

**การบริหารจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน:
กรณีศึกษาป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง อำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทรา***
**The Management of Forestry through Community Participation:
A Case Study of Romphothong Community Forest,
Thatakiab District, Chachoengsao Province**

ผศ.ดร.กังสดาล เชาว์วัฒนกุล**

Asst. Prof. Dr. Kangsadan Chaowatthanakun

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตพื้นที่ป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง อำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทราตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการป่าและแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกในชุมชนร่มโพธิ์ทองมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการป่า 4 ขั้นตอน ได้แก่การมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มป่าชุมชนร่มโพธิ์ทองการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการการมีส่วนร่วมในการกำหนดและรักษากติกาและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมเกี่ยวกับป่าชุมชนการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกในชุมชนรู้สึกมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ และทำให้สมาชิกยังตระหนักถึงความสำคัญของป่าชุมชนที่เป็นแหล่งดำรงชีวิตประจำวันจึงอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของป่าชุมชนร่มโพธิ์ทองเกิดขึ้นจากชุมชน การทบทวนมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่รองรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ประสบความสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ได้วางหลักรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่กฎหมายระดับ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งจากโครงการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน: จากวิถีชุมชนสู่มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากทุนอุดหนุนวิจัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประจำปี 2557

This article is part of a research project "Forest management by community participation: The community way through the legislative measures", supported by Kasetsart University, 2014.

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Lecturer, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University.
Corresponding author, e-mail : fsockdc@ku.ac.th

พระราชบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายกลับมีลักษณะเป็นการบังคับใช้แบบรัฐรวมศูนย์ งานวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายในการบริหารจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในประเทศไทย

คำสำคัญ: การจัดการป่าชุมชน, การมีส่วนร่วมของชุมชน, ป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง

Abstract

This research aims to study: firstly, the process of forest management through community participation in Romphothong community forest, Thatakiab district, Chachoengsao province; secondly, the Thai legal measures to forest management, and thirdly, the development of the law in proper forest management through community participation in Thailand. The results showed that Romphothong's members participated in four steps of forest management: first, participation in the establishment of Romphothong community forest group; second, participation in the selection committee; third, participation in establishing and maintaining the rule; and fourth, participation in activities on Romphothong community forest. This community's participation created a feeling of ownership and making them more aware of the importance of the forest. Moreover, experience from other countries showed that legal measures supporting the rights of communities to manage natural resources are important to the management of natural resources. The review found that the legal provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2550 Section 66 and Section 67 guarantees the community's right to participate in natural resource management. However, law enforcement is being enforced by a centralized state. This research proposes the development of law in the management of natural resources through community participation.

Keywords: Community Forest Management, Community Participation, Romphothong Community Forest

บทนำ

เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2512 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานแนวคิดด้านป่าไม้แก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ดังความว่า “เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรจะปลูกต้นไม้ลงใจคนเสียก่อน แล้วคนเหล่านั้นก็จะพากันปลูกต้นไม้ลงบนแผ่นดิน และรักษาต้นไม้ด้วยตนเอง” (สำนักโครงการพระราชดำริและกิจการพิเศษ กรมป่าไม้, 2557) พระราชดำรัสดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางการพัฒนาป่าไม้ที่ยั่งยืนตราบจนปัจจุบัน ทั้งนี้ การปลูกต้นไม้ลงใจคนก็ได้เกิดขึ้นและเห็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมที่ชุมชน

ร่วมโพธิ์ทอง ซึ่งชุมชนร่วมโพธิ์ทองนำหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนมาเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารจัดการป่า โดยเปลี่ยนสภาพจากป่าเสื่อมโทรมในอดีตเป็นป่าอุดมสมบูรณ์ในปัจจุบัน และกลายเป็นชุมชนตัวอย่างด้านการจัดการป่า โดยได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวประเภทกลุ่มองค์กรอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2548 (ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ประเทศไทย, ม.ป.ป.)

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ได้รองรับสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่า อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมาตรการของชุมชนสามารถใช้บังคับได้เพียงคนในชุมชน ไม่อาจบังคับใช้กับบุคคลภายนอกได้ มาตรการทางกฎหมายจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสร้างประโยชน์สุขต่อชุมชนและสังคมโดยรวม การออกมาตรการทางกฎหมายจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องศึกษาความสอดคล้องของวิถีชุมชนกับมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้

ทั้งนี้ การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาแยกสาขาวิชากันระหว่าง มิติด้านชุมชนที่มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่า และมิติด้านกฎหมายที่มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการป่า ในการวิจัยครั้งนี้จึงให้ความสำคัญกับการบูรณาการระหว่างการศึกษาร่วมกันและการศึกษาด้านกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสอดคล้องกับวิถีของชุมชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในเขตพื้นที่ป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง ตำบลคลองตะเกรา อำเภอกาบัง จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการป่า
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายในการบริหารจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในประเทศไทย

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเน้นการวิเคราะห์กฎหมายร่วมกับข้อมูลจากภาคสนาม ทั้งนี้ การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบใช้การวิจัยเอกสาร จากตำรา บทความวิชาการ และรายงานวิจัย ส่วนการศึกษาภาคสนามใช้การวิจัยสนาม ในระหว่างเดือนตุลาคม 2556 ถึงเดือนกันยายน 2557 ณ พื้นที่ป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง ตำบลคลองตะเกรา อำเภอกาบัง จังหวัดฉะเชิงเทรา ประชากรของการศึกษา คือ ประชาชนในพื้นที่ชุมชนบ้านร่วมโพธิ์ทอง โดยใช้การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงและกำหนดขนาดตัวอย่างจากความเหมาะสมด้านระยะเวลาในการเก็บข้อมูลและความหลากหลายของประชากรในพื้นที่ ดังนี้

1) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์ จำนวน 15 ตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการป่าชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำ และเจ้าหน้าที่รัฐ

2) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม จำนวน 2 กลุ่ม กลุ่มละ 5 ตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มแรก คือ กลุ่มผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มตัวแทนคนในชุมชน

ผลการวิจัย

1. กระบวนการจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตพื้นที่ป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง

ชุมชนร่มโพธิ์ทอง ตั้งอยู่หมู่ที่ 7 ตำบลคลองตะเกรา อำเภอบางละมุง จังหวัดฉะเชิงเทรา ติดกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน ห่างจากตัวอำเภอมืองประมาณ 103 กิโลเมตร บ้านร่มโพธิ์ทองมีประชากรทั้งสิ้น 1,726 คน เพศหญิง 847 คน และเพศชาย 879 คน รวม 438 ครัวเรือน สมาชิกของชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำไร่มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด และทำนา (องค์การบริหารส่วนตำบลคลองตะเกรา, 2556)

ประวัติความเป็นมาของหมู่บ้านร่มโพธิ์ทอง สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ได้แก่ 1) ช่วงก่อนการจัดสรรหมู่บ้านป่าไม้หรือช่วงเป็นหมู่บ้านป่า 2) ช่วงการจัดสรรหมู่บ้านป่าไม้ และ 3) ช่วงการฟื้นฟูชุมชนและทรัพยากรป่าไม้ ในช่วงก่อนการจัดสรรหมู่บ้านป่าไม้ (พ.ศ. 2516-2529) มีชาวบ้านอพยพมาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ประมาณ 4-5 ครัวเรือนเท่านั้น สภาพป่ายังอุดมสมบูรณ์มาก ระยะต่อมา ช่วงการจัดสรรหมู่บ้านป่าไม้ (พ.ศ. 2530-2537) เริ่มต้นขึ้นเมื่อกองทัพบกที่ 1 ได้ประกาศให้ป่าในบริเวณนี้เป็นเขตห้ามบุคคลเข้าไปอยู่อาศัยด้วยเหตุผลของการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ ในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน ชาวบ้านจึงต้องอพยพออกจากพื้นที่และได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน แต่บางครัวเรือนตกการสำรวจเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้สร้างความเข้าใจแก่ราษฎรอย่างทั่วถึงจึงก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงอย่างยืดเยื้อของชาวบ้านที่อยู่รอบบริเวณป่า ในช่วงเวลาดังกล่าวชาวบ้านประสบปัญหาและชุมชนยังไม่สามารถรวมตัวกันได้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 ภาครัฐได้จัดทำโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า ภายในโครงการพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้าฯ โดยสนับสนุนให้ทำไร่สวนผสม เจ้าหน้าที่รัฐได้รับแนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าและเป็นที่มาของพัฒนาการช่วงที่ 3 คือ ช่วงการฟื้นฟูชุมชนและทรัพยากรป่าไม้ (พ.ศ. 2538-2545) ชุมชนได้รับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ ชุมชนเริ่มต้นตัวในเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน เริ่มมีการรวมกลุ่มในชุมชนและสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน โดยมีเป้าหมายคือ การพึ่งตนเองและชุมชนในด้านเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทั้งทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ชุมชนบ้านร่มโพธิ์ทองได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวประเภทกลุ่มองค์กรอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ประเทศไทย, ม.ป.ป.)

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มชี้ว่า ก่อนทำป่าชุมชนนั้นคนในชุมชนร่มโพธิ์ทองส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อพยพมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่เดิมประกอบอาชีพหาของป่าล่าสัตว์ และถางป่าเพื่อทำไร่

ในอดีตแม้จะมีชาวบ้านเพียงไม่กี่ครัวเรือนที่ตั้งบ้านเรือนในพื้นที่ป่า แต่เมื่อมีการประกาศพื้นที่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ชาวบ้านก็ต้องอพยพออกมาตั้งถิ่นฐานโดยรอบ อย่างไรก็ตาม แม้พื้นที่บ้านร่มโพธิ์ทองจะติดกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่บนภูเขากลับมีแต่หญ้าคา เป็นเหตุให้หน่วยงานราชการ และกลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ เข้ามาเพื่อหาหนทางฟื้นฟูและอนุรักษ์ ในระยะแรกของการประกาศพื้นที่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้รับการต่อต้านจากชาวบ้าน เพราะป่าเป็นแหล่งปัจจัยชีของชาวบ้าน เมื่อมีการปิดป่าก็ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ทำใจไม่ได้ และต้องอาศัยการปรับตัวเป็นอย่างมาก การรวมกลุ่มเป็นกลุ่มป่าชุมชนร่มโพธิ์ทองก็เป็นไปอย่างยากลำบาก ต้องอาศัยการให้ข้อมูล การสร้างความเข้าใจ และการจูงใจจากผู้นำของชุมชน การเริ่มก่อตั้งกลุ่มป่าชุมชนนั้น นอกจากความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกแล้ว การริเริ่มกลุ่มยังเกิดขึ้นจากการไปศึกษาดูงานจากพื้นที่อื่นด้วย ทำให้ผู้นำในชุมชนมีแนวคิดในการสร้างพื้นที่ป่าในชุมชนเพื่อให้เป็น “มรดก” แก่ลูกหลาน จึงมีการขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ รวมทั้งมีการรวมกลุ่มคนในชุมชนเพื่อทำการฟื้นฟูสภาพป่าขึ้นมาโดยการณรงค์ปลูกป่า รวมทั้งการบวชป่าเพื่อป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า โดยระยะ 1-2 ปีแรกมีการดูแลป้องกันการเกิดไฟป่า พอช่วง 3-4 ปีต่อมามีการส่งเสริมการปลูกป่า และดูแลควบคุมกันต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

กระบวนการจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยสรุปกระบวนการจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนได้ 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการเริ่มต้นกลุ่มป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง
- 2) การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง
- 3) การมีส่วนร่วมในการกำหนดและรักษากติกาป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง
- 4) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนเกี่ยวกับป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง

รายละเอียด ดังนี้

1) การเริ่มต้นกลุ่มโดยอาศัยการมีส่วนร่วม

การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนร่มโพธิ์ทองในระยะก่อตั้งเป็นไปแบบเครือข่าย โดยอาศัยแกนนำกลุ่มย่อยแต่ละกลุ่มเข้าไปพูดคุยกับสมาชิกและประชาสัมพันธ์ต่อไปยังชาวบ้านคนอื่นๆ เมื่อได้เครือข่ายพอสมควรจึงจัดประชุมทุกวันที่ 5 ของเดือน แต่ปัจจุบันวิธีการสื่อสารในชุมชนเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมเป็นการแจ้งข่าวสารโดยใช้เสียงตามสายเป็นหลัก

2) การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง

ในการคัดเลือกคณะกรรมการป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบโดยตรงนั้น เกิดขึ้นจากการชักชวนสมาชิกที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ติดกับป่าชุมชนมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการ คณะกรรมการจึงทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับชุมชนได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้กฎระเบียบของชุมชนเข้มแข็ง ทั้งนี้ โครงสร้างของคณะกรรมการมีลักษณะยืดหยุ่น กล่าวคือ คณะกรรมการประกอบด้วยแกนนำหลักๆ 5 คน ซึ่งมาจากการสรรหาโดยผู้ใหญ่บ้าน และการแต่งตั้งสมาชิกอื่นๆ มาร่วมกันดูแลจัดการป่าเพิ่มอีกประมาณ 20 คน ที่ผ่านมาจะให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการมาโดยตลอด โดยคณะกรรมการมีวาระ 2 ปี

3) การมีส่วนร่วมในการกำหนดและรักษากติกาป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง

ในการก่อตั้งกลุ่มป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง สมาชิกในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทองด้วย กฎระเบียบจึงเป็นที่ยอมรับของสมาชิก และทำให้สมาชิกรู้สึกร่วมถึงการต้องดูแลรักษากติกาของกลุ่มที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นมา

กฎระเบียบป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง กำหนดไว้ดังนี้

- 1) ห้ามตัดไม้ระยะ 5 ปี หลังจากตั้งป่าชุมชนและใช้ได้เมื่อป่าสมบูรณ์แล้ว
- 2) ต้องมีการบำรุงรักษาป่าชุมชนร่วมกัน เช่น ร่วมป้องกันไฟป่า ร่วมปลูกเสริมป่า
- 3) ห้ามใช้ไม้ ถ้าไม่ได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน
- 4) ห้ามเลี้ยงสัตว์ในป่าชุมชนบริเวณปลูกเสริม ภายในระยะเวลา 5 ปี
- 5) ห้ามล่าสัตว์ทุกชนิดในบริเวณป่าชุมชน

กฎระเบียบป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทองนี้ จะมีเขียนป้ายติดไว้ 2 แห่งที่ศาลาชุมชน (นายประจักษ์ แก้วโต: สัมภาษณ์, 2557) ผู้ให้ข้อมูลต่างแสดงความเห็นว่ากฎระเบียบทุกข้อมีความสำคัญทั้งหมด เพราะสมาชิกในชุมชนร่วมกันคิดและบัญญัติขึ้นมา เป็นสิ่งที่สมาชิกในชุมชนยอมรับ

กฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง

เมื่อพิจารณาถึงกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการป่าชุมชนให้มีความสำคัญมากที่สุดในการบริหารจัดการดูแลป่าชุมชน ผู้ให้ข้อมูลสรุปว่า คือ กฎระเบียบเรื่อง “ห้ามตัดไม้ระยะ 5 ปี หลังจากตั้งป่าชุมชนและใช้ได้เมื่อป่าสมบูรณ์แล้ว” “ห้ามใช้ไม้ ถ้าไม่ได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน” และ “ต้องมีการบำรุงรักษาป่าชุมชนร่วมกัน เช่น ร่วมป้องกันไฟป่า ร่วมกันปลูกเสริมป่า” ทั้งนี้ กฎระเบียบเรื่อง “ห้ามตัดไม้ระยะ 5 ปี หลังจากตั้งป่าชุมชนและใช้ได้เมื่อป่าสมบูรณ์แล้ว” เป็นการสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับผืนป่าทำให้ป่าในชุมชนยังคงความอุดมสมบูรณ์ไว้ได้ ในขณะที่การละเมิดตัดไม้เป็นสิ่งที่น่าละอายสำหรับสมาชิกในชุมชน เพราะไม่ใช่เพียงเป็นการทำลายป่าเท่านั้น แต่ยังเป็นการทำลายกฎระเบียบที่สมาชิกชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้นมาด้วย อย่างไรก็ตาม “การห้ามใช้ไม้ถ้าไม่ได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน” เป็นกฎที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ในลักษณะของการยืดหยุ่นการบังคับใช้กฎระเบียบ ว่าสามารถใช้ไม้ได้โดยเฉพาะการใช้ไม้เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม การใช้ไม้สามารถทำได้โดยการขออนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน ทำให้สมาชิกรับรู้ประโยชน์ของการร่วมกันดูแลป่าชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมว่าการดูแลป่าชุมชนนั้นก็เพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของชุมชนนั่นเอง ในทางเดียวกัน ปัจจุบันสมาชิกชุมชนเริ่มใช้ประโยชน์จากป่ามากขึ้น กฎระเบียบข้อนี้จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากขึ้นด้วย (นายบุญมี อังกระโทก: สัมภาษณ์, 2557) การมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนนี้เป็นการเพิ่มความรู้สึกความเป็นเจ้าของป่าชุมชนร่วมกันของสมาชิกในชุมชนด้วยว่า “เราร่วมกันดูแลป่าและเราก็ได้ประโยชน์ร่วมกัน” นอกจากนี้ เมื่อมีกฎระเบียบในการห้ามตัดไม้และการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนแล้ว กฎระเบียบยังกำหนดว่า “ต้องมีการบำรุงรักษาป่าชุมชนร่วมกัน เช่น ร่วมป้องกันไฟป่า ร่วมกันปลูกเสริมป่า” เพื่อเป็นการดูแลป่าชุมชนอย่างยั่งยืนด้วย กฎระเบียบข้อนี้ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในการดูแลและอนุรักษ์ป่าชุมชนและเป็นที่มาของกิจกรรมชุมชนหลากหลายรูปแบบ เช่น การปลูกต้นไม้ประจำปี กิจกรรมร่วมป้องกันไฟป่า เป็นต้น

สิ่งที่ทำให้สมาชิกในชุมชนปฏิบัติตามกฎระเบียบป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง

สมาชิกในชุมชนร่มโพธิ์ทองละเมิดต่อกฎระเบียบของชุมชนน้อยมาก เมื่อเกิดการกระทำละเมิดกฎระเบียบของชุมชนขึ้นมา สมาชิกที่เห็นการกระทำละเมิดจะใช้วิธีการตักเตือนด้วยการบอกกล่าวตัวต่อตัวเสียก่อน แต่หากไม่ได้ผลก็จะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมของคณะกรรมการชุมชน โดยให้คณะกรรมการชุมชนเป็นผู้ตรวจสอบและตัดสินว่าจะทำเช่นไรกับผู้ที่ละเมิด โดยการตรวจสอบนี้จะเป็นการซักถามอย่างละเอียด เพื่อให้ได้คำตอบว่าผู้ที่กระทำนั้นมีเจตนาอย่างไร หากการกระทำละเมิดเป็นสิ่งที่เกิดจากเจตนาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน ก็จะบอกกล่าวตักเตือนกัน และปล่อยตัวไป ซึ่งที่ผ่านมาไม่เคยเกิดกรณีการละเมิดกฎระเบียบของชุมชนที่ร้ายแรง ทุกกรณีสามารถแก้ปัญหากันได้ ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลพิจารณาว่าสิ่งที่ทำให้สมาชิกในชุมชนเคารพต่อกฎของกลุ่มในการบริหารจัดการดูแลป่าชุมชน ก็คือความเคารพและความเกรงใจซึ่งกันและกันของคนในชุมชน การตระหนักถึงความสำคัญของป่า การถ่ายทอดปลูกฝัง และการให้ความสำคัญต่อกฎระเบียบและกติกาศาสนาของชุมชน

4) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนเกี่ยวกับป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง

สมาชิกในชุมชนยังคงใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนนับแต่จากอดีตถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการเข้าไปเก็บพืชผัก หาของป่า เพื่อการรับประทานในครัวเรือน ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการชุมชนอนุญาตเพราะไม่กระทบต่อการทำลายป่า เมื่อสมาชิกได้ใช้ประโยชน์ก็ให้ความสำคัญกับการช่วยกันดูแลป่าชุมชนด้วย การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากป่านี้อยู่ภายใต้ระเบียบของชุมชนเรื่อง “ห้ามใช้ไม้ ถ้าไม่ได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน” ซึ่งแม้คณะกรรมการป่าชุมชนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ แต่การจัดการที่ผ่านมาจะเป็นลักษณะของการถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมากกว่าการใช้อำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการ

ในปีหนึ่งๆ ในชุมชนร่มโพธิ์ทองจึงมีกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลอนุรักษ์ป่าชุมชนมากมาย กิจกรรมป่าชุมชนหลัก คือ การทำนุญาป่า และการปลูกป่าประจำปี ในวันที่ 29 ธันวาคมของทุกปี ซึ่งเป็นวันก่อตั้งป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง (29 ธันวาคม พ.ศ. 2539) การปลูกป่าในวันสำคัญของชาติ และกิจกรรมการทำแนวการป้องกันไฟป่า เป็นต้น กิจกรรมเกี่ยวกับป่าชุมชนที่จัดขึ้นในปัจจุบันยังคงได้รับความร่วมมือจากสมาชิกเป็นอย่างดี ซึ่งกิจกรรมเกือบทั้งหมดจะริเริ่มจากเจ้าหน้าที่ อบต. ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านเสียงตามสายเป็นหลัก และการขอร่วมมือจากทางโรงเรียนในชุมชนให้ครูและนักเรียนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งนักเรียนจะช่วยประชาสัมพันธ์ต่อไปยังผู้ปกครอง เมื่อสมาชิกได้รับทราบข่าวก็จะกระจายข่าวต่อยังเพื่อนบ้านและชักชวนกันไปร่วมกิจกรรมอย่างใดก็ได้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทำให้ทราบว่าในอดีตคณะกรรมการและสมาชิกในชุมชนมีความตื่นตัวเกี่ยวกับกิจกรรมป่าชุมชนมากกว่าในปัจจุบัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะป่าชุมชนร่มโพธิ์ทองในปัจจุบันมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น จนผู้ให้ข้อมูลเกือบทุกคนกล่าวว่ากิจกรรมปลูกป่านั้น “ปลูกกันทุกปีจนแทบไม่มีที่ปลูกแล้ว” ซึ่งกิจกรรมปลูกป่าประจำปี ถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่วันก่อตั้งป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง (29 ธันวาคม พ.ศ. 2539) จนกลายเป็นกิจกรรมสัญลักษณ์ในวันครบรอบการการก่อตั้งป่าชุมชน โดยมีหน่วยงานภายนอกให้การสนับสนุน เช่น การสนับสนุนกล้าไม้จากกรมป่าไม้ หรืองบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลคลองตะเกรา เป็นต้น

สรุปได้ว่า สมาชิกในชุมชนร่วมโพธิ์ทองมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการป่า ใน 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง การมีส่วนร่วมในการกำหนดและรักษากติกาป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนเกี่ยวกับป่าชุมชนร่วมโพธิ์ทอง การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนทั้ง 4 ขั้นตอนดังกล่าว ส่งผลให้สมาชิกในชุมชนรู้สึกมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ และทำให้สมาชิกยิ่งตระหนักถึงความสำคัญของป่าชุมชนที่เป็นแหล่งดำรงชีวิตประจำวันของเขาด้วย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นการยึดโยงความรู้สึกกับผืนดินของป่าชุมชนร่วมกันของสมาชิกในชุมชนร่วมโพธิ์ทอง นอกจากนี้ การมีมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะเป็นหลักประกันที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าของชุมชนได้เป็นอย่างดี

2. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการป่า

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการป่า แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 บทบัญญัติกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่า และส่วนที่ 2 การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสะท้อนความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการป่า ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทบัญญัติกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่า

บทบัญญัติกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่า ได้แก่ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง แนวความคิดในการบริหารจัดการป่าโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ สิทธิชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น

สิทธิชุมชน ปรากฏอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้วางหลักรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน แนวคิดสิทธิชุมชนเป็นผลมาจากการตอบโต้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบรัฐนิยมที่มุ่งตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ของภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นหลัก แต่ละเลยมองข้ามความต้องการหรือผลประโยชน์ของชุมชน กระแสสิทธิชุมชนจึงเป็นการตอบโต้เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2549: 204-205) ซึ่งสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก

การปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้วางหลักรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ

¹ บทความนี้เน้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาเป็นกรอบของการศึกษา อย่างไรก็ตาม ในช่วงของการตีพิมพ์บทความนี้อยู่ระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่ปรากฏสิทธิชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ด้วย

ในส่วนของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ การบริหารจัดการป่าปรากฏในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 5 ฉบับ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ 5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ปรากฏร่วมกันในกฎหมายทุกฉบับก็คือ พระราชบัญญัติทั้งหลายมีลักษณะเป็นการบังคับใช้แบบรัฐรวมศูนย์ กล่าวคือ มุ่งเน้นการให้อำนาจต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแล คุ้มครอง และลงโทษผู้ฝ่าฝืนกติกา

ส่วนที่ 2 การบังคับใช้กฎหมาย

งานวิจัยนี้ ขอยกตัวอย่างกรณีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการป่า ใน 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีปัญหาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน² พบว่า แม้รัฐธรรมนูญได้รับรองหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการออกระเบียบกติกากำหนดการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น แต่กระบวนการนิติบัญญัติยังคงไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยจะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เมื่อเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตกไป จากร่างกฎหมายฉบับประชาชนกลายเป็นร่างกฎหมายฉบับ สนช. ซึ่งเป็นฉบับที่ได้รับการวิพากษ์ว่าขัดต่อสิทธิของชุมชนที่ถูกรับรองในรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวนี้ในเวลาต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า กระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องจึงตกไปทั้งฉบับ

2) กรณีคำพิพากษาของศาล พบว่า แม้รัฐธรรมนูญจะได้รับรองหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงปรากฏปัญหาว่า ชุมชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 33/2554 เรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6³ เป็นต้น

สรุปได้ว่า ทั้งสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ ในกฎหมายของไทย ไม่สอดคล้องกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการป่าที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 และ มาตรา 67 ซึ่งได้วางหลักรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและ

² (ดูเพิ่ม) สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... (พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ เป็นผู้เสนอ) บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2550 วันพุธที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550. กรุงเทพมหานคร: สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550.

³ (ดูเพิ่ม) ศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยที่ 33/2554 (วันที่ 23 พฤศจิกายน 2554).

ยั่งยืน กรณีแรกเป็นปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมายจนได้ชื่อว่าเป็นร่างกฎหมายฉบับประชาชน แต่พบว่าในกระบวนการนิติบัญญัติได้มีการเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนเนื้อหา ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายฉบับประชาชน จนไม่สามารถออกกฎหมายที่เรียกว่าเกิดจากประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ส่วนกรณีที่ 2 เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งแม้สิทธิของชุมชนจะถูกรองรับในรัฐธรรมนูญ แต่การบังคับใช้กฎหมายก็ไม่ได้แสดงการรับรองสิทธิของชุมชนนั้น

3. แนวทางการพัฒนากฎหมายในการบริหารจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในประเทศไทย

ผลการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้วยเหตุผล ดังนี้

1) แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มี 3 แนวทาง คือ 1) การจัดการโดยรัฐ 2) การจัดการโดยเอกชน และ 3) การจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool resource) ของเอลินอร์ ออสตรอม แสดงให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรร่วมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถประสบความสำเร็จได้ด้วยหลักการออกแบบกติกา (design principles)

2) ประสบการณ์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศต่างๆ พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ถูกรองรับด้วยกฎหมายระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศต่างๆ โดยเชื่อว่าความร่วมมือกันของชุมชนจะสามารถแก้ปัญหาของชุมชนได้ดี แต่จำเป็นต้องได้รับความสนใจจากรัฐ โดยการบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้

3) การศึกษาภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการสนทนากลุ่มเกี่ยวกับกระบวนการจัดการป่าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในกรณีป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง ตำบลคลองตะเกรา อำเภอกาบัง จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า การบริหารจัดการป่าโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของป่าและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนร่วมกัน อันนำไปสู่ความร่วมมือในการดูแลจัดการป่าชุมชนให้มีความยั่งยืน นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายที่รองรับสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่สมาชิกในชุมชนคาดหวังและเชื่อว่าจะเป็นหลักประกันที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าของชุมชนได้

จากเหตุผลข้างต้นจึงสรุปได้ว่า เราควรมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ดี แม้สิทธิของชุมชนจะถูกรับรองด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และมาตรา 67 ประกอบกับสิทธิขององค์กรปกครองท้องถิ่นในมาตรา 290 แต่ในด้านการบังคับใช้กฎหมายได้ปรากฏให้เห็นปัญหาการไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังกรณีปัญหาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายในการบริหารจัดการป่าไม้ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง ดังนี้

- 1) การส่งเสริมให้ชุมชนออกแบบกติกา โดยให้ความสำคัญกับการร่วมกันกำหนดกติกา หรือบัญญัติของชุมชนในการจัดการ การใช้ประโยชน์ และการลงโทษผู้ฝ่าฝืน
- 2) การนำความเชื่อและจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากความเชื่อและภูมิปัญญาแห่งท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ถูกเรียนรู้และสั่งสมมาจากบรรพบุรุษในการจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องสภาพของชุมชน ภูมิปัญญาในการจัดการอาจจะออกมาในรูปของกฎเกณฑ์ชุมชน ประเพณี หรือความเชื่อของชุมชนต่างๆ
- 3) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญรองรับสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชนในมาตรา 6, 66, 78 (3) และ 290 อย่างไรก็ดี การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการพัฒนากฎหมายที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องจัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย
- 4) การออกกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชน ซึ่งการมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมจะเป็นการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

4. บทสรุป

ชุมชนร่มโพธิ์ทองมีการจัดการป่าโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการป่า ใน 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง การมีส่วนร่วมในการกำหนดและรักษากติกาป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนเกี่ยวกับป่าชุมชนร่มโพธิ์ทอง การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนทั้ง 4 ขั้นตอนดังกล่าว ส่งผลให้สมาชิกในชุมชนรู้สึกมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ รวมทั้งการมีมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นย่อมเป็นหลักประกันที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าของชุมชนได้เป็นอย่างดี

การวิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับป่าในประเทศไทยพบว่า แม้ที่ผ่านมาหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการป่าจะถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็ยังปรากฏปัญหาทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาจเป็นเพราะการขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับ ส่งผลให้การบังคับใช้สิทธิชุมชนถูกลดความสำคัญและไม่ได้นำไปใช้อย่างแท้จริง ในงานวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายคือ การส่งเสริมให้ชุมชนออกแบบกติกา การนำความเชื่อและจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับสิทธิของชุมชน ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 สิทธิชุมชนปรากฏในมาตรา 66 และ 67 การปกครองท้องถิ่น ปรากฏในมาตรา 290 อย่างไรก็ดี เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พบว่า สิทธิชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แนวทางการบริหารจัดการป่าไม้โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน จึงเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตต่อไป นอกจากนี้ ในบริบทของรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไป จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการบริหารจัดการป่าไม้ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงด้วย

บรรณานุกรม

- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550. ศาลรัฐธรรมนูญ. (2554). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ**. คำวินิจฉัยที่ 33/2554 (วันที่ 23 พฤศจิกายน 2554). ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ประเทศไทย. (ม.ป.ป.). **ชุมชนบ้านร่มโพธิ์ทอง**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ประเทศไทย.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2549). **นิติศาสตร์ไทยเชิงวิพากษ์**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. (2550). **การจัดการป่าชุมชน: เพื่อคนและเพื่อป่า**. กรุงเทพฯ : ทวีวัฒนาการพิมพ์.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550). **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2550 วันพุธที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550**. กรุงเทพฯ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.
- สำนักโครงการพระราชดำริและกิจการพิเศษ กรมป่าไม้. (2557). **พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (ด้านป่าไม้)** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.forest.go.th/orip/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=407&lang=th. (วันที่เข้าถึง 9 ธันวาคม 2557).
- องค์การบริหารส่วนตำบลคลองตะเกรา. (2557). **ฐานข้อมูลพื้นที่ตำบลคลองตะเกราอำเภอท่าตะเกรา จังหวัดฉะเชิงเทรา**. ฉะเชิงเทรา : องค์การบริหารส่วนตำบลคลองตะเกรา.
- Ostrom, E. (1990). **Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). **Understanding Institutional Diversity**. Princeton, NJ : Princeton University Press.

Translated Thai References

- Constitutional Court. (2011). **The decision of the Constitutional Court**. Rulings 33/2554 (November 23, 2011). [in Thai]

- Khlongtakrao Subdistrict Administrative Organization. (2014). **Database of Khlongtakrao Subdistrict, Thatakiab District, Chachoengsao Province**. Chachoengsao: Khlongtakrao Subdistrict Administrative Organization. [in Thai]
- Office of the Royal Development Projects and Special Affairs; Department of Forestry. (2014). **His Majesty the king's thought. (the forestry projects)**. (online). http://www.forest.go.th/orip/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=407&lang=th (Accessed on December 9, 2014). [in Thai]
- Law Office; Secretariat of the Senate (2007). **Documents for the Community Forest Bill's Consideration in Legislative Conference at 7/2007 February 7, 2007**. Bangkok: National Assembly. [in Thai]
- Preechasilapakul, S. (2006). **The Thai Jurisprudence Criticism**. Bangkok : Winyouchon. [in Thai]
- Royal Thai Government Gazette. (2007). **Constitution of the Kingdom of Thailand**. Volume 124 Part 47 a, August 24, 2007. [in Thai]
- Sukwong, S. (2007). **Community Forest Management : for the people and for the forest**. Bangkok : Taweewatkarnpim. [in Thai]
- The Center for People and Forests, Thailand. (n.p.). **Romphothong Community**. Bangkok : The Center for People and Forests, Thailand. [in Thai]