่อมีการจดทะเบียนแล้ว จึงจะมีฐานะนิติบุคคลเกิดขึ้น และระบบการรวมตัวกันโดยเสรี เมื่อรวมตัวกันให้มืองค์ประกอบครบตามที่กฎหมายกำหนดแล้วจึงจะถือว่ามีความฐานะนิติบุคคลเกิดขึ้น ระบบกฎหมายของไทยตั้งอยู่บนแนวความคิดแรกๆที่มองว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมุติ มิได้มีตัวตนที่แท้จริง และใช้ระบบการอนุญาต และระบบการจดทะเบียน เป็นเกณฑ์ที่จะกำหนดว่ามีนิติบุคคลเกิดขึ้นแล้ว แต่มิได้คำนึงถึงการมีอยู่ในทางข้อเท็จจริงว่าได้มีตัวตน และได้ทำกิจกรรมในด้านต่างๆหรือไม่

คงจะเห็นได้ว่าตามระบบกฎหมายไทย กลุ่ม-ชุมชน ใดที่มีอยู่แล้ว หรือจะเกิดขึ้นในอนาคต จะมีความเป็น นิติบุคคลในทางกฎหมาย ที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิต่างๆในทางกฎหมายได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดขึ้นมาว่าจะให้กิจการประเภทใด หรือกลุ่ม-ชุมชนใดควรจะให้มีความเป็นนิติบุคคล ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายยอมรับให้ดำเนินการทางด้านการค้า และพาณิชย์กรรมได้ ดังที่ปรากฏในรูปห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท จำกัด กิจกรรมในทางด้านการกุศล กิจกรรมเกี่ยวกับทางด้านการศึกษา และกิจกรรมที่เป็นการสาธารณประโยชน์ เช่น มูลนิธิ สมาคม วัด เป็นต้น²³

การรับรองโดยกฎหมายเฉพาะให้มีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นกรณีที่กระบวนการในการยอมรับให้มีความเป็นนิติบุคคลจะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ที่มีความสลับซับซ้อนมาก ในแนวทางที่สองนี้เมื่อเป็นกระบวนการรับรอง โดยอำนาจนิติบัญญัติด้วยเหตุคตินั้นนอกจากการให้อำนาจต่างๆเพื่อให้ดำเนินการในกิจการที่กฎหมายรับรองไว้แล้ว ในบางกรณีเพื่อประโยชน์และในความเป็นอิสระในการดำเนินการกฎหมายมักจะกำหนดให้มีความเป็นนิติบุคคลด้วย สำหรับการรับรองโดยกฎหมายเฉพาะนี้ มีข้อดีโดยตรงที่กระบวนการในการรับรองเป็นไปโดยลำช้า การรับรองความเป็นชุมชน โดยการมีกฎหมายออกมารับรองเป็นกรณีเฉพาะนี้ เท่าที่ผ่านๆมาในระบบกฎหมายไทยมีการรับรองความเป็นชุมชน ในรูปขององค์กรทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น และนอกจากการยอมรับความเป็นชุมชนในลักษณะขององค์กรทางปกครองแล้ว ยังมีรูปแบบของการใช้กฎหมายเป็นการสร้างชุมชนขึ้นมาด้วย และสามารถที่จะใช้

²³ อานันท์ กาญจนพันธุ์ – บรรณาธิการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 327-331.

ประโยชน์จากที่ดินที่อยู่ในเขตนิคมได้ อาทิเช่น การตั้งนิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับความเป็นชุมชน ในทางกฎหมาย เท่าที่เป็นอยู่จะเห็นได้ว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับ “ความเป็นชุมชน” ในทางกฎหมายยังคงเป็นสิ่งสมมุติ และสามารถที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นชุมชนให้เกิดขึ้นได้ ในปัจจุบันแม้ในทางกฎหมายจะเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลสามารถที่จะไปดำเนินการขออนุญาต หรือไปดำเนินการขอลดทะเบียน เพื่อให้กลุ่มของคนมีสถานภาพในทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ที่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในด้านต่างๆ เท่าที่กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดโดยระบบของกฎหมายเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องของขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล นั้นๆ ซึ่งจะไม่มีผลเชื่อมโยงกับอำนาจและการใช้อำนาจของนิติบุคคล

ในขณะที่เดียวกันแม้จะมีการรับรองความเป็นชุมชน โดยกฎหมายในลักษณะที่เป็นการกำหนดรูปแบบขององค์กรทางปกครองอยู่บ้างก็ตาม ดังเช่น ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองที่ พ.ศ. 2457 หรือ ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แม้จะให้อำนาจในการเข้าไปดูแลทรัพยากรอยู่บ้างก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวแทบจะไม่มีโอกาสจะได้ใช้เลย ทั้งนี้ เพราะยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่นๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ฯลฯ ที่ทำให้ชุมชนไม่สามารถที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ จึงเป็นปัญหาและคำถามต่อระบบกฎหมายที่จะต้องพัฒนาต่อไปในอนาคต ถึงแม้ในปัจจุบันมีความพยายามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อรับรองสิทธิของความเป็นชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็อยู่ในการถกเถียงกันทางความคิดว่าชุมชนอยู่กับป่าได้หรือไม่ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้รับรองคุ้มครอง “ความเป็นชุมชน” ซึ่งทำให้เห็นถึงแนวโน้มในทางกฎหมายว่าการยอมรับความมีอยู่จริงของชุมชนนั้นมีความเป็นไปได้ อย่างน้อยๆ ก็ปรากฏเป็นหลักการในกฎหมายที่มีความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

3.4. สถานะภาพความรู้ในทางกฎหมายเกี่ยวกับชุมชนกับการจัดการทรัพยากร

การสำรวจองค์ความรู้ในทางกฎหมาย ไม่สามารถที่จะแยกออกได้อย่างเด็ดขาด จากโครงสร้างขององค์ความรู้ในทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติศาสตร์” และแนวความคิดในการจัดการทรัพยากร ดังที่ได้กล่าวให้เห็นในรายละเอียดในระดับหนึ่งมาแล้วนั้น ความรู้ในทางกฎหมายยังมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากความรู้ในสาขาอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสังคมศาสตร์ด้วยกัน ทั้งนี้เนื่องจากในกฎหมายนั้น ประกอบด้วยด้านที่เป็นแนวความคิดและอุดมการณ์ ในเรื่องใดเรื่อง

หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม และแนวความคิดดังกล่าวนี้มีความหมายมากกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในอีกด้านหนึ่ง ตัวระบบกฎหมายเป็นสิ่งที่ทำหน้าที่ให้บรรดาแนวความคิด อุดมการณ์ชุดใดชุดหนึ่งนั้นให้เกิดเป็นจริงในทางปฏิบัติหรือสังคม ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากลไกในทางกฎหมายนั้นเป็นกลไกที่พยายามสร้างความเป็นจริงให้เกิดขึ้นตามแนวความคิดอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคมมากกว่าการสำรวจหารากฐานลักษณะความเป็นจริงในสังคม แล้วนำไปสู่การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในรูปแบบของกฎหมาย ลักษณะขององค์ประกอบในด้านนี้ จึงทำให้ความรู้ในทางกฎหมายเป็นเรื่องของนักกฎหมาย ในวิชาชีพที่ส่งต่อและสร้างความคิด ข้อมูลในแนวทางของเทคนิคในการแก้ปัญหาในเชิงคดี รวมถึงการให้คำแนะนำความเห็นต่างๆ ภายใต้บทบาทนิติกฎหมายผ่านระบบต่างๆซึ่งต้องอิงอยู่กับแนวความคิดหรือเจตนารมณ์ในทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นหลัก²⁴

สำหรับในระบบกฎหมายของไทย ภายหลังจากการมีการปฏิรูประบบกฎหมาย ระบบกระบวนการยุติธรรม และระบบการผลิตบุคลากรในทางด้านกฎหมายความรู้ต่างๆที่รับจากระบบกฎหมายตะวันตก ถูกนำมาถ่ายทอดโดยมีวัตถุประสงค์มุ่งไปในการผลิตบุคลากรเข้าสู่ระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีผลเป็นการให้ความสำคัญกับลักษณะวิชาชีพ และเทคนิคในการแก้ปัญหาในเชิงอรรถคดี มากกว่าการให้ความสำคัญกับองค์ประกอบในทางด้านระบบความคิดในทางกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของระบบกฎหมายที่ไม่สามารถนำรากฐานในทางความคิดของระบบกฎหมายไปแก้ไขปัญหาก็จะเกิดขึ้นในอนาคต

จากการศึกษาในทางกฎหมายเพื่อหาคำตอบในประเด็นที่ว่าด้วยชุมชนกับการจัดการทรัพยากรส่วนของกฎหมายและประเพณีท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินและป่า อาจจะได้กล่าวได้ว่าโดยภาพรวมของงานส่วนใหญ่แล้วแทบจะไม่ปรากฏงานในทางด้านกฎหมายที่กล่าวถึงชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน และป่าเอาไว้โดยตรงเลย ในอีกนัยหนึ่งก็คือ ในปัจจุบันจากพื้นฐานในทางสังคมจากข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ และพัฒนาการทางการเมืองการปกครองทำให้โจทย์หรือคำถามต่อระบบกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรได้เปลี่ยนไปจากคำถามเดิมๆ คำถามหนึ่งๆ มีผลทำให้แนวทางในทางที่จะแก้ปัญหา โดยใช้มาตรการในทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะมีงานในทางกฎหมายปรากฏอยู่บ้างเพียงเล็กน้อย ท่ามกลางความคิดกระแสหลักของนักกฎหมายไทย และจะสังเกตเห็นได้ว่างานในทางกฎหมายที่มีปรากฏอยู่ ก็มีจำกัดเฉพาะในกลุ่มเล็กๆ ในวงการศึกษานในทางกฎหมายเท่านั้นเอง

²⁴ ไพสิฐ ทาณิชกุล, ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้: กฎหมายและประเพณีท้องถิ่น. พจนานุกรมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรระบบทัศน์และนโยบาย. สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย พฤษภาคม 2543, หน้า 331-332.

การจัดการทรัพยากรป่าชุมชนของประเทศไทย

ในประเทศที่เจริญแล้ว ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทที่สำคัญในการบำรุงรักษาป่าไม้ เนื่องจากพวกเขามองเห็นถึงคุณค่าของป่าไม้มากกว่าให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ สัตว์พืชมากมาย มนุษย์ต้องอยู่กับธรรมชาติ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดเรื่อง “ป่าชุมชน” ขึ้นว่า “การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของทางราชการเข้าไปปกป้องรักษาป่าไม้แต่เพียงฝ่ายเดียว คงไม่พอและไม่ทั่วถึง เพราะเจ้าหน้าที่มีกำลังน้อยเกินไปจึงควรเป็นหน้าที่ของประชาชนในชุมชนนั้นๆ ที่จะช่วยกันพิทักษ์รักษาป่าไม้ในชุมชนนั้นด้วย ดังนั้นในบทนี้จะศึกษาถึงแนวความคิดเรื่อง “ป่าชุมชน” ของไทย รวมทั้งกรณีศึกษา: ป่าชุมชนในประเทศไทยด้วย

1. แนวความคิดเรื่อง “ป่าชุมชน”

การมองป่าแยกออกจากประชาชน เป็นวิธีคิดพื้นฐานและรูปแบบของการกำหนดนโยบายในลักษณะอำนาจนิยมที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคม เพราะวิถีชีวิตของคนไทยและป่ามีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิดตลอดมา ในสมัยอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้น ราษฎรได้รับการสนับสนุนให้บุกเบิกแผ้วถางพื้นที่ป่าเพื่อใช้เพาะปลูก โดยได้รับกรรมสิทธิ์ในพื้นที่เหล่านั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากที่มีการเซ็นสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 และมีการเปิดทำการค้ากับประเทศตะวันตกเพิ่มมากขึ้น ความต้องการผลผลิตข้าวของไทยทำให้มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากรัฐบาล การแผ้วถางป่าเพื่อขยายเนื้อที่เพาะปลูกดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง ทั้งในพื้นที่ของภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 การขยายเนื้อที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตพืชพาณิชย์เพื่อการส่งออกตามความต้องการของตลาดโลกก็ยังคงดำเนินต่อไป และส่งผลให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ การบุกเบิกพื้นที่ป่ายังคงได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนโดยทางอ้อมจากนโยบายของรัฐ เพราะการส่งออกพืชพาณิชย์เป็นช่องทางสำคัญในการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่า ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยมีนโยบายเร่งรัดพัฒนาภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง เราพบว่าอัตราการ

ตัดไม้ทำลายป่าและการบุกเบิกที่ป่าเพื่อการผลิตในภาคเกษตรจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าที่เคยผ่านมาเป็นอันมาก ประเทศไทยได้สูญเสียที่ป่าไปถึงร้อยละ 45 เฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2504-2529¹

ดังนั้น เมื่อเราพิจารณาปัญหาของการบุกรุกพื้นที่ป่าในทางประวัติศาสตร์ เราจะเห็นได้ว่า โดยเนื้อแท้ความจริงแล้ว นโยบายของรัฐไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม คือกลไกสำคัญที่ผลักดันให้ราษฎรเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่ามาตั้งแต่ต้น และเพียงการออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงสถานการณ์และความเป็นจริงที่ได้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ ในทางตรงกันข้าม กฎหมายเองกลับเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับความเป็นจริงทางสังคม การนำเสนอประเด็นนี้มีได้หมายถึงการเห็นดีเห็นงามไปกับการบุกรุกที่ป่าและการกระทำผิดกฎหมายในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า แต่การนำเสนอประเด็นและการพิจารณาในทางประวัติศาสตร์ช่วยให้เรามองเห็นสภาพเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน และปัญหาของการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติซ้อนทับที่ดินทำกิน ซึ่งในอดีตเป็นหรือเคยเป็นกรรมสิทธิ์โดยชอบธรรมของราษฎรและชุมชนท้องถิ่น ความลักลั่นขัดแย้งระหว่างกฎหมายและความเป็นจริงเป็นสิ่งที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเองก็ได้ทรงชี้ให้เห็นประเด็นเหล่านี้ในพระราชดำรัสที่ทรงพระราชทานในวโรกาสต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2529-2534) ก็ได้แสดงเหตุผลที่ถูกต้องในประเด็นที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงแนวคิดพื้นฐานจากการมองป่าเป็นสมบัติของรัฐ มาเป็นการมองป่าในฐานะเป็นสมบัติส่วนรวมของประชาชน อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ก็กลับหันเหความสนใจและเป้าหมายไปสู่ประเด็นในเรื่องของการแปรรูปป่าไม้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (privatization) ซึ่งกำลังเป็นแนวความคิดยอดนิยมในกลุ่มของนักวางแผนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี แม้ว่ากรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะเป็นที่ยอมรับได้ในกรณีของการดำเนินกิจการด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม หากแต่การนำเอาความคิดดังกล่าวมาใช้เป็นพื้นฐานในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของทรัพยากรป่า ก็จะนำมาซึ่งปัญหาและความขัดแย้งที่ไม่สมควรจะเกิดขึ้นอีกมากมาย แม้ว่าการยินยอมให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจในพื้นที่ป่าจะเป็นไปในรูปของการเช่าที่ดินจากรัฐ มิใช่การให้กรรมสิทธิ์อย่างเด็ดขาด แต่การอนุญาตให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์บนพื้นที่ป่าขนาดใหญ่ ก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการก้าวล่วงและถูกล้ำฐานะอันชอบธรรมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ รวมทั้งราษฎรซึ่งทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่บนพื้นที่ป่าเหล่านั้น

¹ Anat Arbbhirama et al. Ed. Thailand: Natural Resources Profile, TDRI, May 1987, หน้า 74.

ในปัจจุบัน ความสับสนและความเสียหายได้เกิดขึ้นมากมายจากการดำเนินการของรัฐ ซึ่งเน้นส่งเสริมสนับสนุนป่าอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ตามที่ได้ระบุไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 การส่งเสริมให้มีการปลูกสวนยูคาลิปตัสขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการประกอบธุรกิจป่าอุตสาหกรรม ได้ดำเนินไปจนถึงขั้นที่มีการจัดตั้งเครือข่ายสหกรณ์ทั่วประเทศ เพื่อสนองตอบความต้องการของอุตสาหกรรมเยื่อไม้และกระดาษจากต่างประเทศ กิจกรรมเหล่านี้ได้รับการสนับสนุน และร่วมมือกันอย่างแข็งขันจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในทางตรงกันข้าม การเรียกร้องของชุมชนท้องถิ่นเพื่อขอสิทธิในการบริหารและจัดสรรทรัพยากรป่า กลับได้รับการสนองตอบด้วยความหวาดระแวงหรือในบางครั้ง ด้วยความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีการยกกำลังตำรวจและทหารกว่า 200 นาย เข้าจับกุมชาวบ้านที่อำเภอปะคำ จังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2534 ในข้อหาบุกรุกและทำลายทรัพย์สินของทางราชการนับเป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมแสดงให้เห็นถึงการตอบสนองของรัฐต่อข้อเรียกร้องของราษฎรในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นับเป็นเรื่องที่น่ายินดีว่าในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ระดับสูงตลอดจน นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญของกรมป่าไม้เป็นจำนวนไม่น้อย ได้เริ่มหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับแนวความคิดเรื่องป่าชุมชน อีกทั้งได้เริ่มยอมรับในสิทธิและความเป็นไปได้ของการที่ชุมชนท้องถิ่นจะทำหน้าที่จัดสรรและดูแลทรัพยากรป่าของตนเอง ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเดินทางก้าวสำคัญไปสู่ทิศทางที่ถูกต้อง และอาจนำไปสู่ทัศนะของการมองป่าในบริบทของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างป่ากับชุมชนนี้เองที่เราควรตระหนักว่าหัวใจของแนวคิดเรื่องป่าชุมชนมิได้อยู่ที่การปลูกต้นไม้ หรือการส่งเสริมฟื้นฟูสภาพป่า หากแต่อยู่ที่คนและความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนกับสภาพแวดล้อม แนวคิดเรื่องป่าชุมชนเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกจากการแสวงหาวิธีการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตในภาคเกษตร ไปพร้อมๆ กับการดูแลและฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และการส่งเสริมศักยภาพในการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่น แนวคิดเรื่องป่าชุมชน จึงเกี่ยวพันและเป็นเรื่องเดียวกันกับยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทและจำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์ในภาพรวมของปัญหาการพัฒนาชนบทอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ ชุมชนท้องถิ่นหรือหมู่บ้านไม่ควรถูกมองในฐานะหน่วยบริหารที่มีลักษณะแยกส่วนเป็นเอกเทศออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตามลักษณะการจัดแบ่งของระบบราชการโดยทั่วไป แต่ควรถูกมองในลักษณะของการรวมกลุ่มของราษฎรที่ต่างก็มีตัวตนและความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม เพราะโดยความเป็นจริงแล้วป่าชุมชนมิใช่เป็นสิ่งที่อาจถูกจำกัด หรือตีกรอบภายใต้หน่วยของการบริหารอัน

ได้อันหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม ลักษณะทางกายภาพของป่าเอง ย่อมอาจจะกว้างขวางและครอบคลุมชุมชนหมู่บ้านใหญ่น้อยจำนวนมากกว่าหนึ่งแห่ง แนวคิดเรื่องป่าชุมชน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดสร้างระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนต่างๆ ที่มีอาณาบริเวณติดต่อกันสัมพันธ์กันและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าผืนเดียวกัน

1.1 กรอบความคิดและความหมายของป่าชุมชน

สังคมไทยมีรากเหง้าพื้นฐานเป็นสังคมเกษตร และชุมชนชนบทประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ในอดีตสมัยที่ป่ายังอุดมสมบูรณ์ วิถีชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปก็อาศัยหาเลี้ยงชีพด้วยการบุกเบิกหักร้างถางพง ทำมาหากิน และดำรงชีพอย่างผูกพันกับป่ามาเป็นเวลานาน ทางราชการเองก็ได้ให้การสนับสนุนและรับรองสิทธิในที่ทำกินบุกเบิกนั้น เมื่อมีการเปิดประเทศเมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมานี้ ทางราชการมีนโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่ทำการเกษตรเพื่อส่งออกหารายได้มาพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญทันสมัย ในการนี้ ก็ได้อาศัยชาวนาชาวไร่ในเอง ที่ตอบสนองนโยบายของทางราชการ โดยทำการบุกเบิกหักร้างถางป่าขยายพื้นที่ทำกินเพื่อเพิ่มผลผลิตจนเป็นผลให้ประเทศไทยมีชื่อเสียงในด้านการส่งออกข้าวและผลผลิตทางการเกษตรชนิดอื่นๆ ในช่วง 30 ปีมานี้ นโยบายขยายพื้นที่ปลูกพืชไร่เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด ฯลฯ เพื่อส่งออกไปยังตลาดโลก เป็นการหารายได้เข้าประเทศเพื่อนำมาเจือจุนในการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นนโยบายหลัก ก็เป็นไปได้ด้วยชาวนาชาวไร่ช่วยตอบสนองนโยบายของทางราชการด้วยดีตลอดมา การที่บ้านเมืองสามารถพัฒนาก้าวหน้ามาได้จนถึงทุกวันนี้ก็ได้อาศัยเกษตรกรผู้ได้ชื่อว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติเป็นผู้แบกภาระอันสำคัญ

ด้วยเหตุนี้เอง ทั้งโดยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมประเพณีของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ และโดยนโยบายของทางราชการ จึงทำให้วิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นกับป่า ดำเนินควบคู่กันไปด้วยความผูกพันและเอื้ออำนวยต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน ประวัติศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่นคือ ประวัติศาสตร์ของการบุกเบิกที่ป่าให้เป็นชุมชนและพื้นที่ทำการเกษตร ในกระบวนการดำรงชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ ก็ได้มีการสั่งสมประสบการณ์และภูมิปัญญาความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ในลักษณะที่คนกับธรรมชาติ คือ ป่าสามารถดำรงอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งหมดประกอบเป็นพื้นฐานของสังคมวัฒนธรรมที่มีคุณค่าและเห็นได้อย่างชัดเจนใน “อุดมการณ์ป่าชุมชน” ซึ่งเป็นการรักษาป่าบนพื้นฐานของความเชื่อบางประการเช่น ความเชื่อเรื่องผีขุนน้ำของทางภาคเหนือเรื่องดอนปู่ตาในภาคอีสาน เป็นต้น ความเชื่อเหล่านี้เป็น “สัญลักษณ์” ของอำนาจในการรักษาป่า และเป็นพื้นฐานของการร่วมมือร่วมใจของชุมชนเพื่อปกป้องป่าของตน

ป่าที่ชุมชนยังคงปกป้องรักษาอยู่ มีมากมายหลายร้อยหลายพันแห่งทั้งในภาคเหนือและภาคอีสาน² ลักษณะสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการจัดการป่าชุมชนก็คือ การยอมรับว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน ป่ามิใช่ของรัฐหรือของบุคคลภายนอก สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นจึงมีสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าไปพร้อมๆกัน สำนึกร่วมกันในสิทธิของชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาจารีตประเพณีวิถีปฏิบัติ และกฎระเบียบเกี่ยวกับการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่า ที่สืบทอดเรื่อยมาหลายชั่วอายุคน

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาวิกฤตหลายประการขึ้นในชนบทของไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น ปัญหาความยากจน การไร้ที่ทำกิน การโยกย้ายถิ่นฐานบ้านเรือน และการล่มสลายของครอบครัวและชุมชน หรือปัญหาในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุหลักมาจากแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่การปฏิวัติรัฐประหารเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 สถาปนาเผด็จการทหาร ทำการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยยึดเอาภาคอุตสาหกรรมเป็นเป้าหมายหลักของการเจริญเติบโต ทั้งนี้ ในขณะเดียวกันกับที่ใช้ภาคเกษตรและชนบทรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัจจัยหนุนช่วยการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมภายใต้แนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว หลักคิดและวิธีการง่ายๆ คือ ส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชน ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการอำนวยความสะดวกและสิทธิประโยชน์ต่างๆรวมทั้ง มาตรการภาษี การส่งเสริมการลงทุนและแรงจูงใจอื่นๆ พร้อมทั้งดำเนินมาตรการบังคับให้ราคาผลผลิตในภาคเกษตร ค่าจ้างแรงงาน และวัตถุดิบนานาชนิด จากทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ คงอยู่ในระดับต่ำ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อเอื้ออำนวยผลกำไรสูงสุดให้กับภาคธุรกิจอุตสาหกรรม บนฐานต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติและชุมชนชนบท ผลก็เป็นดังที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปคือ ความยากจนของชนบทและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น

ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้น จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศซึ่งบังคับกะเกณฑ์ให้ภาคเกษตรและชนบทซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ ต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมต่อภาคธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนส่วนน้อยมาโดยตลอด แนวนโยบายและ

² ข้อมูลจากการสำรวจเบื้องต้นของทีมวิจัยป่าชุมชนเฉพาะในเขตภาคเหนือตอนบน พบว่ามีป่าชุมชนรักษาอยู่กว่า 150 พื้นที่ ข้อมูลจากสำนักงานป่าชุมชน กรมป่าไม้ ระบุว่ายังมีป่าชุมชนรักษาอยู่เป็นจำนวนถึง 14,000 แห่งทั่วประเทศ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจึงมีลักษณะเป็น “อำนาจนิยม” และดิครอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนชนบท ในอันที่จะมีโอกาสพัฒนาและพึ่งพาตนเองอย่างค้ำเนื่อง ระบบเศรษฐกิจการเมืองและการพัฒนาแบบอำนาจนิยมที่ว่่านีปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในนโยบายของทางราชการที่โน้มเอียงไปในด้านผลประโยชน์ของภาครัฐกิจอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ

ท่ามกลางปัญหาวิกฤตต่างๆ ในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยากจน การไร้ที่ดินทำกิน และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ประเด็นสำคัญจึงมีอยู่ว่าองค์กรชุมชนซึ่งเคยทำหน้าที่บริหารจัดการและดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จะยังคงทำหน้าที่ต่อไปได้อีกหรือไม่ เราจะประเมินศักยภาพขององค์กรชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างไร

ดังนั้น กรอบความคิดและความหมายของป่าชุมชน จึงประกอบไปด้วยแนวความคิดหลัก 5 ประการดังต่อไปนี้³

1.1.1 การมองป่าชุมชนในรูปของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและระบบนิเวศ ในลักษณะนี้ ป่าชุมชนมิได้เป็นปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่งไร้การเคลื่อนไหว หากแต่เป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชน โยงสัมพันธ์กับเงื่อนไขภายนอกในระดับมหัพภาค การมองป่าชุมชนในรูปของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนอำนาจในการจัดการทรัพยากรซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น เป็นแนวความคิดที่ช่วยให้เรา สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ในท้องถิ่นกับเงื่อนไขภายนอก และช่วยชี้ให้เห็นทิศทางของการพัฒนาประเทศที่มีผลต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน การที่รัฐเข้ามาผูกขาดการจัดการทรัพยากรและแนวทางการพัฒนาซึ่งมุ่งเน้นความเจริญเติบโตของภาครัฐกิจอุตสาหกรรมแต่เพียงด้านเดียว อาจทำให้ภาครัฐกิจอุตสาหกรรมได้ประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลในด้านของการทำลายภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและการผลิตเพื่อยังชีพ ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศในชนบท การแย่งชิงทรัพยากร และความยากจน เพราะชุมชนท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรและไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของการพึ่งตนเองได้อย่างค้ำเนื่อง การพิจารณาป่าชุมชนในรูปองค์การพัฒนาที่เน้นทิศทางเดียว และขาดความสมดุล ช่วยให้เราทำความเข้าใจกับปัญหาการจัดการทรัพยากรของชุมชนอย่างมีสัมพันธ์กับภายนอก ได้อย่างชัดเจน

³ เสน่ห์ จามริก และชส สันติสมบัติ. ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางพัฒนาเล่ม 1. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2538, หน้า 157-162.

1.1.2 การมองป่าชุมชนจากทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึงการมองความสัมพันธ์ระหว่างชีวิตมนุษย์กับธรรมชาติอย่างเป็นองค์รวมและรอบด้าน เช่น มองความสัมพันธ์ระหว่างคนกับป่าในฐานะเป็นวิถีชีวิตในระบบนิเวศเดียวกัน โดยไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นทั้งพัฒนาการทางวัฒนธรรมและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชุมชนในป่าไปพร้อมกัน การมองป่าชุมชนในทางด้านวัฒนธรรมเน้นการทำความเข้าใจกับวิถีคิดของชุมชนที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่าว่ามีความหลากหลาย ลึกซึ้ง ซับซ้อนและมีรากเหง้าจากภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องมาหลายชั่วอายุคน การสืบสานภูมิปัญญาของท้องถิ่นยังผลให้วิถีคิดซึ่งพัฒนาขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างคนหรือชุมชนกับป่าเป็นวิถีคิดที่มีระบบ มีหลักเหตุผล ผ่านการตรวจสอบและการพิสูจน์ในชีวิตจริงมาเป็นเวลาช้านาน ดังนั้น เมื่อเราพูดถึงความคิดของชุมชน เช่น ความคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน” ความคิดนี้จึงมิใช่เป็นเพียงการกล่าวอ้างอย่างเลื่อนลอย หากแต่เป็นวิถีคิดที่พัฒนาขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติมาเป็นเวลานานมีพัฒนาการและพลวัตในตัวเอง

ในทำนองเดียวกัน การมองป่าชุมชนในด้านวัฒนธรรม ทำให้เรามองความเชื่อบางประการของชุมชน เช่น ความเชื่อเรื่องผิวน้ำของป่าชุมชนในภาคเหนือ ในทางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับธรรมชาติ ความเชื่อนี้มีได้เป็นเพียงระบบคุณค่าหรือค่านิยมที่ไร้เหตุผล หากแต่เป็นวิถีคิดที่สะท้อนให้เห็นถึง “อุดมการณ์อำนาจ” ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ มนุษย์กับสังคม และมนุษย์กับธรรมชาติ ความเชื่อนี้เป็นพื้นฐานของการวางกฎระเบียบ ข้อบังคับและจารีตประเพณีต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรของชุมชนอย่างยั่งยืน อุดมการณ์อำนาจในรูปของความเชื่อดังกล่าวมีการผลิตซ้ำผ่านสมาชิกของชุมชนรุ่นแล้วรุ่นเล่า มีการปรับเปลี่ยนและประยุกต์ใช้ใหม่ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การนำเอาความเชื่อเรื่องผิวน้ำมาเป็นพลังในการต่อสู้กับขบวนการลักลอบตัดไม้ของนายทุนจากภายนอก เป็นต้น

นอกจากนั้น มุมมองทางด้านวัฒนธรรมในการให้ความเคารพแก่เอกลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งมีวิถีชีวิต จารีตประเพณี และกฎเกณฑ์ในการรักษาป่าที่แตกต่างกันออกไป มุมมองทางด้านวัฒนธรรมยังเป็นการให้ความเคารพแก่ศักดิ์ศรีสิทธิในทางเป็นมนุษย์และสิทธิตามธรรมชาติในการใช้แรงงานเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์ทุกกลุ่ม ดังนั้นหากชนกลุ่มใดถูกละเมิดสิทธิตามธรรมชาติให้ต้องสูญเสียความเป็นมนุษย์เช่น การสร้างข้อกล่าวหาชาวบ้านว่าเป็นผู้ทำลายป่า ทั้งๆที่พวกเขาวิวัฒนาการในการดำรงอยู่ร่วมกับป่า พวกเขาจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะปลดปล่อยตัวเองจากข้อกล่าวหาและการใช้อำนาจครอบงำจากภายนอกด้วยการแสดงออกทางวัฒนธรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น การรวมตัวกันเพื่อรักษาป่าในชุมชนต่างๆ

ทางภาคเหนือ หรือการต่อต้าน โครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในป่าสงวนเสื่อมโทรม เป็นต้น

1.1.3 การมองป่าชุมชนว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน (communal property system) ระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนมีรากเหง้าและพัฒนาการที่แตกต่างไปจากแนวความคิดเรื่อง “กรรมสิทธิ์” ตามระบบกฎหมายตะวันตกซึ่งแบ่งแยกกรรมสิทธิ์เพียง 2 ลักษณะคือ ทรัพย์สินของรัฐ (state property) และทรัพย์สินส่วนบุคคล (private property) ระบบกรรมสิทธิ์ในลักษณะเช่นนี้มองทรัพยากรเป็นเสมือนสิ่ง “สินค้า” ซึ่งสามารถซื้อขายได้และเจ้าของมีอำนาจเด็ดขาดในการใช้ตามความพอใจของคนในทางตรงกันข้าม ระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการของ “สิทธิการใช้” (users right) และมีระบบการจัดการโดยชุมชนและองค์กรชุมชน อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ใช้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครบ้างมีสิทธิใช้ การจัดลำดับของการใช้ ใครบ้างไม่มีสิทธิและควรใช้อย่างไร ควรมีระบบการจัดการและการควบคุมอย่างไร เป็นต้น ระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน เป็นวิถีปฏิบัติดั้งเดิมตั้งแต่ครั้งโบราณและยังพบเห็นได้ในชุมชนท้องถิ่นมากมายในประเทศ ระบบดังกล่าวได้รับการรับรองจากระบบกฎหมายโบราณเช่น มังรายศาสตร์ของท้าวภาคเหนือ เป็นต้น เมื่อรัฐไทยได้รับเอาระบบกรรมสิทธิ์ ตามกฎหมายตะวันตกและการจัดการแบบรวมศูนย์มาใช้ ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ กับระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน จึงมีความตักถันและกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรดังเช่นในปัจจุบัน การทำความเข้าใจกับป่าชุมชนจึงจำต้องเริ่มต้นจากการศึกษาระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน ตลอดจน แนวคิดเรื่อง “สิทธิการใช้” ซึ่งเป็นกรอบความคิดสำคัญให้มีความชัดเจนเสียก่อน

1.1.4 การมองป่าชุมชนในฐานะเป็นขบวนการทางสังคม (social movement)

ซึ่งอาจเป็นการสืบทอดวิถีปฏิบัติและจารีตประเพณีในการรักษาของป่าชุมชนมานับนาน หรืออาจเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นใหม่อันเป็นผลมาจากการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะในกรณีใด ป่าชุมชนมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1) การมีจิตสำนึกร่วมกันของชุมชนในการรักษาป่า จิตสำนึกดังกล่าวอาจสืบเนื่องมาจากประเพณีความเชื่อเดิม เช่น การนับถือผี หรืออาจเกิดจากการตระหนักถึงผลของความเสื่อมทรามของสภาพแวดล้อมต่อการทำมาหากินและการขาดแคลนน้ำสำหรับการผลิตในภาคเกษตร

(2) การมีระบบการจัดการที่แน่นอนชัดเจน ระบบการจัดการทรัพยากร

ป่า อาจหมายถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งแสดงให้เห็นในวิถีคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนหรือกฎเกณฑ์จารีตประเพณีในการใช้ทรัพยากรของชุมชน หรืออาจเป็นระบบการจัดการแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจากการกระตุ้นและคำแนะนำของบุคคลภายนอก

(3) การมีองค์กรชาวบ้านที่เข้มแข็ง ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลรักษาทรัพยากร ควบคุมกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้และทำหน้าที่แก้ปัญหาคความขัดแย้งระหว่างสมาชิกของชุมชนเดียวกัน ระหว่างชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกัน ตลอดจนความขัดแย้งกับรัฐหรือนายทุนจากภายนอก เป็นต้น

ในแง่ของขบวนการทางสังคม ป่าชุมชนมิได้เป็นเพียงลักษณะปรากฏของระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นความพยายามในการปรับตัวของชุมชนภายในและสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการผลิตในภาคเกษตรและ การทำมาหากินของชาวบ้าน กับระบบนิเวศ ตลอดจนการสร้างสรรคความเป็นธรรมภายในสังคม และการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ปกป้องทรัพย์สินร่วมของชุมชน จากการรุกรานของบุคคลภายนอก บ่อยครั้งที่ป่าชุมชนในฐานะของขบวนการสังคม มิได้จำกัดตัวเองอยู่แต่เพียงชุมชนแห่งใดแห่ง หนึ่งอย่างใดๆ หากแต่เป็นการรวมตัวกันของชุมชนหลายๆชุมชนในลักษณะของ “เครือข่าย” เช่น ชุมชนในกลุ่มน้ำเดียวกัน หรือชุมชนที่ใช้ป่าแห่งเดียวกัน เพื่อทำการจัดการทรัพยากรร่วมกัน หรือต่อสู้จากการรุกรานของรัฐและบุคคลภายนอกร่วมกัน ในแง่นี้ ป่าชุมชนจึงเป็นขบวนการทาง สังคมที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชุมชนและในระดับเครือข่าย ภายในของระบบนิเวศแห่งหนึ่ง เพื่อ พิทักษ์ทรัพย์สินร่วมของชุมชน และเพื่อทำการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและ ยั่งยืน

1.1.5 การมองป่าชุมชนในบริบทของการพัฒนาชนบท และอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยนัยนี้จะเห็นว่าป่าชุมชนเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกเพื่อกำหนด ทิศทางในการพัฒนาตนเอง บนพื้นฐานของทางวัฒนธรรมและจารีตประเพณีอันหลากหลายของ ชุมชนชนบท และยังเป็นความพยายามในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ไปพร้อมๆกัน ในสภาวะการณ์ที่ชุมชนชนบทมากมายหลายแห่งทั่วประเทศต้องเผชิญหน้ากับ ปัญหาวิกฤตในด้านของความยากจน และปัญหาความเสื่อมโทรมของธรรมชาติแวดล้อม ป่าชุมชน จึงน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของคำตอบในการแก้ปัญหาอันพึงได้รับการส่งเสริมสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง

ภายใต้กรอบความคิดดังกล่าวข้างต้น จึงอาจนิยามความหมายของ “ป่าชุมชน” ได้ว่า เป็นขบวนการทางสังคมหรือการรวมตัวกันขององค์กรประชาชนในระดับชุมชน และ/หรือระดับ เครือข่ายภายในระบบนิเวศแห่งหนึ่ง เพื่อทำการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่า ซึ่ง ถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของท้องถิ่น อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม บนฐานของระบบความคิด ภูมิ ปัญญา อุดมการณ์ และสิทธิชุมชนซึ่งเน้นหลักการทางศีลธรรมและความมั่นคงในการยังชีพของ ชุมชนเป็นสำคัญ

1.2.สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากร

ป่าชุมชนมีประวัติความเป็นมายาวนานและปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลายในชุมชนชนบทภาคเหนือและภาคอีสาน ชาวบ้านอาจเรียกป่าชุมชนโดยใช้ชื่อที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละภูมิภาคและตามประโยชน์ใช้สอยหรือลักษณะที่ตั้งของป่า เช่น ป่าต้นน้ำในภาคเหนือ หรือป่าโคกป่าทามในภาคอีสาน เป็นต้น แต่ความหมายโดยรวมก็คือ ป่าที่ชาวบ้านถือว่าเป็นของส่วนรวมหรือ “ป่าหน้าหมู” ตามคำเรียกขานของชาวบ้าน ซึ่งเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นกับวัฒนธรรมการผลิตเพื่อยังชีพในภาคเกษตร โดยมีจารีตประเพณีและความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นพื้นฐานในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติ

ความเชื่อเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในป่าก่อให้เกิดประเพณีการใช้ป่าอย่างอ่อนน้อมยำเกรงและตระหนักในบุญคุณของป่าและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่สถิตอยู่ในป่า ป่าที่ตั้งสิ่งศักดิ์สิทธิ์และความเชื่อต่างๆ เกี่ยวกับความศักดิ์สิทธิ์ของป่า เป็นความเชื่อที่พบเห็นได้โดยทั่วไป เช่น คอนปู่ตา ป่าช้า และความเชื่อเรื่องหินสีก้อนในภาคอีสาน หรือความเชื่อเรื่องผิขุนน้ำซึ่งสถิตดูแลรักษาป่าต้นน้ำของทางภาคเหนือ เป็นต้น ความเชื่อเหล่านี้ได้ตกผลึกและพัฒนากลายเป็นพื้นฐานทางศีลธรรมเกี่ยวกับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงจากรูปแบบทางการผลิตในภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งเต็มไปด้วยภูเขา ที่ดินทำกินจึงจำกัดแต่เฉพาะในเขตที่ราบขนาดเล็กระหว่างภูเขา และเกษตรกรจำเป็นต้องพึ่งพิงการควบคุมจัดการทรัพยากรน้ำในการผลิตเพื่อให้ได้ผลดี ภายในของระบบนิเวศเช่นนี้ ทำให้ชุมชนภาคเหนือมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำที่เรียกว่ากลุ่มเหมืองฝาย องค์กรชุมชนนี้กลายเป็นสื่อกลางที่มีนัยสำคัญทางศีลธรรมระหว่างการพิทักษ์รักษาป่า ต้นน้ำ กับ การสร้างความมั่นคงในการยังชีพของชุมชน ความสำคัญของป่าต้นน้ำต่อระบบการผลิตของชุมชน ทำให้เกิดอุดมการณ์อำนาจขึ้นเพื่อจัดการความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่าต้นน้ำ ในรูปของความเชื่อเรื่องผิขุนน้ำ ชุมชนจะทำพิธีวงสรวงผิขุนน้ำเป็นประจำทุกปี เพื่อแสดงความกตัญญูต่อผิขุนน้ำที่ช่วยดูแลรักษาป่าต้นน้ำและให้น้ำในการผลิตของชุมชน ความสำคัญของป่าต้นน้ำยังทำให้กลุ่มเหมืองฝายซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาป่าต้นน้ำ กลายมาเป็นองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองทางการเมืองภายในชุมชนสูง

พิธีกรรมและความเชื่อเหล่านี้ได้ช่วยเสริมสร้างความผูกพันทางศีลธรรมและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนกับป่ามาหลายชั่วอายุคนจนตกผลึกและแสดงออกในรูปของระบบคุณค่าทางวัฒนธรรม เช่น ภาษิตของชาวปกากะญอซึ่งแปลความได้ว่า “ป่าอยู่ คนอยู่ ป่าไม่อยู่ คนอยู่ไม่ได้” และ “นกเงือกตายหนึ่งตัว ไม้ไทรเจ็ดต้นเจ็บเหงา ชะนีตายหนึ่งตัว เจ็ดป่าวังเวง” หรือในประเพณีของชาวปกากะญอที่นำเอาสายสะดือเด็กไปห่อผ้าแล้วนำไปผูกกับต้นไม้ใหญ่บริเวณพื้นที่ชายขอบของป่าใกล้หมู่บ้าน โดยมีความเชื่อว่า “ขวัญ” ของเด็กจะอยู่กับต้นไม้

จึงไม่อนุญาตให้ผู้ใดตัดฟันต้นไม้ต้นนั้น ความเชื่อในลักษณะนี้นอกจากเป็นมาตรการในการอนุรักษ์ป่าอย่างได้ผลแล้ว ยังเป็นวิธีการอันแยบยลและชาญฉลาดในการปลูกฝังจิตสำนึกในการรักษาป่าและความผูกพันทางจิตวิญญาณระหว่างคนกับป่ายังลูกหลานรุ่นต่อไป⁴

จิตสำนึกในการรักษาป่าและความผูกพันทางศีลธรรมระหว่างชุมชนกับป่า คือข้อต่างที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง ระหว่างชุมชนบนฐานคิดของประเพณีและศีลธรรม กับหมู่บ้านป่าไม้หรือสวนป่าของทางราชการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อการผลิตไม้และรายได้ ในขณะที่จุดมุ่งหมายของป่าชุมชน คือ ความเป็นธรรมและความยั่งยืนของระบบนิเวศและระบบการผลิตทางการเกษตรของชุมชน

ความผูกพันทางศีลธรรมระหว่างชุมชนกับป่ายังเป็นพื้นฐานที่ชุมชนใช้ในการกำหนดสิทธิตามประเพณีในการควบคุม จัดการและปกป้องดูแลป่าของคน ระบบศีลธรรมเป็นพื้นฐานของอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ตามประเพณีเพื่อควบคุมการใช้และการอนุรักษ์ป่า โดยอนุญาตให้เพียงเฉพาะสมาชิกของชุมชนเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการใช้และมีหน้าที่ในการดูแลป่าไปพร้อมกัน ตามหลักการที่ว่า ผู้ที่ปกป้องป่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากป่าที่ตนดูแลรักษา ชาวบ้านในป่าชุมชนหลายแห่ง โดยเฉพาะในภาคเหนือ อธิบายอุดมการณ์ดังกล่าวผ่านความเชื่อเรื่องผี โดยเชื่อว่าผีอารักษ์มีอำนาจในการคุ้มครองชาวบ้านเฉพาะในเขตบ้านของคนเท่านั้น หากผู้ใดล่วงล้ำเข้าไปในเขตของบ้านอื่นจะถือว่าผิดผีและต้องเสียค่าชดเชยสำหรับการละเมิด โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนจึงมิได้หมายถึงการยึดเอกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรโดยเด็ดขาด หากแต่หมายถึงการจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชาวบ้านทุกคน ให้ขึ้นอยู่กับอำนาจของชุมชนในการวางกฎเกณฑ์เพื่อรักษาและใช้ทรัพยากรเหล่านั้น

“สิทธิชุมชน” หมายถึง “สิทธิร่วม” เหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเท่านั้น จึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่าโดยนัยนี้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชนทุกคนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์โดยค้ำประกันถึง “ความเป็นธรรมทางสังคม” เป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่นชุมชนหลายแห่งมีกฎเกณฑ์อนุญาตให้แค่เฉพาะครัวเรือนที่แต่งงานใหม่และยากจนเท่านั้น จึงจะมีสิทธิตัดไม้เพื่อใช้ส่วนตัว ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะดีจะไม่ได้รับสิทธินี้ กฎระเบียบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักทางศีลธรรมที่เน้นความเป็นธรรม และความมั่นคงในการยังชีพของชุมชนเหนือผลประโยชน์ส่วนบุคคล นอกจากนี้แม้ว่าสมาชิกทุกคนมีสิทธิใช้

⁴ คร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ. 2538, หน้า 431.

ทรัพยากรส่วนรวม แต่ “สิทธิการใช้” ยังถูกกำหนดด้วยความยั่งยืนหรือ “ความเป็นธรรมต่อระบบนิเวศ” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญกำหนดให้สมาชิกใช้ประโยชน์จากป่าได้แต่เฉพาะในอาณาบริเวณจำกัด และไม่เป็นอันตรายต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ เช่น ไม่ตัดไม้ในเขตป่าต้นน้ำ เป็นต้น⁵

ในปัจจุบัน อุคมการณ์ป่าชุมชนในหลายๆ พื้นที่เริ่มมีศักยภาพลดลงด้วยสาเหตุหลักอย่างน้อย 2 ประการ คือ

(1) สิทธิชุมชนของชาวบ้านไม่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อป่าที่ชาวบ้านรักษาไว้ถูกประกาศเป็น “ที่ดิน” ของรัฐในรูปแบบของอุทยานหรือป่าสงวนแห่งชาติ หรือบางแห่งรัฐอนุญาตให้เอกชนภายนอกได้สัมปทานทำไม้ หรือมีการจัดตั้งสวนป่าเพื่อปลูกไม้โตเร็วชุมชนที่เลียดูแลป่ามาหลายชั่วอายุคนจึงมีความรู้สึกว่าจะคนไร้อำนาจ บางชุมชนเริ่มปล่อยให้สมาชิกของชุมชนและชาวบ้านจากที่อื่น บุกรุกป่าโดยปราศจากการควบคุมเข้มงวดเช่นเดิม

(2) แรงกดดันของระบบเศรษฐกิจแบบการค้าจากภายนอกมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้อุคมการณ์ป่าชุมชนหลายๆ พื้นที่ถูกลดทอนความสำคัญลง ชาวบ้านในบางพื้นที่เริ่มบุกรุกพื้นที่ป่าที่เคยรักษาไว้เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชพาณิชย์ บางชุมชนเริ่มละเลิกจากประเพณีการเช่น ไหว้สิ่งศักดิ์สิทธิ์ในป่า เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของภาคอีสาน การที่ป่าถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วด้วยสัมปทานทำไม้ การขยายตัวบนพื้นที่เพาะปลูกพืชพาณิชย์เพื่อส่งออก การก่อตั้งชุมชนใหม่จากการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากร เพื่อแสวงหาแหล่งทำกินใหม่บนที่ป่าซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์สูง ตลอดจนการดำเนินงานของรัฐซึ่งไม่ให้ความเคารพต่อระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชน เช่น โครงการปลูกสวนยูคาลิปตัสทับที่ป่าหรือที่ทำกินของชาวบ้านในหลายๆ พื้นที่ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้ระบบคิดดูแลจารีตประเพณีของชุมชนไม่มีความต่อเนื่อง วัฒนธรรม ความเชื่อ พิธีกรรม และระบบคิดของชาวบ้านเกี่ยวกับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากจนกระทั่งบางพื้นที่ระบบคิดดังกล่าวได้สูญหายไปจากชุมชน

อย่างไรก็ตาม ยังมีชุมชนอีกมากมายหลายแห่งที่ยังสามารถผลิตซ้ำ ปรับเปลี่ยน หรือสร้างเสริมอุคมการณ์ป่าชุมชนขึ้นใหม่ในสังคมปัจจุบัน เจือปนสำคัญที่ทำให้อุคมการณ์ป่าชุมชนได้รับการผลิตซ้ำหรือสร้างเสริมขึ้นมาใหม่ คือ การแย่งชิงทรัพยากรจากภายนอกและความพยายามของชุมชนในการสงวนรักษาป่าไว้สำหรับสมาชิกของชุมชน ดังนั้น เมื่อเกิดการรุกรานจากภายนอก ชุมชนจึงมีการรวมตัวกันต่อต้านบุคคลภายนอกที่ต้องการมาใช้ประโยชน์จากไม้หรือที่ดินในป่าชุมชนโดยอาศัยหลักการพื้นฐานดั้งเดิมที่ว่า คนภายนอกมิได้เป็นผู้ดูแลรักษาป่า จึงไม่มีสิทธิใน

⁵ เสน่ห์ จามริก และชส สันติสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 163-168.

การใช้ประโยชน์ ความรู้สึกดังกล่าวได้กลายเป็นพลังคอกย้ำอุดมการณ์ป่าชุมชนในหลายๆ พื้นที่ ดังเช่นกรณีการต่อสู้คัดค้านสัมปทานไม้ของชุมชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน พะเยา ในภาคเหนือ และการต่อต้านโครงการสวนยูคาลิปตัส และโครงการคจก. ในภาคอีสาน เป็นต้น

ความพยายามในการปกป้องสิทธิตามประเพณีของชาวบ้านในการควบคุมและจัดการป่าท่ามกลางสถานะการณ์ขัดแย้งในปัจจุบัน ชาวบ้านได้ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ดั้งเดิมตามจารีตปฏิบัติให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้นเริ่มมีการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ เช่น คณะกรรมการป่าชุมชนของหมู่บ้านเพื่อทำหน้าที่ดูแลป่า รวมทั้งเริ่มมีการร่างกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทางราชการเพิ่มมากขึ้น ในหลายๆ พื้นที่ของภาคอีสานมีการวางแผนการจัดการและการอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าเพื่อใช้เป็นเครื่องต่อรองกับรัฐในการต่อต้านโครงการคจก. โดยชาวบ้านได้เสนอตัวเป็นผู้ฟื้นฟูสภาพป่าด้วยการลดพื้นที่เพาะปลูกลง เปิดโอกาสให้ป่าได้ฟื้นสภาพและปลูกป่าเพิ่มขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการขอยุ่ในพื้นที่เดิมต่อไป

นอกจากนั้น การเผชิญหน้ากับสถานะฝนแล้ง ฝนมาล่าช้า ไม่คกต้องตามฤดูกาล และสภาพขาดแคลนน้ำในหลายๆ พื้นที่ก็เป็นเงื่อนไขปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านเริ่มตระหนักถึงโทษภัยของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และช่วยเสริมสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์มากขึ้นความห่วงใยต่ออนาคตและการทำมาหากินของลูกหลานก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้จิตสำนึกในการรักษาป่าเริ่มมีมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่คนหนุ่มสาวในหมู่บ้านเริ่มนิยมออกไปหารายได้นอกภาคเกษตร ด้วยการเป็นแรงงานรับจ้างในเมืองเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ความกดดันต่อพื้นที่ป่าลดน้อยลง และทำให้ชาวบ้านหันกลับมารักษาป่าเพิ่มขึ้นด้วย

ในปัจจุบัน สถานการณ์ความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากร ทั้งระหว่างสมาชิกภายในชุมชนเดียวกัน ระหว่างชุมชนใกล้เคียงกัน รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐและธุรกิจเอกชน ได้กลายมาเป็นสิ่งท้าทายต่ออุดมการณ์ป่าชุมชน และบททดสอบศักยภาพของชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรป่าของตน ก่อนที่เราจะประเมินศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน เราจึงควรจะได้พิจารณาถึงพัฒนาการของป่าชุมชนในทางประวัติศาสตร์ และรูปธรรมของการจัดการทรัพยากร โดยชุมชน

1.3 พัฒนาการของป่าชุมชนในทางประวัติศาสตร์

เมื่อพิจารณาพัฒนาการของป่าชุมชนภาคเหนือและภาคอีสานในทางประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของป่าชุมชนใน 2 ภูมิภาคนี้มีทั้งความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันอยู่หลาย

ประการด้วยกัน ความแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนระหว่างภาคเหนือกับภาคอีสานคือ ความแตกต่างทางด้านกายภาพ

ตามสภาพทางภูมิศาสตร์ ภาคเหนือเต็มไปด้วยภูเขาสูง หมู่บ้านป่าชุมชนในภาคเหนือจึงมักตั้งอยู่ในที่ราบติดกับเชิงเขา ปกคลุมด้วยป่าเบญจพรรณอันเป็นต้นน้ำของลำห้วยขนาดเล็กซึ่งหล่อเลี้ยงระบบการผลิตของชุมชน การทำนาค่าบนที่ราบแคบๆ ตามหุบเขา ทำให้การควบคุมและจัดการน้ำและการรักษาป่าต้นน้ำมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อระบบการผลิตของชุมชน และทำให้

ชุมชนมีวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของการดำรงชีวิตที่ผูกพันแนบแน่นกับป่ามาโดยตลอด มีการพัฒนาจารีตประเพณีความเชื่อเกี่ยวกับผิขุน้ำ และอุดมการณ์อำนาจซึ่งเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนกับป่าอย่างแยกกันไม่ออก

ในทางกลับกัน หมู่บ้านในภาคอีสานส่วนมากตั้งอยู่ในที่ราบสูงขนาดใหญ่และมักอยู่ห่างจากป่าต้นน้ำ ทำให้ชุมชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการป่าต้นน้ำได้มากนัก นอกจากนั้นสภาพดินของภาคอีสานส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นดินทราย มีความอุดมสมบูรณ์และแร่ธาตุอาหารน้อย คุณชน้ำได้ไม่ดี ด้วยเหตุนี้เอง การอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรในภาคอีสานเพื่อแสวงหาที่ดินทำกินที่มีความอุดมสมบูรณ์ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเนิ่นนาน การอพยพเคลื่อนย้ายของคนจากพื้นที่ราบในภาคอีสานเข้าไปแสวงหาที่ทำกินแห่งใหม่ในพื้นที่ป่า ทำให้ชุมชนเป็นจำนวนมากเป็นชุมชนที่มีอายุน้อยมีความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์และวัฒนธรรมความเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัฒนธรรมที่เกี่ยวกับป่ามีน้อยเพราะความที่เคยอยู่บนพื้นที่รบนั่นเอง

แม้กระนั้นก็ดี ในชุมชนดั้งเดิมหลายแห่งของภาคอีสาน เรายังคงพบเห็นวิถีชีวิตและวัฒนธรรมความเชื่อที่ผูกพันอย่างแนบแน่นอยู่กับป่า ในขณะที่ป่าชุมชนในภาคเหนือมักมีลักษณะเป็นป่าผืนใหญ่ติดกับป่าต้นน้ำและป่าธรรมชาติ ป่าชุมชนในภาคอีสานกลับมีลักษณะเป็นหย่อมขนาดเล็ก ซึ่งได้รับการดูแลรักษาไว้บนฐานของประเพณีความเชื่อดั้งเดิม เช่น คอนปู่คา ป่าช้า ป่าอภัยทาน หรือวัดป่า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในชุมชนดั้งเดิมของภาคอีสานบางแห่งซึ่งตั้งอยู่บนที่ราบเชิงเขา ใกล้ต้นน้ำลำธาร ดังเช่นบ้านแสงภา จังหวัดเลย ชาวบ้านก็ได้มีประเพณีของการรักษาป่าไว้เป็นป่าต้นน้ำมาหลายชั่วอายุคน อีกทั้งยังมีการจัดตั้งกลุ่มเหมืองฝาย คล้ายคลึงกับภาคอีสานเช่นเดียวกัน

แม้ว่าป่าชุมชนในภาคเหนือและภาคอีสานจะมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในด้านของลักษณะทางกายภาพและความเก่าแก่ของชุมชน แต่จากการศึกษาข้อมูลพบว่า ป่าชุมชนทั้งสองภาคมีความคล้ายคลึงกันในด้านของการจำแนกประเภทของป่าตามสถานที่ตั้งและประโยชน์ใช้

สอย โดยทั่วไปแล้ว ป่าชุมชนทั้งในภาคเหนือและภาคอีสานมักจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) ป่าดงน้ำ มักเป็นป่าธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีขนาดตั้งแต่ 300ไร่ จนถึง 70,000ไร่ ชาวบ้านจะมีความหวงแหนป่าดงน้ำเป็นพิเศษ ไม่อนุญาตให้สมาชิกของชุมชนเข้าไปตัดไม้หรือใช้ประโยชน์ โดยมีประเพณีความเชื่อเช่น ความเชื่อเรื่องผี เป็นพื้นฐานของอำนาจตามประเพณีในการออกกฎเกณฑ์ห้ามมิให้มีการบุกรุกบริเวณพื้นที่เหล่านี้ บางพื้นที่มีการจัดเวรยามคอยสอดส่องดูแลมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาลักลอบตัดไม้ในเขตดงน้ำของชุมชนอีกด้วย แม้ว่าชาวบ้านจะปกป้องรักษาป่าดงน้ำโดยมีขอบเขตชัดเจนตามประเพณีมาเป็นเวลาช้านาน แต่พื้นที่ป่าเหล่านี้ก็มักถูกรัฐจัดให้เป็นป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะรัฐไม่ยอมรับประเพณีและกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นยังผลให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิในพื้นที่ป่าประเภทนี้หลายแห่ง ระหว่างชาวบ้านกับรัฐ และระหว่างชาวบ้านกับกลุ่มธุรกิจภายนอก

(2) ป่าประเพณี ซึ่งผูกพันกับพิธีกรรมและความเชื่อ เช่น ป่าที่ตั้งหอผีอารักษ์ต่างๆ ป่าช้า ป่าที่ตั้งพระธาตุคอนปูลา เป็นต้น ป่าประเพณี มักจะเล็กกว่าป่าดงน้ำ มีขนาดตั้งแต่ 30-300ไร่ และตั้งอยู่ใกล้หมู่บ้านมากกว่าป่าดงน้ำ ป่าประเพณีมักอยู่ในสภาพอุดมสมบูรณ์ เพราะชาวบ้านไม่กล้าเข้าไปรบกวนด้วยเกรงอำนาจของสิ่งศักดิ์สิทธิ์จะคลบบันดาลให้ผู้ล่วงละเมิดได้รับภัยพิบัติต่างๆ ป่าเหล่านี้ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิครอบครองระหว่างชาวบ้านกับรัฐ รวมทั้งการแย่งชิงจากกลุ่มธุรกิจภายนอกอยู่บ่อยครั้ง

(3) ป่าใช้สอย เป็นพื้นที่ป่าใกล้ชุมชนซึ่งชาวบ้านกันไว้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เช่น ทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าเก็บเห็ด ป่าเก็บสมุนไพรป่าเก็บตอง ป่าเก็บพิน เป็นต้น พื้นที่ป่าประเภทนี้มักมีสภาพไม่เหมาะแก่การเกษตร เช่น เป็นดินลูกรัง และมักมีขนาดเล็กอยู่กระจัดกระจายรายรอบหมู่บ้านชาวบ้านจะมีกฎเกณฑ์ในการใช้เพื่อป้องกันมิให้ป่าใช้สอยถูกใช้มากจนเกินไป ป่าประเภทนี้มักอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ชาวบ้านจากหมู่บ้านอื่นไม่ยอมรับกฎเกณฑ์การรักษาป่าด้วยถือว่าเป็นที่หลวง ทำให้เกิดกรณีขัดแย้งระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียงอยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ ในภาคอีสานเรายังพบป่าชุมชนรูปแบบอื่นๆ ที่เริ่มเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้โดยมีกลุ่มคนภายนอก เช่น พระสงฆ์ เป็นผู้นำเอาความเชื่อทางศาสนามาเป็นพื้นฐานในการอนุรักษ์พื้นที่ป่า ดังกรณีของป่าอภัยทานภูหลวง ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 3,000 ไร่ เป็นต้น

1.4 ศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน

ศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้น แสดงออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมการผลิต ในความรู้สึกหวงแหนและจิตสำนึกของการอนุรักษ์ป่า ในรูปแบบและวิธีการจัดการป่า และในการรวมตัวกันปกป้องสิทธิของชุมชนจากการรุกรานของบุคคล

ภายนอก อย่างไรก็ตาม เมื่อชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านของเศรษฐกิจ การเมืองและสถานการณ์แย่งชิงทรัพยากรในระดับต่างๆ ชุมชนแต่ละแห่งจึงมีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดการทรัพยากรในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปบ้าง ชุมชนบางแห่ง ดังเช่นชุมชนชาวปกาเกอญอในบ้านแม่หาร จังหวัดแม่ฮ่องสอน ยังคงสามารถรักษาจารีตประเพณีและวิถีชีวิตดั้งเดิมที่ผูกพันแนบแน่นอยู่กับป่า โดยผสมผสานความเชื่อในเรื่องผีเข้ากับกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์และจัดการป่าอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังคงสืบทอดพิธีเลี้ยงผีขุนน้ำเป็นประจำทุกปี เพื่อแสดงความขอบคุณในการที่ผีช่วยดูแลรักษาป่าต้นน้ำและให้ความคุ้มครองสมาชิกของชุมชน พิธีกรรมดังกล่าวยังเป็นการเพื่อผลิตซ้ำอุดมการณ์อำนาจ อันเป็นพื้นฐานในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนกับธรรมชาติอย่างเป็นรูปธรรม

ในป่าชุมชนบางแห่งที่ระบบความเชื่อเดิมเริ่มคลายตัวลง ก็จะมีการพัฒนากฎเกณฑ์ที่สมาชิกชุมชนตกลงยอมรับร่วมกัน มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าของหมู่บ้าน เพื่อประกันสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรส่วนรวมของหมู่บ้าน ดังเช่น บ้านแสงภา อำเภอหนองบัว จังหวัดเลย บ้านน้ำไคร้ อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน บ้านเมืองงาม อำเภอแม่เฒ่า จังหวัดเชียงใหม่และหมู่บ้านกรณีศึกษาอีกหลายแห่ง⁶

จารีตประเพณีและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ชาวบ้านใช้ในวัฒนธรรมการผลิตและการจัดการป่าแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ชาวบ้านมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงความเป็นไปของสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศชุมชน การสังเกตและสังกะสมปะสภการณ์มาหลายชั่วอายุคน ทำให้ความรู้เกี่ยวกับป่า ต้นไม้ ความหลากหลายของมวลชีวภาพ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างคน กับระบบนิเวศตกผลึกเป็นภูมิปัญญาและวิถีคิดอย่างเป็นระบบ ภูมิปัญญาชาวบ้านในส่วนที่เกี่ยวกับระบบนิเวศชุมชน พอจะสรุปได้ดังนี้

1.4.1 ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรดิน น้ำ ป่า กับคนในระบบนิเวศชุมชนจุดหนึ่ง ชาวบ้านในป่าชุมชนทุกแห่งมีความเข้าใจดีว่า ป่ากับน้ำและความอุดมสมบูรณ์ของดินมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง หากป่าหมดก็จะไม่มีน้ำในลำห้วย ระบบการผลิตของชุมชนก็จะไม่ได้ผล คนก็อยู่ไม่ได้ ทุกสิ่งทุกอย่างสัมพันธ์เชื่อมโยงและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

1.4.2 ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและลักษณะของป่า ชาวบ้านในป่าชุมชนทุกแห่งมีความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดลำดับชั้นของต้นไม้และพืชพรรณในป่า ทำเล หรือถิ่นที่อยู่ของพืชที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ผักป่า สมุนไพร เป็นต้น ชาวบ้านสามารถจำแนกป่าออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ของการอนุรักษ์และการใช้สอยในชีวิตประจำวัน

⁶ เสน่ห์ จามริก และอศ สันติสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 186-188.

1.4.3 ความรู้เกี่ยวกับขีดจำกัดของการใช้ประโยชน์จากป่าชาวบ้านในป่าชุมชนมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง เกี่ยวกับขีดความสามารถในการรองรับการใช้ประโยชน์ (carrying capacity) ของป่า และได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อกำหนดแนวทาง วิธีการและข้อห้ามเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากป่ามากเกินไปจนทำลายความสมดุลตามธรรมชาติ ดังเช่น กฎเกณฑ์การห้ามตัดไม้ในเขตป่าต้นน้ำ การห้ามขุดหนองไม้และเห็ดเหินกว่าความต้องการบริโภคภายในครอบครัว หรือการใช้ไม้ในเขตป่าใช้สอยอย่างประหยัดตามความจำเป็น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อกำลังผลิตของป่า เป็นต้น

1.4.4 ความรู้เรื่องการหมุนเวียนของธาตุอากาศในดิน และความเชื่อมโยงของมวลชีวภาพในระบบนิเวศตร้อน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในระบบการทำไร่หมุนเวียน โดยที่การเผาต้นไม้แห้งจะช่วยเติมธาตุอาหารจากมวลชีวภาพให้แก่ดิน การปลูกพืชซ้ำในที่ดินแปลงเดิมติดต่อกันหลายปี จะทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินเสื่อมลงและจะฟื้นฟูขึ้นมาอีกได้เมื่อเลิกเพาะปลูกไปสักระยะหนึ่ง ปล่อยให้ต้นไม้เจริญเติบโตขึ้นมาพร้อมกับการฟื้นฟูสภาพโครงสร้างของที่ดิน ความชื้นและความอุดมสมบูรณ์ของดิน นอกจากนี้ชาวบ้านยังมองเห็นความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพในป่า โดยนิยมปล่อยให้ป่าฟื้นตัวเอง เพราะจะได้พืชหลากหลายชนิดไว้เป็นอาหารแทนที่จะปลูกต้นไม้เพียงชนิดเดียวหรือไม่กี่ชนิด ซึ่งเป็นการทำลายพืชพรรณไม้ตามผิวดิน

1.4.5 ความรู้เรื่องการทดแทนในสังคมพืชหลังจาการรบกวนระบบนิเวศพื้นที่ใดที่ถูกทิ้งร้างไปไม่ได้ทำการเพาะปลูกอีก จะค่อยๆ พัฒนาขึ้นจนกลายเป็นป่าในที่สุด นอกจากนี้ชาวบ้านยังมีความรู้เกี่ยวกับพันธุ์ไม้เด่นในป่า พันธุ์ไม้ที่ช่วยอุ้มน้ำและฟื้นฟูสภาพป่า พันธุ์ไม้ที่ให้คุณสมบัติด้านอาหาร สมุนไพร พืช ไม้ใช้สอย ฯลฯ โยทั่วไป ชาวบ้านคนหนึ่งจะรู้จักชื่อพันธุ์ไม้และสรรพคุณของพืชต่างๆ ไม่น้อยกว่า 500 ชนิด

นอกเหนือไปจากภูมิปัญญาความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศ จารีตประเพณีและจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าแล้ว ศักยภาพในการจัดการป่าของชุมชน ยังแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในอีก 2 ลักษณะ คือ

1.4.5.1 บทบาทและการปรับตัวขององค์กรและผู้นำชุมชน

ในอดีตนั้น การรวมตัวของชาวบ้านมักเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าดังเช่นการรวมตัวกันเพื่อต่อต้านสัมปทานไม้ โดยอาศัยรูปแบบความสัมพันธ์เดิมที่มีอยู่ในชุมชน เช่น อาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ความสัมพันธ์ในกลุ่มเหมืองฝาย เป็นต้น ผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์ป่ามักจะมีมาจากกลุ่มผู้นำดั้งเดิม ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากตระกูลแรกๆ ที่อพยพเข้ามาจับจองพื้นที่ที่ดีที่สุดแล้วบุกเบิกเป็นที่นาที่ไร่ ตระกูลเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มที่ถือครองที่นาขนาดใหญ่และมีอำนาจในหมู่บ้าน การมีที่นาขนาดใหญ่อยู่ใกล้แหล่งน้ำและต้องพึ่งพาน้ำในการทำนาให้กลุ่มตระกูลเหล่านี้มักมีบทบาทสำคัญในการรักษาป่ามาโดยตลอด

ในกรณีที่มีผู้นำทางการ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้ประพฤติตนเป็นนกออนุรักษ์ที่ดี พลังในการจัดการดูแลป่า มักจะไปตกอยู่ในมือของผู้นำกลุ่มธรรมชาติ เช่น กลุ่มผู้อาวุโส กลุ่มเหมืองฝาย เป็นผู้คอยกระตุกผู้นำทางการหรือคอยคานอำนาจผู้นำทางการเพื่อให้รักษาป่าดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในกรณีที่มีผู้นำทางการเป็นตัวตั้งตัวตีในการอนุรักษ์ป่า มักจะใช้รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากร อย่างไรก็ตาม รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านที่ใช้รักษาป่า มักจะใช้ได้กับชุมชนที่เผชิญหน้ากับความขัดแย้งภายในหมู่บ้านหรือระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียงเท่านั้น แต่หากต้องเผชิญกับการแย่งชิงทรัพยากรโดยกลุ่มบุคคลภายนอก ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีอิทธิพลอื่นๆ การทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้านจะอ่อนแอลงเนื่องจากมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐเช่นกัน ในกรณีเช่นนี้ จำเป็นต้องมีกลุ่มรักษาป่าซึ่งไม่ใช่รูปแบบกลุ่มที่เป็นทางการ แต่เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรเช่น กลุ่มเหมืองฝายและกลุ่มผู้ใช้ป่า ทำการจัดตั้งองค์กรรักษาป่าซึ่งทำหน้าที่ตรวจตราการใช้และพัฒนาป่าชุมชน

นอกจากการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรรักษาป่าในระดับหมู่บ้านแล้วบางชุมชนยังผลักดันให้เกิดเครือข่ายของคณะกรรมการรักษาป่าในระดับสากล และ/หรือระดับลุ่มน้ำ เพราะมีปัญหาหลายประการที่องค์กรชุมชนแก้ไขไม่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการกำหนดเขตป่าและการรुकล้ำเขตโดยบุคคลภายนอก เมื่อเกิดปัญหาระหว่างชุมชน หรือกับผู้มีอิทธิพลภายนอก ชาวบ้านจะพยายามให้สภาตำบลหรือองค์กรเครือข่ายเข้ามาแก้ปัญหา หรืออย่างน้อยก็มีส่วนร่วมรับรู้ปัญหาเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการแก้ปัญหา และช่วยในการต่อรองกับรัฐให้สนับสนุนการรักษาป่าชุมชน ในหลายๆพื้นที่ ผู้นำและองค์กรชุมชนยังมีการติดต่อประสานงานและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรพัฒนาเอกชนและพระสงฆ์ ในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ป่าชุมชน

1.4.5.2 ศักยภาพของชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

ในปัจจุบัน ป่าซึ่งเคยเป็นพื้นที่สำหรับการบุกเบิกทำกินของคนยากจนได้กลายเป็นที่ต้องการของหลายฝ่ายด้วยกัน คือ รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ชุมชนและชาวบ้านกลุ่มต่างๆ ความต้องการของบุคคลหลายฝ่ายก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างน้อย 4 ลักษณะด้วยกัน⁷

(1) ความขัดแย้งในลักษณะแรก หรือความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ มักเกิดจากปัญหาในแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดแย้งกันเองอย่างน้อย 2 ประการ คือ รัฐพยายามขีดยุทธการป่าลีนจากชาวบ้าน โดยอ้างว่าเพื่อการอนุรักษ์ เช่น การปลูกป่า และการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มเติม ซึ่งขัดกับนโยบายการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาป่า และเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้มงวดกวัดขังการใช้ประโยชน์จากป่า แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็มีนโยบายส่งเสริมการ

⁷ เสน่ห์ จามริก และชศ สันติสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

ปลูกพืชพาณิชย์เพื่อส่งออก นโยบายที่ขัดแย้งกันเองทั้งสองประการนี้ บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างรัฐกับชุมชน ดังเช่นในกรณีของโครงการคอก. ในภาคอีสาน เพราะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยเลือกใช้นโยบายอนุรักษ์เฉพาะกับชาวบ้าน แต่อนุญาตให้เอกชนเช่าป่าเพื่อทำสวนไม้พาณิชย์ได้

(2) ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการแย่งใช้ทรัพยากรป่า ที่ดินของน้ำและท้องถื่นโดยนายทุนจากภายนอก จนเกิดผลกระทบหรือสร้างปัญหาต่อการดำรงชีพของชาวบ้าน บ่อยครั้งที่การเข้ามาของผู้มีอิทธิพลได้รับการสนับสนุนจากช่องว่างทางกฎหมาย หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหนุนช่วย เช่น การได้รับหรือแอบอ้างสัมปทานจากรัฐ เป็นต้น ความขัดแย้งในลักษณะนี้ มีรากเหง้ามาจากความถกเถียงทางด้านกฎหมาย และนโยบาย และการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะนโยบายที่สนับสนุนภาคธุรกิจให้สามารถใช้ทรัพยากรได้โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและขาดการตรวจสอบอย่างจริงจังจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่ชุมชนขาดอำนาจและการสนับสนุนจากกฎหมายเพื่อปกป้องทรัพยากรท้องถื่น เมื่อนายทุนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์จารีตประเพณีของท้องถื่น ชุมชนก็ไม่สามารถบังคับเอาผิดหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาได้ นอกจากจะใช้วิธีลุกขึ้นประท้วงต่อต้านโดยตรง

(3) ความขัดแย้งระหว่างชุมชนใกล้เคียงกับความขัดแย้งประเภทนี้มักเป็นการละเมิดสิทธิการใช้ทรัพยากรระหว่างกันและกัน บางชุมชนจะรักษาป่าของตนแต่บุกรุกป่าของหมู่บ้านอื่น ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการไม่ยอมรับอำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ความขัดแย้งระหว่างชุมชนมีสาเหตุหลักมาจากทิศทางการพัฒนาซึ่งสร้างแรงกดดันให้ชาวบ้านยากจนต้องไร้ป่ามากขึ้น และจากการที่สิทธิของชุมชนไม่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งระหว่างชุมชนใกล้เคียงมักลงเอยด้วยการประนีประนอมกันเอง

(4) ความขัดแย้งภายในชุมชนซึ่งเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างกลุ่มที่มีฐานะและผลประโยชน์แตกต่างกัน เช่น กลุ่มเหมืองฝายและเจ้าหน้าที่ของนาซึ่งต้องรักษาป่า ขัดแย้งกับกลุ่มที่มีผลประโยชน์จากการตัดไม้ซึ่งมักมีฐานะยากจน ในบางกรณีผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ค้าไม้กับนายทุนภายนอกเสียเองและเกิดขัดแย้งกับผู้นำอื่นๆที่ต้องการอนุรักษ์ป่าเป็นต้น

แนวทางในการแก้ปัญหความขัดแย้งของชาวบ้านพอจะสรุปได้เป็นดังนี้

(ก) การปรับใช้ประเพณีและการเจรจาตกลงที่ไม่เป็นทางการเช่น การจับกุมผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ของชุมชนและว่ากล่าวตักเตือนหรือปรับไหม แนวทางนี้ใช้ได้แต่เฉพาะปัญหาความขัดแย้งภายในหรือระหว่างชุมชนใกล้เคียงกันเท่านั้น เพราะเป็นการจัดการตามประเพณีและมีลักษณะยืดหยุ่น แต่ไม่อาจใช้ได้กับกรณีขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับบุคคลภายนอก

(ข) การรวมตัวเคลื่อนไหวคัดค้านและต่อต้าน มักจะใช้กับกรณีความขัดแย้งกับนายทุนภายนอก หรือกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่ชาวบ้านเห็นว่าไม่เป็นธรรม เช่น การต่อต้านสัมปทานไม้ การต่อต้านสวนป่า หรือโครงการคจก. การต่อต้านการสร้างเขื่อน เป็นต้น

(ค) การสร้างเครือข่ายองค์กรชาวบ้านในระดับตำบล กลุ่มน้ำจังหวัดและระดับภูมิภาค เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับรัฐและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน

(ง) การประสานงานกับรัฐ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดการกับปัญหา เช่น การร้องเรียนเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดกรณีละเมิดทรัพยากรของชุมชน ในบางพื้นที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร เจ้าหน้าที่ของรัฐกับคณะกรรมการชุมชนจะทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(จ) การต่อรองกับรัฐ เพื่อให้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ในบางพื้นที่เริ่มมีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการป่าชุมชนอย่างเป็นทางการ มีการออกกฎเกณฑ์การใช้ป่าเป็นลายลักษณ์อักษร มีการจดบันทึกกรณีการละเมิดกฎเกณฑ์และการตัดสินใจผิด โดยคณะกรรมการป่าชุมชนอย่างเป็นทางการ การจัดอาสาสมัครตระเวนป่า ตลอดจนการหาช่องทางทำงานร่วมกับรัฐ เช่น การร่วมจัดโครงการปลูกป่ากับรัฐ เป็นต้น แนวทางการทำงานดังกล่าวข้างต้น เป็นความพยายามของชาวบ้านที่จะให้รัฐยอมรับความสามารถและศักยภาพในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากร รวมทั้งเป็นความพยายามในการปรับปรุงเทคนิควิธีในการจัดการทรัพยากรของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

(ฉ) การประสานงานกับหน่วยงานภายนอกอื่นๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับรัฐและผู้มีอิทธิพล ในกรณีเกิดความขัดแย้งขึ้น การประสานกับหน่วยงานอื่นๆเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้และเพิ่มศักยภาพในการรู้เท่าทันปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์กับรัฐ และเป็นการเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรชาวบ้านไปด้วยในตัว

จากแนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าชาวบ้านให้ความสนใจกับการแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ต้องการร่วมมือกับทุกฝ่าย มิใช่เพียงการเรียกร้องหรือต่อต้านฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะชาวบ้านเองตระหนักดีว่าการแก้ปัญหาในแนวทางที่ถูกต้อง คือ การทำความเข้าใจและแสวงหาความร่วมมือกับทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรของชุมชนได้รับการยอมรับและสามารถจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างยั่งยืน

จากประเด็นต่างๆดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าชาวบ้านในป่าชุมชนมากมายหลายแห่งมีจารีตประเพณี อุดมการณ์และจิตสำนึกในการรักษาป่า มีภูมิปัญญา วิธีการ และศักยภาพในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน และยังมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางในการทำงาน

รวมทั้งยังได้พยายามแสวงหารูปแบบ และแนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรที่ทวีความรุนแรงและซับซ้อนขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2. นโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติในการจัดการป่าชุมชนในปัจจุบัน

2.1 นโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน

ปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549)^๕

ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประเทศ ภายใต้ทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แข็งแกร่ง มั่นคง และปรับฐานเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถขยายตัวต่อเนื่องในอนาคตได้อย่างมีคุณภาพ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพ โดยดำเนินนโยบายเร่งรัดการคลังด้านการใช้จ่ายของภาครัฐ นโยบายภาษี และนโยบายการเงินระยะสั้นที่เน้นการดูแลสภาพคล่องให้เพียงพอ และรักษาเสถียรภาพด้านราคาและอัตราแลกเปลี่ยนไม่ให้ผันผวนเกินไป ระลอกการไหลออกนอกประเทศของเงินทุน และรักษาการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด ไม่ให้ลดลงมาก รวมตลอดทั้งการแก้ปัญหาและกระตุ้นการขยายตัวของภาคการผลิต โดยเฉพาะการส่งออก การท่องเที่ยว วิชากิจขนาดกลางและขนาดย่อม การก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจบริการอื่นๆ ที่มีศักยภาพ ควบคู่กับการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้สามารถสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการผลิตและตลาดแรงงาน เพื่อเพิ่มการจ้างงานและขีดความสามารถในการหารายได้เงินตราต่างประเทศ

(2) การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจรากฐาน เน้นพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนโดยส่งเสริมการระดมทุนในลักษณะกองทุนหมุนเวียน เพื่อการดำเนินธุรกิจควบคู่ไปกับการขยายโครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อบรรเทาปัญหาสภาพคล่อง ให้ความสำคัญกับการสร้างผลิตภัณฑ์และบริการที่มีการพัฒนาคุณภาพให้ได้มาตรฐาน มีเอกลักษณ์เฉพาะ รวมทั้งพัฒนาข้อมูลข่าวสารให้เข้าถึงชุมชนเพื่อการแปรรูปผลผลิตตลอดจนเสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการตลาดและ

^๕ วงศกร กุ์ทอง และ อลงกต ศรีเสน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙). สำนักพิมพ์เดอะบุคส์ จำกัด, 2546.

การกระจายผลผลิตที่เชื่อมโยงระหว่างตลาดท้องถิ่นสู่ตลาดระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และต่างประเทศ

(3) การบรรเทาปัญหาสังคม โดยต้องเร่งป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตในเชิงรุก ให้ครบวงจร พัฒนาระบบประกันสุขภาพให้มีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานควบคู่กับการสร้างงานรองรับ ขณะเดียวกันต้องมีการขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมทั้งในและนอกระบบ ให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคเอกชนอย่างจริงจัง รวมทั้งปลูกจิตสำนึกให้เกิดความนิยมไทยและรักชาติอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง

(4) การแก้ปัญหาคายงาน ที่มุ่งจัดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวมเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เน้นที่ตัวคนงานและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงระบบและโครงสร้างโดย

(4.1) เสริมสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง โดยการกระจายบริการการศึกษา และสาธารณสุขที่มีทางเลือกเหมาะกับวิถีชีวิตของคนยากจน และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งความรู้และข้อมูลข่าวสาร

(4.2) สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนยากจน ให้คนยากจนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

(4.3) พัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่คนยากจน โดยการปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานให้เข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง รวมทั้งจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับปัญหาและตรงกับความต้องการของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในแต่ละพื้นที่

(4.4) พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายขององค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ผ่านกระบวนการเรียนรู้ ให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำร่วมแก้ไขปัญหาของตน ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและเพิ่มรายได้ ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างครบวงจร สนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพ ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และเทคโนโลยีที่เหมาะสม สร้างผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเชื่อมโยงสู่ตลาดภายในและต่างประเทศได้

(4.5) ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสให้คนยากจน โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขความยากจนที่มีความชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายคนยากจนในแต่ละพื้นที่ มีมาตรการเฉพาะตามศักยภาพของกลุ่มคนยากจนในชนบทและในเมือง รวมทั้งให้มีการประสานแผนงาน และปรับระบบการจัดสรรงบประมาณลงสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจน

อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีการพัฒนาเครื่องชี้วัดความยากจนให้ถูกต้องและปรับได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

(4.6) เร่งปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ ให้คนจนได้รับโอกาส สิทธิและความเสมอภาคในด้านต่างๆ อาทิ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิการประกอบการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และสิทธิการถือครองที่ดินสำหรับกลุ่มคนยากจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ทำกิน

การแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องผนึกพลังร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม ในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ ทั้งด้านวิธีคิดและวิธีการทำงาน สามารถสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือในการแปลงยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพโดย

ก. เริ่มจากกระบวนการสร้างความเข้าใจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พร้อมกับการสร้างองค์ความรู้ สร้างสถานะผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง และขยายเป็นเครือข่ายความร่วมมือกับทุกภาคีการพัฒนาอย่างกว้างขวาง จัดให้มีเวทีเรียนรู้ มีการรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบในหลากหลายรูปแบบ

ข. ต้องมีการบริหารยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พร้อมกับการจัดทำแผนการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ เพื่อชี้นำทิศทางการลงทุน ควบคู่ไปกับการจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

- จัดทำแผนแม่บท หรือแผนหลัก ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนเฉพาะเรื่องอย่างเป็นองค์รวม ที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงานและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมดำเนินการอย่างมีบูรณาการ โดยมีระยะเวลาประมาณ 5 ปี

- จัดทำแผนปฏิบัติการ ตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ตลอดจนแผนปฏิบัติการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีการประสานงานในเนวาระหว่างหน่วยงานและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายใต้หลักการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี มีรายละเอียดครอบคลุมการลงทุน แผนงาน โครงการต่างๆ มีการจัดลำดับความสำคัญและมีแนวทางในการติดตามประเมินผล

ค. เร่งปรับปรุงกลไกและบทบาทของหน่วยงานกลางให้สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ และที่สำคัญที่สุดต้องมีการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลสัมฤทธิ์กระจายสู่ท้องถิ่นชุมชนอย่างสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ

ง. ภาครัฐต้องสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องใน โครงการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดความขัดแย้งในสังคม ขณะเดียวกันต้องพัฒนาระบบ

และกลไกติดตามประเมินผล สร้างดัชนีชี้วัดระดับต่างๆ ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูล และ
 โครงการข้อมูลข่าวสารในทุกระดับ

2.1.2 นโยบายป่าด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹

รัฐบาลมีนโยบายในการฟื้นฟูสภาพและคุณภาพ การป้องกันการเสื่อมโทรมหรือการ
 สูญสิ้นไป และการนำกลับมาใช้ใหม่ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้
 เอื้อต่อการดำรงชีวิตความสมดุลในการพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 ของประเทศอย่างยั่งยืนดังนี้

(1) บริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทาง
 ชีวภาพ แบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น
 ดั้งเดิม

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการควบคุมและ
 กำจัดมลภาวะที่มีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

(3) สนับสนุนให้นำต้นทุนทางสังคมมาพิจารณาในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
 ในการพิจารณาอนุมัติโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และผลักดันการ
 นำหลักการผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่ายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมมาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและ
 ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของไทยสำหรับการ
 การแสดงการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จาก
 ทรัพยากรธรรมชาติทุกแหล่ง รวมถึงการนำสิ่งของหรือเศษวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่

(5) กำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและ
 สอดคล้องกับระดับของการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศควบคู่
 ไปกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ

2.2 มาตรการทางนิติบัญญัติในการจัดการป่าชุมชนในปัจจุบัน

ในปัจจุบันมาตรการทางนิติบัญญัติในการจัดการป่าชุมชนโดยตรงยังไม่มี มีก็เพียงแต่
 มาตรการในการจัดการโดยอ้อมซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหลายที่มีอยู่ในขณะนี้ อัน
 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติสวนป่า
 พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

⁹<http://www.thaigov.to.th/general/policy/pt-1.htm>

พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นต้น และยังมีในส่วนที่เป็นเรื่องของการนำเอาระบบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งอยู่ในรูปของส่วนกลาง โดยมีทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการคุ้มครอง ซึ่งในบรรดากฎหมายที่มีเหล่านั้นยังไม่เพียงพอ หรือบ้างก็ใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งส่งผลให้มีการเรียกร้องให้มีการจัดทำกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาใช้บังคับโดยเฉพาะ เพื่อให้การจัดการป่าชุมชนเป็นการจัดการแบบเบ็ดเสร็จที่ถูกจัดเป็นหมวดหมู่และถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติป่าชุมชนนั่นเอง

2.2.1 ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายป่าชุมชน

ชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าหลายชุมชนได้หันมาดูแลจัดการป่าในรูปแบบของป่าชุมชนอย่างจริงจัง ได้ปรับประยุกต์เอาวิถีชีวิต ความเชื่อและจารีตประเพณี ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาป่ามาแต่ครั้งบรรพบุรุษ มาสู่รูปแบบของกฎ-ระเบียบ ชุมชนจะร่วมกันกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าที่ชุมชนมีศักยภาพในการดูแลและใช้ประโยชน์ จากนั้นจะกำหนดแบบแผนการดูแล อนุรักษ์ ป่า และใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีการตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำหมู่บ้าน ขึ้นมากำกับ ดูแล

แม้แผนการจัดการป่าชุมชน ที่แต่ละชุมชนสรรค์สร้างขึ้นมาจากวิถีประเพณี หรือตามความจำเป็นเพื่อรักษาป่า ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์วิธีการใช้ และกลไกการควบคุมบังคับเหล่านี้ จะใช้กับคนในชุมชนได้ก็ตาม แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย ชาวบ้านจึงไม่สามารถใช้บังคับกับคนภายนอกได้ ทำให้ชุมชนไม่สามารถรักษาป่าไว้ได้ เมื่อฐานทรัพยากรถูกทำลาย หรือชาวบ้านถูกกีดกันไม่ให้มีสิทธิจัดการป่า ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนในชุมชน โดยเฉพาะในหมู่คนจนที่ต้องพึ่งพาป่าเพื่อยังชีพ ดังนั้น การที่จะสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการป่าได้ ก็คือ การมีกฎหมายรับรองสิทธิการจัดการป่าของชาวบ้าน ให้กฎเกณฑ์ของชาวบ้านมีสถานะทางกฎหมาย นี่ก็คือที่มาของความต้องการของชาวบ้านที่จะให้รัฐออกกฎหมายป่าชุมชนนั่นเอง¹⁰

และด้วยเหตุนี้เอง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170เปิดช่องให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ ทำให้เครือข่ายองค์กรชาวบ้านและแนวร่วมต่างๆ ได้ร่วมกันผลักดันภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิชุมชนต่อการจัดการ

¹⁰ รวบรวมบทสัมภาษณ์ ป่าภูถ้ำ และคำอภิปราย ของ ศ.นพ. ประเวศ วะสี ศ.ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์ ศ.เสน่ห์ จามริก ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ พิเศษฐ์ ชาญเสนาะ และคนอื่นๆ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน. พ.ร.บ.ป่าชุมชน ชาวบ้านคือคนรักษาป่า. กรุงเทพฯ : เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย, 2545, หน้า 20.

ทรัพยากร โดยการเข้าซื้อ 50,000 รายชื่อเสนอกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้ผ่านการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ยังมีข้อถกเถียงบางประการจากความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรและความเห็นของวุฒิสภา ซึ่งยังขัดแย้งอยู่ในบางมาตรา ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของชาวบ้านอย่างแท้จริงที่พยายามจะผลักดันให้มีการออกกฎหมายป่าชุมชนมารองรับสิทธิของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น

โดยกระบวนการในการเข้าซื้อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดวิธีการในการเข้าซื้อเสนอกฎหมายไว้ในมาตรา 6¹¹ คือ

“มาตรา 6 วิธีการในการเข้าซื้อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าซื้อเสนอกฎหมายตนเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าซื้อเสนอกฎหมายได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าซื้อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้วให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้”

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 6

ตาราง 3.2.2.1 ลำดับเหตุการณ์การเคลื่อนไหวของร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน¹²

ปี พ.ศ.	ลำดับเหตุการณ์
2532	หลังเกิดความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่งอ.แม่อน จ.เชียงใหม่ เมื่อรัฐอนุญาตให้นายทุนเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะของชาวบ้านเพื่อปลูกสวนป่า ชาวบ้านห้วยแก้วจึงจุดกระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนเป็นครั้งแรก
2534-2535	กรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับกรมป่าไม้)
2536	ชาวบ้านร่วมกันยกร่างป่าชุมชน (ฉบับประชาชน)
2537	ชาวบ้านรณรงค์ให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล
2539	7-9 เมษายน คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) ได้รับมอบหมายให้จัดสัมมนาเพื่อยกร่างกฎหมายป่าชุมชนระหว่างตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนา และชาวบ้าน
2540	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรอนุรักษ์บางกลุ่มคัดค้านร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับกนภ.) - พฤษภาคม เปิดการประชุมพิจารณาร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับกนภ.) - 3 กันยายน นายโกศล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งการให้แก้ไขร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับกนภ.)
2541	<ul style="list-style-type: none"> - 16 กันยายน ครม.มีมติเห็นชอบในร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) - ชาวบ้านทั่วประเทศร่วมกันคัดค้านร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) - นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รับผิดชอบนำร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) มาปรับแก้ แต่ยังคงห้ามชาวบ้านใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าอนุรักษ์ - นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงเกษตรฯ เสนอร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) เข้าสู่การพิจารณาของครม. กระทรวงเกษตรฯส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา

¹² เอกสารประกอบการประชุม. การประชุมสัมมนาเรื่อง ป่าชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน. โดยสถาบันพระปกเกล้า 22 มกราคม 2545, หน้า 11.

(ตารางต่อ)

2542	<ul style="list-style-type: none"> - 1 มกราคม กรมป่าไม้จัดสัมมนาระดมความเห็นเสนอต่อกระทรวงเกษตรฯ ไม่ให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ - กระทรวงเกษตรฯ ส่งร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) พร้อมข้อเสนอของกรมป่าไม้สู่สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี - 14 มกราคม สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน
2542	<ul style="list-style-type: none"> - 9-10 สิงหาคม เครือข่ายป่าชุมชน 4 ภาค และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันล่า 50,000 รายชื่อเสนอร่างพรบ.ป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) และพรบ.ชุมชนแออัด - 14 สิงหาคม สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือประกาศระดม 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน
2543	<ul style="list-style-type: none"> - 1 มีนาคม ชาวบ้านเสนอกฎหมายป่าชุมชน 50,000 รายชื่อต่อประธานรัฐสภา - 5 กรกฎาคม รัฐบาลรับหลักการร่างพรบ. ป่าชุมชน วาระที่ 1 พร้อมแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพรบ.ป่าชุมชน - สิงหาคม – กันยายน ตัวแทนประชาชนผู้เสนอกฎหมาย และตัวแทนองค์กรอนุรักษ์บางกลุ่มเข้าไปเป็นที่ปรึกษากรรมาธิการ ท่ามกลางบรรยากาศที่สส. ฝ่ายค้านลาออกจากสภาเกือบหมด และสส.ที่เป็นกรรมาธิการขาดความเข้าใจต่อพรบ.ป่าชุมชน - พฤศจิกายน ยุบสภา ร่างพรบ.ป่าชุมชนตกไป
2544	<ul style="list-style-type: none"> - 3 เมษายน รัฐบาลชุดทักษิณ มีมติ ครม.ยืนยันร่างพรบ.ป่าชุมชนทุกฉบับที่ค้างในสภาให้ดำเนินการต่อไป - กรกฎาคม – กันยายน คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพรบ.ป่าชุมชนสภาผู้แทนราษฎรพิจารณากฎหมายแล้วเสร็จ - พฤศจิกายน สภาผู้แทนราษฎรรับร่างพรบ.ป่าชุมชนของคณะกรรมาธิการฯ - ธันวาคม วุฒิสภารับร่างพรบ.ป่าชุมชน พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
2545	<ul style="list-style-type: none"> - 18 มีนาคม วุฒิสภาส่งร่างพรบ.ป่าชุมชนกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร

2.2.2 หลักการสำคัญของกฎหมายป่าชุมชน

(1) ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่จะกระทบต่อประชาชน ขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชน เป็นที่มาของหลักการรัฐธรรมนูญ กฎหมายป่าชุมชนก็เป็นกฎหมายลูกที่ดำเนินการตามแนวทางรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 45,56 เรื่องสิทธิชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการปรับหน้าที่ของรัฐให้มีบทบาทด้านส่งเสริมและสนับสนุนประชาชน ในมาตรา 79

(2) สนองเจตนารมณ์ของประชาชน กฎหมายป่าชุมชนเกิดขึ้นจากการผลักดันของชุมชนท้องถิ่นที่ดูแลป่าทั่วประเทศ ที่ต้องการอนุรักษ์ป่าและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนมาเกือบ 10 ปี และผ่านการรกรังกรงมายาวนาน ทั้งในแง่ของที่มา และเนื้อหาจึงตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของประชาชน เช่น การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรป่าและสิ่งแวดล้อมให้ประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม รักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรม การจัดการป่าเพื่อประโยชน์ของชุมชน พัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรในชุมชน

(3) ฐานคิดหลากหลายและเชื่อมโยงเป็นองค์รวม กฎหมายการจัดการป่าที่ผ่านมา ตลอดจนกฎหมายด้านทรัพยากรอื่นๆ จะใช้ฐานคิดการจัดการแบบแยกส่วน โดยแยกออกเป็น 2 ส่วนคือการจัดการเชิงเศรษฐกิจการค้า และอีกด้านคือการสงวนรักษาห้ามใช้ประโยชน์ ซึ่งแต่ละแบบก็มีกฎหมายเฉพาะด้าน แต่ฐานคิด 2 แบบขัดแย้งกันโดยตรง จึงทำให้เกิดปัญหาถกเถียงในการจัดการทรัพยากร แต่กฎหมายป่าชุมชนจะใช้ฐานคิดหลายมิติ ทั้งด้านนิเวศวิทยา การพัฒนาที่ยั่งยืน วัฒนธรรมชุมชน และเศรษฐกิจชุมชน มาหลอมรวมกัน ในวัตถุประสงค์ของกฎหมายระบุชัดเจนว่าเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ป่า การใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายในการจัดการป่า และการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและกับประชาชน

(4) มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ กลไกการบริหาร ตัดสินในต่อการจัดการป่าชุมชนไม่ได้รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แต่ได้สร้างกลไกระดับล่างทั้ง คณะกรรมการป่าชุมชนในแต่ละป่าที่มีสมาชิกมาจากชุมชนผู้ต้องการดูแลป่าเอง ซึ่งการจัดการป่าจะเป็นไปตามแผนการจัดการที่ชุมชนทำขึ้น และมีคณะกรรมการระดับจังหวัดอันประกอบด้วยฝ่ายราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนผู้ดูแลป่า และอื่นๆ ที่จะทำหน้าที่พิจารณาแผนการอนุมัติ

การสนับสนุน และติดตามตรวจสอบ ในระดับส่วนกลางก็จะมีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ซึ่งทำหน้าที่ดูแลภาพรวมทางนโยบาย บทบัญญัติในกฎหมายป่าชุมชนจึงเขียนไว้อย่างยืดหยุ่น เพื่อให้กลไกระดับล่างสามารถปฏิบัติการได้ตามความเหมาะสม โดยมีกลไกระดับสูงขึ้นทำหน้าที่ดูแล ตรวจสอบ เป็นชั้นๆ

(5) รับรองสิทธิตามชุมชนตามประเพณี กฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดสิทธิหน้าที่ขึ้นมาตามความต้องการของรัฐ โดยไม่ได้สนใจว่าท้องถิ่นจะมีกฎเกณฑ์ ประเพณี วัฒนธรรมอย่างไร แต่กฎหมายป่าชุมชนจะไปรับรองกฎเกณฑ์ ประเพณีของชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมาย โดยให้ชุมชนจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชนเองตามภูมิปัญญา วัฒนธรรม ประเพณีของตนเอง และหน่วยงานรัฐ ภาคประชาสังคมจะไปร่วมสนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ

(6) ใช้ระบบการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลาง กฎหมายป่าฉบับอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายด้านทรัพยากรที่มีอยู่ จะใช้ระบบสิทธิการจัดการแบบเดี่ยว โดยให้รัฐเป็นศูนย์กลาง มีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล ปฏิบัติการ บังคับ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการป่ากับรัฐ จะมีก็แค่เพียงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะสอดคล้องกับสภาพนิเวศ และชุมชนหรือไม่ก็ตาม ทำให้เกิดปัญหาในความขัดแย้งในการจัดการป่ามาตลอด แต่สำหรับกฎหมายป่าชุมชน จะใช้ระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันของทุกฝ่าย โดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลาง ชุมชนมีสิทธิในการจัดการป่าที่ชุมชนมีศักยภาพ ความสามารถที่จะจัดการได้ รัฐมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และตรวจสอบ เพื่อให้ชุมชนจัดการป่าได้อย่างยั่งยืน ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสาธารณชนก็มีส่วนร่วมในการสนับสนุน ส่งเสริม และตรวจสอบในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมระดับจังหวัด ดังนั้นการจัดการป่าชุมชน จึงเป็นการจัดการร่วม และรับผิดชอบร่วมกันของทุกฝ่าย

(7) เป็นกฎหมายสร้างแรงจูงใจให้ชุมชนรักษาป่า กฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นๆ จะเน้นการควบคุม ป้องกัน ปราบปรามมิให้มีการทำลายป่า โดยมีรัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่วิธีการจัดการดังกล่าวเพียงด้านเดียวไม่สามารถรักษาป่าไว้ได้ ยิ่งปราบปราม ความขัดแย้งก็ยิ่งขยายตัว กฎหมายป่าชุมชนมีหลักการที่แตกต่าง ให้หลักการเชิงบวก สนับสนุนกลุ่มองค์กรชุมชนที่จัดการป่าดีอยู่แล้วให้ทำต่อไป หมายถึงว่าควรจูงใจ ให้กำลังใจหรือให้ความคุ้มครองรองรับการทำงานของบุคคลหรือกลุ่มคนเหล่านี้ให้ทำดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อไป และให้โอกาสชุมชนที่อยู่ระหว่างการเรียนรู้ได้จัดการป่าชุมชน โดยรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนให้การสนับสนุน และมีกลไกคุ้มครองยับยั้งการทำลายป่า กล่าวคือไม่สนับสนุนหรือเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มคนที่ไม่ดีหรือมีพฤติกรรมไม่ดีเข้ามาทำลายป่าและทรัพยากร

3. กรณีศึกษา : ป่าชุมชนจังหวัดเชียงใหม่

3.1 ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการ ป่าชุมชนจังหวัดเชียงใหม่

สภาพปัญหาของชุมชนในพื้นที่ป่าในเขตจังหวัดเชียงใหม่มีความแตกต่างหลากหลาย แต่ต่างก็มีรากเหง้าของปัญหาจากนโยบายการจัดการทรัพยากร และแนวทางการพัฒนาของประเทศ ตั้งแต่ยุคสัมปทานป่า ในปี พ.ศ.25.8-2517 ยุคเช่าพื้นที่ป่า ในปี พ.ศ.2525-2535 จนถึงยุคอนุรักษ์ที่รัฐประกาศกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ. 2528 จนกระทั่งเกิดสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ภาคใต้ในปี พ.ศ.2532 เรื่อยมาจนเกิดภาวะแห้งแล้งอย่างหนักในปี พ.ศ.2536-2537 ทำให้รัฐบาลต้องมีนโยบายในการอนุรักษ์เพิ่มพื้นที่ป่าที่เสื่อมหายไปตั้งแต่ นโยบายยุคสัมปทานป่า รัฐหันมาเน้นนโยบายอนุรักษ์อย่างเข้มข้น มีการขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั่วประเทศลดจนการควบคุมการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ อย่างเข้มงวด

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของการใช้อำนาจรัฐและการร่อยหรือของทรัพยากร ชุมชนซึ่งดั้งเดิมมีรูปแบบการจัดการทรัพยากรที่ผูกพันแนบแน่นกับชีวิตและวิถีวัฒนธรรม ได้เริ่มมีวิวัฒนาการในการต่อสู้เรียกร้องจากสภาพความกดดันของปัญหา

การต่อสู้เรียกร้องในพื้นที่ต่างๆ เริ่มชัดขึ้นเรื่อยมาในช่วงปี พ.ศ.2535-2537 โดยมีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรชาวบ้านขึ้นมาด้วยสาเหตุในสถานการณ์ต่างๆกัน เริ่มต้นด้วยกรณีความขัดแย้งการเช่าพื้นที่ป่าของนายทุนในบริเวณพื้นที่ป่าชุมชนอันเป็นแหล่งค้ำน้ำลำธารของหมู่บ้านป่าชุมชนบ้านห้วยแก้ว ที่กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2532 อันเป็นต้นฉบับในการลุกขึ้นมาทวงถามสิทธิชุมชนในเวลาต่อมา

องค์กรชาวบ้านดำเนินงานมาอย่างเข้มข้นตามลำดับ จนเกิดการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเป็นเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือขึ้น ในปี 2536 และเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ในปีพ.ศ. 2537 เพื่อร่วมต่อสู้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สอดคล้องจารีตประเพณี วิถีชีวิต และรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น การต่อสู้ยังคงดำเนินเนืองยาวนานมาจวบจนปัจจุบันด้วยกระแสคลื่นทางการเมืองที่ผันผวนอยู่ตลอดเวลา¹³

3.2 กรณีเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำปิงตอนบน

ลุ่มน้ำปิงเปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงชีวิตและชุมชนภาคเหนือ อีกทั้งยังเป็นจุดกำเนิดค้ำน้ำเจ้าพระยาในเขตลุ่มน้ำภาคกลาง ความอุดมสมบูรณ์ของผืนป่าเป็นแหล่งค้ำน้ำลำ

¹³ หนังสือชุดทำเนียบป่าชุมชนภาคเหนือ. ป่าชุมชนเชียงใหม่ เล่ม 7. หนังสือประกอบงานมหกรรมป่าชุมชน ทางออกของคนรักป่า. 28-30 มีนาคม 2544, หน้า 32-35.

ธารและแหล่งที่อยู่อาศัยของชุมชนท้องถิ่นอันหลากหลาย ได้แก่ ชาวไทยพื้นราบ ปกาเกอญอ ไทลื้อ ไทใหญ่ ลาหู่ ลีซู ม้ง อาข่า และปะหล่อง ซึ่งชุมชนเหล่านี้ดำรงอยู่และดูแลรักษาผืนป่ามาอย่างยาวนาน พื้นที่ครอบคลุมอำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง และพร้าว มีชุมชนอาศัยอยู่ไม่ต่ำกว่า 360 หมู่บ้าน ประชากรรวมทั้งสิ้นกว่า 150,000 คน

อย่างไรก็ตามพื้นที่ลุ่มน้ำปิงตอนบน ได้ถูกประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติเชียงดาว เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการแสวงหาประโยชน์ที่ปราศจากความเข้าใจในชีวิตและวิถีของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นได้เริ่มทบทวนเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการของรัฐและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจะปกป้องคุ้มครองรักษาทรัพยากรทั้งป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน และแหล่งน้ำของท้องถิ่นไว้ได้ ในขณะที่เดียวกันมาตรการดังกล่าวกลับบั่นทอน สิทธิตอนและละเมิดสิทธิชุมชน ทำให้ชุมชนไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า ที่ดินและแหล่งน้ำได้ ด้วยการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว ชุมชนท้องถิ่นได้รวมตัวกันและประสานความร่วมมือกับชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำเดียวกันเพื่อคิดค้นหากทางเลือกใหม่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งชุมชนได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้การจัดระบบความคิด มีการพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน โดยอาศัยฐานความคิดและข้อตกลงร่วมกันว่า คนในพื้นที่ลุ่มน้ำเดียวกัน จะต้องช่วยกันหาข้อตกลงที่จะจัดการกับทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ร่วมกัน¹⁴

เหตุผลสำคัญที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำปิงตอนบนและลุ่มน้ำสาขาต่างๆ ทั้งชาวไทยพื้นราบและชนชาติ ดิน น้ำ ป่า ก็คือ

3.2.1 ชุมชนท้องถิ่นตระหนักถึงความเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกัน และที่ผ่านมามีทรัพยากรเหล่านี้มักจะถูกคุกคามโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง และระบบทุนที่เข้ามาตัดไม้ทำลายป่าบุกรุก ยึดถือครองที่ดินผลักดันและส่งเสริมให้มีการปลูกพืชเศรษฐกิจในเชิงเดี่ยว รวมทั้งปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ในลักษณะที่ไม่ถูกต้องอื่นๆ เช่น การครอบครองแม่น้ำ การขุดกรวด หิน ดิน ทราย ไปขาย การซื้อขายที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่การเกษตร แล้วปล่อยรกร้างว่างเปล่า การนำเอาพื้นที่เพาะปลูกและน้ำไปทำสนามกอล์ฟ รีสอร์ท การนำเอาผืนป่า ภูเขา แม่น้ำ แม้กระทั่งชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นไปขายเพื่อธุรกิจท่องเที่ยว ผลกระทบที่ตามมา นอกจากการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบการกดขี่ข่มเหงรังแกก็มักจะเกิดขึ้นด้วยเช่นกัน ตลอดถึงปัญหาเสื่อมโทรมทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ดังนั้นชุมชนท้องถิ่น

¹⁴ หนังสือชุดทำเนียบป่าชุมชนภาคเหนือ. เรื่องเดียวกัน. หนังสือประกอบงานมหกรรมป่าชุมชน ทางออกของคนรักป่า. 28-30 มีนาคม 2544, หน้า 48-54.

ถิ่นจึงรวมตัวกันลุกขึ้นมาแสดงความเป็นเจ้าของ เริ่มแสวงหาเส้นทางที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ได้ด้วยตนเอง

3.2.2 ชุมชนท้องถิ่นรู้ว่าการเมืองการปกครองในประเทศไทย กำลังนำไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากดูตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 3 มาตราคือ มาตรา 46, 56 และ 79 ซึ่งนับว่าเป็นโอกาสอันสำคัญยิ่งที่ชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมีการผลักดันกฎหมายรองรับ เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับประชาชน

3.2.3 ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นได้เรียกร้องความเป็นเจ้าของทรัพยากร โดยหยิบยกเรื่อง สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร แต่ในอดีตที่ผ่านมา ทั้งนโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้อย่างน้อย 5 ฉบับไม่ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่า มักกลายเป็นผู้ที่ละเมิดกฎหมาย ในขณะที่วิถีการดำรงชีวิตตั้งแต่การกินการอยู่ อาชีพเกษตรกรรม และวัฒนธรรมพิธีกรรมความเชื่อต่างๆ เหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นการที่ชาวบ้าน ชุมชนท้องถิ่นได้ลุกขึ้นมาจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำด้วยตนเองนี้จึงถือได้ว่าเป็นการจัดการเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่สำคัญเป็นการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนเพื่อลูกหลานและประเทศชาติต่อไป

จากการร่วมมือของทั้งฝ่ายองค์กรชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้พื้นที่ลุ่มน้ำ ปิงตอนบนได้จัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชนต้นน้ำแม่ปิงขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ.2541 ซึ่งเริ่มต้นมีกลุ่มสมาชิก เพียง 14 หมู่บ้านเท่านั้น และปี พ.ศ.2543 เขตอำเภอเชียงดาวมีหมู่บ้านที่ได้ดำเนินการในการจัดการป่าชุมชนไปแล้ว 29 ป่า รวมพื้นที่ป่า 357,289 ไร่ และมีคณะกรรมการบริหาร 24 คน และสมาชิกเครือข่ายป่าชุมชนต้นน้ำแม่ปิง จำนวน 54 หมู่บ้าน ได้เริ่มทำความเข้าใจร่วมกันแล้วว่าการจัดตั้งป่าชุมชนมีไว้เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน และแหล่งน้ำ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและศักยภาพของพื้นที่ ที่จะให้ผลผลิตจากป่า ซึ่งก็คือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนนั่นเอง

คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนต้นน้ำปิงอำเภอเชียงดาวมีการทำงานในระดับพื้นที่ โดยการขยายฐานไปยังหมู่บ้านต่างๆ สร้างความชัดเจนในการทำความเข้าใจกับสมาชิก มีการจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนในระดับหมู่บ้าน มีการกำหนดกฎระเบียบให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการจัดการป่าชุมชน และมีการกำหนดเขตป่าชุมชนที่ชัดเจน ตลอดถึงมีการปกป้องรักษาป่าการจัดการชาวบ้าน สมาชิกออกตรวจลาดตระเวนป้องกันไฟป่า การปลูกต้นไม้เสริมในพื้นที่ป่า นอกจากนี้ยังมีตัวแทนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการป่าชุมชนภาคเหนือและได้เข้าร่วมกระบวนการผลักดันระดับนโยบายอีกด้วย

การจัดการป่าชุมชนโดยทั่วไป สมาชิกเครือข่ายป่าชุมชนค้ำน้ำแม่ปิง ต่างก็มีความเห็นที่สอดคล้องและตกลงร่วมกันว่า ป่าชุมชนน่าจะมีการกำหนดเขตและแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าให้ชัดเจนเป็น 2 ลักษณะคือ

(1) เขตป่าอนุรักษ์ หมายถึงพื้นที่ที่มีมักจะอยู่บนเขตภูเขาสูง มีพื้นที่ลาดชันเป็นป่าที่ยังคงความหนาแน่นกันไว้เพื่ออาศัยความสมดุลของระบบนิเวศเป็นหลัก เช่นเป็นแหล่งพืชพรรณไม้และถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นป่าค้ำน้ำอาจจะมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ได้บ้าง เช่นการเก็บหาของป่า ไม้พื้น

(2) เขตป่าใช้สอย หมายถึงพื้นที่ป่าที่อยู่ใกล้กับบริเวณที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินตามหัวไร่ปลายนาคือพื้นที่ที่ชุมชนออกกระเบียบให้มีการใช้ประโยชน์ได้เช่น อาจจะมีการตัดไม้ใช้สอย การเก็บหาไม้พื้น การเก็บของป่าชนิดอื่นๆ ซึ่งในการใช้ประโยชน์ดังกล่าวนี้ก็ไม่ควรที่จะให้มีผลกระทบต่อสภาพป่าดั้งเดิม หรือต้นทุนทางระบบนิเวศ

หากดูการเคลื่อนไหวขององค์กรชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบนขณะนี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนค้ำน้ำแม่ปิงจะเป็นองค์กรมีลักษณะการทำงานที่ชัดเจนและมีความเข้มแข็ง ในขณะที่คณะกรรมการเครือข่ายอื่นๆ เช่น เครือข่ายเกษตรทางเลือก เครือข่ายน้ำและเหมืองฝาย กำลังเริ่มที่จะมีการรวมตัวกันเพื่อจัดกระบวนการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวทั้ง 4 เครือข่ายนี้ก็จะมีการเชื่อมโยงเข้าหากันเป็นคณะกรรมการเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน ซึ่งมีองค์ประกอบคือ การจัดการองค์กร การจัดการป่าชุมชน การจัดการเกษตรทางเลือกการจัดการน้ำและเหมืองฝาย และการเชื่อมโยงเครือข่ายลุ่มน้ำเดียวกัน

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ ได้กล่าวถึงการดูแลจัดการป่าโดยชุมชนว่าเป็นการผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นของชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการสร้างงานให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มีรายได้จากการเก็บหาของป่า โดยไม่ต้องทิ้งถิ่นที่อยู่เข้าไปหางานทำในเมือง และยังเป็นการฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าไปในตัวด้วย โดยจะเห็นว่าในท้องถิ่นที่จัดตั้งป่าชุมชนขึ้นมา จะมีความเป็นอยู่ที่ดีและเป็นการสร้างระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้ดีขึ้นตามไปด้วย และที่สำคัญปริมาณพื้นที่ของป่าเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยชาวบ้านจะทำการดูแลและตรวจสอบความก้าวหน้าในการจัดการป่าของชุมชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อใช้เป็นเครื่องยืนยันว่าชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่นสามารถดูแลรักษาป่าได้¹⁵

¹⁵ บทสัมภาษณ์ นายวิโรจน์ ดุลยโสภณ. ผู้ประสานงานโครงการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์กรชุมชน เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ อุดสานนา 16 กรกฎาคม 2546.

บทที่ 4

การจัดการป่าชุมชนในต่างประเทศ

ในบทที่ 4 นี้เราจะศึกษาถึงรูปแบบ วิธีการ และมาตรการที่ใช้ในการจัดการป่าชุมชนในต่างประเทศ เพื่อเป็นรูปแบบและแนวทางในการนำไปวิเคราะห์และปรับใช้กับประเทศไทยต่อไป โดยผู้เขียนเลือกที่จะศึกษาการจัดการป่าชุมชนของ 3 ประเทศด้วยกัน คือ ประเทศเนปาล ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากทั้ง 3 ประเทศนี้ มีการพัฒนาในเรื่องของการจัดการป่าชุมชนเป็นอย่างมาก อีกทั้งการจัดการป่าชุมชนในประเทศเหล่านี้ได้รับการยอมรับและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

1. การจัดการป่าไม้ในประเทศเนปาล

ก่อน พ.ศ. 2494 ป่าไม้ส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของเจ้าครองที่ดิน โดยนัยทางปฏิบัติชุมชนท้องถิ่นมักจะมีระบบจัดการดูแลกันเองในท้องถิ่นการควบคุมการเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่า หลังจากปี พ.ศ. 2494 ระบบเจ้าครองที่ดินสิ้นสุดพร้อมกับการล่มสลายของระบบปกครองราชา ในปี พ.ศ. 2500 ป่าไม้ถูกโอนเป็นของรัฐ ป่าไม้ทั้งหมดซึ่งแต่ก่อนเคยอยู่ในครอบครองของเจ้าครองที่ดินกลายเป็นป่าไม้แห่งชาติ ชุมชนท้องถิ่นได้รับอนุญาตให้เก็บหาของป่าได้ แต่ตัดไม้ยืนต้นใดๆ เพื่อทำไม้ซุงหรือไม้ฟืนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ไม่ได้ ประชาชนจึงจำต้องกระทำการโดยผิดกฎหมายเพื่อสนองความต้องการของตน แม้ว่ากรมป่าไม้จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ไม่สามารถดูแลป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปีต่อๆ มาชุมชนหลายแห่งยังคงควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าต่อไปโดยผ่านทางระบบจัดการดูแลในท้องถิ่น ซึ่งมีระบบจัดการดูแลแบบใหม่ๆ หลายแบบเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดการที่แทบจะไม่มีระบบการจัดการป่าไม้เลย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 แนวคิดเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลป่าไม้เริ่มเข้าไปอยู่ในแผนการป่าไม้แห่งชาติ โดยในปี พ.ศ. 2521 มีการออกกฎข้อบังคับสำหรับป่าปัญญัตติ (Panchayat Forest) และป่าปัญญัตติคุ้มครอง (Panchayat Protected Forest) นโยบายนี้มีการมอบพื้นที่ป่าบริเวณจำกัดให้อยู่ในความดูแลของปัญญัตติ ซึ่งก็คือหน่วยการเมืองปกครองท้องถิ่น อัน

เทียบได้กับตำบลในประเทศไทย¹ ป่าปญญัตติมีขึ้นเพื่อการปลูกป่าบนพื้นที่เสื่อมโทรม ส่วนป่าปญญัตติคุ้มครองมีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองป่าที่ยังมีสภาพป่าอยู่ ป่าทั้งสองแบบนี้ไม่อนุญาตให้ตัดไม้ยืนต้น นอกเสียจากว่าจะมีแผนการจัดการที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว นโยบายนี้จึงเน้นหนักทางป้องกันรักษาป่ามาก แม้ว่าจะไม่ได้ช่วยให้ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ป่า โดยถูกต้องตามกฎหมายได้เพิ่มขึ้น แต่กฎหมายช่วยให้มีป่าเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2531 ได้มีการนำเสนอแผนแม่บทป่าไม้สำหรับภาคป่าชุมชนขึ้น แผนนี้ระบุว่าทำให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลป่าเป็นหลักการพื้นฐานของนโยบายป่าไม้ของเนปาล ซึ่งได้ตระหนักเพิ่มขึ้นว่าระบบป่าชุมชนจำเป็นต้องมี “สารูปโยค” ซึ่งหมายถึงการใช้ป่าอย่างฉลาดด้วย ไม่ใช่เพียงแต่การป้องกันรักษาป่าเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2533 มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยทำให้มีการล้มล้างระบบปญญัตติและเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบป่าชุมชนโดยผ่านทางกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่มีมาแต่ดั้งเดิมหรือ “ตามธรรมชาติ” แทนที่ระบบการเข้าถึงป่าชุมชนแบบเก่าที่ผ่านหน่วยการเมืองการปกครอง มีการออกกฎหมายประกาศใช้โครงการระบบป่าชุมชนที่อิงกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งกลุ่มผู้ใช้ป่าได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นระดับที่ทำงานได้ผลในด้านการจัดการป่าชุมชนมากกว่าระบบปญญัตติ โดยปี พ.ศ. 2536 มีการออกกฎหมายป่าไม้ฉบับใหม่ [กฎหมายป่าไม้ศักราช 2049 (พ.ศ. 2536)]ทำให้โครงการระบบป่าชุมชนมีพื้นฐานรองรับทางกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2538 ก็มีการออกกฎกระทรวงสำหรับกฎหมายที่ออกเมื่อ พ.ศ. 2536 [กฎข้อบังคับป่าไม้ศักราช 2051(พ.ศ. 2538)]

1.1 สภาพทั่วไปของการจัดการป่าชุมชนในประเทศเนปาล

เนปาลมีพื้นที่ประมาณ 90 ล้านไร่ ร้อยละ 70 เป็นที่สูงและภูเขา พื้นที่เกษตร 18.7 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 21 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ประชากรประมาณ 21 ล้านคน แบ่งการปกครองเป็น 75 อำเภอ 4,000 หมู่บ้าน และ 36,000 กลุ่มบ้าน รายได้โดยเฉลี่ย 180 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี โดยรายได้หลักมาจากการเกษตร ถ้านับพื้นที่ป่าไม้นั้นมีประมาณ 35 ล้านไร่หรือร้อยละ 37.4 ของพื้นที่ทั้งประเทศโดยแบ่งเป็นป่าเอกชนและป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งในพื้นที่ป่าไม้แห่งชาตินั้นเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลประกาศว่ามีศักยภาพในการทำป่าชุมชนถึง 21.4 ล้านไร่หรือร้อยละ 61 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่ยังคงมีสภาพเป็นป่าธรรมชาติอยู่ 11.5 ล้านไร่ และเป็นพื้นที่

¹ ปญญัตติประกอบด้วยคุ่ม 9 คุ่ม และหมู่บ้านราวๆ 10-20 หมู่บ้าน มีคณะกรรมการผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้า ปญญัตติเลิกไปในพ.ศ. 2533 และมีคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (Village Development Council) ขึ้นมาแทน

ที่ที่เป็นป่าถูกทำลายแล้ว 9.7 ล้านไร่ ปัจจุบันได้ยกให้ชุมชนเป็นผู้จัดการป่าชุมชนแล้วประมาณ 2.2 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่เป้าหมาย โดยมีกลุ่มผู้ใช้ป่า 5,316 กลุ่มครัวเรือนได้รับประโยชน์โดยตรง 585,658 ครัวเรือน ในจำนวนนี้มีกลุ่มผู้ใช้ป่าชุมชน 76 กลุ่ม ที่สามารถสร้างรายได้จากป่าชุมชนได้ และจากภาพถ่ายดาวเทียมพบว่าป่าไม้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมดในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ได้มีการดำเนินการเรื่องป่าชุมชน

ตารางที่ 1: ข้อมูลทั่วไป²

พื้นที่	อำเภอ	ประชากร (ล้านคน)	พื้นที่เกษตร (ล้านไร่)	พื้นที่ป่า (ล้านไร่)	พื้นที่ป่าทั้งหมด (ล้านไร่)
ภูเขา	16	1.6	1.1	8.1	20.8
เนินเขา	39	9.5	6.2	18.2	37.9
ที่ราบ	20	10.0	11.4	8.7	31.3
รวม	75	21.1	18.7	35.0	90.0

การจัดการป่าชุมชนในประเทศเนปาลมีอยู่ 2 ลักษณะตามสภาพพื้นที่ คือ ป่าพื้นที่ราบ ซึ่งบางส่วนเป็นป่าอนุรักษ์ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ยังอุดมสมบูรณ์และป่าในเขตภูเขาและที่สูง ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ภายใต้กฎหมายป่าชุมชนโดยมีกฎกระทรวงรองรับแยกในแต่ละพื้นที่จากการดำเนินงานมา 10 ปี คือในช่วงตั้งแต่ ปี 2530-2540 ได้มอบป่าให้ชุมชนจัดการทั้งสิ้น 2.2 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นพื้นที่สูงและภูเขา 2.01 ล้านไร่ และเป็นป่าในที่ราบ 0.199 ล้านไร่

² รายงานการดำเนินงานเรื่อง ป่าชุมชนประเทศเนปาล. ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน – 6 ธันวาคม 2540. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541, หน้า 9.

ตารางที่ 2 : จำนวนป่าและพื้นที่ป่าที่มอบให้ชุมชนจัดการแล้ว³

ปี	จำนวนกลุ่ม ที่ดูแลป่า	พื้นที่มอบให้จัดการ ป่าชุมชนแล้ว (ไร่)	ครัวเรือน
2530/31	3	484.3	398
2531/32	34	3,148.3	2,732
2532/33	29	11,629.0	5,356
2533/34	54	11,832.5	5,189
2534/35	354	12,086.8	37,506
2535/36	634	21,797.1	73,303
2536/37	950	384,155.5	99,249
2537/38	1,390	597,885.6	141,159
2538/39	1,908	870,334.9	57,408
2539/40	NENE	NE	
รวม	5,356	2,199,962.1	585,658

ตารางที่ 3 : พื้นที่ป่าชุมชนจำแนกตามประเภทป่า⁴

	จำนวนกลุ่ม ที่ดูแลป่า	พื้นที่มอบให้จัดการ ป่าชุมชนแล้ว (ไร่)	ครัวเรือน
ที่ราบ	270	191,726.6	64,293
ภูเขาและที่สูง	5,086	2,006,415.5	521,365
รวม	5,356	2,199,962.1	585,658

³ รายงานการดำเนินงานเรื่อง. เรื่องเดียวกัน, ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน - 6 ธันวาคม 2540. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541, หน้า12.

⁴ รายงานการดำเนินงานเรื่อง. เรื่องเดียวกัน, ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน - 6 ธันวาคม 2540. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541, หน้า13.

1.2 การจัดการป่าชุมชน

1.2.1 จุดเริ่มต้นการจัดการป่าชุมชน

ตั้งแต่ปี 2500 ป่าในประเทศไทยเนปาลถูกทำลายลงอย่างมาก เนื่องจากชาวเนปาลมากกว่าร้อยละ 90 มีอาชีพที่ต้องพึ่งพิงของป่าเป็นส่วนใหญ่ จึงมีการทำลายป่าอย่างรุนแรง แนวความในเรื่องมอบป่าให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการดูแลรักษาและป้องกันป่าจึงได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2519 โดยได้มีการออกข้อบังคับสำหรับที่ป่าของหมู่บ้าน Panchayat โดยมอบให้อยู่ในการดูแลของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเทียบเท่ากับตำบลในประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่ป่าที่หมดสภาพแล้ว ซึ่งมีการกำหนดแผนการจัดการอย่างชัดเจนถึงการป้องกัน การจัดการปลูกใหม่ และการใช้ประโยชน์ตลอดจนการมอบเอกสารรับรองการจัดการป่าให้คณะกรรมการหมู่บ้าน แต่การดำเนินงานในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้ใช้ป่าไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการตั้งแต่ต้น จึงได้มีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน โดยให้ชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่เริ่มต้นและในป่าหลายๆ กิจกรรม เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้นในปีต่อๆ มา

1.2.2 มาตรการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

ในปี 2531 แผนแม่บทป่าไม้ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลฟินแลนด์และธนาคารพัฒนาเอเชียแล้วเสร็จ โดยมีแผนงานพัฒนาป่าโดยชุมชนเป็นแผนงานหนึ่งใน 6 แผนงาน ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการ 22 ปี ตั้งแต่ปี 2511-2533 ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยงบประมาณมากกว่าร้อยละ 60 มาจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รัฐบาลเนปาลจึงให้การสนับสนุนการดำเนินงานดังนี้

1) ออกกฎหมายป่าชุมชนปี 2536 ทำให้การดำเนินงานจัดการป่าโดยชุมชน มีกฎหมายรองรับ ซึ่งกฎหมายใหม่นี้จะมีความชัดเจนเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป้องกันและการใช้ประโยชน์จากป่า ดังนั้นจึงมีการรองรับกลุ่มผู้ใช้ป่า (Forest User Groups : FUGs) เป็นองค์กรชุมชนที่จัดการป่า มีหน้าที่ในการจัดการป่า มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการจัดการดูแลป่า รวมถึงการป้องกันการปลูกป่าใหม่และการใช้ประโยชน์ต่างๆ ตลอดจนการใช้เงินกองทุนป่าชุมชนเพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน โดยป่าไม้อำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรือเพิกถอนป่าชุมชนออกได้ หากพบว่าไม่ปฏิบัติตามแผนการจัดการ และมอบป่าชุมชนกลับคืนให้หากมีการแก้ไขความผิดพลาดกฎกระทรวงปี 2538 กรมป่าไม้ได้ออกกฎกระทรวงขึ้นมารองรับแนวทางการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชนของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ตั้งแต่ระดับกรมเขตอำเภอและภาคสนาม

2) วางแนวทางการจัดทำแผนการจัดการของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ เช่น การจัดทำแผนที่ แนวเขต วิธีการป้องกัน การปลูกป่าใหม่ การปลูกพืชเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ให้การช่วยเหลือกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ด้านวิชาการต่างๆ ตลอดจนการจัดการประชุมสัมมนา การอบรมเพื่อให้ความรู้ด้านต่างๆ ให้กับกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ และอนุญาตให้กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์มีกฎระเบียบที่จะดูแลรักษาป่าชุมชนตนเอง และสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกขั้นตอน ทั้งในเรื่องการเตรียมชุมชน การฝึกอบรมและการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้ กรมป่าไม้ให้ความสนใจกับข้าราชการในกรมป่าไม้ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนการจัดการป่าโดยชุมชน ซึ่งเปลี่ยนแปลงบทบาทไปจากเดิมมาก

1.3 ขั้นตอนการดำเนินงาน

ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดการป่าชุมชนในประเทศเนปาลนั้น ชุมชนสามารถขอจัดการได้ในทุกพื้นที่ของป่าไม้แห่งชาติ โดยประชาชนจะต้องอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น และสามารถเดินทางเข้าไปดูแลจัดการได้โดยง่าย ทั้งนี้การดำเนินการจะต้องอยู่ในรูปกลุ่มผู้ใช้ป่า (FUGs) ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับของกลุ่มเพื่อให้เกิดการพัฒนาอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ควบคู่กัน และต้องมีแผนการจัดการป่าชุมชน (Operation Plan) ซึ่งได้รับอนุมัติจากป่าไม้อำเภอแล้ว ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้ป่า สมาชิกกลุ่มนี้ ประกอบด้วยผู้ใช้ประโยชน์จากป่าจริงๆ การจัดตั้งกลุ่มนี้ในระยะแรกเจ้าหน้าที่ภาคสนามจะมีวิธีการแตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการประชุมประชาชนทั้งกลุ่มบ้านหรือหมู่บ้านเพื่อสอบถามว่าใครเป็นผู้ใช้ป่า และสอบถามถึงความแตกต่างของป่าไม้ในปัจจุบันและอดีต ปัญหาและความต้องการของกลุ่มและหาข้อตกลงร่วมกันให้ได้ตลอดจนสิ่งที่คาดหวังในการจัดการป่าชุมชน แล้วขอมติจากที่ประชุมในทุกๆ เรื่องตั้งแต่ข้อมูล ชื่อผู้ใช้ป่า มติในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้ป่า คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชน แล้วนำกลับมาขอความเห็นจากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้ป่าอีกครั้ง นอกจากนั้น กรรมการชุดนี้ยังได้จัดทำข้อบังคับของกลุ่มและต้องนำกลับมาขอความเห็นชอบจากสมาชิกกลุ่มเช่นเดียวกัน โดยรายละเอียดของข้อบังคับกลุ่มจะประกอบด้วย

- ชื่อของกลุ่มและที่อยู่
- วัตถุประสงค์ของกลุ่ม

- โท โก่อ้และตราขาย
- ชื่อสมาชิกและที่อยู่
- จำนวนครัวเรือน
- บทบาท ความรับผิดชอบและหน้าที่ของกลุ่ม
- การทำงานของกรรมการกลุ่ม
- มาตรการควบคุมและป้องกันป่า
- การจัดการกองทุนและการตรวจสอบ
- อื่นๆ

ปัจจุบันชุมชนมีการรวมกลุ่มกันเอง หรือได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อขอสมัครเข้าดำเนินการป่าชุมชนเป็นจำนวนมากการจัดทำแผนการจัดการ (Operation Plan) จะดำเนินงานโดยกลุ่มผู้ใช้ป่าโดยคำแนะนำของป่าไม้อำเภอหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และบางส่วนจะเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้และกรรมการกลุ่มผู้ใช้ป่า ซึ่งขั้นตอนการดำเนินงานนั้นจะต้องมีการสำรวจข้อมูลสถานภาพของชุมชนและป่า ซึ่งมีอยู่ดั้งเดิม เช่น ภูมิประเทศ โครงสร้างพื้นฐาน วัฒนธรรมท้องถิ่นที่ตั้ง ผลกระทบจากป่า พื้นที่ทุ่งหญ้า ตลอดจนกำหนดแนวเขตป่าชุมชน แล้วจัดทำแผนการจัดการ ซึ่งแผนนี้จะยืดหยุ่นปรับปรุงได้แต่ต้องมีความชัดเจนในเรื่องการจัดการ การใช้ประโยชน์ การป้องกัน การแบ่งความรับผิดชอบและการให้อำนาจและวิธีบริหารจัดการแก่กลุ่มผู้ใช้ป่า ซึ่งในแผนการจัดการจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

- รายละเอียดของป่า เช่น ชื่อ แนวเขต พื้นที่ประเภทป่าและสภาพป่า
- แผนที่
- วัตถุประสงค์
- การแบ่งป่าเป็นตอนๆ ซึ่งแนวเขตตอนอาจอาศัยพื้นที่ ความลาดชัน ชนิดดิน อายุของป่า ประเภทป่า ชนิดต้นไม้และการใช้ประโยชน์ตลอดจนสถานะพื้นตัวของป่า
- ระบบป้องกันป่า
- วิธีการบำรุงป่าไม้
- การปลูกใหม่ เรือนเพาะชำ กิจกรรมเพิ่มรายได้
- ศักยภาพในการปลูกป่า สมุนไพรและแผนการปลูก
- การแบ่งปันผลิตภัณฑ์จากป่าและการจัดการ
- ระบบการลงโทษ
- การจัดการเกี่ยวกับสัตว์ป่าและการอนุรักษ์

- อื่นๆ

โดยมีกิจกรรมที่ห้ามดังนี้ การถางป่าเพื่อการเกษตร การสร้างบ้านพักหรือที่อยู่อาศัย การกระทำใดๆ ที่ทำให้ดินพังทลาย การฆ่าสัตว์ป่าหวงห้าม การขนสึนแร่บางชนิดออกจากพื้นที่ ทั้งนี้ สิทธิในที่ดินยังคงเป็นของรัฐบาลการอนุมัติแผนการจัดการ กลุ่มผู้ใช้ป่าต้องเสนอแผนการจัดการ พร้อมทั้งระเบียบข้อบังคับของกลุ่มให้ป่าไม้อำเภอพิจารณา โดยป่าไม้อำเภอจะทำการตรวจสอบข้อมูลใหม่ทั้งหมด ซึ่งถ้าเห็นว่าจะต้องแก้ไข กลุ่มผู้ใช้ป่าจะต้องแก้ไขให้ถูกต้องจึงจะได้รับอนุมัติและมอบใบรับรองให้กลุ่มผู้ใช้ป่าการปฏิบัติตามแผนการจัดการ ระหว่างดำเนินงานตามแผนการจัดการกลุ่มผู้ใช้ป่ายังคงได้รับความช่วยเหลือด้านเทคนิคจากป่าไม้อำเภอ ตามแผนการจัดการที่เสนอไว้ หรือตามความต้องการที่เสนอไปที่ป่าไม้อำเภอ เช่นการฝึกอบรมด้านการจัดการป่าไม้ การปลูกบำรุงป่า เป็นต้น ขณะเดียวกันหากกลุ่มผู้ใช้ป่าไม่ดำเนินงานตามแผนการจัดการ ป่าไม้อำเภอสามารถเพิกถอนสิทธิการจัดการป่าชุมชนได้ และหากกลุ่มผู้ใช้ป่าได้ร้องขอเป็นผู้จัดการป่าใหม่และได้แก้ไขความผิดพลาดแล้ว ป่าไม้อำเภอก็จะอนุมัติแผนการจัดการใหม่

1.4 ป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์

พื้นที่อนุรักษ์ในอุทยานแห่งชาติ Annapurna เมือง Pokhara ยังมีชนเผ่าดั้งเดิมซึ่งมีวัฒนธรรมของตนเองอาศัยอยู่ในอุทยานมานานนับพันปี มีการจัดการโดยแบ่งพื้นที่อนุรักษ์เป็นโซนๆ ในอุทยานที่เป็นยอดภูเขาสูง 6,700 ม. และมีสัตว์ป่าที่หายากของโลก เช่น เสือคาเวหิมะ โซนดังกล่าวได้จัดเป็น Wilderness Zone มีการป้องกันอย่างเข้มงวด ห้ามคนอาศัยอยู่ มีการควบคุมการเข้าออก และการปีนเขาของนักท่องเที่ยว ถัดต่ำลงมาเป็นโซนป่าไม้ที่มีการป้องกันป่าและอนุญาตให้มีสัตว์เลี้ยงได้ในบางฤดูกาล และต่ำลงมาอีกก็เป็นป่าชุมชนสลับกับพื้นที่เกษตรของชาวบ้านรอบๆ หมู่บ้าน ทางโครงการยังได้ส่งเสริมพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยชุมชน บริเวณดังกล่าวเป็นเขตกันชน สนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน เป็น Intensive Use Zone ยังมีโครงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน จัดให้มีการฝึกอบรมที่จำเป็น

ในเขตกันชนซึ่งอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์มีการอนุญาตให้ชาวบ้านเข้าไปใช้ทรัพยากรป่าไม้ได้ เก็บหาไม้ฟืน และตัดต้นหญ้าในอุทยานในบางฤดู โดยเจ้าหน้าที่ออกบัตรให้ อุทยานมีโครงการช่วยเหลือชุมชนรอบอุทยาน โดยมอบเงินบางส่วนให้กรรมการของชุมชนจัดทำสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน ซึ่งยังมีหมู่บ้านที่อยู่ในอุทยานแห่งชาติอยู่ และอนุญาตให้ศาสนสถานที่ตั้งในเขตกันชนมาตั้งแต่โบราณกาลตัดไม้เพื่อใช้ในกิจการศาสนาได้ โดยยื่นคำขอและมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่เสียก่อน

1.5 งบประมาณดำเนินการป่าชุมชน

ซึ่งร้อยละ 40 มาจากรัฐบาลของเนปาล และร้อยละ 60 มาจากองค์กรระหว่างประเทศ 8 องค์กร โดยมีการแบ่งพื้นที่ดำเนินการและกิจกรรมกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนอีกเป็นจำนวนมากที่ให้การสนับสนุนการจัดการป่าชุมชนต่อกลุ่มผู้ใช้ป่าให้เป็นไปอย่างสมดุล

2. การจัดการป่าไม้ในประเทศฟิลิปปินส์

พื้นที่ของประเทศฟิลิปปินส์มีรวมกันราว 299,400 ตารางกิโลเมตร มีหมู่เกาะทั้งสิ้น 7,107 เกาะ ความยาว 966 กิโลเมตร ตั้งอยู่ทางใต้ของทวีปเอเชีย ทิศตะวันตกติดกับทะเลจีนใต้ ทิศตะวันออกติดกับมหาสมุทรแปซิฟิก ทิศใต้ติดกับทะเลชูลูและเซอร์เบีย ทิศเหนือติดกับช่องแคบบาชิ ประเทศฟิลิปปินส์มีเมืองมะนิลาเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการค้าของประเทศ

2.1 สภาพทั่วไปของป่าชุมชนประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ในอดีตเต็มไปด้วยทรัพยากรป่าไม้อันหนาที่บและมีผู้คนอาศัยอยู่น้อย ฟิลิปปินส์เคยมีพื้นที่ป่าไม้อยู่ราว 250,000 ตารางกิโลเมตร ประเทศฟิลิปปินส์ผลิตไม้ส่งออกได้ประมาณปีละ 6.20 ล้านตารางกิโลเมตร ความต้องการใช้ไม้ของประเทศมีปริมาณเพียง 2.2 ล้านตารางกิโลเมตร ปัจจุบันทรัพยากรป่าไม้ในสภาพหนาที่บยังคงเหลืออยู่แต่เฉพาะในชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล ไม่มีทางคมนาคมเข้าถึงได้เท่านั้น ในบริเวณที่พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายและในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพเสื่อมโทรมอยู่ในขณะนี้คนในชุมชนท้องถิ่นเองและกลุ่มคนงานจากนอกพื้นที่เข้าไปตั้งหลักฐานทำไร่ปลูกพืชลงบนพื้นดินดังกล่าวเต็มไปหมด ทำให้พื้นดินไม่มีอากาศพักฟื้นตัว นอกจากนั้นการทำไม้ การทำเหมืองแร่ รวมทั้งโครงการสร้างโรงไฟฟ้าของรัฐบาลก็ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศฟิลิปปินส์ลดลง⁵

2.2 การจัดการป่าชุมชน

สำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะป่าชุมชนนั้น ประเทศฟิลิปปินส์กระทำโดยกระจายอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งก็คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม

⁵ อำนวย คอวณิช. การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศ. ในความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมการป่าไม้ หน่วยที่ 8-15. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534, หน้า 566.

และทรัพยากรธรรมชาติได้กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่น คือ เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการจัด โครงการป่าชุมชน จัดการและควบคุมป่าซึ่งมีพื้นที่ไม่เกิน 50 ตารางกิโลเมตร จัดตั้งสวนเขตพื้นที่สีเขียวและ โครงการพัฒนาป่าไม้อื่นๆ ส่วนจังหวัดมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชุมชน

2.2.1. วิธีการในการจัดการและรักษาป่าชุมชน

ในประเทศฟิลิปปินส์ได้นำเอาหลักการจัดการทรัพยากรแบบยั่งยืนเข้ามาใช้ในการจัดการป่าชุมชนของประเทศ โดยการที่รัฐบาลฟิลิปปินส์มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบป้องกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบรรเทาความยากจนและความขาดแคลนจากทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมสังคมในชุมชนมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐจะจัดเกณฑ์คนเข้าไปในพื้นที่ป่าโดยตรง โดยมอบหมายให้คนเหล่านั้นมีภาระกิจที่จะต้องดูแลจัดการทรัพยากรป่าไม้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดหน้าที่วัตถุประสงค์ กฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้การจัดการป่าชุมชนเป็นไปตามหลักการจัดการทรัพยากรแบบยั่งยืน รัฐบาลฟิลิปปินส์พยายามที่จะให้ความช่วยเหลือตลอดเวลาในการที่จะพัฒนาเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่วางไว้

ในขณะนี้รัฐบาลหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะจัดทำโครงสร้างเกี่ยวกับการถือครองพื้นที่ป่า หรือผู้ที่ทำหน้าที่อยู่ในป่าเข้าสู่ระบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้หรือเป็นผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด โดยมีอำนาจในการตัดสินใจในการดูแลจัดการร่วมกับรัฐ ซึ่งจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีการวางแผน ระบบการจัดการ สมติฐานร่วมกับผู้ประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งต้องมีการวางหลักประกันในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ด้วย ชุมชนชนบทจะต้องได้รับการกระตุ้นให้ใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด และจะต้องได้รับการกระตุ้นให้มีการลงทุนหรือการสร้างงานเกิดขึ้นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในชุมชน การรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนที่ลงมือปฏิบัติสืบต่อกันมาของกลุ่มคนเหล่านั้นจะนำไปสู่เป้าหมายที่จะเป็นแนวคิดทางสังคมขององค์กรในสังคม หรือการปฏิบัติสืบต่อกันมาของคนหลายๆฝ่ายก็จะทำให้เกิดเป็นกฎระเบียบทางสิ่งแวดล้อม และทางเศรษฐกิจนอกเหนือจากจารีตประเพณี วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ก่อนแล้ว⁶

⁶ Royal Forest Department. *Proceedings of Regional Training on Community Forestry Development Techniques*. Printed by: Sang Mokol Offset Publisher Co.Ltd. October 1996, page 203.

2.2.2. มาตรการและนโยบายที่ใช้ในการจัดการป่าชุมชน⁷

โดยรัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์ได้วางมาตรการและนโยบายที่จะใช้ในการจัดการป่าชุมชน ดังนี้

- (1) ให้ความรู้และข้อมูลในการรณรงค์เกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงมือปฏิบัติ
- (2) องค์กรชุมชนท้องถิ่นและพัฒนาองค์กรท้องถิ่นจะต้องมียกระดับให้สูงขึ้นจากชุมชนท้องถิ่นที่เป็นอยู่เพื่อให้สามารถดูแลจัดการทรัพยากรป่าชุมชนได้
- (3) จัดทำเตรียมวิธีการที่จะจัดทำแผนงานในการจัดการป่าชุมชน โดยมีการจัดเตรียมเอกสาร การประสานงาน และสภาพแวดล้อมอย่างรัดกุม
- (4) มาตรการในการถือครองที่ดินหรือทรัพย์สิน โดยการผ่านขั้นตอนการลงนามในเอกสารถือครองที่ดินหรือทรัพย์สิน
- (5) ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้าง การปลูกต้นไม้การจัดการป่า และจัดทำบัญชี สถิติของทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงการเพิ่มจำนวนของสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามวัฏจักรและเพิ่มปริมาณให้มากขึ้น และอื่นๆ
- (6) การให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน รวมทั้งการพัฒนาให้ดีขึ้นให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ให้มีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ไปสู่การจัดการด้านอุตสาหกรรม การเงินและจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือ
- (7) ให้ความช่วยเหลือทางการตลาด โดยพัฒนาทางการตลาดและต่อเนื่องกับการเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือเป็นผู้ขายสินค้า
- (8) ให้ความช่วยเหลือทางด้านฝึกอบรม การพัฒนาทางด้านเทคนิค
- (9) ทำรายงานการวิจัยเพื่อศึกษาค้นคว้า
- (10) มีการตรวจสอบและประเมินผลอย่างเหมาะสม

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการป่าชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์นั้น รัฐบาลให้องค์กรชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนเป็นผู้เข้ามาจัดการดูแลรักษาป่า โดยให้อำนาจจัดการดูแลเป็นของชุมชน ส่วนอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเป็นของรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดการป่าชุมชนเป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายที่รัฐวางไว้ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มจำนวนทรัพยากรป่าไม้ให้มีความมากขึ้นด้วย

⁷ Royal Forest Department. เรื่องเดียวกัน, หน้า 204 .

3. การจัดการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อป่าไม้มาก นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของประวัติทางด้านป่าไม้ซึ่งนับเป็นทรัพยากรที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อชีวิตมนุษย์ เนื่องจากความจริงที่ว่า ป่าไม้ไม่เพียงแต่จะให้วัสดุคิบ เชื้อเพลิง และอาหารซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตมนุษย์แล้ว ป่ายังอำนวยประโยชน์และช่วยคุ้มครองชีวิตมนุษย์ด้วยหน้าที่ในการอนุรักษ์ดินน้ำ ป้องกันแผ่นดินถล่ม ฯลฯ

วัฒนธรรมของชาวญี่ปุ่น มีการพัฒนาอย่างใกล้ชิดกับไม้และป่าไม้ อาทิเช่น ประเพณีการสร้างสิ่งก่อสร้างด้วยไม้ เช่น วัด Horyu และการอนุรักษ์ไม้ Holly ที่ขึ้นอยู่รอบๆ วัดและศาลเจ้าต่างๆ วัฒนธรรมนี้นับเป็นวัฒนธรรมที่สืบทอดติดต่อกันมา จนกระทั่งเป็นลักษณะนิสัยของชาวญี่ปุ่นและชาวญี่ปุ่นได้เรียนรู้ถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ อย่างเหมาะสมมาช้านาน การส่งเสริม การรักษาและการบำรุงดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ระบุนไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายป่าไม้ ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานสำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีเนื้อที่ป่าไม้ทั้งหมด 24,752,384 เฮกตาร์ หรือประมาณ 67 เปอร์เซ็นต์ ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ ป่าไม้ที่มีอยู่นี้เป็นของ รัฐบาลกลาง 30 เปอร์เซ็นต์ จังหวัด 4 เปอร์เซ็นต์ ตำบลและเทศบาล 10 เปอร์เซ็นต์ ของเอกชนรวมทั้งวัดวาอารามต่างๆ 56 เปอร์เซ็นต์

3.1. พัฒนาการในการจัดการป่าของประเทศญี่ปุ่น

ในคริสต์ศตวรรษที่ 9 ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ป่าไม้ด้วยการเผาป่าและการตัดไม้เกินขอบเขต ทำให้ชาวญี่ปุ่นหวาดกลัวว่าจะเกิดการขาดแคลนไม้ จึงได้มีการปลูกต้นไม้กันอย่างขนานใหญ่แต่ป่าไม้ของญี่ปุ่นในสมัยลัทธิเจ้าขุนมูลนายก็ยังมีแต่โทรมกับทรุดตลอดมา เพราะป่าไม้ส่วนใหญ่ถือเป็นป่าที่สาธารณะ ซึ่งเจ้านายและขุนนางท้องถิ่นมีอำนาจจะดำเนินการอย่างไรก็ได้ตามใจชอบ ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการของโชกุน ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ได้มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดทางป่าไม้ไว้อย่างรุนแรงมาก บางทีถึงกับจับเอาผู้ลักลอบจุดไฟเผาป่าเสียทั้งเป็นเป็นต้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามจนถึงปัจจุบันไฟป่าได้เผาผลาญป่าไม้ในญี่ปุ่นถึงปีละ 12-13 ล้านไร่ หรือประมาณ 8-10 เปอร์เซ็นต์ของเนื้อที่ป่าทั้งหมด

นโยบายการป่าไม้ได้เริ่มเป็นรูปร่างขึ้นใน ค.ศ. 1867 คือสมัยเมจิ (Meiji) ภายหลังจากที่มีการยึดอำนาจจากโชกุนมาถวายคืนให้แก่พระเจ้าจักรพรรดิของญี่ปุ่น และมีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นใน

ค.ศ.1871 ซึ่งในตอนต้นๆ ก็ได้มีการพิจารณาสถิติต่างๆ ของผู้ใช้ประโยชน์ในป่า ที่เป็นประเพณี สืบต่อกันมา และการขายที่ดินป่าไม้ไปเพื่อการกสิกรรม อุตสาหกรรม ป่าไม้ของเอกชน ตลอดจน มอบป่าไม้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน

3.2. การจัดการป่าชุมชน

ในประเทศญี่ปุ่นชุมชนท้องถิ่นจะเป็นผู้มึกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าที่รัฐเป็นผู้จัดสรรและยกให้ ชุมชนนั้นๆ เป็นผู้ดูแล โดยการดูแลและจัดการป่าของชุมชนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามระเบียบ และกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายป่าไม้ในเรื่องของป่าของเอกชนหรือชุมชน ซึ่งการดูแลและจัดการป่าของชุมชนท้องถิ่นนั้นจะมีการจัดตั้งเป็นสมาคมขึ้นมาและถือว่าประชาชนในชุมชนเป็น สมาชิกของสมาคม

3.2.1. วิธีการในการจัดการและรักษาป่าชุมชน

จากสภาพการถือครองพื้นที่ที่น้อยกว่า 5 เฮกแตร์ ซึ่งมีผู้ร่วมถือครองทั้งสิ้นกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ จึงมีการจัดตั้งเป็นสมาคมผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ขึ้น หรือที่เรียกกันว่าป่าชุมชนนั่นเอง สมาคมนี้ไม่เพียงแต่ปฏิบัติงานด้านการป่าไม้โดยมีความเห็นชอบจากสมาคมเพียงอย่างเดียว แต่ยังมี การแนะนำด้านการจัดการป่าไม้ การซื้อขายผลผลิตไม้ในหมู่สมาชิกและการค้าขายวัตถุดิบและ อุปกรณ์ในงานด้านป่าไม้ด้วย

ปี 2538 ทางสมาคมได้ดำเนินการด้านการป่าไม้จนกระทั่งมีพื้นที่ปลูกป่าถึง 34 ล้านเฮกแตร์ มีการตัดสาขายาระยะในพื้นที่ 142 เฮกแตร์ มีการทำไม้ออกจากป่าของสมาคม 2,738,000 ลูกบาศก์เมตรคิดเป็น 76 เปอร์เซ็นต์ 66 เปอร์เซ็นต์ และ 15 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ป่าเอกชนทั้งหมดตามลำดับ

บทบาทของสมาคมทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการจัดการป่าไม้ในป่าที่ยังไม่มีผู้ถือครองเนื่องจากเจ้าของเดิมย้ายออก ใน 76 เปอร์เซ็นต์ของสมาคมผู้เป็นเจ้าของป่าได้มีการว่าจ้างคนงานป่าไม้ซึ่งนับเป็นการส่งเสริมงานทางด้านป่าไม้ในภูมิภาค รัฐบาลได้พยายามกระตุ้นให้มีการรวมกันของสมาคมขนาดเล็กเพื่อให้มีฐานในการจัดการที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในส่วนของของป่าหรือผลผลิตที่ไม่ใช่ไม้ คือผลผลิตจากป่าที่รวมถึงถ่านและผลผลิตอื่นๆ ที่ได้จากป่า ผลผลิตเหล่านี้นับเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของเจ้าของป่า โดยเฉพาะชุมชนผู้ถือครองพื้นที่ป่าขนาดเล็ก จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องส่งเสริมผลผลิตเหล่านี้ให้เป็นที่รู้จัก เพื่อเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาชนบทขึ้นในพื้นที่ภูเขา

รายได้จากของป่าคิดเป็น 30 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมดที่ชุมชนเจ้าของป่าจะได้รับ มูลค่าโดยรวมของของป่าในปี 2538 สูงถึง 341,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ทางสมาคมหรือชุมชนคงจะไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาป่าไม่ได้เพียงฝ่ายเดียว การสนับสนุนของรัฐบาลในระยะยาวและอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การดูแลรักษาป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง ซึ่งก็เป็นเหตุผลที่ทำให้ทางรัฐบาลจำเป็นต้องมีการสนับสนุนงานต่างๆ ของป่าไม้เอกชนและงานของสมาคมหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ซึ่งมีระบบเงินกู้เป็นโครงการสำคัญโครงการหนึ่งในการสนับสนุนนี้

ด้วยความตระหนักถึงความสำคัญของป่า จึงมีการส่งเสริมให้ประชาชนสนับสนุนการทำงานด้านป่าไม้ให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในรูปแบบของการร่วมทำงานด้านป่าไม้ หรือการเป็นผู้ให้ทุนสนับสนุน แนวทางในการสนับสนุนของประชาชนสามารถจำแนกออกได้ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ โดยการร่วมหุ้นส่วนปันผลกำไรในรูปแบบของการเป็นเจ้าของป่า
- (2) จัดตั้งเงินช่วยเหลือในรูปแบบกองทุนต่างๆ ให้กับการดำเนินงานปลูกสร้างสวนป่า เช่น เงินทุนป่าไม้เพื่อพื้นที่สีเขียวและการอนุรักษ์น้ำ
- (3) การมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครในงานด้านป่าไม้
- (4) การมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับทางป่าไม้ เช่น วันอภิปรายเกี่ยวกับต้นไม้และธรรมชาติ

3.2.2. มาตรการและนโยบายที่ใช้ในการจัดการป่าชุมชน

ในประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมายป่าไม้ มีการกำหนดแผนป่าไม้ขึ้นในระดับต่างๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ ระบบการวางแผนป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายพื้นฐานของนโยบายป่าไม้และงานด้านการป่าไม้ของรัฐ รวมถึงเพื่อให้มีผลผลิตป่าไม้เพียงพอต่อความต้องการทางอุปสงค์และอุปทานอย่างยั่งยืน และส่งเสริมคุณประโยชน์ของป่าไม้ นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังใช้เป็นแนวทางและกำหนดทิศทางเบื้องต้นให้แก่เจ้าของป่าเอกชนเพื่อให้มีการจัดการที่เหมาะสม

⁸ Mr.TOTANI, Gen . Forests and Forestry in Japan. สมาคม FAO ญี่ปุ่น. แปลเป็นไทยโดย นางสาวฉันทพ รุ่งเรือง, หน้า 2.

กฎหมายป่าไม้ฉบับแก้ไขล่าสุดในปีพ.ศ. 2534 ได้กำหนดระบบการวางแผนป่าไม้โดยมีระบบการจัดการพื้นที่แหล่งน้ำ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ระยะยาว 2 ประการ ตามที่คณะกรรมการบริหารงานป่าไม้ได้กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้

ระบบการวางแผนป่าไม้ในปัจจุบันประกอบไปด้วยแผนการต่างๆ ดังนี้⁹

(1) แผนการขยายพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ ระยะ 15 ปี ซึ่งกำหนดขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง โดยมีวัตถุประสงค์พื้นฐานในการจัดการป่าไม้ในพื้นที่แหล่งน้ำ 44 แห่ง

(2) ตามแผนการขยายพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ แผนการป่าไม้ระดับเขต ระยะ 5 ปี ได้กำหนดขึ้นในพื้นที่ 158 หน่วยในบริเวณพื้นที่แหล่งน้ำ โดยผู้ว่าการอำเภอเป็นผู้กำหนดแผนป่าไม้ระดับเขตสำหรับป่าไม้เอกชนและป่าสาธารณะ และป่าไม้เขตจะเป็นผู้กำหนดแผนป่าไม้ระดับชาติ ทั้ง 2 แผนงานมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) ในพื้นที่ที่มีป่าไม้ปกคลุมยาวนานกว่า 10 ปี จะมีการกำหนดแผนพัฒนาป่าไม้ระดับท้องถิ่นโดยทางเทศบาล แผนการนี้จะรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับคนงานป่าไม้ การนำเครื่องจักรกลทางป่าไม้เข้ามาใช้ในงานด้านป่าไม้ เช่นงานในด้านการปลูกสร้างสวนป่า การตัดสางขยายระยะ ฯลฯ

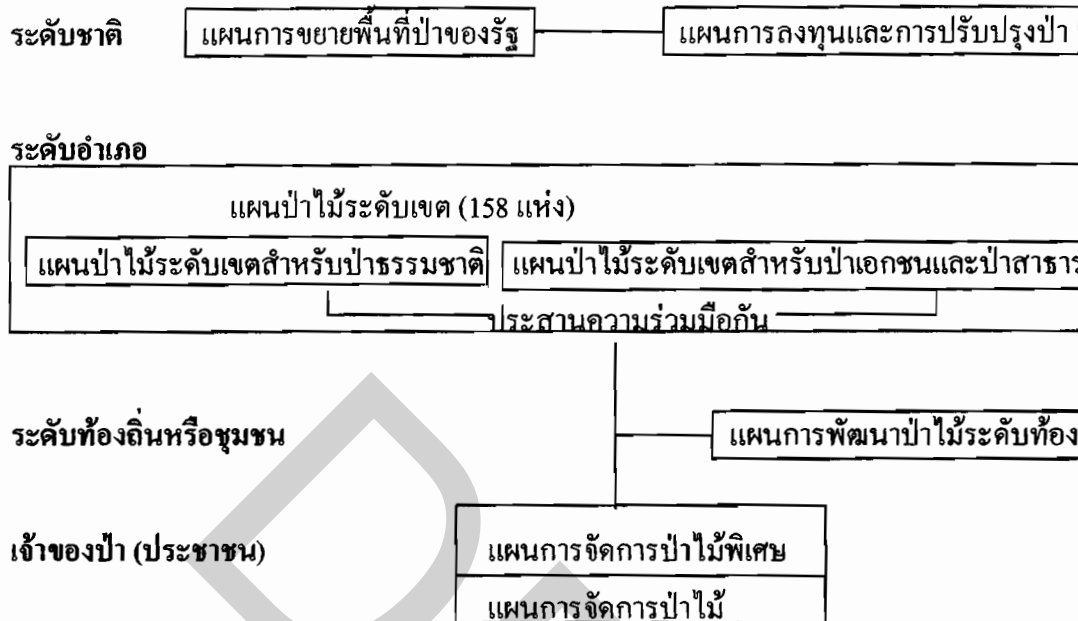
(4) สำหรับป่าของเอกชนหรือป่าของชุมชน มีแผนการจัดการป่าไม้ระยะ 5 ปีซึ่งกำหนดขึ้นในแผนป่าไม้ระดับเขตเพื่อกระตุ้นให้ชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของป่ามีการจัดทำแผนงานขึ้น โดยมีการกำหนดข้อปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้การสนับสนุนเจ้าของป่าเอกชนหรือป่าชุมชน เช่น การลดภาษีเงินได้จากการขายต่อ การลดดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล

(5) ในการจัดการป่าไม้หลายชั้นอายุและไม้ที่มีอายุการตัดฟันระยะยาว จำเป็นต้องระบุงานปฏิบัติงานด้านป่าไม้ ซึ่งควรจะกำหนดลงไปในการจัดการป่าไม้พิเศษ ระยะ 5 ปี

(6) รัฐมนตรีจะเป็นผู้อนุมัติแผนการลงทุนและการปรับปรุงป่าไม้ระยะ 5 ปี สำหรับการปลูกสร้างสวนป่าและการลงทุนสร้างถนนป่าไม้ เพื่อการดำเนินงานในแผนการขยายพื้นที่ป่าไม้

⁹ Mr.TOTANI, Gen .เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ระบบการวางแผนป่าไม้



จากการศึกษาการจัดการป่าชุมชนของต่างประเทศในบทที่ 4 นี้จะเห็นได้ว่า ทั้ง 3 ประเทศ ที่กล่าวมานี้ ล้วนแต่มีมาตรการทางกฎหมายโดยตรงที่ใช้ในการจัดการป่าชุมชน โดยเฉพาะในประเทศเนปาล ซึ่งมีกฎหมายป่าชุมชนใช้บังคับโดยเฉพาะ และในประเทศเหล่านี้ก็ยังมี การส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดำรงชีพด้วยการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างถูกต้องและ เหมาะสม จึงทำให้ประเทศเหล่านี้มีพื้นที่ป่าไม้ในปริมาณที่มากพอสมควรและมีแนวโน้มว่าจะเพิ่ม ขึ้นทุกๆปี อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐและชุมชนในท้องถิ่นในการที่จะช่วยกัน ปกป้องดูแลรักษาป่าให้คงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีสามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

บทวิเคราะห์กฎหมายป่าชุมชนของประเทศไทย

1. ความสำคัญของป่าชุมชนและกฎหมายป่าชุมชน

ความสำคัญของป่าชุมชน มิใช่เป็นเพียงการจัดการป่า หรือที่ดินในเขตป่าของชุมชนเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่สำคัญยิ่ง ที่ชุมชนท้องถิ่นได้สร้างสรรค์จิตสำนึกต่อการจัดการป่าเพื่อสังคม โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการป่า ทั้งที่เป็นทรัพยากรชีวภาพ อาหารและยา ตลอดจนรักษาต้นน้ำลำธารให้แก่สังคม ป่าชุมชนเป็นเรื่องของกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาของสังคมทั้งในด้านการอนุรักษ์ เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรัฐและสังคมจะต้องเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในทุกด้าน ทั้งนี้ เนื่องจากมีภัยคุกคามหลายด้านที่จะทำให้ศักยภาพของชุมชนอ่อนแอลง เช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีที่ทำลายทรัพยากรอย่างรุนแรง การรวมศูนย์อำนาจจัดการป่าของรัฐ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐ ปัญหาการรุกของทุนข้ามชาติในการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น ความไม่พร้อมของสถาบันวิชาการ ในการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนชุมชน

แนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการจัดการป่าก็คือ การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อรองรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่า การแก้ไขกฎหมายป่าไม้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การปฏิรูประบบป่าไม้ให้ตอบสนองศักยภาพชุมชนต่อฐานทรัพยากรชีวภาพในป่าชุมชน การกำหนดนโยบายและกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างกระบวนการทางสังคมดังกล่าว โดยทั้งนี้ในตัวร่างพระราชบัญญัติก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนในการจัดการป่า และการร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการป่า จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและสังคมอย่างชัดเจน โดยให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สนับสนุน กลั่นกรอง ตรวจสอบการจัดการป่าชุมชนหลายระดับ ทั้งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ คณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด และคณะกรรมการป่าชุมชนระดับพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด ก็ได้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่น องค์กรสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ นอกจากนี้ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้สิทธิชุมชนจัดการป่าชุมชนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนจัดการเพื่อเสนอต่อกรรมการระดับจังหวัด ทุก

3 ปี และเปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ทุกชั้นคอนซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการส่งเสริมชุมชนและสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

2. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของไทย

จากความสำเร็จในเรื่องของการจัดการป่าชุมชนส่งผลให้ต้องมีกฎหมายป่าชุมชนเพื่อมาตอบสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาถึงร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจัดสรรทรัพยากรป่าไม้โดยการบริหารจัดการทรัพยากร โดยชุมชนท้องถิ่น โดยให้รัฐเข้ามามีบทบาทน้อยที่สุดดังจะเห็นได้จากร่างกฎหมายป่าชุมชนที่เสนอโดยประชาชนมีเนื้อหาสาระสำคัญในการให้อำนาจประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างเต็มที่ แต่เมื่อร่างดังกล่าว เข้ามาในชั้นพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และชั้นพิจารณาของวุฒิสภากลับถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขในบางส่วน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในแต่ละชั้นการพิจารณานี้เองที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างทางความคิดและมุมมองของผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนแต่ละฝ่าย จนทำให้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้ ซึ่งจะวิเคราะห์ให้เห็นในส่วนที่แตกต่างต่อไปนี้

2.1 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่เสนอโดยประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่เสนอ โดยประชาชน มีเนื้อหาสาระสำคัญดังต่อไปนี้
หมวดที่ ๑ บททั่วไป เรื่องของการจัดตั้งป่าชุมชนไม่ได้ระบุให้ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน¹ เนื่องจากประสงค์ที่จะให้ชุมชนในท้องถิ่นดูแลจัดการป่าโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยให้ถือว่าป่าชุมชนเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนเฉพาะท้องถิ่นเท่านั้น

หมวดที่ ๒ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน โดยมีการกำหนดว่าจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนขึ้นมา เพื่อมาช่วยกันกำหนดแผนการในการร่วมกันจัดการป่าชุมชนว่าจะมีแผนในการจัดการป่าอย่างไร ซึ่งเป็นจัดการป่าชุมชนในระดับชาติ²

หมวดที่ ๓ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด เป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง³

¹ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอโดยประชาชน) มาตรา 4

² ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอโดยประชาชน) มาตรา 8-17

³ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอโดยประชาชน) มาตรา 19

หมวดที่ ๔ การจัดตั้งป่าชุมชน⁴ ซึ่งในหมวดนี้สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชน ที่พยายามชี้ให้เห็นว่าชุมชนในท้องถิ่นสามารถจัดการป่าชุมชนได้ไม่ว่าจะเป็นป่าประเภทไหนก็ตามแม้แต่ป่าอนุรักษ์ จึงได้ระบุให้สามารถจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้ด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดว่า บรรดา บท กฎหมาย และข้อบังคับอันใดซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ ให้ใช้กฎหมายนี้บังคับ⁵

หมวดที่ ๕ การจัดการป่าชุมชน ซึ่งในหมวดนี้ร่างที่เสนอโดยประชาชนได้ระบุถึงวิธีการการใช้สอย การเข้าทำประโยชน์ในป่า โดยมีการกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่านั้น ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นสามารถเข้าไปทำประโยชน์ได้เท่าที่บทบัญญัติกำหนดไว้ แต่ในหมวดนี้ไม่ได้กำหนดในเรื่องของแผนจัดการป่าชุมชน ว่าควรจะเป็นอย่างไร

หมวดที่ ๖ การควบคุมดูแลป่าชุมชน โดยร่างฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนสามารถเข้ามาสอดคล้องดูแลการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนี้ได้ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนเอาไว้ด้วย⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทในการควบคุมดูแลป่าชุมชนว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ผู้จัดการ

หมวดที่ ๗ การเพิกถอนป่าชุมชน ในหมวดนี้กำหนดว่าป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นมาอาจถูกเพิกถอนได้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข และป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน อาจมีการขอจัดตั้งใหม่อีกได้ เว้นแต่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ที่ไม่อาจขอจัดตั้งใหม่ได้ ซึ่งเป็นสภาพบังคับทางปกครองที่ให้อำนาจรัฐในการเพิกถอนป่าชุมชนได้ หากไม่ปฏิบัติ

หมวดที่ ๘ กองทุนป่าชุมชน ในหมวดนี้ได้กำหนดให้ตั้งกองทุนป่าชุมชนขึ้นมาเพื่อเป็นเงินหมุนเวียนที่ใช้สำหรับการจัดการป่าชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีการกำหนดส่วนประกอบของกองทุน การใช้จ่ายเงินกองทุน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน⁷

หมวดที่ ๙ บทกำหนดโทษ โดยได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ โดยการนำเอาโทษทางอาญามาใช้บังคับ

บทเฉพาะกาล เป็นการกำหนดเงื่อนไขของคณะกรรมการป่าชุมชน

⁴ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอ โดยประชาชน) มาตรา 20

⁵ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอ โดยประชาชน) มาตรา 3

⁶ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอ โดยประชาชน) มาตรา 45

⁷ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอ โดยประชาชน) มาตรา 46

⁸ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอ โดยประชาชน) มาตรา 55

⁹ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (เสนอ โดยประชาชน) มาตรา 56-60

2.2 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมวดที่ ๑ บททั่วไป เรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน ระบุไว้เหมือนกับร่างที่เสนอ โดยประชาชน

หมวดที่ ๒ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน เหมือนกับร่างที่เสนอ โดยประชาชน

หมวดที่ ๓ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้เหมือนกับ ร่างที่เสนอ โดยประชาชน

หมวดที่ ๔ การจัดตั้งป่าชุมชน กำหนดให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้ด้วย¹⁰ ซึ่งก็ บัญญัติไว้เหมือนกับร่างที่เสนอ โดยประชาชน

หมวดที่ ๕ การจัดการป่าชุมชน เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่า โดยไม่มีกรบัญญัติใน เรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเช่นในร่างที่เสนอ โดยประชาชน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าร่าง ที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำกัดอำนาจแก่ชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่าในอีก าระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องทำให้ชุมชนเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเต็มที่ แต่มีการระบุเพิ่มเติมจากร่าง ที่เสนอ โดยประชาชน ในเรื่องของแผนจัดการป่าชุมชน โดยให้แผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการ ป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้วให้ใช้บังคับได้เป็นเวลา ๓ ปี และให้มีการเสนอแผนก่อนแผนเดิม หมดยุ ไม่น้อยกว่า ๖ เดือน และในระหว่างที่แผนเดิมหมดยุ และแผนใหม่ที่เสนอ ไปยังไม่อนุมัติให้ ก็ใช้แผนเดิมไปก่อน¹¹

หมวดที่ ๖ การควบคุมดูแลป่าชุมชน กำหนดไว้เหมือนกับร่างที่เสนอ โดยประชาชน

หมวดที่ ๗ การเพิกถอนป่าชุมชน กำหนดไว้เหมือนกับร่างที่เสนอ โดยประชาชน

หมวดที่ ๘ กองทุนป่าชุมชน กำหนดให้มีกองทุนป่าชุมชนเหมือนร่างที่เสนอ โดยประชาชน แต่ในส่วนของประกอบของกองทุน ไม่ระบุถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินค่าสินไหมทดแทนจากผู้ กระทำผิดตามกฎหมายนี้อย่างเช่นในร่างที่เสนอ โดยประชาชน แต่มีการบัญญัติเพิ่มเติมให้กรมป่า ไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงิน กองทุนตามกฎหมายฉบับนี้¹² รวมถึงการกำหนดการใช้จ่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกอง ทุนไว้ด้วย อีกทั้งยังกำหนดให้มีการจัดทำบัญชีและตรวจสอบบัญชีของกองทุนด้วย¹³ ซึ่งในเรื่องของ การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชีร่างที่เสนอ โดยประชาชนไม่ได้บัญญัติไว้

¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 18

¹¹ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 28

¹² ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 53

¹³ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 57

หมวดที่ ๕ บทกำหนดโทษ ซึ่งในร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้เหมือนกับร่างที่เสนอโดยประชาชน

บทเฉพาะกาล ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขของคณะกรรมการป่าชุมชน เพียงแต่ระบุให้มีการจัดสรรงบประมาณของกรมป่าไม้จำนวนหนึ่งตามที่กรมป่าไม้กำหนดให้แก่กองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามความจำเป็นในระยะแรก¹⁴

2.3 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา

หมวดที่ ๑ บททั่วไป ระบุเรื่องของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์และสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน¹⁵ และห้ามไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์¹⁶ อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงจากร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หมวดที่ ๒ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน กำหนดหลักการเหมือนกับร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หมวดที่ ๓ คณะกรรมการป่าชุมชน มีการบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชน เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์มติการให้พ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน ซึ่งร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ระบุไว้¹⁷

หมวดที่ ๔ การจัดตั้งป่าชุมชน มีการกำหนดไม่ให้มีจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งในขณะที่ยังร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบุให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้

หมวดที่ ๕ การจัดการป่าชุมชน กำหนดไว้เหมือนกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นการจำกัดอำนาจของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่า

หมวดที่ ๖ การควบคุมดูแลป่าชุมชน กำหนดไว้เหมือนกับร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้หลักการเดียวกัน

หมวดที่ ๗ การเพิกถอนป่าชุมชน กำหนดไว้เหมือนกันแต่ในร่างฉบับนี้ห้ามไม่ให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ จึงไม่มีการกำหนดในเรื่องของการเพิกถอนป่าในเขตอนุรักษ์ไว้

¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 64

¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 5

¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 6

¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 17

หมวดที่ ๘ กองทุนป่าชุมชน กำหนดไว้เหมือนกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการระบุเพิ่มเติมคือให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใดๆ¹⁸ หลักการอื่นๆ จะเหมือนกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หมวดที่ ๙ บทกำหนดโทษ มีการบัญญัติเพิ่มเติมจากร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และบอกว่าการเมื่อผู้กระทำความผิดยินยอม ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และให้เงินค่าปรับตกเป็นทรัพย์สินส่วนกลางตามกฎหมายนี้¹⁹ อีกทั้งยังมีการกำหนดโทษจำคุกและปรับหนักขึ้นคือ จากจำคุกไม่เกินสามเดือนปรับไม่เกินห้าพันบาทเป็นจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท²⁰ อีกทั้งยังมีการนำเอาโทษริบมาไว้ในหมวดนี้ด้วย โดยกำหนดให้ทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด ให้ริบ ไม่ว่าจะผู้กระทำความผิดหรือไม่ และให้ไม้ ของป่าที่ศาลสั่งริบตกเป็นของกองทุน²¹ ซึ่งร่างฉบับนี้มีการเพิ่มเติมในรายละเอียดมากกว่าร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทเฉพาะกาล กำหนดในเรื่องของเงื่อนไขของคณะกรรมการป่าชุมชน รวมทั้งกระบวนการสรรหาคณะกรรมการป่าชุมชนด้วย²²

จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับ ผู้เขียนจึงขอนำเสนอในรูปแบบของตารางเปรียบเทียบเนื้อหาและหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

¹⁸ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 52

¹⁹ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 58

²⁰ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 59-62

²¹ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 62/1

²² ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา) มาตรา 62/2-65

ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
บทนิยามศัพท์	มาตรา ๓ กำหนดว่า บรรดา ปท ภูมิหาย และชื่อ บึงกับอัน ได้ซึ่งจัดหรือเข้ากับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แทน มาตรา ๔ มีการให้คำนิยามศัพท์ว่า “ชุมชนท้องถิ่น” “ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น” “องค์การบริหารส่วนตำบล” “สภาตำบล” “คณะกรรมการป่าชุมชน” “เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” มาตรา ๕ ให้นิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย	ไม่มีบัญญัติไว้ ไม่มีบัญญัติไว้	ไม่มีบัญญัติไว้ ไม่มีบัญญัติไว้
	มาตรา ๔ นิยามคำว่า “ของป่า” ให้รวมถึง ถ่านด้วยแต่ ไม่รวมถึง ไม้ไฟ สัตว์ครึ่งบก ครึ่งน้ำ แมลงรวมทั้งไข่ของแมลง รวมทั้ง ไข่ของแมลง	มาตรา ๓ ให้คํานิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน	บัญญัติไว้เหมือนกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
	มาตรา ๔ นิยามคำว่า “ของป่า” ให้รวมถึง ถ่านด้วยแต่ ไม่รวมถึง ไม้ไฟ สัตว์ครึ่งบก ครึ่งน้ำ แมลงรวมทั้งไข่ของแมลง รวมทั้ง ไข่ของแมลง	มาตรา ๓ นิยามคำว่า “ของป่า” บัญญัติไว้เหมือนกับร่างที่เสนอโดยประชาชน	มาตรา ๓ นิยามคำว่า “ของป่า” ไม่รวมถึงถ่านแต่ให้รวม ไม้ไฟ สัตว์ครึ่งบก ครึ่งน้ำ แมลงรวมทั้งไข่ของแมลง รวมทั้งดิน หิน กรวด และทราย ที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ด้วย
	มาตรา ๔ นิยามคำว่า “ทรัพย์สินส่วนกลาง” ไม่ระบุถึงที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูกในบริเวณเพื่อการใช้	มาตรา ๓ นิยามคำว่า “ทรัพย์สินส่วนกลาง” บัญญัติไว้เหมือนกับร่างที่เสนอโดยประชาชน	มาตรา ๓ นิยามคำว่า “ทรัพย์สินส่วนกลาง” เพิ่มเติมเป็นที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูกในบริเวณเพื่อการใช้สอย

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
หมวดที่ ๑ บททั่วไป	มาตรา ๖ เรื่องของวัตถุประสงค์การจัดป่าชุมชนไม่ให้ได้รับอนุญาตให้เป็นการสะสมที่ดินของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกันของประชาชน	มาตรา ๔ เรื่องวัตถุประสงค์บัญญัติไว้เหมือนกันทั้งเสนอโดยประชาชน	มาตรา ๕ ระบุถึงเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มเติมเป็นวรรคสองไว้ว่า ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์และสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน
หมวดที่ ๒ คณะกรรมการ นโยบายป่าชุมชน	มาตรา ๗ บอกว่าพื้นที่ที่มีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้วให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า	บัญญัติไว้เหมือนกันทั้งที่เสนอโดยประชาชน	มาตรา ๖ บอกว่า พื้นที่ป่าที่มีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้วให้คงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ
หมวดที่ ๓ คณะกรรมการ ป่าชุมชน ประจำจังหวัด	มาตรา ๑๖ เรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนจังหวัด ไม่ระบุเรื่องการพิจารณาอนุมัติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน	ไม่มีบัญญัติไว้	มาตรา ๑๗ บัญญัติเป็นข้อ (๔/๑) ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนว่า พิจารณาอนุมัติการให้พ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
หมวดที่ ๕ การจัดการป่าชุมชน	ไม่มีบัญญัติไว้	<p>ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๒๘ เพิ่มแผนการจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้วให้ใช้บังคับได้เป็นเวลา ๓ ปี</p> <p>วรรค ๒ ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนจัดการป่าชุมชนต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อนแผนจัดการป่าชุมชนเดิมโดยไม่น้อยกว่าหกเดือน เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแผนการจัดการป่าชุมชนแล้วให้นำมาใช้บังคับหลังจากวันที่แผนการจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลงหรือในวันที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดแล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>วรรค ๓ ใช้ระหว่งที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลง ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดยังไม่อนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่ให้นำแผนการจัดการป่าชุมชนเดิมมาใช้ต่องนกว่าจะมีการอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่</p>	บัญญัติไว้เหมือนกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
	<p>มาตรา ๑๖ ในป่าชุมชนที่กำหนดไว้เพื่อใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๑(๑) สมาชิกป่าชุมชนสามารถทำไม้เพื่อการใช้สอยในครัวเรือน หรือ ใช้เพื่อกิจการสาธารณะของสมาชิกป่าชุมชนได้ การทำไม้ในป่าชุมชนเป็นไปตามกฎของกระทรวง</p> <p>มาตรา ๑๗ บรรดาไม้และของป่าที่ได้จากป่าชุมชนที่ทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชนและแผนการจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎว่าด้วยป่าไม้ในการแปรรูปไม้ การมีไม้หรือของป่าในครอบครอง การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่และการผ่านคนป่าไม้ การเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ</p>	ไม่มีบัญญัติไว้	ไม่มีบัญญัติไว้
หมวดที่ ๖ การควบคุมดูแลป่าชุมชน	มาตรา ๓๘ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจทำนิติกรรมใดๆ กับผู้พันทรัพย์สินของป่าชุมชนและดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้	ไม่มีบัญญัติไว้	ไม่มีบัญญัติไว้

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
หมวดที่ ๗ การเพิกถอนป่าชุมชน	มาตรา ๕๕ ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน อาจมีการขอตั้งป่าชุมชนใหม่อีกก็ได้ เว้นแต่ป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์	บัญญัติไว้เหมือนกับร่างที่เสนอโดยประชาชน	มาตรา ๕๐ ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน อาจมีการขอตั้งป่าชุมชนใหม่อีกได้
หมวดที่ ๘ กองทุนป่าชุมชน	มาตรา ๕๖ เรื่องการจัดตั้ง “กองทุนป่าชุมชน” และกองทุนประกอบ ๑. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ๒. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ ๓. เงินค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำผิดความผิดตามกฎหมายนี้ ๔. ดอกและผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุน โดยไม่ต้องส่งเข้าครุภัณฑ์เป็นรายได้แผ่นดิน	มาตรา ๕๑ เป็นเรื่องการจัดตั้ง “กองทุนป่าชุมชน” มาตรา ๕๒ กองทุนประกอบด้วย ๑. เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค หรือที่ได้รับมาเพื่อดำเนินกิจการของกองทุน ๒. เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน ๓. ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน วรรค ๒ เงินกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ วรรค ๓ การรับเงิน การจ่ายเงิน การรักษาเงินและการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง วรรค ๔ ให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินทุนตามพรบ. นี้	มาตรา ๕๑ เหมือนของสภา มาตรา ๕๒ กองทุนประกอบด้วย ๑. เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค หรือที่ได้รับมาเพื่อดำเนินกิจการของกองทุนหรือสังหาริมทรัพย์ที่โอนมาจากป่าชุมชนแห่งอื่นที่ถูกเพิกถอน ๒. เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน ๒/๑.. ทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๖๒/๑ ๓. ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน วรรค ๒ เพิ่มจากเดิม คือ และได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใดๆ ๔. วรรค ๓ และวรรค ๔ เหมือนกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
<p>มาตรา ๕๘ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนมี ๕ ข้อดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. เสนอแนวทางการหักเกณฑ์ เงื่อนไข และ ลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ต่อคณะกรรมการ ๒. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขอจัดสรร ขอบเงินช่วยเหลือหรือของเงินอุดหนุนจากกองทุน ๓. พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ทั้งนี้ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการกำหนด ๔. พิจารณาอนุมัติคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามมาตรา ๕๗ ๕. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย <p>ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการทำบัญชี</p>	<p>มาตรา ๕๕ คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในการกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ๒. กำหนดแผนและระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนและวิธีการจัดสรรเงินกองทุน การขอเงินช่วยเหลือหรือของเงินอุดหนุนจากกองทุน ๓. พิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ การอุดหนุนหรือการการสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา ๕๗ ๔. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย ๕. แผนและระเบียบตาม(๒)เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแล้ว ใช้บังคับได้ 	<p>บัญญัติไว้เหมือนร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p>	
		<p>มาตรา ๕๗ บอกว่าการจัดการจัดทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชีของกองทุนให้เป็นที่โปร่งใสไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด</p>	<p>บัญญัติไว้เหมือนกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p>

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน ไม่มีบัญญัติไว้	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีบัญญัติไว้	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
หมวดที่ ๕ บทกำหนดโทษ	มาตรา ๖๔ ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ วรรค ๒ ถ้าการกระทำดังกล่าวในวรรคหนึ่งได้ กระทำในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ป่าชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน สามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ไม่มีบัญญัติไว้	มาตรา ๕๘/๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเกี่ยวกับจัดการ ป่าชุมชน ตามมาตรา ๒๗(๒) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพัน วรรค ๒ ความผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้กระทำความผิด ขินยอมให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจ เปรียบเทียบได้ วรรค ๓ เงินค่าปรับตามวรรคหนึ่งให้ตกเป็นทรัพย์สิน ส่วนกลางตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖๒ ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรือ อยู่อาศัยในที่ดินกันสร้างแผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหา ของป่า พุดหาแร่ ลำต้นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำความผิดของการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๗/๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
<p>บทเฉพาะกาล</p> <p>มาตรา ๖๕ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกมิให้นำทบบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสองมาใช้บังคับและให้ดำเนินการเสร็จภายใน ๕0 วัน</p> <p>มาตรา ๖๖ ในกรณีที่เกิดคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่มีคณะกรรมการผู้แทนป่าชุมชน ให้ผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่จัดการป่าชุมชนละหนึ่งคน มาขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยกกฎหมายมีผลบังคับใช้ และให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นที่มิขึ้นทะเบียนคัดเลือกกันเองให้เลือกจำนวนสี่คนและเสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในระเบียบ</p> <p>มาตรา ๖๗ ให้มีการตรากฎกระทรวง และออกระเบียบภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>	<p>มาตรา ๖๓ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกมิให้นำทบบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสองมาใช้บังคับและให้ดำเนินการเสร็จภายใน ๕๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p> <p>มาตรา ๖๔ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมป่าไม้จัดสรรงบประมาณของกรมป่าไม้จำนวนหนึ่งตามที่กรมป่าไม้กำหนดให้ก่อนเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามความจำเป็นในวาระแรก</p>	<p>มาตรา ๖๒/๒ การแต่งตั้งกรรมการสรรหาในวาระเริ่มแรก มิให้นำทบบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสามมาใช้บังคับและให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p> <p>วรรค ๒ การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในวาระเริ่มแรก มิให้นำทบบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสองมาใช้บังคับ และให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งบุคคลที่มีพฤติกรรมที่เกี่วข้องต่อการดูแลรักษาป่ามาก่อน ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันวาระเริ่มแรก มิให้นำทบบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสองมาใช้บังคับ และให้มีระยะเวลาในการคัดเลือกตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และให้ดำเนินการให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p> <p>วรรค ๓ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นกรรมการ โยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรก มิให้นำทบบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับ และให้รัฐมนตรีทำการเสนอชื่อ บุคคลที่มีพฤติกรรมที่เกี่วข้องต่อการดูแลรักษาป่ามาก่อนให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง</p>	

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่เสนอโดยประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา
			<p>มาตรา ๖๓/๑ การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกที่จังหวัดนั้นยังไม่มียป่าชุมชน มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคสามมาใช้บังคับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว</p> <p>มาตรา ๖๔ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการป่าชุมชน ให้รัฐบาลจัดงบประมาณอุดหนุนแก่องค์งทูนในวาระเริ่มแรกเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามความจำเป็น</p> <p>มาตรา ๖๕ ให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>

3. วิเคราะห์รูปแบบและหลักการในการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชน

จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในข้อ 2.1,2.2,2.3 เปรียบเทียบกันทั้ง 3 ฉบับ เราจะเห็นถึงวิวัฒนาการของกฎหมายป่าชุมชนที่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาเรื่อยๆ ตั้งแต่ร่างที่เสนอโดยประชาชน มาถึงร่างที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสุดท้ายคือร่างที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรายละเอียดความแตกต่างของร่างทั้ง 3 ฉบับปรากฏตามตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่นำเสนอในข้อ 2 ของบทนี้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับก็ยังมีส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือรูปแบบและหลักการสำคัญๆ ที่ยังคงคงไว้ในกฎหมายป่าชุมชน ดังนี้

3.1 คณะกรรมการป่าชุมชน

จากการศึกษาถึงแนวคิดและการจัดการเรื่องป่าชุมชนในบทที่ 2 และบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการจัดการป่าชุมชนแต่เดิมนั้นจะต้องมีตัวแทนชุมชนหรือผู้นำชาวบ้านที่เป็นผู้คอยดูแลและตรวจสอบการจัดการป่าชุมชนภายในชุมชนนั้นๆ ซึ่งส่งผลให้การบัญญัติกฎหมายป่าชุมชนจำเป็นจะต้องมีเรื่องของคณะกรรมการป่าชุมชนบัญญัติไว้ โดยในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับได้บัญญัติในเรื่องของคณะกรรมการป่าชุมชนไว้ในหมวดที่ 2 อันมีหลักการที่เหมือนกันคือการมุ่งเน้นถึงการจัดตั้งคณะกรรมการว่าจะต้องประกอบด้วยใครบ้าง คุณสมบัติของคณะกรรมการ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อให้การจัดการป่าชุมชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด

3.2 ประเภทของป่าที่เป็นไปตามระบบการจัดการป่าชุมชน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฉบับที่สภาผู้แทนรับรองเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2544 และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณานั้น ได้ให้นิยามของคำว่า“ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ด้วยการให้คำนิยามที่กว้างขวางเช่นนี้ จึงส่งผลให้พื้นที่ป่าทุกแห่ง แม้จะมีชุมชนตั้งรกรากถิ่นฐาน ทั้งที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกินในเขตป่า แต่ไม่มีเอกสารสิทธิก็ต้องตกอยู่ในพื้นที่ป่าไปโดยปริยาย ทำให้ชุมชนกลายเป็นผู้บุกรุกป่าไป และการนิยามเช่นนี้ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าป่าที่จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้เป็นป่าที่มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งรวมถึงคำนิยามว่า “ของป่า” คืออะไรด้วย และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้ยังให้ความหมายของคำว่า“ป่าชุมชน”

หมายถึง ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีสาระโดยย่อ ดังนี้

ชุมชนที่มีความประสงค์จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในท้องถิ่นนั้น ต้องให้บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์จำนวน 50 คนขึ้นไป แต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยคำขอหรือเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชนต้องประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งป่าชุมชน, รายชื่อและประวัติของผู้จัดตั้งป่าชุมชน, ความเป็นมาของชุมชนโดยสังเขป, แผนการจัดการป่าชุมชนที่แสดงให้เห็นถึงการอนุรักษ์ ใช้น้อย และจัดการป่าอย่างยั่งยืน โดยในพื้นที่ป่าชุมชนนั้น ต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์หรือการใช้น้อยป่าชุมชนไว้ด้วย

กรณีการขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งหมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอื่นๆ ที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมที่สมควรแก่การอนุรักษ์ตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงนั้น สามารถทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน

หลังจากที่ชุมชนยื่นเรื่องขอจัดตั้งป่าชุมชน คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนจะร่วมพิจารณาและลงมติว่าจะให้ชุมชนนั้นจัดตั้งป่าชุมชนได้หรือไม่เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้ยื่นเสนอไว้และหากชุมชนใดไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ตั้งไว้ ซึ่งอาจทำให้ป่าไม่ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการป่าชุมชนก็มีสิทธิ์ที่จะคัดค้านหรือเพิกถอนพื้นที่ป่าชุมชนนั้นได้

ต่อเนื้อหาสาระในร่างพระราชบัญญัตินี้ยังมีข้อบกพร่องสองสามประเด็นที่ควรต้องแก้ไข ดังนี้

(1) ความหมายของคำว่า “ป่าชุมชน” ตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ ไม่ได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจนว่า “ป่าชุมชน” คือการจัดการป่าผืนหนึ่งโดยชุมชนโดยไม่รวมที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน การไม่ระบุให้ชัดเจนเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ที่ว่า ในป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์หรือการใช้น้อยให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน ซึ่งตรงนี้ไม่ได้บอกว่า “ใช้น้อย” หมายความว่าอย่างไร ใช้อะไรได้บ้าง การเขียนทิ้งไว้แบบนี้เท่ากับว่ามีสารพัดวิธีที่จะใช้น้อย ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้กลายเป็นพระราชบัญญัติที่รองรับการบุกเบิกป่าไป เช่น หากป่าทุ่งใหญ่นเรศวรมีป่าชุมชนบริเวณที่กำหนดเป็นพื้นที่ใช้น้อยก็สามารถจะเอามาใช้ทำอะไรก็ได้ ใช้เป็นรีสอร์ตก็ได้ ใช้สร้างสวนป่าก็ได้ ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทำไร่ก็ได้ อย่างนั้นหรือ

(2) การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ เดิมทีพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ว่าชุมชนที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์นั้นทำได้เฉพาะชุมชนที่รวมตัวกันจัดตั้งป่าชุมชนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ มาก่อนที่พระราชบัญญัติป่าชุมชนจะประกาศใช้ 5 ปี แต่แก้กันไปแก้กันมาก็กลายมาเป็น ก่อนวันขอจัดตั้ง 5 ปี เช่น ถ้าชุมชนที่อยู่รอบป่าทุ่งใหญ่นเรศวร อยากเข้ามาจัดการป่า ก็เริ่มแสดงพฤติกรรมอนุรักษ์ป่าในปี 2545 พอปี 2550 ก็ขอจัดตั้งป่าชุมชนในป่าทุ่งใหญ่นเรศวรได้ แสดงว่าการขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนนั้นจะขอได้เรื่อยๆ

การเปลี่ยนข้อความครั้งนี้ทำให้หลักการเดิมที่ว่า ควรสนับสนุนให้ชุมชนดั้งเดิมที่มีพฤติกรรม มีวัฒนธรรมประเพณีที่รักษาป่า สามารถขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้กลายมาเป็นว่าชุมชนใดๆ ก็สามารถขอจัดตั้งได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ ในอนาคตป่าอนุรักษ์จะค่อยๆ ร่อยหรอลงทุกทีเพราะใครๆ ก็อยากเข้ามาขอจัดการป่าแล้วป่าอนุรักษ์ผืนใหญ่จะถูกแบ่งถูกซอยไปเป็นป่าชุมชนผืนเล็กผืนน้อย ซึ่งความจริงแล้วตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น ไม่ควรให้มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยเหตุผลหนึ่งก็คือ การใช้ประโยชน์จากป่าอนุรักษ์ไม่ควรใช้โดยตรง ซึ่งหมายถึงไม่ควรเข้าไปเก็บของป่า ทำไม้ หรืออื่นใด แต่ควรใช้ประโยชน์โดยอ้อม เช่น ให้เป็นคั่นน้ำลำธารเพื่อที่คนทั้งคั่นน้ำและปลายน้ำจะสามารถใช้ประโยชน์จากน้ำที่เกิดจากผืนป่านั้นได้อย่างยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาผู้เขียนมีความเห็นว่า ป่าชุมชนที่อยู่ภายในป่าอนุรักษ์ได้นั้นจะต้องเป็นป่าชุมชนดั้งเดิมที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการอนุรักษ์จริงๆ เท่านั้น เช่น พวกชาวเขาเผ่าต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์มาเป็นเวลานานแล้ว

(3) ป่าอนุรักษ์ซึ่งเป็นป่าผืนใหญ่นั้นเป็นที่อยู่ของสัตว์ป่า หากมีการกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์บางส่วนให้เป็นป่าชุมชน ก็เป็นไปได้ที่พื้นที่นั้นจะทับซ้อนกับพื้นที่หากินของสัตว์ป่า ซึ่งจะทำให้สัตว์ป่าหนีกระเจิดกระเจิงเมื่อเห็นชาวบ้าน อันจะเป็นการส่งผลให้สัตว์ป่าเหล่านี้ไม่สามารถอยู่รอดได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจัดตั้งป่าชุมชนในที่ดินสาธารณะ ป่าสงวนแห่งชาติ และที่อื่นๆ ที่ไม่ใช่เขตป่าอนุรักษ์และไม่เห็นด้วยถ้าจะเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ไม่ใช่ชุมชนดั้งเดิมที่ซึ่งมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการอนุรักษ์จริงๆ เข้าไปจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์

จากการศึกษาพบว่าร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับพยายามที่จะทำการจัดสรรหรือจัดประเภทของป่าว่า ป่าประเภทไหนบ้างที่จะสามารถจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดของผู้ร่างกฎหมายที่พยายามชี้ให้เห็นถึงประเภทของป่าและศักยภาพในการจัดการของชุมชนว่าจะสามารถจัดป่าประเภทไหนให้เป็นป่าชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับจะมีการบัญญัติประเภทป่าว่า ป่าประเภทไหนที่จัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้บ้างก็ตาม แต่ก็ยังมีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่ไม่เห็น

ด้วยการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ ในขณะที่ร่างที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างก็มีความเห็นว่ามี การจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้ด้วย

ซึ่งประเด็นในเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญที่เป็นความแตกต่างทางด้านความคิด โดยหลักการแล้วกฎหมายป่าชุมชนจะต้องมีการจัดประเภทของป่าที่จะจัดตั้งเป็นป่าชุมชนไว้อย่างชัดเจน

ท่านอาจารย์อานันท์ กาญจนพันธุ์ได้แสดงความเห็นว่า กฎหมายป่าชุมชนถือเป็นกฎหมายป่าอนุรักษ์ ไม่ได้ต่างไปจากกฎหมายอุทยานแห่งชาติ หรือกฎหมายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือกฎหมายป่าชุมชนไม่ใช่กฎหมายใช้ไม้จากป่า ไม่ใช่กฎหมายการผลิต แต่กฎหมายป่าชุมชนเป็นกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่า ที่ชุมชน หน่วยงานราชการ และสังคมมีส่วนร่วม โดยบอกว่ากฎหมายป่าชุมชนถือเป็นกฎหมายป่าอนุรักษ์ก็จริง แต่อนุญาตให้ผู้จัดการป่าเหล่านั้นสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้ ซึ่งถือเป็นการยกเว้นข้อกำหนดในกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เพราะกฎหมายอุทยานแห่งชาติกฎหมายรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะไม่อนุญาตให้มีการตัดไม้เพื่อใช้ประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น แต่กฎหมายป่าชุมชนยกเว้นข้อกำหนดนี้ ในกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ มีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อการดำรงชีวิต แต่อย่างไรก็ตามหากมีการให้จัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ก็จะต้องมีการสร้างเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์จากป่าอนุรักษ์ที่เหมาะสมของชุมชนแต่ละท้องถิ่น²³

ในส่วนตัวของผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้เฉพาะชุมชนดั้งเดิมเท่านั้น เหตุผลประการแรกก็คือ หากถือว่าป่าชุมชนเป็นป่าอนุรักษ์ ก็ไม่น่าจะแปลกที่จะให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ เหตุผลประการที่สองก็คือ ประชาชนในชุมชนดั้งเดิมอาศัยอยู่ในป่ามาก่อนมีการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเมื่อมีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ก็ไปทับซ้อนกับป่าที่ประชาชนอาศัยอยู่ทำให้ประชาชนที่อยู่ในป่าเหล่านี้ต้องกลายเป็นผู้นุกรุกป่า ดังนั้นหากให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ก็จะแก้ปัญหาคนนุกรุกป่าในส่วนนี้ลงไปได้ในระดับหนึ่ง ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เสนอโดยประชาชนและร่างที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ในเงื่อนไขที่เหมาะสม

3.3 กระบวนการในการจัดตั้งป่าชุมชน

จากแนวคิดเรื่องการจัดการป่าชุมชนจนมาถึงร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับ จะเห็นได้ว่าในการจัดตั้งป่าชุมชนจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนที่สอดคล้องและเหมาะสมกับป่าชุมชนในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ป่าชุมชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นป่าชุมชนที่มีศักยภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายมากที่สุด ซึ่งนอกจากกระบวนการจัดตั้งแล้วยังรวมไปถึงการเพิกถอนป่าชุมชนด้วย โดยร่าง

²³ สัมภาษณ์ ท่านอาจารย์อานันท์ กาญจนพันธุ์, อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ ภาควิชาสังคมวิทยา มนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อัดสำเนา 18 กรกฎาคม 2546.

ทั้ง 3 ฉบับต่างก็มีความเห็นที่ตรงกันว่า ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนไปแล้วสามารถที่จะขอจัดตั้งใหม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการให้โอกาสแก่ชุมชนในท้องถิ่นนั้นที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนได้อีกครั้ง

ดังนั้นกระบวนการและขั้นตอนในการจัดตั้งป่าชุมชน จึงเป็นหลักการที่สำคัญอีกหลักการหนึ่งที่จะต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการป่าชุมชนที่สำคัญก็คือ ควรจะประกอบด้วยใครบ้าง และประเด็นปลีกย่อยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ คุณสมบัติของผู้ริเริ่มก่อตั้งและกระบวนการในการจัดตั้งป่าชุมชน ผู้ริเริ่มในการก่อตั้งป่าชุมชนควรมีคุณสมบัติอย่างไร และกระบวนการในการพิสูจน์หรือยืนยันถึงความสามารถในการจัดการอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะที่ได้ดำเนินการมาควรจะมีกำหนดเวลานานเพียงใด ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้มีได้กำหนดเอาไว้ชัดเจน

3.4 การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

การใช้ประโยชน์จากป่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในป่าเป็นอย่างมาก เพราะคนที่อาศัยอยู่ในป่า ย่อมจะต้องมีการใช้สอย หาประโยชน์จากป่าอย่างแน่นอนเพื่อนำมาดำรงชีพ ดังนั้นหากมีกฎหมายป่าชุมชนออกมาบังคับใช้ เนื้อหาสาระของกฎหมายป่าชุมชนจะต้องบัญญัติเรื่องการใช้ประโยชน์จากป่าไว้อย่างแน่นอน เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ให้ประโยชน์กับมนุษย์อย่างมหาศาล ฉะนั้นหากมนุษย์ใช้ทรัพยากรจากป่าอย่างไม่หยุดยั้ง ก็จะทำให้ทรัพยากรเหล่านี้ลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด

ดังนั้นจากการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่าในมุมมองที่แตกต่างกัน อย่างในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เสนอ โดยประชาชน เป็นร่างที่ให้อำนาจและบทบาทแก่ชุมชนในท้องถิ่นในการจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าได้อย่างเต็มที่ แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่เข้มงวดกว่าร่างที่เสนอโดยประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทุกฉบับต่างก็ยอมรับและแสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าได้ แต่การใช้ประโยชน์จากป่านั้นจะสามารถใช้ได้มากน้อยเพียงใดนั้นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนแต่ละฉบับก็จะบัญญัติไว้แตกต่างกันออกไป โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะมีการกำหนดขอบเขตของการใช้ประโยชน์จากป่าที่เข้มงวดและเหมาะสม ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา

3.5 กองทุนป่าชุมชน

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องมียุติวิไว้ในกฎหมายป่าชุมชนก็คือ การจัดตั้งกองทุนป่าชุมชน โดยจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนป่าชุมชนขึ้นมา เพื่อเป็นการช่วยเหลือและเป็นเงินทุนหมุนเวียนในชุมชนท้องถิ่นนั้นให้สามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งทำให้ประชาชนในชุมชนมีรายได้และเป็นการสร้างงานให้แก่ชุมชน โดยในเรื่องของกองทุนป่าชุมชนนั้นยังมีปัญหาว่า แหล่งเงินทุนจะมาจากที่ใด และใครเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการ ซึ่งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนนั้นไม่สามารถที่จะจัดเก็บรายได้และรายจ่ายได้ จึงทำให้ไม่มีความมั่นคงในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยจะต้องพึ่งงบประมาณรายได้จากส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะวางมาตรการหรือสร้างเงื่อนไขในการจัดเก็บรายได้และรายจ่ายให้เป็นระบบ

ในเรื่องของส่วนประกอบของกองทุนว่าจะประกอบด้วยอะไรบ้างนั้น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับก็ได้บัญญัติไว้แตกต่างกันออกไป แต่ก็ยังคงส่วนประกอบหลักๆไว้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการป่าชุมชนของต่างประเทศในบทที่ 4 เราจะเห็นได้ว่าในประเทศเนปาลก็มีการกำหนดในเรื่องของกองทุนไว้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น จากการศึกษา และวิเคราะห์ในบทนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจะมีวิวัฒนาการหรือถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการและสาระสำคัญอันเป็นแนวทางที่เป็นสิ่งจำเป็นที่กฎหมายป่าชุมชนจะต้องมีไว้โดยตลอด แม้หลักการ ในบางเรื่องจะมีความเห็นและเหตุผลที่แตกต่างกันออกไปก็ตาม ซึ่งความเห็นและเหตุผลที่แตกต่างกันนี้เองที่เป็นจุดที่ทำให้กฎหมายป่าชุมชนยังไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้

ท่านอาจารย์อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายป่าชุมชน คือ การนำเสนอการจัดการแนวใหม่ ที่เป็นหลักการจัดการเชิงซ้อน คือให้หลายฝ่ายมาร่วมกันในการจัดการป่า โดยมีทั้งฝ่ายชุมชนซึ่งจะมีอำนาจในการจัดการ ฝ่ายภาครัฐที่แต่เดิมมีสิทธิในความเป็นเจ้าของป่าอยู่ และฝ่ายประชาชนที่อยู่ภายนอกเช่น องค์กรเอกชน เอ็นจีโอ นักวิชาการต่างๆ เป็นผู้เข้าร่วมตรวจสอบการบัญญัติกฎหมายจึงต้องมีข้อกำหนด เงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการจัดการป่า ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กฎหมายป่าชุมชนยังไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้ เพราะยังคิดไม่ออกว่าจะสร้างเงื่อนไขอย่างไรที่มีความเหมาะสมกับทุกๆฝ่ายที่เกี่ยวข้อง²⁴

แต่ในส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่าการมีบทบัญญัติหรือแม่บทในการจัดการป่าชุมชนที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะเป็นจุดเริ่มต้นของการนำไปสู่การวางรากฐานหรือการสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมได้ โดย

²⁴ สัมภาษณ์ ท่านอาจารย์อานันท์ กาญจนพันธุ์, อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ ภาควิชาสังคมวิทยา มนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อัดสำเนา 18 กรกฎาคม 2546.

เป็นการนำเอาแนวปฏิบัติ จารีตประเพณีและวัฒนธรรมที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาจัดสรรให้เป็นระบบ
ระเบียบ โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไปในแนวทางเดียวกัน ก็จะทำให้กฎหมายป่าชุมชนเป็น
กฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริง

D
P
U

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากอดีตความเป็นมาของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างป่ากับประชาชน ในชุมชนนั้น ได้ดำเนินมาในลักษณะของการพึ่งพากันอย่างอเนกประการโดยตลอดมา ดังปรากฏหลักฐานให้เห็นในรูปของศิลาจารึกในสมัยกรุงสุโขทัย และกฎหมายตราสามดวงในสมัยกรุงศรีอยุธยา อันแสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถแสวงประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้อย่างอิสระเสรี และหากสามารถนุรักษ์ถางพงป่าพัฒนาให้เป็นเรือกสวนไร่นาแล้ว ก็จะได้รับบำเหน็จรางวัลจากรัฐโดยได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีอากรและที่ป่าที่ได้รับการพัฒนานั้น รัฐจะยกให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้เข้าทำประโยชน์นั้นด้วย และจากการพึ่งพาอาศัยร่วมกันของป่าชุมชน ก็ได้เกิดพัฒนาการของขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี กติกา และกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับแนวความคิดการอนุรักษ์ป่า เพื่อให้ป่าเป็นแหล่งที่ให้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืนนานที่สุด อันไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และระบบนิเวศน์อย่างใดๆ และจากวัฒนธรรมพื้นบ้านและจารีตประเพณีของชุมชนกับการอยู่อาศัยร่วมกับป่าดังกล่าวนี้ จึงก่อให้เกิดศรัทธาเชื่อ และกฎเกณฑ์อันเป็นลักษณะของกฎหมายชาวบ้าน เพื่อบังคับให้ชุมชนยึดถือประเพณีปฏิบัติ ซึ่งได้ปรากฏให้เห็นเป็นกฎเกณฑ์การรักษาป่าของชุมชนต่างๆ ในปัจจุบัน

ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูปสังคมและการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศไทยในระบบกฎหมายโดยเข้าสู่ยุคของประมวลกฎหมาย มีการตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นใช้บังคับเป็นการทั่วไปทั่วราชอาณาจักร ทำให้กฎหมายจารีตประเพณีที่มีมาคู่กับชุมชนแต่เดิมถูกบดบังและลดบทบาท แต่ก็มิได้หมายความว่ากฎหมายจารีตประเพณีนั้นจะหายไปในสังคมชุมชนแต่อย่างใด เพียงแต่มิได้ยอมรับและให้ความสำคัญเช่นในอดีต และจากการศึกษาการจัดการป่าชุมชนในต่างประเทศในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าในประเทศเนปาลและฟิลิปปินส์ ต่างก็มีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องของป่าชุมชนโดยตรงชัดเจน ส่วนในประเทศญี่ปุ่นก็ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายป่าไม้ โดยการกำหนดให้กรรมสิทธิ์ของป่าชุมชนเป็นของเอกชนหรือชุมชนท้องถิ่นและจะต้องจัดการดูแลรักษาป่าตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายป่าชุมชนออกมามีบังคับกับชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิม เพื่อให้การจัดการป่าชุมชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการดูแลรักษาและอนุรักษ์ป่าไว้ให้มากที่สุด

จากการพิจารณาถึงหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของไทย ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเรื่องของสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าชุมชนนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และสภาพปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นอยู่เท่าที่ผ่านมา เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการส่งเสริมให้มีการปลูกและดูแลรักษาป่าชุมชน กล่าวคือ การไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาป่าอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกพระราชบัญญัติสวนป่าเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2535 แต่ก็จะมีผลประโยชน์กับธุรกิจเอกชนหรือการปลูกสวนต้นไม้ในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้ได้กับการดูแลรักษาป่าของชุมชนที่มีรูปแบบของการดูแลที่หลากหลาย เริ่มตั้งแต่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองคุณค่าด้านวัฒนธรรม จารีตประเพณีตลอดจนประโยชน์ในการใช้สอย ที่สำคัญที่สุดก็คือชุมชนควรจะได้รับหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิในการดูแลรักษาป่า ตลอดจนการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากป่าที่ชุมชนได้ช่วยกันดูแลรักษา ขณะเดียวกันกฎหมายที่ชุมชนได้ตั้งขึ้นใช้เพื่อป้องกันการละเมิดอันจะมีผลทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างยั่งยืนในแต่ละพื้นที่ควรจะได้รับยอมรับอย่างเป็นทางการด้วย โดยกฎหมายป่าชุมชนจะเป็นมาตรการสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้มีการรักษาพื้นที่ป่าชุมชนเอาไว้ได้

และจากการศึกษายังพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในการดูแลและจัดการทรัพยากรป่าก็คือ กฎหมาย ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามาร่วมดูแลรักษาป่า และร่วมรับผลประโยชน์จากการดูแลพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งปัจจัยนี้จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ขณะเดียวกันจะต้องมีการร่างกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้เกิดมีการรับรองสิทธิต่างๆ เหล่านี้ของราษฎรและของชุมชนขึ้นมาอย่างแท้จริง

ทั้งนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมียกกฎหมายป่าชุมชน เพื่อที่จะมารองรับสิทธิดังกล่าว และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยหลักการของกฎหมายป่าชุมชนนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ

- (1) ต้องรักษาป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้
- (2) ต้องสามารถแก้ปัญหาการที่คนเข้าไปอยู่ในป่าได้ตามควรแก่กรณี

ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียกพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยเฉพาะเพื่อรับรองสิทธิต่างๆ ของชุมชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ยังคงค้างการพิจารณาอยู่เป็นเวลานานแล้ว ถ้าหากผ่านการพิจารณาในรูปแบบที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิดูแลพื้นที่ป่าชุมชน และร่วมหาผลประโยชน์ได้ตามลักษณะความเปราะบางหรือหนักแน่นของระบบนิเวศน์ พร้อมกับมีแผนการจัดการและระบบตรวจสอบอย่างดีแล้ว น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อศึกษาถึงพัฒนาการและแนวคิดในการจัดการป่าชุมชนทั้งในประเทศและต่างประเทศแล้วเราจะเห็นได้ว่า หากเราต้องการให้การจัดการป่าชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างแท้จริงแล้วละก็ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมิกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่เป็นแบบแผนเดียวกันที่สามารถใช้บังคับและเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้ ซึ่งก็คือกฎหมายนั่นเอง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายโดยอ้อม ซึ่งไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างจริงจัง เมื่อกฎหมายโดยอ้อมไม่สามารถใช้บังคับได้โดยตรงกับป่าชุมชน เราจึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาใช้ เพื่อให้การจัดการป่าชุมชนอยู่ภายใต้กฎหมายโดยตรงที่เป็นแบบเบ็ดเสร็จ จัดเป็นหมวดหมู่ไว้โดยเฉพาะ

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายป่าชุมชนจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถดูแลรักษาและจัดการป่าชุมชนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งกฎหมายป่าชุมชนยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าชุมชนอันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องของการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการให้สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่เสนอโดยประชาชน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่แก้ไขตามมติของวุฒิสภา พบว่ายังมีส่วนที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขหลายส่วนด้วยกัน โดยผู้เขียนมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 ในส่วนของกระบวนการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

เนื่องจากเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับ ยังมีรายละเอียดในบางเรื่อง หรือบางประเด็นที่แตกต่างกัน ซึ่งก็เกิดจากความเห็นและมุมมองที่แตกต่างกันออกไปของผู้จัดทำ และพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนแต่ละฉบับ โดยแบ่งออกได้เป็น 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายประชาชน ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมโดยมีตัวแทนของทั้ง 3 ฝ่ายเข้ามาร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะได้หาข้อยุติในประเด็นปัญหาหรือข้อที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

2.2 ในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของป่าชุมชน

จากตารางการเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในบทที่ 5 ในหมวดที่ 1 ของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่เสนอ โดยประชาชน และฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้บัญญัติให้ป่าชุมชนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภาบัญญัติให้ป่าชุมชนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน

ผู้เขียนเห็นว่าในส่วนนี้เป็นเรื่องของระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือพื้นที่ป่าชุมชนที่ควรจะได้รับ การบัญญัติไว้ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา โดยจำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ที่วางอยู่บนฐานของการแบ่งแย่งกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐ และเอกชน ให้มาคำนึงถึงสิทธิการใช้และสิทธิการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนและสังคมให้มากขึ้นด้วย

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการจัดการทรัพยากรที่เปิดโอกาสให้สังคมเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และปัจเจกบุคคล การมีส่วนร่วมสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ นับตั้งแต่การกำหนดกรอบการจัดการระดับนโยบาย การมีตัวแทนอยู่ในองค์กรระดับต่างๆ หรือแม้กระทั่งการใช้ประโยชน์และบริหารจัดการด้วยตนเองระดับชุมชนการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดการตรวจสอบขึ้น ไม่ใช่เป็นความต้องการของรัฐและธุรกิจเอกชนเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงฐานความคิดในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์จะนำไปสู่การยอมรับระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย ยึดหยุ่นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น เปลี่ยนจากการจัดการเชิงเดี่ยวมาสู่การจัดการทรัพยากรเชิงซ้อน อีกทั้ง การยอมรับหลักการมีส่วนร่วมก็จะเป็นการสร้างระบบการจัดการตามพื้นฐานความต้องการพื้นที่ที่หลากหลายและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น การรับรองสิทธิของชุมชนคือยอมรับระบบการจัดการทรัพยากรซึ่งได้สร้างขึ้นมา และ

สิทธิของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรนี้มีใช้สิทธิอำนาจเหนือพื้นดินอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการยอมรับความสามารถในการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรของชุมชนแต่ละแห่ง ซึ่งอาจมีรูปแบบและรายละเอียดที่แตกต่างกันไปได้ตามแต่ละพื้นที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้รับรองสิทธิของชุมชนภายใต้กรอบว่าต้องดำเนินไปเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรปัจจุบัน

ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงควรจะระบุในเรื่องของกรรมสิทธิ์ไว้ให้ชัดเจนว่าป่าชุมชนที่จัดตั้งนั้น ไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนใดชุมชนหนึ่งแต่เป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน และควรกำหนดว่าป่าชุมชนแต่ละแห่งสมาชิกในชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งก็จะโยงไปถึงบทนิยามศัพท์ของพระราชบัญญัติป่าชุมชนด้วยว่าควรจะนิยามคำว่า “สิทธิ” และ “หน้าที่” ของสมาชิกเอาไว้ด้วย

2.3 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดประเภทพื้นที่ป่าที่จะจัดตั้งเป็นป่าชุมชน

จากการศึกษาพบว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับยังมีประเด็นปัญหาที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ก็คือ ในเรื่องของการกำหนดประเภทพื้นที่ป่าที่จะจัดตั้งเป็นป่าชุมชน

โดยผู้เขียนเห็นว่าในประเด็นนี้จะต้องมีการจำแนกพื้นที่ป่าแต่ละประเภทอย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงระบบนิเวศและความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ต่างๆ มากกว่าการประกาศแนวเขตบนกระดาษ ซึ่งนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ทั้งนี้จะต้องมีการปรับเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง

การกำหนดพื้นที่ป่าต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยคำนึงถึงรูปแบบทางนิเวศ และรูปแบบทางวัฒนธรรมของชาวบ้านในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า มิใช่เป็นเพียงป่าที่เป็นของรัฐ โดยมีองค์กรของรัฐเพียงผู้เดียวผูกขาดการใช้อำนาจจัดการไว้

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรแบ่งพื้นที่จัดตั้งป่าชุมชนออกเป็นสองส่วนด้วยกัน คือ

(1) ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ที่เป็นเขตอนุรักษ์ส่วนหนึ่ง

(2) พื้นที่ป่าทั่วไปอีกส่วนหนึ่ง

ซึ่งโดยหลักการแล้วไม่ควรอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ โดยถือเป็นข้อยกเว้นว่าจะให้จัดตั้งได้ก็ต่อเมื่อ “คน” ที่อยู่ในป่าเขคนั้นได้อยู่ในพื้นที่และตั้งเป็นชุมชนมานาน จนเป็นไปตามที่อ้างว่าชีวิตความเป็นอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับป่า มีความผสมกลมกลืนกับป่า มีวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับการรักษาป่า นั่นก็คือต้องอยู่ในเขคนั้นมานาน อย่างน้อยก็จะต้องก่อนที่มีการประกาศพื้นที่แห่งนั้นเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี

2.4 ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับหรือบทลงโทษ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับในบทที่ 5 พบว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนแต่ละฉบับมีบทลงโทษที่เป็นโทษทางอาญา อยู่ในหมวดที่ 9 ของทุกฉบับ ซึ่งเป็นมาตรการบังคับ แต่จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการจัดทำกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมา ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นร่วมกันดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน ซึ่งในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีพฤติกรรมดังกล่าวเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมีการนำเอามาตรการจูงใจเข้ามาใช้ด้วย โดยในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับไม่ได้มีการนำเอามาตรการจูงใจมาใช้แต่อย่างใด มาตรการจูงใจที่ผู้เขียนขอเสนอแนะก็คือ หากประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการดูแลป่าได้เป็นอย่างดีทำให้ป่ามีปริมาณพื้นที่ที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจจะเข้ามาให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการหรือทางด้านเทคโนโลยีโดยการให้เงินสนับสนุน หรือยกเว้นการเก็บภาษีในกรณีที่มีการเก็บหาของป่ามาใช้ประโยชน์

2.5 ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกข้อกำหนดท้องถิ่น

โดยในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้ง 3 ฉบับนั้นไม่ได้มีการระบุว่าหน่วยงานท้องถิ่นจะต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่นภายในระยะเวลาเท่าใด นับแต่เมื่อไร และในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้น ก็จะต้องกำหนดให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายหรือพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ประกาศใช้ เพราะฉะนั้นจึงควรจะต้องมีการบัญญัติในเรื่องนี้ด้วยเพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้ามากำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานได้อย่างเต็มที่

ซึ่งหากได้มีการแก้ไขเนื้อหาสาระและกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ค้างพิจารณาอยู่ในขณะนี้จะสามารถประกาศเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้ต่อไป อีกทั้งยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

DPUC
บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2543
- นิติ วิจัยเรื่องพานิช. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สีนคอร์คโปรโมชัน, 2542
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : ตุลาคม, 2544
- ประพันธ์ โดยสมบูรณ์. การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในเวชนและจัดการทรัพยากร
ป่าไม้. หน่วยที่ 15-18. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534
- ประเสริฐ ฉนกร. กฎหมายพระราชบัญญัติ. อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ.
วันเพ็ญ สุรฤกษ์. ทรัพยากรมนุษย์กับพื้นที่ลุ่มน้ำในภาคเหนือของประเทศไทยปัญหา
กับการจัดการ. พื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาวจังหวัดลำพูน : ในโครงการอันเนื่องมาจาก
พระราชดำริ, สิงหาคม 2542
- วงศ์กร ภูทอง และอลงกต ศรีเสน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕
(พ.ศ.๒๕๔-๒๕๔๕). บริษัทสำนักพิมพ์เดอะบุคส์ จำกัด.
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2536
- เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางพัฒนาเล่ม 1-3
กรุงเทพฯ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536
- สุนทร มณีสวัสดิ์. บทบาทของกฎหมายต่อการพัฒนาป่าไม้. เอกสารประกอบการสอน
ชุด วิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535
- ส่วนป่าชุมชน. คู่มือปฏิบัติการถ่ายโอนภาระกิจ เพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ในงานพัฒนาป่าชุมชนในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ :
กรมป่าไม้ 2544

- อภิรัช พันธเสน. ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. การศึกษาด้านกฎหมายและองค์กรในโครงการศึกษาสถานภาพของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์. (ลุ่มน้ำแม่แดง, เชียงลองฮัน) โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2537
- การศึกษาวิจัยรูปแบบองค์กรบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำในประเทศไทย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539
- อำนาจ คอวนิช. การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับส่งเสริมป่าไม้ หน่วยที่ 8-15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543
- อรุณ พุ่มหิรัญ. วัฒนการของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2511
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤษภาคม 2543
- พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤษภาคม 2543
- มิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2544

วารสารและเอกสารอื่นๆ

- กองบรรณาธิการ. “พ.ร.บ. ป่าทางเลือกการมีส่วนร่วมในทรัพยากร” โลกสีเขียว. กรกฎาคม-สิงหาคม, 2539
- เทคโนโลยีชาวบ้าน. “จัดการป่าไม้แบบดั้งเดิมและพระราชบัญญัติป่าชุมชน” ปี 11 ฉบับที่ 107, 15 มกราคม 2542.

ประกอบการสัมมนา. “แนวคิดและทิศทางการจัดการทรัพยากรในกลุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” เอกสาร โครงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประกอบการสัมมนา. “ทิศทางป่าชุมชนไทยหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก” จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก (RECOFT), เครือข่ายนักวิจัยเพื่อสังคม (RENT), เครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และศูนย์การการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกข้อความ. “การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...” สำนักงานเลขาธิการ มต.นร. (นายโกคิน พลกุล), 10 กรกฎาคม 2540

โลกใบใหม่. “พรบ.ป่าชุมชนบทสรุปที่ยังไม่ลงตัว” ปีที่ 7 ฉบับที่ 83, พฤษภาคม 2539

----- “รัฐกับชุมชนความขัดแย้งและทางออกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้” ปีที่ 8 ฉบับที่ 91, เมษายน 2540

----- “เผื่อระวังป่า ยุทธวิธีสู่ความยั่งยืนของชุมชนและป่า” ปีที่ 10 ฉบับที่ 124, มกราคม 2543

โลกสีเขียว. “กฎหมายป่าชุมชนสั้นชานานทางความคิดที่ยังไร้จุดเชื่อม” ปีที่ 5 ฉบับที่ 5, พฤศจิกายน-ธันวาคม 2539

----- “พ.ร.บ. ป่าชุมชนทางเลือกการมีส่วนร่วมในทรัพยากร” ปีที่ 5 ฉบับที่ 3, กรกฎาคม-สิงหาคม 2539

วินิจ ภู่นวรรณ์. “ป่าชุมชน” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการจังหวัดเชียงราย, 2542

สุกรานต์ โรจนไพรวงค์. บรรณาธิการ “สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2542-43” จัดทำโดย มูลนิธิโลกสีเขียว ในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์

หนังสือพิมพ์ข่าวสด. “พ.ร.บ.ป่าชุมชน ถึงเวลาที่ต้องมีคำตอบ” ฉบับวันที่ 15 เมษายน 2544

เอกสารประกอบการประชุม “ป่าชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน” ณ ห้องประชุมจินดา ณ สงขลา, สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน จ. นนทบุรี, 22 มกราคม 2542

วิทยานิพนธ์

- ไกลรัตน์ คลออารมณ. “การพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย พ.ศ. 2489-2503”
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
 มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2528
- มัลลิกา มั่นตเสถียร. “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ”
 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538
- เรืองศักดิ์ ศักดิ์แสง. “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้”
 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2544
- ศยามล ไกรสูรวงศ์. “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538
- อนวัช ขววิชัย. “กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้”
 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533

สัมภาษณ์

- วิโรจน์ ดุลยโสภณ. ผู้ประสานงานโครงการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยองค์กรชุมชน. เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่. อัดสำเนา 16 กรกฎาคม 2546
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ ภาควิชาสังคมวิทยา มนุษย์วิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. อัดสำเนา 18 กรกฎาคม 2546

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนาออกกฎหมาย พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติป่าไม้ 2484
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....(ฉบับที่เสนอโดยประชาชน)

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....(ฉบับที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....(ฉบับที่แก้ไขตามมติของวุฒิสภา)

เว็บไซต์

<http://www.thaigov.to.th/general/policy/pt-1.htm>

<http://www.thaicforest.net>

<http://www.parliament.go.th>

<http://www.teraper.org>

ภาษาอังกฤษ

Books

Anat Arbhabirama (Etal. Ed) Thailand : Natural Resources Profile, TDRI, May 1987.

Ms.Emily P.Rosales.Devolution and Community Based Forest Projects :
Issues and Proposals Seminar-Workshop Proceeding August 18, La Sall
University manila, Philippines.

Mr.Totani, Gen. "Forests and Forestry in Japan." Japan FAO Association,
Bangkok, Thailand, January 2001.

Pearmsak Makarabhirom, Ronnakorn Triraganon, Suchart Kakyawongsa,
Henry Wood."Proceedings of Regional Training on Community Forestry
Development Techniques." January 16- February 24, 1995.

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

ฉบับที่เสนอโดยประชาชน

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ป่าชุมชน
พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่ง
มาตรา 29 ประกอบกับ มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราช
บัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ชุมชนท้องถิ่น" หมายความว่า กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียว
และสืบทอดระบบวัฒนธรรมร่วมกัน

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย

“ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมอันควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่าจะยืนต้น หรือล้มลงและให้ความหมายรวมถึง ราก ปุ่ม ดอก หน่อ กิ่ง ตา หัวเหง้า เศษ ปลาย หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

“ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใดๆ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ได้แก่

- (๑) ไม้ ฟืน ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชัน และยางไม้
- (๒) หญ้า อ้อ พง แคม หรือ คา กก กระจูด กกล้วยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น
- (๓) ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว
- (๔) ดิน หิน กรวด และทราย

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายความว่า ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด และให้ความหมายรวมถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ทางชนิดพันธุ์และระบบนิเวศ อันเป็นถิ่นกำเนิดของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น

“ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า กลุ่มบุคคลจำนวนตั้งแต่สิบคนขึ้นไปซึ่งใช้ประโยชน์และดำเนินกิจกรรมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกชุมชนซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์จำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกชุมชนให้เป็นผู้แทนชุมชน

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

“สภาตำบล” หมายความว่า สภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

“คณะกรรมการป่าชุมชน” หมายความว่า คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งและอธิบดีได้แต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

“สมาชิกป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในชุมชนนั้นและได้รวมตัวกันเพื่อจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรเอกชน” หมายความว่า องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

“ทรัพย์สินส่วนกลาง” หมายความว่า เงินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูก หรือทรัพย์สินที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันจัดทำในการจัดการป่าชุมชน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งจากราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชนซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการป่าชุมชน หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชนเพื่อไปปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ
- (๒) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๓) ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแลและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า
- (๔) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งการสร้างเครือข่ายป่าชุมชน

ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องมีการจัดการที่สอดคล้องและไม่ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓ พื้นที่ป่ามีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้วให้คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

หมวดที่ ๒

คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้แทนองค์กรเอกชนสองคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาสองคน และผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนสี่คนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอ

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์ในการสรรหานักเลให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การอนุรักษ์ระบบนิเวศวิทยา หรือสังคมวิทยาเกี่ยวกับป่าชุมชนจำนวนสามคน แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และแต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนจำนวนสี่คนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ให้อธิการบดีดำเนินการให้ อาจารย์ในคณะหรือสาขาวิชาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้คัดเลือกกันเองสถาบันอุดมศึกษาละหนึ่งคน

และให้อธิการบดีจากทุกสถาบันอุดมศึกษาร่วมกันคัดเลือกให้เหลือสามคน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรเอกชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการให้ผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง

รายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่มาจากกรคัดเลือกของผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนองค์กรเอกชน และผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชน ให้นำเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบ

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกัน เป็นประธานกรรมการคนหนึ่ง และเลขานุการอีกคนหนึ่ง

ให้กรมป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นำ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และในคณะกรรมการป่าชุมชน ประจำจังหวัดเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

บัญชีรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ให้นำเสนอต่อรัฐมนตรี และบัญชีรายชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ให้นำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

หลักเกณฑ์และวิธีการ สรรหาและการเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๑ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อน จนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้นำความในมาตรา ๘ วรรคสอง และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน รัฐมนตรีจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๓ การประชุมของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่กรรมการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องใด ห้ามมิให้กรรมการผู้นั้นเข้าร่วมประชุม

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- (๒) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเลือกและการแต่งตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ตามมาตรา ๑๔

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน

(๗) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพโดยรวมของป่าชุมชนทั่วประเทศพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อ คณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้งเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมในป่าชุมชน หรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนอาจมอบหมายให้กรมป่าไม้เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการนโยบาย กฎกระทรวง และระเบียบตามกฎหมายนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแลและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

ระเบียบตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นแนวทางเพื่อให้คณะกรรมการป่าชุมชนไปดำเนินการ ออกข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละป่าชุมชนก็ได้

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนได้

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๖ มีอำนาจมีหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาได้

หมวด ๓

คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภา

ท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนห้าคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกจำนวนหกคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ในจำนวนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีผู้แทน

สถาบันอุดมศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนในจังหวัดที่ป่าชุมชนตั้งอยู่สี่คน

ให้ข้าราชการกรมป่าไม้ซึ่งอธิบดีมอบหมายคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๑๔ (๕)

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอตามมาตรา ๑๐ และให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเป็นผู้คัดเลือกกันเอง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดตามมาตรา ๑๔ (๕)

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาคำขอและตรวจสอบพื้นที่ป่าที่มีคำขอให้กำหนดเป็นป่าชุมชน
- (๒) ประกาศคำขอให้กำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าชุมชน และพิจารณาคำคัดค้าน

หมวด ๔ การจัดตั้งป่าชุมชน

มาตรา ๒๐ ชุมชนท้องถิ่นในท้องที่ใดอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าและประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จัดตั้งป่าชุมชนได้

คำขอต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (๑) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน
- (๒) รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้แทนชุมชนท้องถิ่น
- (๓) สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตติดต่อ

(๔) หลักฐานใดๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการดูแลรักษาป่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในกรณีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์

(๕) แผนจัดการป่าชุมชน โดยแสดงให้เห็นการอนุรักษ์ การฟื้นฟู หรือการควบคุมดูแลสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในป่าชุมชน

ในพื้นที่ป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และการใช้สอย ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นได้ดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังได้ดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องจนถึงวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนอีกทั้งมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๑ เมื่อได้คำขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอและให้รายงานผลการตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

การตรวจสอบและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา ๒๒ เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกาศคำขอและรายงานผลการตรวจสอบโดยสรุปไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาหกสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในประกาศนี้ด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในท้องถิ่นนั้นหรือไม่ มีสิทธิทำหนังสือแสดงข้อคัดค้านหรือความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๓ ในการพิจารณาคำขอและรายงานการตรวจสอบ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด จะมีหนังสือเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ ตัวแทนองค์กรเอกชนในพื้นที่ หรือผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็น มาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเห็นว่ารายละเอียดในคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนแก้ไขได้

ถ้าผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมิได้แก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดภายในเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นตามที่เห็นควรต่อไป

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้จัดตั้งป่าชุมชน หรือให้จัดตั้งป่าชุมชนเพียงบางส่วนหรือโดยกำหนดเงื่อนไข ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นทราบ

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้เป็นที่สิ้นสุด และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

มาตรา ๒๖ หนังสือแจ้งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คำอุทธรณ์ของผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้านและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต้องแสดงผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้ง

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ และ ปรากฏว่า ไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว หรือในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ ให้ประกาศอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษา

โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน การจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

หมวด ๕ การจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๒๘ เมื่อได้มีประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกของชุมชนนั้นที่ประสงค์จะจัดการป่าชุมชนเป็นสมาชิกป่าชุมชน

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๙ สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

(๒) ร่วมกับทางราชการในการดูแลป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการป่าชุมชนอาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้

มาตรา ๓๐ ให้สมาชิกป่าชุมชนที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปเลือกตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งและจำนวนกรรมการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๑ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตาม
- (๒) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน และการจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของป่าชุมชน ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน
- (๓) เสนอแผนจัดการป่าชุมชน ซึ่งจะต้องมีการจำแนกพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่เพื่อการใช้สอยในชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์สัตว์และพืชในป่าชุมชน แผนงานและโครงการอื่น และกำกับดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติตามแผนการจัดการป่าชุมชนและหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) เสนอแต่งตั้งสมาชิกป่าชุมชนให้เป็นเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน
- (๕) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (๒) หรือพระราชบัญญัตินี้
- (๖) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน
- (๗) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๘) มีมติให้รับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน
- (๙) ดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน
- (๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชน
- การออกข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง (๒) และการรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการป่าชุมชนอาจขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนจัดการป่าชุมชน หรือขอให้เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนได้แต่ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้งและให้นำมาตรา ๒๐ ถึง มาตรา ๒๗ ในหมวด ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าชุมชนไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชน และสมาชิกป่าชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการนี้ด้วย

มาตรา ๓๔ ในป่าชุมชนห้ามบุคคลใดเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำของคณะกรรมการป่าชุมชนตามมาตรา ๓๑

(๒) การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามมาตรา ๔๔

(๓) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนตามมาตรา ๔๖

(๔) การเก็บหาของป่าและการกระทำของสมาชิกป่าชุมชนตามมาตรา ๓๕

(๕) การทำไม้ของสมาชิกป่าชุมชนเพื่อใช้สอยในครัวเรือน หรือใช้ในกิจการสาธารณะตามมาตรา ๓๖

(๕) การปลูกและดูแลรักษาป่าของสมาชิกป่าชุมชน

มาตรา ๓๕ การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชน ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา ๓๖ ในป่าชุมชนที่กำหนดไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๓๑ (๓) สมาชิกป่าชุมชนสามารถทำไม้เพื่อใช้สอยในครัวเรือน หรือใช้ในกิจการสาธารณะของสมาชิกป่าชุมชนได้ การทำไม้ในป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

มาตรา ๓๗ บรรดาไม้และของป่าที่ได้จากป่าชุมชนที่ทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในการแปรรูปไม้ การมีไม้หรือของป่าในครอบครอง การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่และการผ่านด่านป่าไม้ การเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา ๓๘ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจทำนิติกรรมใดๆ ผูกพันทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอันตราย หรือความเป็นพืช ตลอดจนการนำเอาของนั้นมาเก็บ กัก หรือรักษาไว้

(๒) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนมาสู่สภาพเดิม

(๓) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการช่วยเหลือบุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเนื่องในความเสียหายนั้น

(๔) ค่าดำเนินงานต่างๆ ของรัฐในการประเมินความเสียหายและประเมินค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของบุคคล

(๕) ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐได้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายเป็นค่าทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินคดีในศาล และค่าธรรมเนียมในศาล

(๖) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องเสียหาย

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนอกจากดอกเบี้ยผิดนัดที่ต้องได้รับแล้ว ให้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของเงินตราตั้งแต่เวลาที่ละเมิดจนถึงเวลาที่ชำระค่าสินไหมทดแทนประกอบด้วย

มาตรา ๔๐ ในการดำเนินคดีตามมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ คณะกรรมการป่าชุมชนอาจขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็ได้ และให้ได้รับช้อยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๑ กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนมิได้ดำเนินการฟ้องร้อง ให้อธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีดังกล่าวเพื่อเรียกช้อยกเว้นค่าเสียหายเพื่อจ่ายให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนนั้นได้

มาตรา ๔๒ บทบัญญัติในมาตรา ๓๙ ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติของบทกฎหมายอื่น และไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จะดำเนินตามอำนาจหน้าที่ของตน

ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ป่าชุมชน
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง
มาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อม อันควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดที่เป่าต้น กอ หรือเถาไม่ว่ายังยืนต้นหรือล้มลงแล้ว และให้หมายความรวมถึง ราก ฝัก ดอก หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลายหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัดฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

“ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่า ออกจากป่าด้วยประการใดๆ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ดังต่อไปนี้

- (๑) ไม้พื้น ถ่าน เปลือกไม้ ใบ ไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันและยาง ไม้
- (๒) หญ้า อ้อ พง แคม ปรีอ คา กก กระจูด กล้วยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น
- (๓) ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง และมูลค้างคาว
- (๔) ดิน หิน กรวด ทราย

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายความว่า ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด และให้หมายความรวมถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ทางชนิดพันธุ์ และทางระบบนิเวศอันเป็นถิ่นกำเนิดของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น

“สมาชิกป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในชุมชนนั้นและได้รวมตัวกันเพื่อจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพย์สินส่วนกลาง” หมายความว่า เงินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูก หรือทรัพย์สินที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันจัดทำในการจัดการป่าชุมชน

“องค์กรเอกชน” หมายความว่า องค์กรที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือองค์กรอื่นที่มีคุณสมบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

“เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชนหรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังนี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาพแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
- (๒) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๓) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า
- (๔) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

มาตรา๖ พื้นที่ป่าที่มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว ให้คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

หมวด ๒

คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา๗ ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยกึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชี รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอตามมาตรา๑๕

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

มาตรา๘ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก

- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด

ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้นำความในมาตรา ๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะรัฐมนตรีจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคนแทน

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- (๒) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

ตามมาตรา ๑๖

(๕) จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

(๖) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพโดยรวมของป่าชุมชนทั่วประเทศพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการอนุรักษ์การฟื้นฟูสภาพธรรมชาติในป่าชุมชนหรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

- (๗) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชน
- (๘) แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนป่าชุมชน

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายป่า

ชุมชน

ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน ตาม (๑) และการเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตาม (๒) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นและเสนอแนะด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดระเบียบว่าด้วย การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

ระเบียบตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นแนวทางเพื่อให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไปดำเนินการออกข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละป่าชุมชนก็ได้

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนได้

มาตรา ๑๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๒ มีอำนาจมีหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใด มาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๑๔ เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การอนุรักษ์ระบบนิเวศ หรือสังคมศาสตร์เกี่ยวกับป่าชุมชนจำนวนสี่คนและ แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชน หรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน จำนวนห้าคนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาให้อธิการบดีการให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาวิชาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และเสนอซึ่งต่อรัฐมนตรีสถาบันอุดมศึกษาละหนึ่งคน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนหรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรเอกชนหรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือกกันเองและเสนอต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวง

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการคนหนึ่ง และเลขานุการอีกหนึ่งคน

ให้กรมป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและให้นำ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓

คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

มาตรา ๑๖ ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากข้าราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือพนักงานของหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคนเป็นกรรมการ และป่าไม้จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดตามมาตรา ๑๐ (๔)

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๐ (๕) และให้แต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอย่างน้อยสามคน

ให้นำมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาคำขอเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชน หรือเพิกถอนป่าชุมชนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน
- (๒) ประกาศคำขอให้จัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชนหรือเพิกถอนป่าชุมชนและพิจารณาคำคัดค้าน
 - (๓) ถอดถอนกรรมการจัดการป่าชุมชน
 - (๔) แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน
 - (๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนจัดการป่าชุมชนและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน
- (๖) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือทางวิชาการต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน
- (๗) ควบคุม ดูแล การจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนจัดการป่าชุมชน
- (๘) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด และจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

หมวด ๔

การจัดป่าชุมชน

มาตรา ๑๘ ชุมชนในท้องที่ใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้ หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้บุคคลที่มีอายุสิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป ผู้มีภูมิลำเนาในท้องที่นั้นและอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าไปดูแลรักษาป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้จำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป ตั้งตัวแทนยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จัดตั้งป่าชุมชนได้

คำขอต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

(๒) รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้ขอเป็นสมาชิกป่าชุมชน ซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๒๔ วรรคสอง

(๓) ความเป็นมาของชุมชน โดยสังเขปและสภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ

(๔) แผนจัดการป่าชุมชน โดยแสดงให้เห็นการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนาหรือการควบคุมดูแลสถานะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน วิธีการดำเนินการและรายการอื่นที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

ในพื้นที่ป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์หรือการใช้สอยให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีชุมชนนั้นเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนอย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา๑๕ เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอและให้รายงานผลการตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

การตรวจสอบและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด และให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนเสนอความเห็นว่าคุณภาพพื้นที่ตามคำขอนั้นควรจัดตั้งเป็นป่าชุมชนหรือไม่ และความเป็นป่าชุมชนที่มีวัตถุประสงค์อย่างไร หรือมีข้อสังเกตประการใดเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งป่าชุมชน

มาตรา๑๖ เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกาศคำขอและรายงานผลการตรวจสอบโดยสรุปไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านพื้นที่นั้นเป็นเวลาหกสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนี้ด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในท้องที่นั้นหรือไม่ มีสิทธิทำหนังสือแสดงข้อคัดค้านหรือความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา๑๗ ในการพิจารณาคำขอและรายงานการตรวจสอบ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ ตัวแทนองค์กรเอกชนในพื้นที่ หรือผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเห็นว่ารายละเอียดในคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนแก้ไขได้

ถ้าผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมิได้แก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นตามที่เห็นสมควรต่อไป

มาตรา๑๘ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้จัดตั้งป่าชุมชนตามคำขอ หรือให้จัดตั้งป่าชุมชนเพียงบางส่วนหรือ โดยกำหนดเงื่อนไขให้คณะกรรมการป่าชุมชน

ชนประจำจังหวัด แจ่มตติงกล่าวให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นชอบ

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้เป็นที่สุด และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

หนังสือแจ้งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดคำอุทธรณ์ของผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้าน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้ง

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้และปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ให้รายงานอธิบดีเพื่อพิจารณา หากอธิบดีไม่เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาและให้นำมาตรา ๒๒ วรรคสามมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ในกรณีที่อธิบดีเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด หรือกรณีที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณารายงานที่ได้รับจากอธิบดีตามวรรคหนึ่ง หรือพิจารณาอุทธรณ์คำขอจัดตั้งป่าชุมชนตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม แล้วมีคำวินิจฉัยให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ ให้อธิบดีประกาศอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

หมวด ๕

การจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๒๔ เมื่อได้มีประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้ผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีตามมาตรา ๑๘ (๒) เป็นสมาชิกป่าชุมชน

ประเภทและคุณสมบัติของสมาชิกป่าชุมชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕ สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

(๒) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้

มาตรา ๒๖ ให้สมาชิกป่าชุมชนซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งและจำนวนกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขตป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตาม

มาตรา ๓๐

(๒) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

- (๓) ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน
- (๔) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม(๒) หรือพระราชบัญญัตินี้
- (๖) ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน
- (๗) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจัดกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๘) มีมติให้รับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน
- (๙) ดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน
- (๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตาม (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

มาตรา ๒๘ แผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ใช้บังคับได้เป็นเวลาสามปี

ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนจัดการป่าชุมชนต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อนแผนจัดการป่าชุมชนเกิหมคอายุไม่น้อยกว่าหกเดือน เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนแล้วให้นำมาใช้บังคับตั้งแต่วันที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลงหรือในวันที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดแล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในระหว่างที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลง ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ยังไม่อนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่ ให้นำแผนจัดการป่าชุมชนเดิมมาใช้ต่อไปจนกว่าจะมีการ อนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนจัดการป่าชุมชน หรือขอให้เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนได้ แต่ต้องแสดง เหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้งและให้นำมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าชุมชน ไว้ ตามสมควร เพื่อประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าชุมชน และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิก ป่าชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการนี้ด้วย

มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้ทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน

การทำไม้ที่มีอยู่ในธรรมชาตินอกบริเวณที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่า ชุมชนปลูกขึ้นเองในเขตป่าชุมชนให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของ สมาชิกป่าชุมชนหรือใช้ในกิจการสาธารณะของชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะ กรรมการนโยบายป่าชุมชน

การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่า ชุมชน

บรรดาไม้และของป่าที่ได้จากป่าชุมชนที่ทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของคณะกรรมการ จัด การป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในการแปรรูปไม้ การมีไม้หรือของป่าในครอบครอง การนำไม้หรือของป่า เคลื่อนที่และการผ่านด่านป่าไม้ การเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือ ปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ประเภทกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตาม ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจทำนิติกรรมใดๆ ผูกพันทรัพย์สินส่วนกลางของ ป่าชุมชนและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอคราย หรือความเป็นพืช ตลอดจนการนำเอาของนั้นมาเก็บ กัก หรือรักษาไว้

(๒) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนสู่สภาพเดิม

(๓) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการช่วยเหลือบุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเนื่องในความเสียหายนั้น

(๔) ค่าดำเนินงานต่างๆ ของรัฐในการประเมินความเสียหาย และประเมินค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของบุคคล

(๕) ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐได้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายเป็นค่าทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินคดีในศาล และค่าธรรมเนียมในศาล

(๖) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องเสียหาย

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนอกจากดอกเบี้ยคิดน้ดที่ต้งได้รับแล้ว ให้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของเงินตราตั้งแต่เวลาที่ละเมิดจนถึงเวลาที่ชำระค่าสินไหมทดแทนประกอบด้วย

มาตรา ๓๔ ในการดำเนินคดีตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็ได้และให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมตามที่กำหนดในกระทรวง

มาตรา ๓๕ กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมิได้ดำเนินการฟ้องร้อง ให้อธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีดังกล่าวเพื่อเรียก ร้องค่าเสียหายเพื่อจ่ายให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนนั้นได้

มาตรา๓๖ บทบัญญัติในมาตรา ๓๓ ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติของบทกฎหมายอื่นและไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จำดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

หมวด ๖

การควบคุมดูแลป่าชุมชน

มาตรา๓๗ ป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดใด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าชุมชนนั้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา๓๘ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายมีอำนาจเข้าไปในป่าชุมชน เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังกล่าวแสดงบัตรประจำตัวหรือหนังสือแสดงการได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

มาตรา๓๙ องค์กรเอกชนอาจตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปศึกษา ค้นคว้าวิจัย หรือสำรวจทางชีวภาพในป่าชุมชนใด หรือเพื่อเข้าไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนแห่งใดก็ได้โดยขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา๔๐ เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจการต่างๆ ในป่าชุมชน
- (๒) แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ในกรณีที่ไม้อาจเรียกประชุมคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนได้ทัน ให้มีอำนาจสั่งให้
ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในป่าชุมชนในกรณี
กระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบข้อบคณะกรรมการนโยบายป่าชุม
ชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และให้รายงานคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน
และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบ

(๔) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(๕) รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอน
ป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน

มาตรา ๔๑ ในเขตป่าชุมชนห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน
กันสรว้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำด้วย
ประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่ภาพป่าชุมชน เว้นแต่ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้
กระทำได้

มาตรา ๔๒ เมื่อปรากฏว่ามีกรกระทำ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราช
บัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการ
หรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าที่จำเป็น ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบบุคคลหรือยานพาหนะ

(๒) จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด

(๓) ยึดหรืออายัดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด
หรือได้มาจากการกระทำความผิด

ให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสิ่งของที่ยึดหรืออายัดไว้ให้แก่พนักงานสอบสวนที่มี
เขตอำนาจโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๔๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้คณะกรรมการจัด
การป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา๔๔ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพบว่าคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนดังกล่าวกระทำการหรือคว้นกระทำการนั้นได้

ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่งและให้นำมาตรา ๒๒ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุผลให้ทุเลาการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด เว้นแต่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจะสั่งเป็นอย่างอื่น

มาตรา๔๕ อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและติดตามดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และอาจสั่งให้กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้

มาตรา๔๖ อธิบดีอาจขอให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกระทำการ หรือยับยั้งกระทำการใดๆเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีและระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้รับแจ้งจากอธิบดีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาคำขอและแจ้งผลให้อธิบดีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำขอ

ในกรณีที่ยกข้อนี้ไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดที่
แจ้งตามวรรคสอง ให้ข้อนี้ให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณา และให้นำมาตรา ๒๒
วรรคสามมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๗ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คณะ
กรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล
กฎหมายอาญา

หมวด ๗

การเพิกถอนป่าชุมชน

มาตรา ๔๘ อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือแค่บางส่วนได้ เมื่อพบว่ามีการกระทำ
ตาม (๒) หรือ (๓) หรือได้รับรายงานจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนขอให้เพิกถอนป่าชุมชนตามมาตรา ๒๕
- (๒) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูป่าชุมชนนั้นต่อไป
- (๓) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ
ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ อันจะเป็นเหตุให้ป่าชุมชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจให้จัดการป่าชุมชนต่อไป

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนป่าชุมชน โดยนำมาตรา ๒๒
วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

การเพิกถอนป่าชุมชนให้มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีที่มีใช้การ
เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงแนบท้ายประกาศด้วย

มาตรา๔๘ ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นทรัพย์สินของป่าชุมชนแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา๕๐ ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนตามมาตรา ๔๘ เว้นแต่ป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ อาจมีการขอจัดตั้งป่าชุมชนใหม่ก็ได้ โดยปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด ๔

หมวด ๘

กองทุนป่าชุมชน

มาตรา๕๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนป่าชุมชน” ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

มาตรา๕๒ กองทุนประกอบด้วย

- (๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค หรือที่ได้รับมาเพื่อดำเนินกิจการของกองทุน
- (๒) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน
- (๓) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

เงินของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและ

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน
- (๒) สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน
- (๓) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

มาตรา ๕๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีผลงานหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๕๕ คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓
- (๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนและวิธีการจัดสรรเงินกองทุน การขอเงินช่วยเหลือหรือขอเงินอุดหนุนจากกองทุน
- (๓) พิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ การอุดหนุนหรือการสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา ๕๓
- (๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

แผนและระเบียบตาม (๒) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕๖ ให้นำความในมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๕๗ การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๕๘ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินให้คณะกรรมการกองทุนเสนอขอรับรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนในปีที่ล่วงมาเสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองและเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเสนอขอรับรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรับรองแล้วต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๘

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๕๙ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๐ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายหลักเขต ป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๑ ผู้ใดขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนที่สั่งตามมาตรา ๔๐ (๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๒ ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินกั้นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำความผิดประการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าวในวรรคหนึ่งได้กระทำในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ของป่าชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบห้าปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา๖๓การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการนโยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๕ วรรคสองมาใช้บังคับ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา๖๔ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมป่าไม้จัดสรรงบประมาณ ของกรมป่าไม้จำนวนหนึ่งตามที่กรมป่าไม้กำหนดให้แก่กองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตาม ความจำเป็นในระยะแรก

ภาคผนวก ค

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
ฉบับที่แก้ไขตามมติของสมาชิกวุฒิสภา

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ป่าชุมชน
พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง
มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อม อันควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดที่เป่าต้น กอ หรือเถาไม่ว่ายยืนต้นหรือล้มลงแล้ว และให้หมายความรวมถึง ราก ฝัก ดอก หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลายหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัดฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

“ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่า ออกจากป่าด้วยประการใดๆ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ดังต่อไปนี้

(๑) ไม้พื้น ไม้ไผ่ เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันและยางไม้

(๒) หญ้า อ้อ พง แยม ปรีอ คา กก กระจูด กกล้วย ไม้ ฤๅน เห็ด และพืชอื่น

(๓) ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง มูลค้างคาว สัตว์น้ำ สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ แมลงรวมทั้งไข่ของ

แมลง

(๔) ดิน หิน กรวด และทราย ที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายความว่า ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด และให้หมายความรวมถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ทางชนิดพันธุ์ และทางระบบนิเวศอันเป็นถิ่นกำเนิดของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น

“สมาชิกป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในชุมชนนั้นและได้รวมตัวกันเพื่อจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพย์สินส่วนกลาง” หมายความว่า เงินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูกในบริเวณเพื่อการใช้สอย หรือทรัพย์สินที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันจัดทำในการจัดการป่าชุมชน

“องค์กรเอกชน” หมายความว่า องค์กรที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือองค์กรอื่นที่มีได้เป็นนิติบุคคลแต่มีผล

งานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติ
อื่นๆ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

องค์กรเอกชนตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการ โดยมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่ง
ปันกัน และจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปี

“เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณา
แต่งตั้งจากราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชน หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยคณะ
กรรมการจัดการป่าชุมชน หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชนในท้องถิ่นหรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มี
อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
- (๒) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๓) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การ

พัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า

(๔) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชน ในการจัดการป่าชุมชน

ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

มาตรา๖ พื้นที่ป่าที่มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว ให้คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

หมวด ๒

คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา๗ ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกแปดคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนสองคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลสองคน และผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนสี่คน เป็นกรรมการ และอธิบดี เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอตามมาตรา๑๕

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

มาตรา๘ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ซึ่งต้องแต่งตั้งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด

ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) เมื่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้นำความในมาตรา ๘ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะรัฐมนตรีจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชนหรือพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- (๒) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

ตามมาตรา ๑๖

(๕) จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

(๖) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพโดยรวมของป่าชุมชนทั่วประเทศพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการอนุรักษ์การฟื้นฟูสภาพธรรมชาติในป่าชุมชนหรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

(๗) พิจารณาอุทธรณ์มติเกี่ยวกับการขอจัดตั้งหรือเพิกถอนป่าชุมชน

(๘) แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนป่าชุมชน

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายป่า

ชุมชน

ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชนตาม (๑) และการเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตาม (๒) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นและเสนอแนะด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา๑๑ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดระเบียบว่าด้วย การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

ระเบียบตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นแนวทางเพื่อให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไปดำเนินการออกข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละป่าชุมชนก็ได้

มาตรา๑๒ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนได้

มาตรา๑๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใด มาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา๑๔ เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยผู้แทน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ระบบนิเวศ หรือสังคมศาสตร์เกี่ยวกับป่าชุมชนจำนวนสามคน แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน จำนวนสาม คนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ให้อธิการบดี การให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้คัดเลือกตนเอง สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลสถาบันละหนึ่งคน ให้อธิบดีจากทุกสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ร่วมกันคัดเลือก ให้เหลือสามคนแล้วเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรเอกชน เป็นผู้คัดเลือกตนเองและเสนอต่อรัฐมนตรี สำหรับการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้รัฐมนตรีดำเนินการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือก ตนเอง

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการคนหนึ่ง และเลขานุการอีกหนึ่งคน

ให้กรมป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและให้นำ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา๑๕ ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวน สองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓

คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

มาตรา ๑๖ ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งคน ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นหนึ่งคน ข้าราชการหรือพนักงานของหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคนเป็นกรรมการ และป่าไม้จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดตามมาตรา ๑๐ (๔)

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลหรือเทียบเท่าที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ระบบนิเวศ หรือสังคมศาสตร์เกี่ยวกับป่าชุมชนสองคน ผู้แทนองค์กรเอกชนสองคน ตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๐ (๕) และให้แต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนสามคน

ให้นำมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาคำขอเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชน หรือเพิกถอนป่าชุมชนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน

(๒) ประกาศคำขอให้จัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชนหรือเพิกถอนป่าชุมชนและพิจารณาคำคัดค้าน

(๓) ถอดถอนกรรมการจัดการป่าชุมชน

(๔) แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน

(๔/๑) พิจารณาอุทธรณ์มติการให้พ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนจัดการป่าชุมชนและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

(๖) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือทางวิชาการต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

(๗) ควบคุม ดูแล การจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนจัดการป่าชุมชน

(๘) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชน ในจังหวัด และจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

หมวด ๔

การจัดป่าชุมชน

มาตรา ๑๘ ชุมชนในท้องที่ใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้และจะต้องไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์ หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้บุคคลที่มีอายุสิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปผู้มีภูมิลำเนาในท้องที่นั้นและอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าไปดูแลรักษาป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้จำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป ตั้งตัวแทนยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จัดตั้งป่าชุมชนได้

คำขอต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

(๒) รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้ขอเป็นสมาชิกป่าชุมชน ซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๒๔ วรรคสอง

(๓) ความเป็นมาของชุมชนโดยสังเขปและสภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ

(๔) แผนจัดการป่าชุมชน โดยแสดงให้เห็นการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนาหรือการควบคุมดูแลภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน วิธีการดำเนินการและรายการอื่นที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน กำหนด

ในพื้นที่ป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และหรือบริเวณเพื่อการใช้สอยตาม มาตรา ๓๑ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอและให้รายงานผลการตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

การตรวจสอบและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด และให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนเสนอความเห็นว่าคุณภาพพื้นที่ตามคำขอนั้นควรจัดตั้งเป็นป่าชุมชนหรือไม่ และความเป็นป่าชุมชนที่มีวัตถุประสงค์อย่างไร หรือมีข้อสังเกตประการใดเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งป่าชุมชน

มาตรา ๒๐ เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกาศคำขอและรายงานผลการตรวจสอบโดยสรุปไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านพื้นที่นั้นเป็นเวลาเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนี้ด้วย

และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกาศผลคำขอและรายงานการตรวจสอบดังกล่าวทางสื่อมวลชนประจำจังหวัดเป็นเวลาเจ็ดวัน

ให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในท้องถิ่นหรือไม่ มีสิทธิทำหนังสือแสดงข้อคัดค้านหรือความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๑ ในการพิจารณาคำขอและรายงานการตรวจสอบ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ ตัวแทนองค์กรเอกชนในพื้นที่ หรือผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเห็นว่ารายละเอียดในคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนแก้ไขได้

ถ้าผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมิได้แก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นตามที่เห็นสมควรต่อไป

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนตามคำขอ หรือให้จัดตั้งป่าชุมชนเพียงบางส่วนหรือ โดยกำหนดเงื่อนไข หรือมีมติไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติ

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้เป็นที่สุด และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

หนังสือแจ้งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คำอุทธรณ์ของผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้าน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดเจน

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้และปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ให้รายงานอธิบดีเพื่อพิจารณา หากอธิบดีไม่เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาและให้นำมาตรา ๒๒ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่อธิบดีเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด หรือกรณีที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณารายงานที่ได้รับจากอธิบดีตามวรรคหนึ่ง หรือพิจารณาอุทธรณ์คำขอจัดตั้งป่าชุมชนตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม แล้วมีคำวินิจฉัยให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ ให้อธิบดีประกาศอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

หมวด ๕

การจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๒๔ เมื่อได้มีประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้ผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีตามมาตรา ๑๘ (๒) เป็นสมาชิกป่าชุมชน

ประเภทและคุณสมบัติของสมาชิกป่าชุมชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕ สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

(๒) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาป่าชุมชน สัตว์ป่า และทรัพยากร

ธรรมชาติในป่าชุมชน

สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนสามในสี่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ต้องมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

มาตรา ๒๖ ให้สมาชิกป่าชุมชนซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งและจำนวนกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขตป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตาม

มาตรา ๓๐

(๒) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกลางของป่าชุมชน ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

(๓) ดูแลรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกลางของป่าชุมชน

(๔) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม(๒) หรือพระราชบัญญัตินี้

(๖) ใกล้เคียงหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

(๗) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจัดคุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) มีมติให้รับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

(๙) ดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตาม (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

มาตรา ๒๘ แผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้วให้ใช้บังคับได้เป็นเวลาสามปี

ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนจัดการป่าชุมชนต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อนแผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุไม่น้อยกว่าหกเดือน เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนแล้วให้นำมาใช้บังคับถัดจากวันที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลงหรือในวันที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดแล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในระหว่างที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลง ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดยังไม่อนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่ให้นำแผนจัดการป่าชุมชนเดิมมาใช้ต่อไปจนกว่าจะมีการอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนจัดการป่าชุมชน หรือขอให้เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้งและให้นำมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา๓๐ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าชุมชน บริเวณเพื่อการอนุรักษ์ และบริเวณเพื่อการใช้สอยไว้ตามสมควร เพื่อประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าชุมชน และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการนี้ด้วย

มาตรา๓๑ ห้ามมิให้ทำไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน

การทำไม้นอกบริเวณที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเอง ในบริเวณเพื่อการใช้สอยให้ทำได้ตามความจำเป็น เพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชนหรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชน ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา๓๒ ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนสองในสามของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีอำนาจทำนิติกรรมใดๆ ผูกพันทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้

มาตรา๓๓ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอคราย หรือความเป็นพืช ตลอดจนการนำเอาของนั้นมาเก็บ กัก หรือรักษาไว้

(๒) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนสู่สภาพเดิม

(๓) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการช่วยเหลือบุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเนื่องในความเสียหายนั้น

(๔) ค่าดำเนินงานต่างๆ ของรัฐในการประเมินความเสียหาย และประเมินค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของบุคคล

(๕) ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐได้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายเป็นค่าทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินคดีในศาล และค่าธรรมเนียมในศาล

(๖) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องเสียหาย

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนอกจากดอกเบี้ยค่าน้ำหนักราคาที่ต้องได้รับแล้ว ให้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของเงินตราตั้งแต่วันที่ละเมิดจนถึงวันที่ชำระค่าสินไหมทดแทนประกอบด้วย

มาตรา๓๔ ในการดำเนินคดีตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็ได้และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา๓๕ กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมิได้ดำเนินการฟ้องร้อง ให้อธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าวเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อจ่ายให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนนั้นได้

มาตรา๓๖ บทบัญญัติในมาตรา ๓๓ ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติของบทกฎหมายอื่นและไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จำดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

หมวด ๖

การควบคุมดูแลป่าชุมชน

มาตรา๓๗ ป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดใด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าชุมชนนั้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๗/๑ เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจการต่างๆ ในป่าชุมชน
- (๒) แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการ

การป่าชุมชน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ในกรณีที่ไม่อาจเรียกประชุมคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนได้ทัน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้ระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในป่าชุมชนในกรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและให้รายงานคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบ

(๔) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(๕) รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน

มาตรา ๓๗/๒ ในเขตป่าชุมชนห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือกระทำความผิดประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้กระทำได้

มาตรา ๓๘ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายมีอำนาจเข้าไปในป่าชุมชน เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังกล่าวแสดงบัตรประจำตัวหรือหนังสือแสดงการได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

มาตรา๓๘ องค์กรเอกชนอาจตั้งตัวแทนของตน เข้าไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนแห่งใดก็ได้โดยขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

สถาบันการศึกษาหรือองค์กรเอกชนหรือบุคคลที่ต้องการเข้าศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนใด ให้ขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา๔๒ เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าเท่าที่จำเป็น ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบบุคคลหรือยานพาหนะ
- (๒) จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด
- (๓) ยึดหรืออายัดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด

หรือได้มาจากการกระทำความผิด

ให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสิ่งของที่ยึดหรืออายัดไว้ให้แก่พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจโดยไม่ชักช้า

มาตรา๔๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา๔๔ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพบว่าคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจดำเนินคดีหรือสั่งการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นได้ตามความเหมาะสม

ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่งและให้นำมาตรา ๒๒ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุผลให้ทุเลาการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด เว้นแต่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจะสั่งเป็นอย่างอื่น

มาตรา ๔๕ อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและติดตามดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และอาจสั่งให้กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้

มาตรา ๔๖ อธิบดีอาจขอให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกระทำการ หรือยับยั้งกระทำการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีและระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้รับแจ้งจากอธิบดีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาคำขอและแจ้งผลให้อธิบดีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำขอ

ในกรณีที่อธิบดีไม่เห็นชอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดที่แจ้งตามวรรคสอง ให้อธิบดีนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา และให้นำมาตรา ๒๒ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๗ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๘

การเพิกถอนป่าชุมชน

มาตรา ๔๘ อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือแต่บางส่วนได้ เมื่อพบว่ามีกรกระทำตาม (๒) หรือ (๓) หรือได้รับรายงานจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนขอให้เพิกถอนป่าชุมชนตามมาตรา ๒๕
- (๒) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูป่าชุมชนนั้นต่อไป
- (๓) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ อันจะเป็นเหตุให้ป่าชุมชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจให้จัดการป่าชุมชนต่อไป

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนป่าชุมชน โดยนำมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

การเพิกถอนป่าชุมชนให้มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีที่มีใช้การเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงแนบท้ายประกาศด้วย

มาตรา ๔๙ ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นทรัพย์สินของป่าชุมชนแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๕๐ ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนตามมาตรา ๔๘ อาจมีการขอจัดตั้งป่าชุมชนใหม่อีกได้ โดยปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด ๔

หมวด ๘
กองทุนป่าชุมชน

มาตรา ๕๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนป่าชุมชน” ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๕๒ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค หรือที่ได้รับมาเพื่อดำเนินกิจการของกองทุนหรือสังหาริมทรัพย์ที่โอนมาจากป่าชุมชนแห่งอื่นที่ถูกเพิกถอน

(๒) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน

(๒/๑) ทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๖๒/๑

(๓) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

เงินของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใดๆ

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

(๒) สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

(๓) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การใช้จ่ายตาม (๑) และ (๒) ให้คำนึงถึงความพร้อมและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ในการดำเนินกิจการดังกล่าว

มาตรา ๕๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็น ประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคนเป็น กรรมการ และอธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีผลงานหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๕๕ คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓
 - (๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนและวิธีการจัดสรรเงิน กองทุน การขอเงินช่วยเหลือหรือขอเงินอุดหนุนจากกองทุน
 - (๓) พิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ การอุดหนุนหรือการสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา ๕๓
 - (๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย
- แผนและระเบียบตาม (๒) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน แล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕๖ ให้นำความในมาตรา ๘ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับกับการดำรง ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๕๗ การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๕๘ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้คณะกรรมการกองทุนเสนาองบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินกองทุน ในปีที่ผ่านมาเสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองและเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเสนาองบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรับรองแล้วต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๘

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๕๘/๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา ๒๗ (๒) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

ความผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอม ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจเปรียบเทียบได้

เงินค่าปรับตามวรรคหนึ่งให้ตกเป็นทรัพย์สินส่วนกลางตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๙ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๐ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายหลักเขต ป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๑ ผู้ใดขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนที่สั่งตามมาตรา ๓๗/๑ (๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๒ ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินกันสร้าง แล้วยาง เผลป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ขุดหาแร่ ถ้ำสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำความผิดประการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๗/๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๒/๑ บรรดาไม้หรือของป่าที่ได้มาหรือมีไว้เป็นความผิด หรือทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม

ให้ไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งที่ศาลมีคำสั่งริบตกเป็นของกองทุน

ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินคดีได้ภายในสองปีนับแต่วันที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและไม่อาจจับกุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ ให้ไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เนื่องจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นตกเป็นของกองทุน

ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยรายใดถึงแก่ความตาย ให้ไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เนื่องจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยตกเป็นของกองทุน เว้นแต่ภายในสองปีทายาทของผู้ต้องหาหรือจำเลยพิสูจน์ได้ว่าไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คืนแก่ทายาทของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๒/๒ การแต่งตั้งกรรมการสรรหาในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสามมาใช้บังคับ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสองมาใช้บังคับ และให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งบุคคลที่มีพฤติกรรมการที่ถือคุณต่อการดูแลรักษาป่ามาก่อน ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

มาตรา ๖๓ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการนโยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสองมาใช้บังคับ และให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้

สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นกรรมการนโยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับ และให้รัฐมนตรีดำเนินการเสนอชื่อบุคคลที่มีพฤติกรรมที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่ามาก่อน ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

มาตรา ๖๓/๑ การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกที่จังหวัดนั้นยังไม่มีป่าชุมชน มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคสามมาใช้บังคับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

มาตรา ๖๔ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มติดคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่กองทุนในวาระเริ่มแรกเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามความจำเป็น

มาตรา ๖๕ ให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาวสุวรรณี เกษมทวีทรัพย์
 เกิดเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2522
 ที่อยู่ ณ ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
 บิดาชื่อ นายสมบุรณ์ เกษมทวีทรัพย์
 มารดาชื่อ นางอุทุมพร เกษมทวีทรัพย์

ประวัติการศึกษา

- จบชั้นประถมศึกษา (1-6 ปี พ.ศ.2528-2533)
โรงเรียนมานิตานุเคราะห์ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- จบชั้นมัธยมศึกษา (1-5 ปี พ.ศ.2534-2538)
โรงเรียนสุราษฎร์พิทยา อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต (ปี พ.ศ. 2539-2542)
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- จบหลักสูตรวิชาว่าความ (ปี พ.ศ. 2543-2544)
สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ
- ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต (ปี พ.ศ. 2544-2547)
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ประวัติการทำงาน

- เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจัดการทั่วไป (ปี พ.ศ. ธันวาคม 2543 - กันยายน 2544)
วิทยาลัยการจัดการ มหาวิทยาลัยมหิดล
- ทนายความประจำบริษัท (ปี พ.ศ. พฤศจิกายน 2544 - พฤษภาคม 2545)
บริษัท เอส.ที.เอส.เอ็ม.จี. คอปอเรชั่น จำกัด
- นิติกรประจำบริษัท (ปี พ.ศ. มกราคม 2546 – ปัจจุบัน)
บริษัท อัลติเมท เบเวอร์เรจ โปรดักส์ จำกัด และ บริษัทในเครือ เค.วี.เอ็น.
อิมพอร์ตเอกซ์พอร์ต (1991) จำกัด