



บทที่ 4

### สรุปและข้อเสนอแนะ

จากอดีตที่เป็นมาของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างป่ากับประชาชน ในชุมชนนั้น ได้ดำเนินมาในลักษณะของการพึ่งพากันอย่างอเนกประการโดยตลอดมา ดังปรากฏหลักฐานให้เห็นในรูปของศิลาจารึกในสมัยกรุงสุโขทัย และกฎหมายตราสามดวงในสมัยกรุงศรีอยุธยา อันแสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถแสวงประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้อย่างอิสระเสรี และหากสามารถบุกเบิกสร้างถางพงป่าพัฒนาให้เป็น เรือกสวนไร่นาแล้ว ก็จะได้รับบำเหน็จรางวัลจากรัฐ โดยได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีอากรและที่ป่าที่ได้รับการพัฒนานั้น รัฐจะยกให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้เข้าทำประโยชน์นั้นด้วย และจากการอาศัยพึ่งพาร่วมกันของป่ากับชุมชน ก็ได้เกิดพัฒนาการของขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี กติกา และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวความคิดการอนุรักษ์ป่า เพื่อให้ป่าเป็นแหล่งที่ให้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืนนานที่สุด อันไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และระบบนิเวศน์อย่างใด ๆ และจากวัฒนธรรมพื้นบ้านและจารีตประเพณีของชุมชนกับการอยู่อาศัยร่วมกับป่าดังกล่าวนี้ จึงก่อให้เกิดคติความเชื่อ และกฎเกณฑ์อันเป็นลักษณะของกฎหมายชาวบ้าน เพื่อบังคับให้ชุมชนยึดถือประพฤติปฏิบัติ ซึ่งได้ปรากฏให้เห็นเป็นกฎเกณฑ์การรักษาป่าของชุมชนต่าง ๆ ในปัจจุบัน เช่น การปรับไหมแก่ผู้ฝ่าฝืนตัดไม้ในป่าของป่าชุมชนทุ่งยาว การขอขมาเลี้ยงผีเจ้าที่ของป่าปู่ตาชาวบ้านห้วย เป็นต้น อันเป็นนัยทางนิติศาสตร์ของชุมชนชาวบ้านระดับหนึ่ง ซึ่งมีผลใช้บังคับในระหว่างชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งในสมัยนั้น ร. แลงการ์ด ก็ได้ให้การยืนยันไว้ในประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1 ว่า ในอดีตนี้กฎหมายของไทยแต่เดิมเป็นกฎหมายจารีตประเพณีเท่านั้น แม้การที่พระมหากษัตริย์จะทรงวินิจฉัยระงับกรณีพิพาทที่มีมาถึงพระองค์ พระองค์ก็จะทรงพิจารณาบรรทัดโดยอาศัยหลักในจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ อันแสดงว่ากฎเกณฑ์ จารีตประเพณีของชุมชนนั้นเป็นกฎหมายด้วย

ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูปสังคมและการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศไทย ระบบกฎหมายโดยเข้าสู่ยุคของประมวลกฎหมาย มีการตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นบังคับใช้เป็นการทั่วไปทั่วราชอาณาจักร ทำให้กฎหมายจารีตประเพณีที่มีมาคู่กับชุมชนแต่เดิมถูกบดบังและลดบทบาท แต่ก็มีได้หมายความว่ากฎหมายจารีตประเพณีนั้นจะหายไป ในสังคมชุมชนแต่อย่างใด เพียงแต่มิได้ยอมรับและให้ความสำคัญเช่นในอดีตที่ผ่านมา

ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เมื่อไม่ได้กลายเป็นสินค้าที่สำคัญและนำมาซึ่งเงิน  
 รายได้อย่างมหาศาลที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย รัชกาลที่ 5 จึงรวมอำนาจไว้ที่ส่วน  
 กลาง เพื่อเข้าควบคุมดำเนินกิจการการป่าไม้ของเจ้าผู้ครองนครในดินแดนลานนา และกิจการ  
 ทำไม้ทั้งหมดของประเทศ ดังนั้นกฎหมายป่าไม้ที่ถูบบัญญัติขึ้นในเวลาต่อมาจึงสะท้อนถึงการ  
 ควบคุมการทำไม้เป็นหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายป่าไม้ที่เป็นมาเป็นกฎหมายเพื่อการ  
 สัมปทานป่าไม้ แต่มิใช่เพื่อระบบนิเวศน์วิทยาแต่อย่างใด และการกำหนดนโยบายการป่าไม้หรือ  
 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับป่าที่เกิดขึ้นมาในภายหลัง จึงขาดการให้ความสำคัญกับ  
 ประชาชน และสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 รัชกาลปัจจุบัน ที่ได้พระราชทานว่า "...ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าในป่าสงวน  
 หรือป่าจำแนก แต่ว่าเราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไป  
 บังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวน แล้วเพิ่มไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ดูชอบกล  
 อยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดู  
 ในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามมาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติ  
 ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้น เขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิ  
 ในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง..."  
 ประกอบกับสภาพการศึกษานิติศาสตร์ได้เน้นการสอนการตีความกฎหมายตามถ้อยคำแห่งบทบัญญัติ  
 กฎหมายลายลักษณ์อักษร จึงขาดการสอนในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสภาพเศรษฐกิจ  
 สังคม การเมือง จึงเป็นเรื่องที่ไม่แปลกอะไรที่บทบัญญัติของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย  
 ป่าไม้ จึงขาดการวิเคราะห์ในเชิงวิชาการกับสภาพความเป็นจริงของการมีส่วนร่วมของประชา  
 ชนที่มีต่อการดูแลรักษาป่าในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมาย  
 เกี่ยวกับป่าไม้ในหลาย ๆ เรื่องดังนี้คือ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน  
 ถึง 77 มาตรา แต่บทบัญญัติส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการทำไม้ การทำไม้หวงห้าม  
 การควบคุมการแปรรูปไม้ ฯลฯ ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้พยายามที่จะแยกไม้ไมให้ประชาชน  
 ทั่วไปตัด แต่กันไม้ไว้เพื่อการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจแก่รัฐ มิได้  
 เป็นไปเพื่อระบบนิเวศน์ นอกจากนี้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งออกมา  
 เพื่อป้องกันการทำลายป่า เพื่อกีดกันประชาชนออกจากป่าโดยไม่คำนึงถึงว่าในสภาพ  
 ความเป็นจริงแล้ว มีประชาชนบางกลุ่มได้เข้าอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนก่อนที่ได้มีการกำหนดแนว  
 เขตป่าสงวนนั้น ประชาชนกลุ่มนี้ก็ได้แสดงบทบาทโดยการอนุรักษ์ รักษาทรัพยากรป่าดั่งตัวอย่าง  
 ในกรณีศึกษาที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ฉะนั้น พระราชบัญญัติป่าสงวนฯ นี้ ถึงแม้ว่าออกมาเพื่อที่จะ  
 ป้องกันการทำลายป่าก็ตาม แต่ในทางตรงข้าม เมื่อการจัดทำกฎหมายขาดการพิจารณา  
 ถึงสภาพความเป็นจริงดังกล่าว จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อตัดความสัมพันธ์ระหว่าง

ประชาชนในชนบทกับป่า ประชาชนที่อยู่ในป่าสงวนและดูแลรักษาป่าจึงกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายในสายตาของพระราชบัญญัติป่าสงวนฯ ดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันการตัดไม้ทำลายป่าไม่ว่าจะในรูปของการตัดไม้โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือผิดกฎหมายก็ยังคงดำเนินอยู่ ป่าไม้ลดลง จนเกิดความเสียหายทางธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดอุทกภัยร้ายแรง ดังปรากฏเป็นข่าวในระยะ 2 - 3 ปีมานี้ ประชาชนผู้ตระหนักถึงปัญหาสภาพแวดล้อมถูกทำลายและภัยที่เกิดขึ้น จึงเคลื่อนไหวคัดค้านการให้สัมปทานทำไม้ และพยายามขอมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์รักษาทรัพยากรป่า นักวิชาการก็ได้เสนอแนวคิดที่จะให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ อนุรักษ์ รักษาทรัพยากรป่า ซึ่งได้เสนอแนวคิดเรื่องป่าไม้สังคม หรือป่าชุมชน โดยเน้นให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของการให้ประชาชนเป็นผู้ตระหนัก และคิดริเริ่มที่จะจัดทำโครงการป่าชุมชนขึ้นด้วยแรงงาน ความรู้ ของชาวบ้าน โดยมีหน่วยงานป่าไม้ของรัฐให้การสนับสนุน ทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวนำ หรือเป็นผู้ส่งเสริมเฉพาะทางด้านวิชาการป่าไม้เท่านั้น แต่หากได้พิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว แนวความคิดเรื่องป่าไม้สังคมหรือป่าชุมชนก็มีได้เป็น เรื่องใหม่เสียทีเดียว แท้ที่จริงมันคือสภาพที่ชาวบ้านได้เป็นผู้ดำเนินการ ดูแล รักษาป่าในรูปของป่าชุมชนอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่ม หรือการตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่า หรือแม้แต่ความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่สิงสถิตอยู่ในป่า และได้พัฒนามาเป็นการจัดองค์กรป่าชุมชนที่มีการวางระเบียบ กฎเกณฑ์การรักษาป่า และการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวอย่างเป็นผลดี

จากกรณีศึกษาที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ซึ่งได้แก่ ป่าชุมชนของชาวบ้านทุ่งยาว ป่าชันน้ำของชาวบ้านแพะ คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของตำบลศิลาแลง ป่าปูดตาของชาวบ้านห้วยน ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการจัดการป่าชุมชนเพื่ออนุรักษ์ รักษาทรัพยากรป่าได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาที่เป็นข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการป่าของชุมชนที่เป็นปัจจัยหนึ่งและสำคัญก็คือสภาพของกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ในปัจจุบัน มิได้รับรองการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแล รักษาป่าอย่างเพียงพอ ดังเช่นสถานะทางกฎหมายขององค์กรป่าชุมชนนั้นจะเรียกว่าอะไร มีอำนาจอย่างไร ในการจัดการ ดูแล รักษาป่า กฎเกณฑ์ข้อบังคับรักษาป่าของชุมชนนั้นจะยอมรับบังคับโดยกฎหมายทั่วไปของรัฐได้เพียงใด และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะทำได้หรือไม่ ปัญหาเหล่านี้จึงควรที่จะต้องมีการทบทวนกฎหมายที่จะเข้ามารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งได้แก่

1. การจัดรูปองค์กรของป่าชุมชน องค์กรที่จัดตั้งขึ้นควรมีลักษณะที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยมีอิสระในการกำหนดโครงการ วางแผนขั้นตอนการปฏิบัติการ การวางกฎระเบียบข้อบังคับ ตลอดถึงการบังคับใช้กฎหมาย และหากพิจารณาถึง

องค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นแล้ว องค์กรที่เหมาะสมที่จะได้รับการกระจายอำนาจอาจได้แก่ สภาตำบล หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน แต่ที่มีข้อได้เปรียบมากที่สุดเห็นจะได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านที่เป็นองค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งประชาชนในชุมชนมีความสัมพันธ์อันดี และมีความรู้ความเข้าใจในสภาพของพื้นที่ป่าชุมชนนั้นเป็นอย่างดีมากกว่าสภาตำบล ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาที่ได้กล่าวในบทที่ 2 นั้น ที่มีการจัดองค์กรในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อพิจารณาจากรูปแบบจำลองป่าไม้ชุมชนที่เสนอโดยนักวิชาการแล้ว รูปแบบที่น่าจะเหมาะสมก็คงจะได้แก่รูปแบบที่ประชาชนเป็นผู้คิดริเริ่ม และดำเนินการจัดทำโครงการป่าชุมชนเอง บทบาทของกรมป่าไม้เป็นเพียงผู้ส่งเสริมทางวิชาการป่าไม้ ทั้งนี้เพราะสภาพความเป็นจริงองค์กรเหล่านั้นมีพัฒนาการจากความคิดริเริ่มของประชาชนและการสืบทอดทางวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของชาวบ้านอย่างแท้จริง

2. การวางกฎระเบียบ ข้อบังคับ การรักษาป่าโดยองค์กรป่าชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายชาวบ้านหรือกฎหมายจารีตประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งสภาการศึกษานิติศาสตร์หรือผู้ใช้กฎหมายป่าไม้ก็ดี ไม่ค่อยยอมรับในกฎหมายจารีตประเพณีของชาวบ้านนั้น ปัญหาที่สามารถแก้ไขได้โดยการบัญญัติกฎหมายรองรับการออกกฎเกณฑ์บังคับรักษาป่าของชาวบ้าน หรือสามารถทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติทางกฎหมายเสียใหม่ให้ยอมรับสถานะกฎหมายของชาวบ้าน หรือกฎหมายจารีตประเพณีที่เป็นบทเคียงคู่อย่างตัดทอนบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้

3. การบังคับใช้กฎหมาย โดยองค์กรป่าชุมชน การที่องค์กรป่าชุมชนจะบังคับกฎหมายให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับรักษาป่าของชุมชนได้นั้น มาตรการทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพอที่จะเปิดช่องให้กระทำได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ หากการจัดการองค์กรป่าชุมชนในรูปของสภาตำบลหรือคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้านย่อมมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ลงวันที่ 1 กันยายน 2525 ลำดับที่ (35) มาตรา 64 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" ดังนั้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านย่อมมีอำนาจในฐานะที่เป็นพนักงานป่าไม้ มีอำนาจจัดการดูแล และรักษาป่าได้ แต่อาจมีข้อจำกัดอยู่บ้างในเรื่องของอำนาจตามกฎหมายอาญาที่จะต้องเป็นความผิดซึ่งหน้า และสำหรับกรณีการจัดองค์กรป่าชุมชนในรูปแบบอื่น เช่น สหกรณ์โดย

ผู้จัดการสหกรณ์ วัดโดยเจ้าอาวาส หรืออื่น ๆ ก็จะมีปัญหาว่าจะเป็นผู้ที่ทำงานเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ กฎหมายก็เปิดช่องให้สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติใน มาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทำงานเจ้าหน้าที่ได้

4. สิทธิประโยชน์ในทรัพยากรป่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าในรูปของป่าชุมชนนั้น นอกจากประชาชนจะมีหน้าที่รักษาความสมดุลย์ของระบบนิเวศน์แล้ว ป่าชุมชนยังต้องตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตชาวบ้าน โดยให้ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบที่เหมาะสม และมีขอบเขตจำกัดเพื่อมิให้เสียความสมดุลย์ของระบบนิเวศน์ด้วยในขณะเดียวกัน การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานประการแรกคือ การได้เข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าชุมชน ในเรื่องนี้ตามหลักกฎหมายมีข้อจำกัดอยู่บ้างว่าพื้นที่ป่าถือว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นการเข้าไปครอบครองหรือแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรป่า จึงเป็นความผิดตามมาตรา 54 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แต่สภาพความเป็นจริง ประชาชนบางกลุ่มได้เข้าอยู่อาศัยเพื่อจัดการป่าชุมชนอยู่บ้างแล้ว แนวทางแก้ไขสำหรับเรื่องนี้ย่อมทำได้โดยมอบพื้นที่ป่าชุมชนให้แก่องค์กรประชาชนเป็นผู้มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่า มิใช่มอบให้ในลักษณะของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยอาศัยอำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งให้องค์กรป่าชุมชนเป็นผู้ที่ทำงานเจ้าหน้าที่ ตามบทบัญญัติใน มาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และในกรณีที่ป่าชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวน รัฐมนตรีสามารถอนุญาตให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ความจำเป็นพื้นฐานประการที่สองคือ การได้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าเพื่อบริโภคตามความจำเป็นภายในขอบเขตจำกัด การตัดไม้เพื่อก่อสร้าง ซ่อมแซมบ้าน หรือเพื่อสาธารณะกุศล สามารถทำได้ ยกเว้นการตัดไม้หวงห้าม หรือเป็นไม้ที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนการเก็บหาของป่า เช่น การเก็บเห็ด หน่อไม้ รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ครั่ง ยางไม้ หรือของป่าอื่น ๆ ก็ย่อมมีสิทธิ โดยอาศัยพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 29 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15 ภายใต้ข้อจำกัดที่องค์กรป่าชุมชนจะได้วางข้อกำหนดในการรักษาป่าที่เหมาะสมกับการรักษาดุลย์ทางนิเวศน์ในแต่ละพื้นที่ ดังเช่นข้อกำหนดรักษาป่าของป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว การตัดไม้สำหรับเผาถ่านเพื่อใช้ในครัวเรือน ครอบครัพละ 6 ครอบสอบต่อปี หรือการตัดไม้ซึ่งลูกบ้านแต่ละคนมีสิทธิตัดไม้เพื่อสร้างบ้านได้เพียงคนละ 1 ครั้งเท่านั้น ตามที่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือกรณีของข้อกำหนดรักษาป่าของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของตำบลศิลาแลง ที่

กำหนดว่า กรณีที่ราษฎรต้องการใช้ไม้เพื่อปลูกและซ่อมแซมบ้านเรือน อาจร้องขอต่อสภาตำบล ได้โดยสภาตำบลจะพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรตัดไม้ได้หมู่บ้านละ 1 ราย ไม่เกิน 3 หมู่บ้าน ต่อ การประชุมแต่ละครั้ง เมื่อได้รับอนุมัติแล้วก็จะมีการติดตามดูว่าผู้ขอให้นำไม้มาสร้างหรือซ่อมแซม บ้านตามที่ขอหรือไม่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่าปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นอยู่ ในทุกวันนี้ เกิดจากการดำเนินนโยบายและกฎหมายของรัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ไม่สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริง กล่าวคือ ขาดการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดการดูแลรักษาป่า และยังกีดกันประชาชนออกจากป่า โดยละเลยถึงความสัมพันธ์ของประชาชน ในชนบทกับป่า ซึ่งเป็นที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของผู้คนเหล่านั้น ทิศนะ ของหน่วยงานป่าไม้ของรัฐที่ถือว่า รัฐแต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้มึสิทธิในการจัดการ และแสวง ประโยชน์จากทรัพยากรป่า วิธีการให้สัมปทาน การปราบปรามผู้บุกรุกป่าก็ไม่ทำให้ปัญหาการ เสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าเบาบางลงแต่ประการใด ในขณะที่ประชาชนในชนบทได้แสดงให้เห็น ถึงศักยภาพในการจัดการดูแลรักษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังกรณีตัวอย่างและในอีกหลาย ๆ ท้องที่ อันแสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถรักษาป่าไม้ของชาติไว้ได้อย่างน่าชมเชย ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ต่อไป จึงควรให้ความสำคัญกับประชาชน และให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการให้มากที่สุด โดยเปลี่ยนแนวความคิดดั้งเดิมจาก การที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ได้แต่เพียงผู้เดียวมาเป็นของประชาชนร่วมอยู่ด้วย ทั้งนี้ บทบาทของรัฐควรจะจำกัดอยู่เฉพาะการให้การสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินการรักษาป่าของ ประชาชนเท่านั้น แนวทางในการพัฒนาทรัพยากรป่าโดยประชาชนที่ได้ดำเนินการอย่างเป็นผลดี นั้น ก็คือ แนวความคิดเรื่องป่าชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าควบคู่ไปกับการ เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง คือให้ประชาชนควบคุมและจัดการทรัพยากร โดยตรง ไม่ใช่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนราษฎร ไปออกกฎหมายควบคุมทรัพยากรป่าที่ขาด การวิเคราะห์ และเข้าใจถึงสภาพความเป็นจริงที่ดำเนินมาและเป็นอยู่ ดังนั้นรัฐจะต้องมี การทบทวน แผน โครงสร้างขององค์กรในรัฐ ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาป่าชุมชนที่มุ่งให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ จัดการทรัพยากรป่า การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าให้แก่องค์กรป่าชุมชน เป็น เรื่องสำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจในที่นี้ต้องการรักษาความสมดุลย์ ของระบบนิเวศน์ และประการที่สอง เป็นที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้ คนด้วย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการกระจายอำนาจออกไปทั้งประโยชน์ในการรักษาป่าเพื่อการอนุรักษ์ และขณะเดียวกันก็กระจายอำนาจการจัดการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับองค์กรป่าชุมชน

ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อประชาชนได้ประโยชน์จากป่าชุมชนแล้ว ประชาชนก็ย่อมจะรักษาป่านั้นเอง โดยสภาพ

ในแง่วิธีการ จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยการมอบสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าให้แก่ชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลรักษาในพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวมที่ไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หลักกฎหมายที่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวก็คือ หลักกฎหมายทรัสต์ต่อมหาชน (PUBLIC TRUST DOCTRINE) ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนฝากให้รัฐบาลดูแลรักษาไว้เป็นทรัสต์ ดังนั้นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในทรัพยากรธรรมชาติ จึงถือเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาชนและมหาชนคือผู้เสียหาย ซึ่งมีสิทธิตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup> แนวความคิดนี้สามารถนำไปสู่การพัฒนาของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในด้านที่ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิร่วมกันในการจัดการทรัพยากรป่า และบังคับใช้กฎหมายโดยเป็นผู้เสียหายและฟ้องร้องบุคคลผู้ก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรป่าได้เอง และนอกจากนี้ป่าชุมชนนั้นจะต้องมีการจัดองค์การป่าชุมชน มีการวางกฎระเบียบข้อบังคับการรักษาป่าที่ใช้บังคับและการบังคับใช้ โดยองค์การป่าชุมชนนั่นเอง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ควรมีบทบาทคอยให้คำปรึกษา และส่งเสริมทางด้านวิชาการป่าไม้เท่านั้น

ข้อจำกัดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาป่าชุมชนก็คือ สภาพของกฎหมายปัจจุบัน (POSITIVE LAW) จะยอมรับในกฎระเบียบข้อบังคับการรักษาป่า ซึ่งเป็นกฎหมายของชาวบ้าน หรือกฎหมายจารีตประเพณีได้เพียงใด ซึ่งก็พอแก้ไขได้โดยการปรับปรุงเนื้อหาการเรียนการสอนนิติศาสตร์ ให้เน้นถึงความสำคัญของการมีอยู่ในสถานะของกฎหมายจารีตประเพณี อีกทั้งต้องเปลี่ยนทัศนคติของนักกฎหมายที่มุ่งศึกษาแต่เฉพาะกฎหมายหลัก เพื่อจบการศึกษาออกไปประกอบอาชีพทางด้านทนายความ อัยการ และผู้พิพากษา อันได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่มีเนื้อหาหมกหมม และมีรายละเอียดมาก ซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวบทกฎหมาย และเป็นเรื่องที่สามารถ

<sup>1</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมภาควิชานิติศาสตร์, หน้า 82.

ศึกษาเองได้ เมื่อต้องทำงานเกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ๆ ส่งผลให้การใช้กฎหมายของนักกฎหมาย จำกัดอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ขาดการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสภาพของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่เป็นอยู่จริง แต่อย่างไรก็ตาม ทิศณะต่าง ๆ เหล่านี้คงจะไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย ฉะนั้นแนวทางแก้ไขที่น่าจะเป็นผลดีคือ การบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นใหม่เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับกับการ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแล รักษาป่า ใน 'ของป่าชุมชน'

### ข้อเสนอแนะ

มาตรการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรป่า สามารถที่จะกระทำได้ทั้งที่เป็นมาตรการระยะสั้น และมาตรการระยะยาวดังนี้

### มาตรการระยะสั้น

1. กระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าให้แก่องค์กรป่าชุมชน ซึ่งกระทำ ได้โดยหน่วยงานป่าไม้ของรัฐ เปลี่ยนทัศนคติจากการที่มองว่ารัฐเป็นผู้มีสิทธิในการจัดการ และ แสวงประโยชน์จากทรัพยากรป่าได้แต่เพียงผู้เดียว มาเป็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดการทรัพยากรป่าในรูปของป่าชุมชน โดยหน่วยงานป่าไม้ของรัฐจำกัดบทบาทเฉพาะการให้ การสนับสนุนส่งเสริมการค้าเงินการ ดูแล รักษาป่าของประชาชนเท่านั้น อีกทั้งปรับปรุง หลักสูตรการศึกษาวิชาการป่าไม้ของไทยให้เห็นถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่ามากกว่าจะมองว่าป่า เป็นที่มาทางเศรษฐกิจและเชิงพาณิชย์ ดังที่ผ่านมาแล้ว
2. ปรับปรุงการเรียนการสอนนิติศาสตร์โดยเน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง กฎหมายกับเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมจารีตประเพณีที่เป็นอยู่จริง
3. นำบทบัญญัติในมาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มา บังคับใช้โดยให้รัฐมนตรีแต่งตั้งให้องค์กรป่าชุมชนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจจัดการ ดูแล รักษาป่าในพื้นที่ป่าชุมชนนั้น ๆ และในกรณีที่ป่าชุมชนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็อาศัยอำนาจ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาบังคับใช้ด้วย ซึ่งเท่ากับ เป็นการมอบพื้นที่ป่าชุมชนให้แก่องค์กรป่าชุมชน มีอำนาจในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าได้ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานป่าไม้



ในมาตรการระยะยาว ควรจะได้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยมีหลักการที่ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการดำเนินการป่าชุมชนที่เป็นอยู่ดังต่อไปนี้

1. เกี่ยวกับเรื่องของการจัดองค์กร พระราชบัญญัติป่าชุมชนจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในชุมชน ซึ่งรูปแบบขององค์กรอาจจะมีลักษณะที่มีความแตกต่างหลากหลายไปตามแต่ละท้องถิ่นชุมชนที่มีพัฒนาการแต่ดั้งเดิมมา ซึ่งไม่เหมือนกัน ดังนั้นองค์กรอาจจะเป็นรูปแบบของสภาตำบล ดังเช่นของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของสภาตำบลศิลาแลง หรืออาจจะเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน เช่น กรณีป่าชุมชนทุ่งยาว, ป่าชันน้ำบ้านแพะ และป่าปูดของชาวบ้านห้วย หรืออาจจะเป็นองค์กรที่กำลังเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มจากจิตสำนึกในการอนุรักษ์ของชาวบ้านร่วมกับวัด โดยมีเจ้าอาวาสเป็นแกนนำ เช่น กรณีความร่วมมือระหว่างชาวบ้านกับเจ้าอาวาสวัดผาลาด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ฉะนั้นองค์กรจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม พระราชบัญญัติป่าชุมชนจะต้องเข้ามารองรับองค์กรที่ได้มีการดำเนินการตามสภาพความเป็นจริงนั้น โดยไม่ยึดติดกับรูปแบบขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยเฉพาะ หากมีความพร้อม เหมาะสมที่เป็นป่าชุมชนก็ให้มีการพิจารณาออกประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งองค์กรดังกล่าว เป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ได้

2. พระราชบัญญัติป่าชุมชน จะต้องมึลักษณะที่รองรับ กฎเกณฑ์ กติกา ข้อตกลง หรือจารีตประเพณีที่ชาวบ้านประเพณีปฏิบัติสืบทอดติดต่อกันมา และจะต้องมีหลักการที่ให้ความเป็นอิสระในการดำเนินการดังนี้คือ

2.1 การวางแผนการดำเนินการจัดการ ดูแล รักษาป่ารวมถึงการ จัดสรรการใช้ประโยชน์จากป่า โดยใช้องค์กรชุมชนนั้นเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง เช่น พื้นที่ป่าเขตใดควรจะได้กำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร ซึ่งจะไม่ให้มีการเข้าไปทำประโยชน์ใด ๆ หรือพื้นที่ป่าเขตใดที่ประชาชนชาวบ้านในชุมชนสามารถเข้าไปแสวงประโยชน์ได้ การดำเนินการจะต้องปลูกป่าในพื้นที่ใดด้วยพันธุ์ไม้ชนิดใด เหล่านี้เป็นต้น และการแสวงหรือใช้ประโยชน์จากป่าก็เช่นเดียวกัน ซึ่งต้องให้ความเป็นอิสระในการวางแผนการจัดการนี้ด้วย แม้ว่าการวางแผนการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ อาจมีหลักการบางอย่างอันขัดต่อระเบียบกฎหมายของกรมป่าไม้ เช่น การตัดไม้หวงห้ามจะกระทำมิได้ดังนี้ แต่เมื่อให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรป่าชุมชนนั้นแล้ว ชุมชนซึ่งมีความเข้าใจ และรู้ว่าควรจะต้องดำเนินการจัดการ รักษาใช้ประโยชน์อย่างไร ก็ควรที่จะต้องยอมรับอำนาจในการวางแผนและการจัดการขององค์กรชุมชนนั้น ๆ ด้วย

2.2 การวางกฎระเบียบ ข้อบังคับของชุมชน ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ และในเรื่องของสภาพบังคับตามกฎหมายที่จะบังคับต่อผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับของชุมชน ซึ่งแต่เดิมนั้นองค์กรป่าชุมชนได้กำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับของชุมชน อันเรียกว่ากฎหมายชาวบ้าน ซึ่งวิวัฒนาการมาจากจารีตประเพณี และใช้บังคับมาจนสามารถรักษาป่าไว้ได้ให้ปรากฏจนกระทั่งปัจจุบันนี้ กฎระเบียบข้อบังคับของชุมชนดังกล่าวนี้จึงเหมาะสมกันไปแต่ละท้องถิ่น ตามประวัติความเป็นมาของการร่วมกันรักษาป่า ดังนั้นจึงควรที่องค์กรป่าชุมชนได้มีอิสระในการวางกฎระเบียบข้อบังคับของป่าชุมชนของตนได้เองด้วย

3. มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบ ข้อบังคับของป่าชุมชน จะต้องมียุทธศาสตร์ที่รองรับอำนาจขององค์กร โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ในอันที่จะบังคับต่อบุคคลผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดในการรักษาป่า เช่น การดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิด การยึดอายัดทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือได้มาจากการกระทำความผิดข้อกำหนดรักษาป่า เป็นต้น

4. พระราชบัญญัติป่าชุมชน จะต้องจำกัดบทบาทของกรมป่าไม้ต่อป่าชุมชนในลักษณะที่เป็นหน่วยงานส่งเสริมทางด้านวิชาการป่าไม้เท่านั้น และหากป่าชุมชนใดมีความจำเป็นต้องปลูกป่า หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาแหล่งทุน เครื่องไม้ เครื่องมือในการดำเนินการให้แก่องค์กรป่าชุมชน

5. มาตรการควบคุมองค์กรป่าชุมชน องค์กรของรัฐซึ่งอาจได้แก่กรมป่าไม้ หรือหน่วยงานอื่น คอบควบคุมกำกับมิให้องค์กรป่าชุมชนร่วมมือกับนายทุนกระทำการที่ฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งต้องการรักษาป่า โดยให้มีอำนาจตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การดำเนินการของป่าชุมชน เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาดำเนินการต่อบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของป่าชุมชนนั้น ๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย