



โดย นายวรชัย แสนสิทธิ์
นิติกร สำนักกฎหมาย

“วิพากกรรมร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน”

ก้าวแรกกฎหมายภาคประชาชน

๑. บทนำ

จากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ด้วยเหตุองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือ สนช. ไม่ครบองค์ประชุมหรือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ขณะลงมติให้ความเห็นชอบจึงเป็นผลทำให้ร่าง พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับดังกล่าวตกไปหรือไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ จากกรณีดังกล่าวทำให้นึกถึงร่าง พ.ร.บ. ที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างกฎหมายสำคัญและมีประวัติในการดำเนินการอย่างยาวนานและอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาและรัฐบาลมาหลายสมัย แต่ก็ยังไม่อาจประสบผลสำเร็จ

จนกระทั่งมาได้รับความเห็นชอบในสมัย

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐

แต่ก็ได้ถูกยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยด้วยเรื่องกระบวนการ

ตรากฎหมายที่มีขอบด้วย

รัฐธรรมนูญด้วยสาเหตุ

เดียวกับร่าง พ.ร.บ. ทั้ง

สองฉบับที่ไม่สามารถ

นำมาบังคับใช้



ได้ตั้งกล่าวข้างต้น (ปัจจุบันร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนยังอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ) ที่มีแนวโน้มว่าจะอาจตกไปเช่นเดียวกัน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าร่างกฎหมายป่าชุมชนดังกล่าว เป็นร่างกฎหมายที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ และเป็นกฎหมายที่มีประโยชน์ที่บุคคลที่เกี่ยวข้องน่าจะต้องร่วมดำเนินการผลักดันให้มีผลออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ดังนั้นจึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับที่มาและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายป่าชุมชนสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ประเด็นข้อโต้แย้งเรื่องป่าชุมชน และหลักประกันความอุดมสมบูรณ์ภายใต้ พ.ร.บ. ป่าชุมชนในหัวข้อ “วิภากรรณร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ก้าวแรกกฎหมายภาคประชาชน” ดังนี้



๒. ที่มาของความต้องการออกกฎหมายป่าชุมชนและสาระสำคัญของร่างกฎหมายป่าชุมชน ฉบับประชาชน

การริเริ่มอันเป็นที่มาเกี่ยวกับแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายป่าชุมชนนั้นได้เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จากกรณีที่ชาวบ้านป่าห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ได้รวมตัวกันลุกขึ้นมาเรียกร้องให้กรมป่าไม้เพิกถอนการให้เช่าพื้นที่ป่าจากนายทุนและให้

มอบป่าผืนนั้นให้ชาวบ้านจัดการกันเองในรูปแบบของ “ป่าชุมชน”^๑ กรณีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการป่ามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ชาวบ้านได้เคยต่อสู้คัดค้านการสัมปทานทำไม้มาก่อน จนเกิดการรณรงค์ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง



จากแนวความคิดใหม่ที่ว่าป่าต้นน้ำ (ป่าอนุรักษ์) ควรเป็นพื้นที่สีเขียวที่ปลอดมนุษยหลังจากที่รัฐผิดพลาดจากนโยบายการเปิดสัมปทานป่า ที่มีผลทำให้พื้นที่ป่าถูกทำลายและมีจำนวนลดลงอย่างมหาศาล ซึ่งแปรเปลี่ยนมาเป็นนโยบายเอาคนออกจากป่าด้วยการขีดเส้นกำหนดเขตป่าอนุรักษ์โดยที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่และขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในเวลาต่อมา ยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในแต่ละพื้นที่ ทำให้การรณรงค์เรื่องป่าชุมชนเข้มข้นขึ้น ประกอบกับเหตุการณ์ที่ชาวบ้านถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้ง ๆ ที่ใช้ประโยชน์จากป่าตามกฎระเบียบของชุมชนโดยที่ไม่ได้ก่อความเสียหายกับป่าในหลายครั้งหลายพื้นที่และไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้ที่ลักลอบตัดไม้ในเขตป่าในชุมชนของตน เนื่องมาจากกฎเกณฑ์วิธีการ และกลไกในการควบคุมป่าชุมชนที่แต่ละชุมชนสร้างสรรค์ขึ้นมาโดยอาศัยภูมิปัญญาและ

^๑“ป่าชุมชน” (Community Forestry) คือ การให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้ ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน.



ตามประเพณีของชุมชนนั้น ๆ ไม่สามารถใช้บังคับกับบุคคลภายนอกได้ ขณะที่การทำลายป่าของชาวบ้านมักจะมาจากกลุ่มนายทุน ทำให้ชุมชนไม่สามารถรักษาป่าของชุมชนไว้ได้

นำไปสู่การเรียกร้องของเครือข่ายชุมชนที่ต้องการกฎหมายที่มารับรองสิทธิในการจัดการป่าของชาวบ้าน และเพื่อให้กฎเกณฑ์ของชาวบ้านมีสถานะทางกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับบุคคลภายนอกได้ จนเกิดการผลักดันและประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนชาวบ้านและนักวิชาการ เพื่อดำเนินการยกร่างกฎหมายป่าชุมชน ด้วยการทำประชาพิจารณ์ในเวทีสาธารณะกันอย่างกว้างขวางทั่วประเทศหลายครั้งหลายหน กระทั่งใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงสามารถรวบรวมรายชื่อได้เกิน ๕๐,๐๐๐ รายชื่อ เสนอเป็นร่างกฎหมายต่อรัฐสภา โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ ที่นับได้ว่าเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่นำเสนอโดยประชาชนได้เป็นผลสำเร็จ

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
นี้ มีหลักการสำคัญประการแรกคือ**การดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชน** โดยให้ชุมชนที่มีความประสงค์ที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในท้องถิ่นใด ให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นนั้น (ได้รับเลือกจากสมาชิกชุมชน) ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยในคำขอหรือเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชนต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน^๓ รายชื่อและประวัติของผู้ขอจัดตั้ง

ป่าชุมชน สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนพร้อมทั้งแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ แผนการจัดการป่าชุมชนที่แสดงให้เห็นถึงการอนุรักษ์ การฟื้นฟู หรือการควบคุมดูแลสถานะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยในพื้นที่ป่าชุมชนนั้น ต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และการใช้สอย ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนด้วย

แต่การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ซึ่งหมายถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์และเขตอื่น ๆ ที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมที่สมควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๔) นั้น สามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีก่อนวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน (ร่างมาตรา ๑๘) หลังจากนั้นคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จะทำการตรวจสอบและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ชุมชนนั้นยื่นขอว่าจะเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชุมชนนั้นจะสามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้หรือไม่ (ร่างมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๒)

^๓อ้างอิงจากร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชนที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีเนื้อหาและหลักการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ฉบับที่เสนอโดยประชาชนมากที่สุด.

^๔ที่ต้องมีการจัดการที่สอดคล้องและไม่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการจัดการป่า และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่าชุมชน (ร่างมาตรา ๕).



เมื่อได้รับการอนุมัติและประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สารสำคัญประการต่อไปก็คือ **การจัดการและควบคุมดูแลป่าชุมชน** โดยให้สมาชิกป่าชุมชนเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่จัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ อาทิ หน้าที่ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน การสั่งให้ผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ โกล่เกลี่ยเมื่อสมาชิกเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่า มีมติรับหรือให้บุคคลพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน หรือดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน เป็นต้น (ร่างมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗) ทั้งนี้โดยมี “เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน”^๔ เป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๔๐)

นอกจากนี้สมาชิกป่าชุมชนยังต้องมีหน้าที่ในการดูแลและรักษาป่าชุมชน ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน และต้องร่วมกับทางราชการในการดูแลป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ซึ่งหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจถูกคณะกรรมการป่าชุมชนลงมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกได้ (ร่างมาตรา ๒๕)

สำหรับการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าชุมชนเป็นสิทธิของสมาชิกทุกคน แต่ได้กำหนดห้าม “ทำไม้”^๕ ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชนสำหรับการทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในเขตป่าใช้สอย หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเองในเขตป่าชุมชน ให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกหรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ส่วนการเก็บของป่าในเขตป่าชุมชนสามารถกระทำได้โดยไม่จำกัดบริเวณพื้นที่อย่างเช่นการทำไม้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน (ร่างมาตรา ๓๑)

และเพื่อให้การจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากที่สุด จึงกำหนดห้ามบุคคลใดครอบครองหรือใช้พื้นที่ป่าชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชนโดยเด็ดขาด (ร่างมาตรา ๔๑) และหากเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจกระทำการเฉพาะหน้าเท่าที่จำเป็นในการตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะ จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้

^๔ “เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” หมายถึง ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชนซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติกรตามกฎหมายนี้ (ร่างมาตรา ๔).

^๕ “ทำไม้” หมายถึง ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ฝ่า ถอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกมาจากป่าด้วยประการใด ๆ (ร่างมาตรา ๔).



เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนได้ (ร่างมาตรา ๔๒)

โดยสาระสำคัญประการสุดท้าย คือ **การเพิกถอนป่าชุมชน** ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ ที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือแต่บางส่วนได้ เมื่อพบหรือได้รับรายงานว่า คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนขอให้เพิกถอนป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการป่าชุมชนนั้นต่อไป หรือ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ อันจะเป็นเหตุให้ป่าชุมชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจให้จัดการป่าชุมชนต่อไป (ร่างมาตรา ๔๘) โดยป่าชุมชนที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์ที่ถูกเพิกถอน อาจมีการขอจัดตั้งป่าชุมชนใหม่อีกได้ (ร่างมาตรา ๕๐)

๓. ความแตกต่างระหว่างร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชนและฉบับสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในระยะเวลากว่า ๑๐ ปีแห่งการเดินทางที่ผ่านการต่อสู้ทางความคิดในการยกร่างและพิจารณากฎหมายมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ท้ายที่สุดเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายป่าชุมชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กลับไม่เป็นที่ยอมรับของชุมชนที่ดูแลจัดการป่าในลักษณะที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” ดังที่เห็นได้

จากการปฏิกริยาเคลื่อนไหวของเครือข่ายป่าชุมชนในทุกภูมิภาคที่ออกมาประกาศไม่รับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว^๖

โดยสาเหตุหลักที่ทำให้ชุมชนไม่ยอมรับร่างกฎหมายฉบับที่ผ่านการพิจารณาของ สนช. ก็คือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่อง **การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์**^๗ ที่กำหนด “ให้การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ให้กระทำ **ได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นตั้งถิ่นฐานมาก่อนประกาศให้พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์** และชุมชนนั้นได้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าว ในลักษณะเป็นป่าชุมชนมาแล้ว **ไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี** ก่อนวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน...”^๘ ซึ่งหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายจะทำให้ชุมชนที่เคยตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตอนุรักษ์มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ได้จัดการดูแลป่าชุมชนมาเป็นเวลา ๑๐ ปี และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน ซึ่งในตอนประกาศเขตป่าอนุรักษ์ได้ถูกกันออกมาอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ปัจจุบันยังคงอาศัยอยู่ชายขอบเขตอนุรักษ์ และยังคงมีการดูแลจัดการป่าชุมชนที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ จนได้รับการยอมรับจากภาครัฐและสังคม **ไม่อาจมีสิทธิที่จะยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนได้เลย**

จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นการลิดรอนหรือจำกัดสิทธิชุมชน ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

^๖ เป็นเหตุให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งใช้สิทธิตามมาตรา ๑๕๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขอให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ที่ สนช. เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ อันส่งผลให้ต้องระงับการดำเนินการประกาศใช้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยในเวลาต่อมา.

^๗ ซึ่งเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมายาวนานว่า **ควรจะให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่** อันมาจากความเข้าใจที่กังวลว่าหากอนุมัติให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์แล้วจะทำให้มีการบุกรุกป่าอนุรักษ์เพื่อเปิดป่าชุมชนกันอย่างกว้างขวาง และอาจทำให้ขนาดพื้นที่ของเขตป่าอนุรักษ์แต่ละพื้นที่ลดน้อยลงแบ่งเป็นผืนเล็กผืนน้อย.

^๘ ในขณะที่ร่างฯ ฉบับแรกที่เสนอโดยประชาชนระบุเพียงว่า “การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ให้กระทำ **ได้เฉพาะกรณี** ที่ชุมชนนั้นเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิม และมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมการอยู่อาศัยที่เกี่ยวเนื่องต่อการดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องมาแล้ว **ไม่น้อยกว่า ๕ ปี** ก่อนวันที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน”.



ที่ปัจจุบันชุมชนเหล่านี้ต้องอาศัยพึ่งพาป่าเพื่อการดำรงชีพ และเป็นการทำลายขวัญกำลังใจของชุมชนที่มีความตั้งใจในการดูแลรักษาทรัพยากรท้องถิ่น อีกทั้งยังอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ที่รับรองสิทธิให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน **“สิทธิชุมชน”** กับการดูแลจัดการทรัพยากรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงดูเหมือนว่าจะถูกมองข้ามไปโดยปริยาย ดังนั้น การหวนกลับมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการจัดการป่าชุมชนตามร่างกฎหมายที่เกิดจากความพยายามของประชาชน จึงเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาหรือปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายนี้ในอนาคต กล่าวคือ

กฎหมายป่าชุมชนนี้ ไม่ได้เป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินในลักษณะปัจเจกชน เช่น โฉนด นส. ๓ หรือ สปก. ใด ๆ ทั้งสิ้น แต่เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่พิสูจน์ได้ว่าดูแลจัดการป่ามาเป็นอย่างดี เป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าเท่านั้น โดยที่กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าชุมชนยังเป็นของรัฐ และไม่ได้เปิดโอกาสให้ใครก็ได้ที่คิดอยากจะเข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์จากป่า เข้าไปในป่าอนุรักษ์ได้ง่าย ๆ เพราะกฎหมายดังกล่าวนี้ยังอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กระบวนการอนุมัติให้มีป่าชุมชนได้ตามกฎหมายนั้น จึงย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชนแต่ละแห่ง มิใช่จะเกิดป่าชุมชนโดยพร้อมเพรียงกัน

เมื่อกฎหมายบังคับใช้ หากแต่ต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนการยื่นเรื่องขอจัดตั้งที่มีกระบวนการที่รัดกุมชัดเจน มีการตรวจสอบในพื้นที่จริง ทั้งจากคณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการนโยบาย (ระดับสูง) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วน อาทิ ตัวแทนภาครัฐ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตัวแทนชุมชนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนสถาบันทางวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเปิดโอกาสให้ใครก็ได้ที่เห็นว่าจะสมควรให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ สามารถยื่นเรื่องคัดค้านได้

ในการจัดการป่าชุมชนต้องเสนอแผนการจัดการป่าในการอนุรักษ์ รักษา ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ที่ต้องปรับปรุงและนำเสนอต่อคณะกรรมการระดับจังหวัดทุก ๆ ๓ ปี นอกจากนี้ในกระบวนการตรวจสอบควบคุมดูแลให้ชุมชนปฏิบัติตามหลักการของการมีป่าชุมชน จะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ (เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้) ร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน (ตัวแทนชุมชน ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน ข้าราชการท้องถิ่น และนักวิชาการ) เข้าตรวจสอบพื้นที่เพื่อประเมินผลการดำเนินงานจัดการป่าชุมชนเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด และหากพบว่าชุมชนใดไม่ได้มีการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ ชุมชนนั้น ๆ ก็มีสิทธิถูกเพิกถอนเขตป่าชุมชนได้

เมื่อดูจากหลักการในกฎหมายแล้ว ผู้เขียนคิดว่า พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชนนี้ จึงน่าจะมิใช่กฎหมายเปิดป่าเสรี หรือการเปิดโอกาสให้นายทุนหรือบุคคลใดจะอาศัยเป็นช่องทางเพื่อการเปิดพื้นที่ป่า หรือการทำการบุกรุกเข้าไปเพื่อขอจัดตั้งป่าชุมชน เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังที่มีการวิตกกังวลกันได้ง่าย



๔. บทสรุป

ป่าชุมชนเป็นการเปลี่ยนกระบวนคิดในการจัดการป่า จากความคิดเดิมที่ถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิ์แต่เพียงภาคส่วนเดียวที่เคยประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวในอดีต เป็นการยอมรับให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ใช้ประโยชน์และรักษาป่า และเป็นทางเลือกการจัดการทรัพยากรป่าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานให้ “คน” ได้ใช้ประโยชน์และ “ป่า” ก็อยู่รอดและยั่งยืน ซึ่งสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่ว่าเมื่อการดำรงชีวิตของชุมชนขึ้นอยู่กับความอยู่รอดของป่า ก็จะทำให้ชุมชนต้องหวงแหนและอนุรักษ์ป่าที่เปรียบเสมือนซูปเปอร์มาเก็ตของชุมชนที่สามารถจับจ่ายใช้สอยได้ทุกวันโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีใครบังคับ อันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระ

ของภาครัฐ ทั้งยังเป็นปากกันชนที่ปกป้องป่าอนุรักษ์ทั้งหลายอีกด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมายแล้วนั้น ขณะนี้คงต้องรอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะชี้ขาด ซึ่งหากท้ายที่สุดแล้วร่างกฎหมายดังกล่าวต้องตกไป ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เนื่องจากสามารถเสนอใหม่ได้ในหลายช่องทาง ในความคิดเห็นส่วนตัวคิดว่าร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ดีและมีประโยชน์ ซึ่งทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคประชาชนจะต้องช่วยกันผลักดันให้เป็นกฎหมายต่อไป แม้จะมีในบางประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็น่าจะหาข้อยุติร่วมกันได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมเป็นเรื่องสำคัญสูงสุด **๑**

เอกสารอ้างอิง

- เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย, พ.ร.บ. ป่าชุมชน ชาวบ้านคือคนรักษาป่า, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศยาม, ๒๕๔๕
- คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป. อพป.), กฎหมายป่าชุมชน : มิติใหม่ของสังคมไทย, จัดพิมพ์เผยแพร่โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- ฉลาดชาย รมิดานนท์, อานันท์ กาญจนพันธ์, สันธิฐิตา กาญจนพันธ์, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม ๒, จัดพิมพ์เผยแพร่โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๖
- พลากร วงศ์ทองแก้ว ตัวแทนคณะทำงานสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ, ๓ ทศวรรษป่าชุมชน ท้ามกลางความสับสนของสังคมไทย, เชียงใหม่ : บีเอสการพิมพ์, ๒๕๔๒
- เกสร สิทธิทิว, ๑๖ ปี ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ความหมายที่มากกว่าการต่อสู้, วารสารเมื่อปลาจะกินดาว ฉบับที่ ๒
- สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, ความไม่รู้เรื่องป่าชุมชน, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ๒๑ (พฤศจิกายน ๒๕๔๘) : น. ๖
- บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ อดีตกรรมการวิสามัญพิจารณากฎหมายป่าชุมชน, พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับ สนช. สัญญาณอันตรายสำหรับการเมืองภาคประชาชน, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ๒ (ธันวาคม ๒๕๕๐) : น. ๙
- ประสาร มฤคพิทักษ์, จะให้หรือไม่ให้ พ.ร.บ. ป่าชุมชน, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ๒๖ (ตุลาคม ๒๕๔๗) : น. ๖
- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน), (ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔), (ฉบับที่ สนช. มีมติให้ความเห็นควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย)
- <http://www.thaico.net/thaicforest/index.htm> (เว็บไซต์เครือข่ายป่าชุมชน)