

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะนอกจากป่าไม้จะให้ประโยชน์โดยตรงในการใช้สอยเพื่อการอุปโภค บริโภคแล้ว ปริมาณ และความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกำหนดสภาพการณ์ทางสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่งด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำ มลภาวะ หรือภัยธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ แม้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลจะทุ่มเทความพยายามในการป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ด้วยวิธีการต่างๆ อันได้แก่ การใช้มาตรการทางกฎหมายในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด การประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติม รวมทั้งยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชน แต่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าก็ดูเหมือนว่าจะมิได้บรรเทาเบาบางลง จริงอยู่ที่ปัจจัยส่วนหนึ่งซึ่งทำให้การแก้ปัญหาของรัฐไม่บรรลุผลอาจเป็นด้วยข้อจำกัดทางด้านบุคลากรและงบประมาณ แต่นอกเหนือจากนั้นคือการที่รัฐยังไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เพราะชุมชนคือผู้มีบทบาทและความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ มีความเข้าใจในภูมิประเทศและสภาพของปัญหา จึงเป็นหน่วยทางสังคมที่สามารถช่วยเหลือรัฐในการจัดการดูแล และป้องกันการทำลายป่าได้เป็นอย่างดี แต่การจะดึงเอาชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้น รัฐจะต้องให้การยอมรับและเข้าใจในสิทธิของชุมชนก่อนเป็นเบื้องต้น เมื่อชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการดูแล และมีสิทธิในการใช้ประโยชน์แล้ว ความรู้สึกในการเป็นเจ้าของและความพยายามที่จะดูแลรักษาที่จะเกิดขึ้นตามมา แต่ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทยหลายฉบับยังไม่มีบทรับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน หรือกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดการป่าไม้ชุมชนไว้โดยเฉพาะทำให้ในบางกรณีชุมชนถูกจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรให้อยู่ในฐานะเดียวกับปัจเจกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

ตามที่ได้ศึกษาความเป็นมาและมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนรูปแบบชุมชนป่าไม้ของต่างประเทศนั้น เห็นว่ารูปแบบการบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์จากป่าไม้โดยกลุ่มประชากรที่อยู่ในพื้นที่ป่า หรืออยู่ในบริเวณแนวเขตติดต่อกับป่า ล้วนเกิดขึ้นได้โดยอาศัยรากฐานจากการยอมรับในสิทธิและความมีตัวตนของชุมชนทั้งสิ้น ดังนั้น ระบบกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ของไทย

ซึ่งยังขาดนิวัติวิธีในการรับรองสิทธิชุมชน จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนมา โดยตลอด เพราะผู้คนในชนบทของไทยมีพื้นฐานทางด้านเกษตรกรรมมาอย่างยาวนาน ทรัพยากรป่าไม้จึงเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างแยกไม่ออก สำหรับรูปแบบการจัดป่าชุมชนในต่างประเทศตามที่ได้ศึกษามานั้น จะเห็นว่าแต่ละประเทศให้การยอมรับสิทธิชุมชน และมีการออกกฎหมายเพื่อใช้บริหารจัดการชุมชนกับทรัพยากรป่าไม้ไว้โดยเฉพาะ นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและสามารถใช้ประโยชน์จากความหลากหลายใน ทรัพยากรป่าไม้อย่างถูกต้องเหมาะสม จึงทำให้สามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์และกำหนด เป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ป่าภายในประเทศได้เป็นผลสำเร็จ ที่สำคัญหากพิจารณาถึงสถานการณ์ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่า หรือการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าโดย เอกชนแล้วจะพบว่า เกิดขึ้นน้อยกว่าของประเทศไทยมาก ซึ่งเป็นตัวบ่งบอกถึงบทบาทของชุมชน ในการช่วยป้องกันรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ที่ประเทศไทยควรนำมาศึกษาและพัฒนาให้เกิด ประโยชน์ต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

แม้สิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนจะได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแต่ ในทางปฏิบัติจำเป็นจะต้องอาศัยกฎหมายในลำดับรองเพื่อกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการที่ เหมาะสม โดยมีให้เกินขอบเขตหรือกระทบต่อสาระสำคัญแห่งการใช้สิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ เกิดความสมดุลทางนิเวศ และเป็นไปตามหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ไว้อีกทางหนึ่งด้วย แนวทางที่ผู้วิจัยขอเสนอเพื่อใช้แก้ไขปัญหาการรับรองสิทธิของชุมชนในการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้นั้นแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ประการแรกคือการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง ประการที่สองคือการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นใช้บังคับ และประการสุดท้ายคือการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ความรู้ และสร้างความเข้าใจในหลักการ สิทธิชุมชน แต่จะมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก โดยเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายให้รองรับสิทธิของชุมชน เช่น การทำไม้ในพื้นที่ป่า รวมทั้งการเก็บ หายของป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งในกรณีที่ผู้ขอเป็นเอกชน ไม่ว่าจะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล กฎหมายจะกำหนดให้การใช้ประโยชน์ต้องขออนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ในกรณีของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีการรวมตัว กันอย่างชัดเจน ให้สามารถทำได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อการใช้สอยภายในครัวเรือนของตน เช่น การตัด ไม้ไปเพื่อซ่อมแซมบ้านเรือน หรือการทำเครื่องใช้ไม้สอยบางชนิดที่จำเป็นต้องใช้ไม้ และเมื่อได้ตัด โคนแล้วให้ทำการปลูกไม้ชนิดเดียวกันนั้นทดแทน เช่น กรณีชุมชนที่อยู่ในพื้นที่รอยต่อกับป่า

ต้องการตัดไม้บางชนิดมาทำการซ่อมแซมบ้านเรือน หรือต้องการยางไม้มาเพื่อใช้ยาเรื่อของตน ย่อมสามารถทำได้ เพราะเป็นสิทธิทำกินที่มีมาแต่ดั้งเดิม แม้ตามบทกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้จะได้อำนาจบัญญัติให้การเก็บหาของป่าในป่า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่จะต้องมิใช่เป็นการกระทำเพื่อแสวงหารายได้ เพราะมิใช่การค้าหรือชีวิตตามสภาพความเป็นอยู่ของชุมชน

บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกรแยกแยะรูปการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าก็ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิชุมชนเช่นกัน ส่วนกรณีการใช้ทรัพยากรที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น เนื่องจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่มีระบบนิเวศที่เปราะบางมีพันธุ์พืชและสัตว์ป่าหายาก การใช้ประโยชน์โดยชุมชนจำเป็นต้องกระทำโดยรอบคอบเป็นไปตามหลักทางวิชาการป่าไม้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ชุมชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ ได้เพียงบางอย่างเท่านั้น และจะต้องอยู่ภายใต้การติดตามดูแลจากหน่วยงานของรัฐ

#### 5.2.1 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้

แนวทางการแก้ไขปัญหาประการแรกคือการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อให้ชุมชนได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ และเป็นสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีรายละเอียดในแต่ละกรณีดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ผู้วิจัยขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวดังนี้

(1.1) เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา 11

“...การทำไม้หวงห้ามโดยสมาชิกของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้สามารถกระทำได้ในกรณีเป็นการใช้สอยเพื่อประโยชน์ในครัวเรือนแห่งตน ตามความจำเป็นภายในบริเวณพื้นที่ของชุมชน แต่ให้ผู้กระทำปลูกไม้ชนิดและจำนวนเดียวกันนั้นทดแทนภายในระยะเวลาอันควร ทั้งนี้ มิให้นำเอาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเก็บค่าภาคหลวงมาใช้บังคับ”

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดพื้นที่ชุมชน และการปลูกไม้ทดแทนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

(1.2) เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา 29

“...การเก็บหาของป่าหรือของป่าหวงห้ามโดยสมาชิกของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้สามารถกระทำได้ในกรณีเป็นการใช้สอยเพื่อประโยชน์ในครัวเรือนแห่งตน

ตามความจำเป็น ภายในบริเวณพื้นที่ของชุมชน ทั้งนี้ มิให้นำเอาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเก็บค่าภาคหลวงมาใช้บังคับ”

(1.3) ยกเลิกความในมาตรา 54 และให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

มาตรา 54 “ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือภายในเขตที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชุมชน”

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้วิจัยขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวดังนี้

(2.1) ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 12 และให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

“ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”

(2.2) เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้เป็น (3) ของมาตรา 14

“(3) การทำไม้ การเก็บหาของป่า หรือการอยู่อาศัยของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด”

(3) พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ผู้วิจัยขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวโดยยกเลิกความใน (2) และ (7) ของมาตรา 16 และให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

“(2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น เว้นแต่เป็นการกระทำของสมาชิกในชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในบริเวณใกล้เคียงกับท้องถิ่นนั้น เพื่อการใช้สอยในครัวเรือนของตน ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีประกาศกำหนด”

“(7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว เว้นแต่เป็นการกระทำของสมาชิกในชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในบริเวณใกล้เคียงกับท้องถิ่นนั้น เพื่อการใช้สอยในครัวเรือนของตน ตามสมควรและสิ่งดังกล่าวต้องไม่จัดอยู่ในจำพวกพันธุ์พืช หรือสิ่งมีชีวิตที่หายาก หรือใกล้สูญพันธุ์ หรือการเก็บหาสิ่งดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีประกาศกำหนด”

ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติมีความเปราะบางในทางนิเวศวิทยามีทิวทัศน์ที่งดงาม หลายแห่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นสำคัญซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกทำลาย ผู้วิจัยจึงไม่เห็นควรให้ชุมชนใช้สอยพื้นที่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเพื่อการเกษตรกรรมหรือการอยู่อาศัยก็ตาม และจึงมิได้เสนอแนวทางการรับรองสิทธิของชุมชนในกรณีที่ชุมชนอ้างว่าได้เข้าครอบครองหรืออยู่อาศัยทำกินในที่ดินมาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเหมือนเช่นกรณีการครอบครองหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ

#### 5.2.2 การตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

การตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารจัดการป่าชุมชนขึ้นเป็นการเฉพาะถือเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาอีกวิธีการหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดและรูปแบบการจัดการป่าไม้กับชุมชนในประเทศต่างๆ ตามที่ได้ศึกษามานั้นชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการป่าไม้โดยอาศัยชุมชนนอกจากจะเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐได้เป็นอย่างดีแล้ว ชุมชนยังช่วยเหลือเป็นหูเป็นตาแทนรัฐในการดูแลรักษาป่าเพราะความรู้สึกถึงส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรสร้างกฎหมายเฉพาะเพื่อให้การรับรองสิทธิชุมชนในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยนำเอาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง แต่ต้องปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยเน้นความสำคัญในเรื่องต่อไปนี้

(1) กรณีชุมชนในพื้นที่ป่า ควรจำแนกสภาพภูมิประเทศภายในป่าให้มีความเหมาะสมว่าพื้นที่ใดสมควรให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ เพราะพื้นที่บางแห่งมีความเปราะบางทางนิเวศวิทยา เช่น เป็นแหล่งต้นน้ำ หรือเป็นพื้นที่ป่าที่กำลังฟื้นตัวตามธรรมชาติ ซึ่งไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยทำกิน เว้นแต่จะเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น มีประชากรเพียง 30 – 40 คนและยังคงดำเนินวิถีชีวิตในแบบดั้งเดิมอย่างแท้จริง

(2) มีการกำหนดมาตรการและงบประมาณเพื่อใช้ในการส่งเสริมให้ชุมชนปลูกป่าทดแทน โดยจัดตั้งเป็นกองทุนขึ้นตามกฎหมาย

(3) ให้สิทธิแก่ชุมชนในการที่จะร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกทำลายป่า