

## การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนพ.ศ....

### The Conservative and Sustainable Utilization of Community Forests under Draft Community Forest Act ...

เดือนเด่น นาคสีหราช<sup>1</sup>

Dauenden Nakseeharach<sup>1</sup>

Received: 20 January 2020

Revised: 24 March 2020

Accepted: 22 April 2020

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... (ฉบับคณะกรรมการการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2559) รวมถึงมาตรการทางกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน จากการวิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในปัจจุบันยังไม่ส่งเสริมให้ชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนของชาติเป็นไปอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการกำหนดให้อำนาจบังคับการตามกฎหมายส่วนใหญ่เป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลต่อการเข้าใช้สอยประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยชุมชน แต่มาตรการตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... (ฉบับคณะกรรมการการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2559) จะช่วยส่งเสริมให้มีการร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่าชุมชน เพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในประเทศอีกทางหนึ่ง จึงควรเร่งพิจารณาดรากฎหมายป่าชุมชนเนื่องจากชุมชนมีบทบาทที่สำคัญอันแสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้สอดคล้องกับการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการพื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**คำสำคัญ:** การมีส่วนร่วมของประชาชน, กฎหมายป่าไม้, ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

<sup>1</sup> Assistant Professor, Faculty of Law, Mahasarakham University

## Abstract

This research article aimed to examine the legal measures for the conservation and sustainable utilization of community forests under the Draft Community Forest Act ... “ (National Reform Steering Assembly in Public Health and Environment 2016) Forestry law, as it relates to community forests was included in the study. The research found that the legal measures are inconsistent with community participation. For instance, most enforcement power is designated to state officials. However, the Draft Community Forest Act ...” (National Reform steering Assembly in Public Health and Environment 2016) promotes participation between state and community. It has been suggested by some that the Draft Community Forest Act ...” (National Reform Steering Assembly in Public Health and Environment 2016) be issued specially to create certain benefits for resource management. The benefits should include participation between government and community. This could be accomplished by assigning the most important role, public participation, to conserve and manage the forest area. Besides, the aforementioned legal measures are inconsistent with the community participation guaranteed by the Constitution of the Kingdom of Thailand of B.E. 2560.

**Keywords:** Public participation, forestry law, Draft Community Forest Act

## บทนำ

ป่าไม้เป็นทรัพยากรตามธรรมชาติที่มีค่าต่อมนุษย์ซึ่งป่าไม้จัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่บำรุงรักษาให้คงสภาพอยู่ได้ (นงลักษณ์-ปรีชา สุวรรณพินิจ, 2548: 75) หรืออาจเรียกว่าทรัพยากรธรรมชาติหมุนเวียน เพราะหากมีการจัดการที่ดีและมีการบำรุงรักษาแล้วทรัพยากรป่าไม้จะยังคงอยู่และนำมาใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป ในปัจจุบันปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่กลับเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ในโลกเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร (อำนาจศัพนทิต, 2562: 29-31) ป่าชุมชน (Community Forest) เป็นวิถีปฏิบัติและเป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนในการช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนในชุมชน จากการถูกแย่งชิงทรัพยากร

เพื่อการพัฒนาประเทศ และเป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาพื้นที่ป่าและความสมบูรณ์ของนิเวศป่าไม้ เพื่อให้ระบบนิเวศคงความสมดุล เนื่องจากป่าชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญที่เป็นช่องทางให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการ พื้นฟูให้ป่ามีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น และมีการใช้ทรัพยากรและผลผลิตจากป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงแห่งชีวิตของคนในชุมชน (เดือนเด่น นาคสีหราช, 2561: 1-6) ดังนั้นเมื่อคนในชุมชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นจึงไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานและที่สำคัญยิ่งคือเพิ่มความสามารถให้กับมนุษยชาติได้เรียนรู้การอยู่อย่างสมดุลกับธรรมชาติและดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีความสุข แต่ในระยะหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนเพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชุมชนเพื่อที่จะให้ประชาชนได้มีสิทธิจัดการป่าไม้ได้อย่างยั่งยืนสืบไป

อย่างไรก็ตามในยุคปัจจุบันได้มีแนวคิดป่าชุมชนเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่า การใช้ประโยชน์จากป่า การอนุรักษ์และการบำรุงรักษาป่า โดยให้ชุมชนตระหนักถึงมูลค่าและคุณค่าของป่าทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมองป่าเป็นทุนของชุมชน ป่าเป็นสินทรัพย์ของชุมชน ป่าเป็นฐานทรัพยากรในการดำรงชีวิต ป่าทำให้เกิดเศรษฐกิจชุมชนเป็นแหล่งอาหาร ป่าเป็นแหล่งของการดำรงอยู่ของความเชื่อ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ด้วยความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตร่วมกับป่า (สรเสรีญ วงศ์ขุ่ม, 2544: 86) อย่างไรก็ตามมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าใช้สอยประโยชน์จากป่าไม้ของชุมชนในประเทศไทยยังอาจไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนในปัจจุบัน

### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยที่ใช้การค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในทางเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... (ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2559) พร้อมทั้งมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ในงานวิจัยมุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนอย่างยั่งยืน ข้อมูลทางเอกสารที่จะรวบรวมเพื่อวิเคราะห์นั้นประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, บันทึกการประชุม, แนวคำพิพากษาของศาลฎีกา, หนังสือ ตำรา และเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

วิเคราะห์ทั้งเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะในงานวิจัย

### ผลการวิจัย

1. การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามมาตรการทางกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... (ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2559)

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน... (ฉบับคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2559) มีบทบัญญัติหลายประการที่สามารถช่วยส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปได้อย่างดียิ่งขึ้น เพราะเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับการจัดการป่าชุมชน โดยมุ่งส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยที่ประชาชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างเหมาะสมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าชุมชน นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้ จะช่วยเสริมสร้างการกำหนดนโยบายส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนในประเทศให้เป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม

1.1 การมีส่วนร่วมของสมาชิกป่าชุมชนในการดูแลรักษาป่าชุมชน

ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 28 ว่าด้วยประเด็นด้านหน้าที่ของสมาชิกป่าชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างแนวปฏิบัติให้เป็นไปใน

ทิศทางเดียวกันในการจัดการป่าชุมชนทุกแห่งทั่วประเทศไทย ทั้งนี้ สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน โดยกำหนดให้สมาชิกในป่าชุมชน

(ก) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการ ป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

(ข) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาป่าชุมชน สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

1.2 การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 33 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าตามสมควรอันไม่เป็นการทำลายป่าอย่างเหมาะสมจึงเป็นแนวทางที่สร้างความชัดเจนอันเป็นแนวปฏิบัติของสมาชิกในป่าชุมชน ดังนี้

(ก) ให้สิทธิสมาชิกในป่าชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้เป็นไปตามระเบียบ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

(ข) ให้สิทธิสมาชิกในป่าชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนเพื่อการนันทนาการในบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) ให้สิทธิสมาชิกในป่าชุมชนในการเก็บหาของป่าในป่าชุมชนโดยเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

(ง) ให้สิทธิสมาชิกในป่าชุมชนในการทำไม้ในบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ให้ทำได้ตามความจำเป็นในการดำรงชีพและการใช้สอยของ

สมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจกรรมสาธารณะภายในชุมชนนั้นตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบาย ป่าชุมชนกำหนด ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับแผนการจัดการป่าชุมชนที่ได้อนุมัติ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ วัฒนธรรม และความยั่งยืน

(จ) ให้สิทธิสมาชิกในป่าชุมชนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอื่นในเขตป่าชุมชนที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

### 1.3 การควบคุมดูแลป่าชุมชน

นอกเหนือจากการกำหนดสิทธิที่ได้กล่าวในหัวข้อ 1.2 ข้างต้นแล้วยังมีการกำหนดขอบเขตเพื่อควบคุมการใช้สิทธิของสมาชิกในป่าชุมชนอันจะก่อให้เกิดความยั่งยืนในทรัพยากรป่าไม้ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 41 เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้สิทธินั้นเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ มาตรการในการควบคุมป่าชุมชนจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้ป่ากับชุมชนอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน ดังนี้

(ก) ห้ามไม่ให้มีการทำไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์

(ข) ห้ามไม่ให้ใช้พื้นที่ป่าชุมชนเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน

(ค) และห้ามไม่ให้บุคคลใดกันสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ขุดหาแร่ สัตว์ป่าสงวนหรือ สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่เป็นการกระทำตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 33 ตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้กระทำได้

2. การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายในประเทศไทย

การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายของไทยจะให้สิทธิกับรัฐในการจัดการป่า ถือได้ว่าป่าเป็นของรัฐ ซึ่งโดยหลักหากชุมชนต้องการเข้าไปทำกิจการใดๆ ในป่าไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เกี่ยวข้องกับการเข้าไปใช้ประโยชน์ในป่า ได้แก่ การเก็บหาของป่าหวงห้ามเป็นสิ่งต้องห้ามตามมาตรา 29 ตลอดจนห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าที่กระทำไม่ได้ตามมาตรา 54 กฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งเน้นควบคุมมิให้บุคคลใดหรือชุมชนใดเข้ามาก่อการอันใดในเขตป่า ยกเว้นแต่การเก็บหาเศษไม้ ปลายไม้แห้งที่ล้มขอนนอนไพร อันมีลักษณะเป็นไม้ผืน ซึ่งไม่ใช่ไม้สักหรือไม้หวงห้ามประเภทข. ไปใช้สอยสำหรับครัวเรือนตามมาตรา 17 (2) อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังเปิดช่องให้ชุมชนสามารถใช้สอยประโยชน์จากพื้นที่ป่า และสามารถเก็บหาของป่าได้ตามความในมาตรา 32 ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจัดทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่าแต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย กล่าวคือหากในกรณีที่จะทำไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนตามความมาตรา 11 หรือหากจะทำไม้ที่ไม่เข้ากรณีไม้หวงห้ามในพื้นที่ป่า แม้จะไม่ผิดฐานทำไม้ตามมาตรา 11 แต่มีข้อสังเกตที่ควรระวังหากเป็นการกระทำต่อต้นไม้หลายต้นหรือมีจำนวนมาก อาจเป็นการกระทำใดๆ ที่เป็นการทำลายป่าตามมาตรา 54

นอกจากเข้าไปใช้สอยประโยชน์ในป่าที่ต้องได้รับอนุญาตแล้ว การนำไม้และของป่าไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายฉบับนี้ต้องปฏิบัติตามหลัก

เกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งหากมองในมุมของรัฐจะมองประโยชน์สาธารณะเป็นหลักเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามผู้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ทั้งยังลดความยุ่งยากของเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดซึ่งจำนวนของเจ้าหน้าที่อาจไม่เพียงพอและไม่อาจด้านบุคคลผู้เข้ามาลักลอบเข้าหาประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้ดังนี้

1) การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะต้องมิใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 38 ประกอบมาตรา 39

2) การมีไม้และของป่าไว้ครอบครองโดยหลักแล้วตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ห้ามมิให้ผู้ใดมีไม้สักแปรรูปไม่ว่าจำนวนใดก็ตามไว้ในครอบครอง หรือไม้แปรรูปชนิดอื่นเป็นจำนวนเกิน 0.2 ลูกบาศก์เมตรไว้ในครอบครอง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามมาตราดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นตามมาตรา 50 กล่าวคือ หากมีไม้แปรรูปไว้ครอบครองมิใช่เพื่อการค้า โดยมีหลักฐานแสดงว่าได้ไม่นั้นมาโดยชอบตามมาตรา 50 (3) หรือการมีไม้แปรรูปไว้ในครอบครองที่มีไม้หวงห้ามตามมาตรา 50 (4) หรือการมีไม้ท่อนไว้ในครอบครอง ถ้าเป็นไม้หวงห้ามต้องมีหลักฐานการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 69 แต่ถ้าเป็นไม้ท่อนที่ไม่ใช่ไม้หวงห้ามสามารถมีครอบครองได้โดยไม่ต้องรับอนุญาต

3) การมีของป่าตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ห้ามค้าหรือมีไว้ครอบครองซึ่งของป่าหวงห้ามเกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายควบคุมเฉพาะของป่าหวงห้ามที่ห้ามค้า หรือมีครอบครองเกินกำหนด อย่างไรก็ตามกรณีเก็บของป่าที่ไม่ใช่ไม้หวงห้ามก็ต้องได้รับอนุญาตจาก

พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน สำหรับกรณีของป่าหวงห้ามนั้นห้ามมิใบเบิกทางการนำเคลื่อนที่ตามมาตรา 39 แล้วไม่ต้องขออนุญาตมิไว้ในครอบครองตามมาตรา 29 ทวิอีก

4) กรณีแปรรูปไม้ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ห้ามมิให้ผู้ใดแปรรูปไม้และตั้งโรงงานไม้แปรรูป เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่มีข้อยกเว้นตามมาตรา 50 ที่ไม่ถือว่าเป็นการแปรรูปไม้ เช่น การเลื่อย จัด ลิด ขุด หรือถาก เอาเป็นซุงท่อน เสากลาง หรือเพื่อทำไม้ฝืนหรือทำไม้เป่าถ่านหรือเลื่อยเพื่อความจำเป็นในการชักลาก เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้ในใบอนุญาตทำไม้ให้กระทำการนั้นๆ ได้ และผู้รับอนุญาตได้กระทำการนั้นๆ ก่อนนำไม้เคลื่อนที่จากบริเวณต่อไม้ตามมาตรา 50 (1) หรือการแปรรูปไม้ที่แปรรูปมาแล้วจากไม้ซุงหรือไม้ท่อนที่ไม่ใช่เพื่อการค้าตามมาตรา 50 (2)

2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งมุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าของรัฐโดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจรัฐในการกำหนดในการกำหนดป่าสงวน แล้วให้ราษฎรที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนก่อนวันประกาศกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ยื่นคำร้องคัดค้านตามมาตรา 12 แม้หากบุคคลนั้นมีได้ยื่นคำร้องคัดค้านภายในกำหนดเวลามาตรา 12 ก็ทำให้เสียสิทธิครอบครองได้ ตามความมาตรา 14 ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองหรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก้นสร้างแผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะเป็นการถางทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามความมาตรา 15 กล่าวคือ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย หรือหากจะใช้สอยประโยชน์จากป่าหรือของป่าต้องได้รับการอนุญาต

ตามมาตรา 15 จึงเป็นการจำกัดการเข้าใช้สอยประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้เท่าที่กฎหมายกำหนดและต้องได้รับอนุญาตก่อนเท่านั้น

2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าที่ดินบริเวณนั้นสภาพทางธรรมชาติที่น่าสนใจ ดังนั้นพื้นที่ดังกล่าวต้องการสงวนประโยชน์แก่การศึกษาและพักผ่อนหย่อนใจหรือนันทนาการของประชาชนโดยรวมตามความมาตรา 6 พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมิได้เปิดโอกาสให้บุคคลใด หรือชุมชนเข้ามาใช้สอยประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สอยไม้หรือเก็บหาของป่า หรือแม้แต่การเก็บใบไม้หรือทำลายดอกไม้หรือผลไม้ก็ไม่อาจกระทำได้ ซึ่งปรากฏชัดตามมาตรา 16 (1) - (19) ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ยึดถือครอบครองที่ดิน ก้นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า เก็บหานำออกไปหรือทำลายด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมสภาพแก่ทรัพยากรธรรมชาติ

ดังนั้นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้สอยประโยชน์จากป่าตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีการเก็บหาเศษไม้ ปลายไม้ที่แห้งตายตกหล่นในพื้นที่ป่าไม้เองตามธรรมชาติ และเพียงแต่ไม่ใช่สักหรือไม้หวงห้ามประเภท ข. เช่น จันทร์หอม จันทร์ขาว เป็นต้น หากนำไปใช้สอยในครัวเรือนก็สามารถทำได้ตามมาตรา 17 (2) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ส่วนในกรณีการทำไม้หรือเก็บของป่าตามมาตรา 15 ยังเปิดช่องให้บุคคลสามารถเข้าไปหาของป่าได้หากได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่กฎหมายเปิดช่องตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้มีการถางทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามความมาตรา 15 กล่าวคือ ต้อง



ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน แต่หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้นพบว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัตินี้ที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือชุมชนเข้ามาทำไม้ หรือเก็บของป่า หรือใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ

2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองสัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่าเป็นหลัก โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลหรือบริหารจัดการป่าไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์แต่อย่างใด ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งคือหากเป็นกรณีที่สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว แม้ว่าจะอยู่นอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ๆ ก็ตามย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย ดังนั้นหากป่าชุมชนได้ดำเนินการจัดทำโครงการป่าชุมชนแล้ว หากมีสัตว์ป่าคุ้มครองเข้ามาอยู่อาศัยตามธรรมชาติในเขตป่าชุมชน เนื่องจากด้วยป่าชุมชนเริ่มอุดมสมบูรณ์ต้นไม้ปกคลุมหนาแน่น กระทั่งต่อมาสัตว์ป่าคุ้มครองมาอยู่อาศัย ย่อมได้รับการคุ้มครองด้วย เช่น กระต่ายป่า ไก่ป่า นกเอี้ยง นกกิ้ง เป็นต้น ซึ่งเป็นสัตว์ต้องห้ามล่าตามมาตรา 16 ดังนั้น จึงอาจเกิดความขัดแย้งของสภาพความเป็นจริงที่ชุมชนต้องพึงพิงอาศัยป่าซึ่งรวมถึงอาหารที่เป็นสัตว์ป่าด้วยกับมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจควบคุมจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าและมีสิทธิเด็ดขาดในการจัดการเพียงฝ่ายเดียว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในปัจจุบันจึงไม่เอื้อประโยชน์ต่อกรณีที่ชุมชนจะเข้าไปใช้สอยประโยชน์จากป่าหรือของป่าที่เป็นกำลังสำคัญอย่างมากในการดูแลรักษาป่า ซึ่งหากมองในด้านของชุมชนที่มีความตั้งใจในการดูแลรักษาป่าควบคู่กับใช้สอยประโยชน์จากป่าเท่าที่ไม่

เป็นการทำลายทรัพยากรตามกฎหมายของชุมชน จึงเป็นการไม่สะดวกในการใช้สอยประโยชน์จากป่าและของป่าซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

## สรุปผลการวิจัย

กฎหมายป่าชุมชนเป็นกฎหมายที่สำคัญที่ควรออกมาบังคับใช้เพื่อความเป็นเอกภาพและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนสามารถช่วยส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปได้อย่างดียิ่งขึ้น เนื่องด้วยเป็นบทบัญญัติเฉพาะเพื่อรองรับการจัดการป่าชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนและประชาชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างเหมาะสมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าชุมชน นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้ จะช่วยเสริมสร้างการกำหนดนโยบายส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนในประเทศให้เป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 4542: 9) ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นการพัฒนาป่าไม้และสร้างความเข้มแข็งของชุมชน นำไปสู่เป้าหมายคือความสมบูรณ์และยั่งยืนของทรัพยากรป่าไม้ และประชาชนได้รับประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

สืบเนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ซึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครองอันเป็นแหล่งซึ่งอุดมไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่า

ไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับข้างต้นซึ่งมีความแตกต่างกันในเนื้อด้วยพื้นที่แต่ละพื้นที่มีการวางบทบัญญัติที่แตกต่างกัน โดยมุ่งเน้นให้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการปัญหาการใช้ทรัพยากรส่งผลให้รัฐมีอำนาจในการจัดการเขตพื้นที่อันเป็นทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายป่าไม้ฉบับต่างๆ ระเบียบ และประกาศ เนื่องด้วยการป้องกันไม่ให้มีการใช้สอยทรัพยากรป่าไม้อย่างฟุ่มเฟือย กระทั่งเป็นการบุกรุกทำลายเป็นเหตุให้ทรัพยากรป่าไม้ลดลง ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรม หากมาพิจารณามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งไม่มีกฎหมายฉบับใดกล่าวถึงประเด็นนี้ การอนุญาตให้ประชาชนแต่คนหรือชุมชนจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายฉบับต่างๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องมีเหตุดังที่กฎหมายบัญญัติไว้

ทั้งนี้ หากมีแต่เพียงรัฐเพียงตามลำพังอาจไม่สามารถอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าได้ครอบคลุมทุกบริเวณ ซึ่งหากอาศัยความร่วมมือของชุมชนที่อยู่ในบริเวณเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นช่วยกันดูแลรักษาด้วยจะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนเนื่องจากเมื่อชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา หรือใช้สอยประโยชน์ก็จะเกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนที่ช่วยความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนในชุมชน จากการถูกแย่งชิงทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ และ

เป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาพื้นที่ป่าและความสมบูรณ์ของนิเวศป่าไม้ เพื่อให้ระบบนิเวศคงความสมดุล หากดึงศักยภาพชุมชนมาช่วยในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าโดยเปิดช่องทางกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการป่า ซึ่งแต่ละชุมชนอาจจะมีวิถีปฏิบัติแต่ดั้งเดิมตามจารีตประเพณีในการนำมาช่วยในการจัดการป่า ซึ่งเป็นแนวทางป้องกันการบุกรุกทำลายป่าจากบุคคลภายนอกที่ช่วยลดกระบวนการปฏิบัติงานจากเจ้าหน้าที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในดูแลป่า

### ข้อเสนอแนะ

หากร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน... (ฉบับคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2559) มีผลบังคับใช้จะช่วยในการส่งเสริมให้ป่าชุมชนในพื้นที่ของรัฐบาลนอกเขตป่าไม้เพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในประเทศอีกทางหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้การจัดการป่าชุมชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะแนวทางดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดคำนิยามพื้นที่เขตป่าให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับ และสร้างความเข้าใจให้กับบุคคลทั่วไปในลักษณะการพบเห็นป่าทางกายภาพ และนิยามของคำว่าป่าตามกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความสับสนของบุคคลทั่วไป

2. ควรให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้มีโอกาสได้มีสิทธิในป่าชุมชน เนื่องจากบางชุมชนเป็นชุมชนเก่าแก่ซึ่งอาจอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน... (ฉบับคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2559) ได้กำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชนโดยหลักเป็นพื้นที่นอกป่าอนุรักษ์

3. ควรเพิ่มมาตรการส่งเสริมในกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่โดยการให้สิทธิแก่ชุมชน



หรือประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันรวมถึงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ภายในขอบเขตที่ไม่เป็นการทำลาย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงช่องทางที่รัฐเปิดโอกาสบุคคลเข้าไปใช้สอยประโยชน์ได้บางกรณีที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐบางกรณี

เท่านั้น

4. ควรผลักดันให้มีการออกกฎหมายป่าชุมชนเพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนอย่างยั่งยืน

### เอกสารอ้างอิง

- เตือนเด่น นาคสีหราช. (2561). การส่งเสริมมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีบ้านดงสามขา บ้านน้ำแคม อำเภอลำทะลุ จังหวัดเลย. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 11(21): 1-26.
- นงลักษณ์-ปรีชา สุวรรณพินิจ. (2548). *มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คุรุสภา.
- สรเสริญ วงศ์ช่อม. (2544). *เศรษฐกิจพอเพียง: พื้นฐานสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน*. นนทบุรี: บริษัทเพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2562). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คุรุสภา.