

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้กับการรับรอง สิทธิชุมชน

พัทธ์ชนันท์ รุ่งอินทร์*
รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ**

บทคัดย่อ

ทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทความสำคัญอย่างมากสำหรับสังคมไทย โดยเฉพาะในสังคมชนบทหรือในถิ่นทุรกันดาร เพราะเป็นทรัพยากรที่มีความหลากหลาย เช่น ต้นไม้ ของป่า พืชผักผลไม้ รวมถึงที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่สามารถนำมาใช้สอยอุปโภค บริโภคได้โดยแทบไม่ต้องลงทุน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาได้มีบทบัญญัติในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ การนำเอาทรัพยากรป่าไม้มาใช้สอยนั้น จำเป็นจะต้องผ่านความเห็นชอบ หรือการอนุมัติ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการและนิติวิธีทางกฎหมายป่าไม้โดยรวมนั้นเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร ที่ผูกขาดสิทธิในการพิจารณาตัดสินใจไว้ที่รัฐแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดการแบ่งแยกระบบ “สิทธิ” ออกเป็นเพียง 2 ประเภทคือ สิทธิของรัฐในฐานะนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน กับสิทธิของเอกชน โดยมองข้าม “สิทธิชุมชน” อันเป็นรูปแบบของสิทธิอีกประการหนึ่งซึ่งในหลายประเทศได้ให้การยอมรับ ดังนั้น หลักในการอนุมัติ อนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายของไทยจึงถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการใช้สิทธิของเอกชนเพียงอย่างเดียว แนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ของไทยจึงยังไม่สอดคล้องกับหลักการรับรองสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งประสงค์ให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงด้านการใช้ประโยชน์แล้วชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมยังคงต้องดำเนินการผ่านขั้นตอนในลักษณะเดียวกันกับปัจเจกชนทั่วไป และไม่อาจอ้างสิทธิอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในบางกรณีได้ ขณะเดียวกันในบางกรณีการใช้สอยประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ของปัจเจกชนตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐกลับก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ โดยที่ชุมชนก็ไม่อาจอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

เพื่อขัดขวางการกระทำหรือยับยั้งผลกระทบดังกล่าวได้เช่นกัน นอกจากนี้การไม่ยอมรับและขาดความเข้าใจในรูปแบบสิทธิชุมชนของหน่วยงานของรัฐหรือของสังคมยังนำมาซึ่งปัญหาในการป้องกันดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอีกด้วย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและที่มาเกี่ยวกับสิทธิชุมชน จนถึงรูปแบบการจัดการป่าไม้โดยชุมชนในหลายประเทศแล้วทำให้ทราบว่า การยอมรับในตัวตนของชุมชนและการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นระบบ การให้สิทธิแก่ชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรควบคู่กันไปอย่างยั่งยืนเพื่อสร้างสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ชุมชน ตลอดจนการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือที่เรียกว่า “กฎหมายป่าชุมชน” เพื่อใช้บังคับเป็นการเฉพาะนั้น นอกจากจะสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ได้ในระดับที่น่าพอใจแล้ว ยังช่วยให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศเพิ่มขึ้นโดยไม่เป็นภาระด้านงบประมาณและบุคลากรของรัฐอีกด้วย

ดังนั้นจึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต เพื่อให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนได้อย่างเหมาะสม ยั่งยืน ตามวิถีทางแห่งการดำรงชีพ แต่ยังคงรักษาความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้ หรือแนวทางการแก้ไขอีกประการหนึ่งคือ การตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และชุมชนอย่างบูรณาการ ตลอดจนแนวทางการสร้างความเข้าใจในระบบสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบของสิทธิประการหนึ่งที่เกิดการรวมกลุ่มของบุคคลโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ มีจารีตธรรมเนียมประเพณีและผลประโยชน์ร่วมกัน มีวิถีการดำเนินชีวิตที่มีแบบแผนและอัตลักษณ์ของตนเอง จนเสมือนมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ และบุคคลในชุมชนสามารถใช้หรืออ้างสิทธิของชุมชนได้ในลักษณะของสิทธิส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของและความหวงแหนในทรัพยากร รวมทั้งจูงใจให้ชุมชนที่ส่วนหนึ่งเคยเป็นผู้ทำลายป่าให้กลับมาทำหน้าที่ดูแลรักษา โดยได้รับประโยชน์จากทรัพยากรซึ่งตนเป็นผู้จัดการดูแล

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการ การดูแลบำรุงรักษารวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยได้ตัดเอาถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามที่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ออกไปเพื่อตัดปัญหาการตีความกฎหมายว่า จำเป็นจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชุมชนก่อนเป็นการเฉพาะหรือไม่ ชุมชนจึงจะ

สามารถใช้หรืออ้างสิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งถือเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาอย่างแรกเกี่ยวกับสิทธิชุมชน นอกจากนี้ แนวนโยบายในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ยังวางหลักเกณฑ์การดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติของรัฐให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย แต่ถึงกระนั้นรูปแบบการรับรองสิทธิชุมชนของไทยก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ปัญหาการอ้างสิทธิของชุมชนในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ยังคงเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านป่าไม้ ซึ่งเป็นผลมาจากรูปแบบและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่รวบรวมอำนาจการควบคุม ดูแลและจัดการทรัพยากรไว้กับรัฐอย่างสมบูรณ์ มีเพียงการบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้บางเรื่องเท่านั้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการ แต่ก็เพียงในฐานะเอกชนโดยทั่วไป มิได้อยู่ในรูปแบบของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่อย่างใด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตหลายฉบับ ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการรับรองสิทธิชุมชน เช่น การที่พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำหนดให้การเก็บหาของป่าหรือการทำไม้ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งต้องเสียค่าภาคหลวง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อการดำเนินชีวิตของชุมชนใกล้เคียงพื้นที่ป่าซึ่งต้องอาศัยทรัพยากรป่าไม้ในการดำรงชีพอยู่เสมอและทำให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนกับเอกชนโดยทั่วไปไม่มีความแตกต่างกันทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสิทธิชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ การยินยอมให้ราษฎรเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมโดยออกใบอนุญาตให้ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ มาตรา 16 ทวิ หรือที่เรียกโดยย่อว่า “สทก.” ซึ่งมีลักษณะเป็นการอนุญาตโดยชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือตามที่เจ้าหน้าที่กำหนด หรือการให้ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต้องเสียสิทธินั้นไปเมื่อได้มีการประกาศกรมป่าไม้ให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นบริเวณที่ส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์ตามมาตรา 13 ทวิ หรือการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่ซึ่งแม้ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 6 จะได้วางเงื่อนไขว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง” แต่เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินซึ่งมีชุมชนครอบครองอาศัยอยู่ อันเกิดจากความผิดพลาดในการสำรวจข้อมูลของหน่วยงานของรัฐเอง กลับทำให้ชุมชนเหล่านั้นต้องตกอยู่ในฐานะผู้กระทำผิดกฎหมายไปโดยปริยาย ปัญหาในข้อกฎหมายเหล่านี้ต่างนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนหรือชุมชนกับเอกชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มาโดยตลอด

แม้ช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐจะมีความพยายามในการผลักดันให้เกิดกฎหมายป่าชุมชนขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารจัดการการอยู่ร่วมกันระหว่างป่ากับชุมชน และเป็นกฎหมายรับรองสิทธิ

ชุมชนในด้านการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จนกระทั่งปัจจุบันแนวทางดังกล่าวก็ยังไม่สามารถผ่านกระบวนการไปจนถึงขั้นประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ในระหว่างนี้กรมป่าไม้จึงหาทางออกของปัญหาโดยวิธีการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการ ควบคุม ดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ โดยในทางปฏิบัติกรมป่าไม้จะจัดโครงการป่าชุมชนขึ้นและให้ราษฎรที่อาศัยในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงมาเข้าร่วมลงชื่อเป็นสมาชิกป่าชุมชน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าร่วมกัน โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เป็นผู้ควบคุมโครงการ และได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งในการดำเนินโครงการ ซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ป่าไม้นั้นถือว่ามีผลดีในระดับหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาตามเนื้อหาสาระของโครงการป่าชุมชนโดยกรมป่าไม้แล้ว จะเห็นว่าชุมชนก็ยังคงต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเป็นกลุ่มราษฎรผู้ให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาป่า เพราะความในมาตรา 19 นี้ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้สั่งการไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อกระทำการอันเป็นประโยชน์แก่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกโดยตรง ชุมชนจึงมิได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง และยังมีใช้แนวทางที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิชุมชน

2. แนวคิด ทฤษฎีอันเป็นฐานที่มาของสิทธิชุมชนและการจัดป่าชุมชน

หลักการตามแนวคิดด้านเสรีนิยมจะมุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกชน หรือ เอกชนเป็นหลักเพราะเห็นว่าเอกชนเป็นศูนย์กลางของสังคม ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในสังคมล้วนแต่เป็นผลมาจากการตกลงโดยสัญญาที่สร้างขึ้นแก่กันเป็นพื้นฐาน ความสัมพันธ์เหล่านี้จึงเป็นผลมาจากเจตจำนงของปัจเจกชน แต่ต่อมาได้มีนักคิด นักปรัชญาอีกฝ่ายที่คัดค้านแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยมให้ความเห็นว่า เอกชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชน โดยมีความสัมพันธ์กันทางสังคมนั้น ในความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นผลมาจากการตกลงกันโดยความตั้งใจ หรือโดยสัญญาระหว่างปัจเจกชนด้วยกันโดยลำพัง แต่เกิดจากผลรวมในการดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันของคนในชุมชนและสังคม ที่รวมเอาผลประโยชน์ ความรู้สึกสำนึกผิดชอบชั่วดี อารมณ์ ความรักความผูกพันที่แต่ละบุคคลต่างมีเข้าด้วยกันจนกลายเป็นสังคม ดังนั้น ชุมชน (Community) จึงมีตัวตนทางกฎหมายในรูปแบบหนึ่งระหว่างเอกชนกับรัฐ โดยเป็นหน่วยทางสังคมที่มีอยู่ตามข้อเท็จจริงและสามารถมีสิทธิหรือหน้าที่ได้เช่นเดียวกับเอกชนและรัฐ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานความสัมพันธ์กับทฤษฎีว่าด้วยสภาพของนิติบุคคลดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) ทฤษฎีนี้เห็นว่า นิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายได้อุปโลกน์ให้มีขึ้น ดังนั้น ตัวตนและความมีอยู่ของนิติบุคคลตามแนวคิดนี้จึงเกิดขึ้นได้โดยอาศัยกฎหมายสมมติให้มีขึ้นเพื่อให้สิทธิและหน้าที่ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา และให้

สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจแสดงเจตนาได้เองจึงต้องแสดงออกโดยทางผู้แทนของนิติบุคคล นิติบุคคลจึงมีสิทธิเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น และกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้

2.2 ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Organic Theory , Real Corporation Theory)
ซึ่งมีแนวคิดว่า ทฤษฎีนิติบุคคลเกิดขึ้นด้วยการที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นยังมีข้อโต้แย้งเป็นปัญหาอยู่หลายประการ เช่น “รัฐ” ก็ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และรัฐก็มีขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมาย ดังนั้นหากจะนำเอาทฤษฎีนิติบุคคลสมมติมาอธิบาย จึงต้องสามารถบอกได้ว่า รัฐมีความเป็นนิติบุคคลได้อย่างไร สิ่งใดเป็นตัวสมมติให้มีรัฐขึ้นมา เนื่องจากรัฐได้ถือกำเนิดขึ้นมาก่อนที่จะมีกฎหมาย ดังนั้น ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพจึงเป็นอีกแนวความคิดหนึ่ง que เห็นว่านิติบุคคลนั้นมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง มิได้เป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น หลักการสำคัญของทฤษฎีนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นบุคคลที่เกิดจากการที่หลายๆ บุคคลได้มา “เข้ากัน” หรือ “ร่วมกัน” และการเข้ากัน หรือร่วมกันดังกล่าวนี้เอง ก่อให้เกิดเป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมาย มีชีวิตจิตใจเป็นของตนเอง และมีสถานะเป็นหน่วยทางสังคมอย่างแท้จริงขึ้นมา จึงมีคุณค่าในสังคมไม่ต่างไปจากบุคคลธรรมดา ในทฤษฎีนี้กฎหมายจึงทำหน้าที่เพียงรองรับสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลตามที่มีอยู่แล้ว โดยการกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่นิติบุคคลเท่านั้น

เมื่อพิจารณาหลักการจากทั้งสองทฤษฎีแล้วจะเห็นว่า ที่มาและตัวตนของ “ชุมชน” มีความสอดคล้องไปในทางทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพมากกว่าทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ เนื่องจากชุมชนมีจุดเริ่มต้นจากกลุ่มของบุคคลที่มารวมกัน มีอัตลักษณ์หรือรูปแบบทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นของตนเอง มีแบบแผนในการติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยสภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นและเป็นไปเองตามธรรมชาติ ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพจึงเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนความมีตัวตนและการมีสิทธิในทรัพย์สินของชุมชน

นอกจากนั้น ยังมีแนวคิดในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถเชื่อมโยงให้เห็นถึงประโยชน์และความสามารถของชุมชนในการจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดและมีความรู้ความเข้าใจในสภาพของทรัพยากรในบริเวณชุมชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ระบบกรรมสิทธิ์ที่มีประสิทธิภาพมีลักษณะที่สำคัญคือ มีความจำเพาะสำหรับผู้เป็นเจ้าของ (Exclusivity) สามารถที่จะโอนได้ (Transferability) และสามารถที่จะบังคับได้ (Enforceability) ซึ่งตามแนวคิดของสิทธิชุมชนในทรัพยากรป่าไม้นั้น หลักความจำเพาะเจาะจงสำหรับผู้เป็นเจ้าของ และหลักความสามารถที่จะบังคับได้ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะความจำเพาะเจาะจงสำหรับผู้เป็นเจ้าของย่อมทำให้ชุมชนเกิดความรู้สึกรักและหวงแหนในทรัพยากร ส่วนหลักความสามารถที่จะบังคับได้นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการใช้สิทธิในการดูแลรักษา ป้องกันการรบกวน แต่สำหรับเรื่องความสามารถที่จะโอนนั้น เนื่องจากสิทธิชุมชนมิใช่การให้ยึดถือเอาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนอย่างเด็ดขาดดังเช่นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน

เพราะแนวคิดสิทธิชุมชนมุ่งเน้นไปที่การเอื้อประโยชน์แก่สิทธิอันเกิดจากรวมตัวของเอกชนโดยเจือปนธรรมชาติเพื่อให้ชุมชนได้มีสิทธิในการดูแล ใช้สอยและบริหารจัดการ

2.3 แนวคิดและรูปแบบการจัดการป่าชุมชนของไทยและต่างประเทศ

ตามที่ได้ทราบแล้วว่าทรัพยากรป่าไม้สิ่งที่มีความสำคัญและผูกพันกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ จนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การใช้ทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในที่ดินของรัฐจึงมักเกิดปัญหาความขัดแย้งหรือการกระทำผิดกฎหมายมาโดยตลอด วิธีการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งคือการจัดให้กลุ่มราษฎรหรือชุมชนในบริเวณพื้นที่ป่าไม้ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล จัดการและสามารถใช้ประโยชน์จากป่าภายใต้กฎกติกาซึ่งได้ตกลงร่วมกันโดยความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความเป็นสากลและใช้อยู่ในหลายประเทศด้วยกัน

(1) แนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งป่าชุมชนของไทย

แต่เดิมอำนาจหน้าที่ในการจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้นั้นเป็นของรัฐโดยตรง แต่เมื่อสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เริ่มก่อตัวมากขึ้น รัฐต้องแบกรับภาระด้านงบประมาณรายจ่ายจำนวนมากไปกับการป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากร ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมลงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงถึงความล้มเหลวของรัฐในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ทำให้รัฐตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้ เพราะชุมชนมีความผูกพันใกล้ชิดและมีความเข้าใจในสภาพของทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดี การจัดตั้งป่าชุมชนในประเทศไทยเป็นการดำเนินงานโดยกรมป่าไม้เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีราษฎรอยู่อาศัยนอกเขตหรือใกล้เคียงกับเขตพื้นที่ป่าชุมชนและมีลักษณะที่สำคัญคือเป็นพื้นที่ป่าที่ควรได้รับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาตามแนวทางการจัดตั้งป่าชุมชนที่สำคัญจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจสั่งการของอธิบดีกรมป่าไม้ ตามความในมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรที่สมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ในการดูแล รักษาหรือบำรุงป่า หรือได้ใช้ประโยชน์จากป่า แต่ราษฎรจะทำการแผ้วถางหรือตัดไม้ทำลายป่าไม่ได้ เพราะการที่ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่ราษฎรในเขตพื้นที่ป่าชุมชนนอกเหนือไปจากหน้าที่ในการดูแล รักษาหรือบำรุงป่าชุมชนเท่านั้น ทั้งนี้ ราษฎรสามารถทำการถอนชื่อของตนออกจากการเข้าร่วมโครงการจัดตั้งป่าชุมชนนั้นเสียเมื่อใดก็ได้

(2) แนวคิดการจัดตั้งป่าชุมชนของต่างประเทศ

ตามที่ได้ศึกษาแนวคิดการจัดการป่าชุมชนของต่างประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเนปาล ทำให้ได้ข้อสรุปว่า ที่มาของแนวคิดดังกล่าวเกิดจากการที่ทรัพยากรด้านป่าไม้ของประเทศ

ถูกทำลาย ไปเป็นจำนวนมาก รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาโดยการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความคิดที่จะดึงเอาประชาชน หรือชุมชนซึ่งเคยเป็นผู้บุกรุกทำลายให้กลับมามีส่วนร่วมในการดูแลและฟื้นฟู โดยบางประเทศ เช่น เนปาล ได้ริเริ่มจากการออกข้อบังคับสำหรับที่ป่าของหมู่บ้านโดยกำหนดให้อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลป่าที่เสื่อมสภาพแล้ว และกำหนดแผนอย่างชัดเจนในการป้องกันการบุกรุก การใช้ประโยชน์และการปลูกใหม่ทดแทน จนพัฒนามาเป็นกฎหมายซึ่งรับรองกลุ่มผู้ใช้ป่า (Forest User Group-FUGs) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดการ ป้องกัน ทำแผน ปลูกป่าใหม่ รวมถึงการใช้เงินจากกองทุนป่าชุมชนเพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน โดยให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรือการเพิกถอนป่าชุมชนได้ในกรณีที่พบว่าไม่มีการดำเนินการตามแผนงาน การบัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในแผนการป่าไม้แห่งชาติ หรือกรณีของประเทศจีน ซึ่งใช้มาตรการส่งเสริมการปลูกป่าของประชาชนในที่ดินของรัฐ หรือการกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและกรรมสิทธิ์ในป่าไม้แยกออกจากกัน ซึ่งหมายความว่าพื้นที่ดินอาจเป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน แต่ต้นไม้ ของป่า หรือทรัพยากรป่าไม้อื่นๆ อาจเป็นของบุคคลหรือเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชนก็ได้ หรือตัวอย่างการจัดการป่าชุมชนของญี่ปุ่นที่ให้ประชาชนเช่าพื้นที่ป่าจากรัฐบาลในระยะยาว (Nenkiyama) หรือการอนุญาตให้ประชาชนสามารถปลูกไม้ได้ในพื้นที่รัฐได้ โดยจะต้องแบ่งผลผลิตให้กับรัฐบาล (Buwakibayashi) โดยมีมาตรการเชิงบูรณาการในด้านอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น จัดตั้งเงินช่วยเหลือในรูปแบบกองทุนต่างๆ เพื่อช่วยสนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่า การจัดทำโครงการเผยแพร่ความรู้ทางการเกษตรและด้านป่าไม้ แนวทางการบริหารจัดการดังกล่าว นอกจากจะช่วยเพิ่มพื้นที่ป่าได้อย่างรวดเร็วแล้วยังสามารถลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป หลักพื้นฐานของการจัดการป่าชุมชนเป็นการรวบรวมเอาหลักวิชาการสาขาต่างๆ ทางวิทยาศาสตร์ ทางเทคนิค ทางเศรษฐศาสตร์ป่าไม้ และทางสังคมศาสตร์ มาใช้ดำเนินการในป่าชุมชน เพื่อให้เกิดผลในด้านการอนุรักษ์ การป้องกัน ซึ่งชุมชนสามารถได้รับประโยชน์โดยตรง

3. ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ทรัพยากรตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และรูปแบบสิทธิชุมชนในทรัพยากรป่าไม้ของต่างประเทศ

3.1 ปัญหาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศมีความอุดมสมบูรณ์ สถานการณ์ด้านป่าไม้ยังคงเป็นไปในทิศทางที่รัฐต้องการป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและเพื่อจัดเก็บรายได้จากการใช้ทรัพยากรให้ได้มากที่สุด แต่หลังจากนั้นไม่นานเมื่อพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว การบุกรุกทำลายป่าเริ่มเปลี่ยนจากการตัดไม้มาเป็นการแผ้วถางป่าเพื่อครอบครองที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ที่เหลืออยู่ไม่เพียงพอแม้แต่การใช้ประโยชน์

ภายในประเทศ แนวทางการจัดการทรัพยากรจึงเปลี่ยนจากการจัดสรรผลประโยชน์มาเป็นการอนุรักษ์ฟื้นฟู เป็นเหตุให้พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเกิดความล่าช้าและเริ่มขาดประสิทธิภาพ แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายครั้งแต่ก็ยังไม่อาจทันต่อสภาพการณ์ ประกอบกับรูปแบบในการอนุมัติ อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรที่ยังคงเป็นอำนาจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระหน้าที่ทั้งด้านการป้องกันรักษา การควบคุมตรวจสอบ และการอนุรักษ์ฟื้นฟูไปพร้อม ๆ กันภายใต้งบประมาณและบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับแต่ปีพุทธศักราช 2540 ได้นำเอาหลักการรับรองสิทธิชุมชนในทรัพยากรมากำหนดไว้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรก็ยิ่งขาดความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและทำให้สิทธิของชุมชนต้องถูกลิดรอน ซึ่งผลจากศึกษาพบว่า หากนำเอาวิธีการ หลักเกณฑ์ ตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาใช้กับชุมชนจะเกิดปัญหาดังนี้

(1) ความไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ และการดูแลจัดการ เพราะอำนาจในการอนุญาตเป็นของหน่วยงานรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว และการที่รัฐจะอนุญาตให้เอกชนโดยทั่วไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมที่จะเห็นชอบ หรือคัดค้าน แม้ว่าการอนุญาตดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนก็ตาม

(2) ความไม่มั่นคงถาวรในสิทธิอันเกิดจากการอนุมัติ อนุญาต ทั้งนี้ เนื่องจากการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองจึงย่อมมีขอบเขตเงื่อนไข และระยะเวลาการสิ้นสุดของคำสั่ง เช่น การอนุญาตให้เก็บหาของป่าย่อมสิ้นสุดลงเมื่อผู้ได้รับอนุญาตทำการเก็บหาของป่าได้ครบตามชนิดและปริมาณแล้ว หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าซึ่งมีกำหนดระยะเวลาเป็นคราว ๆ ไป ปัญหาตามที่กล่าวมานี้ล้วนขัดแย้งต่อหลักสิทธิชุมชน เพราะสิทธิชุมชนย่อมคงอยู่ตลอดเวลาที่มีสภาพความเป็นชุมชน

(3) ความไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้คนในชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ต่างก็เป็นชาวบ้านที่ใช้ชีวิตแบบเรียบง่าย ชาวของเครื่องใช้ในการอุปโภค บริโภคส่วนใหญ่จึงมีเพียงปัจจัยพื้นฐานซึ่งหาได้ในท้องถิ่นแทบทั้งหมด การกำหนดให้การเก็บหาของป่าหรือการทำไม้ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวงจึงก่อให้เกิดความไม่สะดวกในวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรป่าไม้ในการดำรงชีพเป็นหลัก

3.2 ปัญหาตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรด้านป่าไม้ไปพร้อม ๆ กับการป้องกันรักษาพื้นที่ป่า โดยให้น้ำหนักไปที่การรักษาพื้นที่ป่าเป็นหลัก เพราะหากพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นรายมาตราแล้ว จะพบว่าแทบจะไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์หรือวิธีการอนุญาตให้ทำไม้ หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเลย แต่จะบัญญัติหลักเกณฑ์ หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่

เพิ่มเข้ามา ซึ่งในการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในทรัพยากรจะอาศัยกระบวนการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) โดยคำนึงถึงหลักทางวิชาการ ความเหมาะสมในการดูแลรักษาทรัพยากรและประโยชน์ที่รัฐจะได้รับเป็นหลัก การอนุญาตไม่ว่าจะเป็นการให้สัมปทานหรือแบบรายย่อย ผู้ได้รับอนุญาตก็คือเอกชนโดยทั่วไปไม่ว่าจะในฐานะบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล การบังคับใช้กฎหมายจึงยังขาดการแยกแยะระหว่างสิทธิของเอกชน กับสิทธิของชุมชน ขาดการคำนึงถึงส่วนร่วม หรือสิทธิในการใช้และร่วมบริหารจัดการทรัพยากร ป่าไม้ของชุมชนอย่างยั่งยืนเนื่องจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรต่าง ๆ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติไม่ว่าจะเป็น “ไม้” “ของป่า” หรือ “ที่ดิน” ชุมชนย่อมต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป อีกทั้งการอนุญาตต่าง ๆ ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของชุมชนตามที่กำหนดรัฐธรรมนูญ การนำเอาหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ มาใช้กับชุมชนย่อมเกิดปัญหาในการรับรองสิทธิชุมชนเช่นเดียวกับกรณีของพระราชบัญญัติป่าไม้

3.3 ปัญหาตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้ดำรงอยู่เพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าหรือวิจัยทางวิชาการในด้านธรรมชาติวิทยา และนิเวศวิทยาและเพื่อเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนทั่วไป ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างต่อเนื่องถาวร การบังคับใช้กฎหมายอุทยานแห่งชาติจึงเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองป้องกันเป็นหลัก ดังนั้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อการอุปโภค บริโภคตั้งเช่นพื้นที่ป่าไม้ หรือป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายไม่เปิดช่องทางให้สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้สอยทรัพยากรป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น นอกเหนือจากปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแล้ว การถือครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันสิทธิในที่ดินก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานก็จัดเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของชุมชน เพราะถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์ในการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ จะกำหนดให้รัฐสามารถประกาศได้เฉพาะในพื้นที่ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองของบุคคลใดก็ตาม แต่เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับพื้นที่การครอบครองของชุมชนกลับมีผลทำให้ชุมชนซึ่งอยู่อาศัย ทำกินในพื้นที่มาก่อนการประกาศให้เป็นเขตอุทยาน ตกอยู่ในฐานะผู้กระทำผิดกฎหมายและต้องถูกผลักดันให้ออกนอกพื้นที่ หรือถูกจับกุมดำเนินคดี ทั้ง ๆ ที่ในความจริงแล้วหากกฎหมายอุทยานแห่งชาติมีรูปแบบแนวทางการยอมรับในความมีสิทธิหรือตัวตนของชุมชนก็ย่อมจะไม่เกิดปัญหาในลักษณะนี้ โดยการให้สิทธิแก่ชุมชนภายใต้การติดตามเฝ้าระวังของเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เป็นไปโดยไม่กระทบต่อระบบนิเวศของอุทยาน

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้สิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนจะได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแต่ในทางปฏิบัติจำเป็นที่จะต้องอาศัยกฎหมายในลำดับรองหรือกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยมีให้เกินขอบเขตหรือกระทบต่อสาระสำคัญแห่งการใช้สิทธิดังกล่าวและเพื่อให้เกิดความสมดุลทางนิเวศ เป็นไปตามหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีกทางหนึ่งด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้รวม 3 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยมีแนวทางอันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ให้รองรับสิทธิของชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป

(1) ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำไม้ หรือไม้หวงห้าม และการเก็บหาของป่าหรือของป่าหวงห้าม ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เฉพาะกรณีเพื่อใช้สอยภายในครัวเรือนแห่งตนตามความจำเป็นแก่การดำรงชีพมิใช่ทำเพื่อการค้าหรือการแสวงกำไร และในกรณีการทำไม้หวงห้าม ให้ผู้กระทำปลูกไม้ตามชนิดและจำนวนที่ได้นำไปใช้สอยคืนให้แก่ป่าด้วย โดยให้การทำไม้หรือเก็บหาของป่าที่เข้าลักษณะตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงตามกฎหมาย

(2) การเข้าครอบครองอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ การก่อสร้าง แผ้วถางป่า ซึ่งความในมาตรา 54 ได้กำหนดห้ามไว้แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในเขตที่จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นให้นำมาใช้แก่บริเวณพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าชุมชนด้วย

4.2 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เห็นควรให้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้รองรับสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สามารถทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดขึ้น ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ของเอกชนทั่วไป เนื่องจากป่าสงวนแห่งชาติถือเป็นป่าที่ได้รับการคุ้มครองมากขึ้นกว่าป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ การให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์จึงควรต้องผ่านการกลั่นกรองพิจารณามากขึ้นในระดับหนึ่ง แต่จะใช้หลักเกณฑ์ วิธีการที่เอื้อประโยชน์และมีความเหมาะสมแก่ชุมชนแทน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการทำไม้หรือการเก็บหาของป่า ก็จะต้องเป็นไปเพื่อใช้สอยภายในครัวเรือนแห่งตน ตามความจำเป็นแก่การดำรงชีพมิใช่เพื่อการค้าหรือแสวงกำไร นอกจากนี้ให้มีการรับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัย ครอบครองในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนด

เขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ จะให้การรับรองเฉพาะแก่ผู้ที่มีสิทธิอย่างถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

4.3 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เนื่องจากพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติมีความเปราะบางในทางนิเวศวิทยา มีทิวทัศน์ที่งดงาม หลายแห่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นสำคัญซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกทำลาย ผู้วิจัยจึงไม่เห็นควรให้ชุมชนในรูปแบบใดใช้สอยพื้นที่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเพื่อการเกษตรกรรมหรือการอยู่อาศัยก็ตาม แต่จะให้สิทธิเฉพาะการเก็บหาของป่าบางชนิดเพื่อการดำรงชีพตามความจำเป็นและสภาพความเป็นอยู่ โดยของป่าชนิดนั้น ๆ จะต้องไม่จัดอยู่ในจำพวกพันธุ์พืช หรือสิ่งมีชีวิตที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ หรือการเก็บหาสิ่งดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศซึ่งอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

4.4 การตรากฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

การบริหารจัดการป่าไม้โดยอาศัยชุมชนนอกจากจะเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐได้เป็นอย่างดีแล้ว ชุมชนยังช่วยเหลือเป็นหูเป็นตาแทนรัฐในการดูแลรักษาป่า เพราะมีความรู้สึกส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ จากการศึกษาทำให้ทราบว่า แนวคิดในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าไม้โดยกลุ่มประชากรที่อยู่ในพื้นที่ป่าหรืออยู่ในบริเวณแนวเขตติดต่อกับป่าจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยรากฐานจากการยอมรับในสิทธิและความมีตัวตนของชุมชนทั้งสิ้น สำหรับประเทศไทยผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรสร้างกฎหมายเฉพาะเพื่อให้สังคมรับรู้และเพื่อให้การรับรองสิทธิชุมชนในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการนำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง โดยปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้นและเน้นความสำคัญในเรื่องต่อไปนี้

(1) กรณีชุมชนในพื้นที่ป่า ควรจำแนกสภาพภูมิประเทศภายในป่าให้มีความเหมาะสมว่าพื้นที่ใดสมควรให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ เพราะพื้นที่บางแห่งมีความเปราะบางทางนิเวศวิทยา เช่น เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร มีพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์หายาก หรือเป็นพื้นที่ป่าที่กำลังฟื้นตัวตามธรรมชาติ ซึ่งไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยทำกิน เว้นแต่จะเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น มีประชากรเพียง 30 - 40 คนและยังคงดำเนินวิถีชีวิตในแบบดั้งเดิมมาอย่างยาวนาน

(2) มีการกำหนดมาตรการในการดำเนินโครงการที่ชัดเจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมิ่งบประมาณเพื่อใช้ในการส่งเสริมให้ชุมชนปลูกป่าทดแทนโดยจัดตั้งเป็นกองทุนขึ้นตามกฎหมาย

(3) ให้สิทธิแก่ชุมชนในการที่จะร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกทำลายป่า

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก้อปปี (ประเทศไทย) จำกัด.
- ยืนหยัด ใจสมุทร. (2549). *คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- เสน่ห์ จามริก. (2546). *สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล : กรุงเทพฯ. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพัฒนาชุมชนท้องถิ่น*.
- สุรินทร์ อ้นพรหม. (2557). *ขีดจำกัดของ สทก. ต่อการดำรงชีพและการปรับตัวของเกษตรกรในเขตป่า : กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*.
- สุวรรณณี เกษมทวีทรัพย์. (2547). *กฎหมายป่าชุมชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)* : กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สุวิช เลิศนาไพจิตร. (2544). *ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาป่าชุมชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)* : กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. *กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกับปัญหาสิ่งแวดล้อม. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (ศ.372)*. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2559, จาก econ.tu.ac.th/archan/Patamawadee/ระบบกรรมสิทธิ์.doc
- ชนันท์ ศรีทองสุข, ฐานัญญา หนูมาศ, อรุณี อภินพวงศ์ และพงศ์เทพ จารุสุลินธ์. *สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2559, จาก www.inetfoundation.or.th/picture/File/Environment%20Law.doc.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550