

ศึกษาและวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็น
ฐานกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2566

Study and Analysis of the consistency between the concept of Community-Based
Co-Management and the forest community Act B.E. 2562



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ศึกษาและวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐานกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562
โดย	น.ส.ปลายฟ้า โตศักดิ์สิทธิ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ ควรรพจน์)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สุขวงศ์)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชล บุนนาค)	

ปลายฟ้า โตศักดิ์สิทธิ์ : ศึกษาและวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน กับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562. (Study and Analysis of the consistency between the concept of Community-Based Co-Management and the forest community Act B.E. 2562) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม

ในการศึกษาและวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม โดยมีชุมชนเป็นฐานกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และเพื่อศึกษาความสอดคล้องกันระหว่าง หลักการจัดการร่วมที่มีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co-Management) กับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 รวมทั้งเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายป่าชุมชนเพื่อให้เกิดความ สอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมที่มีชุมชนเป็นฐาน ทั้งนี้ การตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นการสอดรับบทบัญญัติมาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องสิทธิของชุมชนในอันที่จะจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน จากการศึกษาการจัดการทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในศึกษา กรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พบว่ามีประเด็นทางข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

1) ประเด็นเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในป่าชุมชน 2) ประเด็นเรื่องความหมายของป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 4 พื้นที่ที่จะนำไปจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้นั้น ต้องเป็นป่าที่อยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ เป็นการให้อำนาจแก่กรมป่าไม้เข้ามาจัดการและควบคุมกำกับการจัดการป่าชุมชน 3) ประเด็นเรื่องการจัดตั้งป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ในการขออนุญาตเพื่อจัดตั้งป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 นั้น ชุมชนจะต้องมีการจัดเตรียมเอกสารมากมาย ตามมาตรา 33 รวมไปถึงการตรวจสอบจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่อย่างเข้มงวด และได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดในการพิจารณาจัดตั้งป่าชุมชน แผนจัดการป่าชุมชน และรายงานผลการตรวจสอบซึ่ง แสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบจากรัฐและยังคงไว้ซึ่งการรวมอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่รัฐ ซึ่งขัดแย้งต่อการรับรองสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43 (2) 4) ประเด็นเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในป่าชุมชน ตามมาตรา 16 ผู้ที่มีอำนาจควบคุมกำกับการจัดการป่าชุมชนไม่ใช่ตัวแทนจากภาคประชาชนที่อยู่ภายในพื้นที่เขตป่าชุมชน แต่เป็นตัวแทนของรัฐจากส่วนกลาง ทำให้ขาดความใกล้ชิดกับสภาพปัญหา สภาพภูมิศาสตร์ และเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมถึงวัฒนธรรมความเชื่อ ส่งผลให้ภาคประชาชนไม่ได้ร่วมมือร่วมใจกันในการจัดการควบคุมการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5) ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (24) บัญญัติให้กระจายอำนาจให้ อบต.หรือเทศบาล มีอำนาจ จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ปรากฏว่ามีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง ไม่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการป่าชุมชนให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ตามประเด็นดังกล่าวต่อไป

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6186027034 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Community Forest, community-based co-management, co-management

Praifah Thosaksith : Study and Analysis of the consistency between the concept of Community-BasedCo-Management and the forest community Act B.E. 2562. Advisor: Assoc. Prof. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph.D.

In this study and analysis of the coherence between the concept of community-based Co-management and the Community Forest Act, B.E. 2562, the objectives were to study and analyze the main principles of the Community Forest Act, B.E. 2562 and consistency between community-based co-management principles with the Community Forest Act B.E. 2562 as well as to propose guidelines for the development of the community forest law in order to be consistent with the principles of community-based co-management. In this regard, the enactment of the Community Forest Act B.E. 2562 is in line with the provisions of Section 43 (2) of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 on the rights of communities to manage, maintain and utilize natural resources, the environment and biodiversity in a balanced and sustainable manner. In the case study of the Community Forest Act, B.E. 2562, it was found that there were the following legal problems:

1) Problems with the community's rights to manage forest resources 2) Problems with the meaning of community forests according to the Community Forest Act B.E. 2562 According to Section 4 the area that can be established as a community forest is Must be a forest outside the protected forest area or other area of the state outside the protected forest area. It gives power to the Royal Forest Department to manage and supervise the community forest instead of the community. It is the power to manage the natural resources of the state in a centralized way and is not in line with the reality of the community forest. As a result, there are many community forests that overlap within the protected forest area. 3) Problems with the establishment of community forests under the Community Forest Act B.E. 2562 In applying for a permission to establish a community forest under the Community Forest Act 2019, the community must prepare a lot of documents according to section 33, including rigorous audits from the local Forest Resources Management Bureau. And has been approved by the provincial community forest committee to consider the request to establish a community forest. community forest management plan and the audit report which shows the inspection from the state and still maintains the centralization of the power to manage natural resources with the state, which contradicts the guarantee of the rights of communities under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 In Article 43 (2) 4) Problems about the lack of community participation in community forests. According to Section 16 the authority to control and supervise community forest management are not representatives from the public sector within the community forest area, but are representatives of the central government. As a result, the people's sector did not cooperate in managing, controlling the use and conservation of natural resources and the environment. 5) Issues with decentralization (Decentralization) for local administrative organizations. According to the Decentralization Plan and Procedures Act for Local Administrative Organizations B.E. 2542, Section 16 (24) states that decentralization SAO or municipality have management power maintenance and the utilization of forests, land, natural resources and the environment. But it turns out that power is centralized at the central state and does not look like a decentralization of community forest management to local government organizations.

The researcher ,therefore, views that the Community Forest Act 2019 should be amended according to the above issues.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Laws
Academic Year: 2023

Student's Signature
Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความเมตตากรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ผู้ซึ่งเมตตาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และเป็นผู้ให้แนวทางในการริเริ่มหัวข้อในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้เสียสละเวลาอันมีค่ายิ่ง ในการให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ตลอดจนชี้แนะและให้ความช่วยเหลือผู้เขียน ด้วยความเมตตา และให้โอกาสจนถึงที่สุด และกราบขอบขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สุขวงศ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ชล บุญนาค ผู้ซึ่งกรุณาได้รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ได้ให้ความเมตตาและเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่ง พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสามท่านอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ ควรรพจน์ ประธานกรรมการสอบ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และให้คำแนะนำคำชี้แนะที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างยิ่งในความเมตตากรุณา

ผู้เขียนขอขอบคุณท่านผู้เป็นเจ้าของข้อมูลต่างๆที่ใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณครอบครัว ผู้ซึ่งเชื่อมั่นในตัวผู้เขียน คอยผลักดันและส่งเสริมผู้เขียนตลอดมา ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี รวมถึงเพื่อนๆ พี่ๆ ในสาขากฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาตลอดการศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากมีข้อผิดพลาดในการจัดทำ อ้างอิงข้อมูล หรือประการอื่นใด ผู้เขียนกราบขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปลายฟ้า โตศักดิ์สิทธิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 บทนิยาม.....	6
1.6 วิธีการดำเนินวิจัย.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 แนวคิดเรื่องสิทธิ.....	7
2.1.1 สิทธิชุมชน (Community Rights).....	8
2.1.1.1 ความหมายของชุมชน.....	8
2.1.1.2 ความหมายของชุมชนท้องถิ่น.....	9
2.1.1.3 ความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Indigenous Population).....	10
2.1.2 สิทธิชุมชนที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ.....	12

2.1.2.1	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR 1976)	12
2.1.2.2	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (UN International Covenant on Economic, Social and Cultural rights, ICESCR 1976)	13
2.1.2.3	กติกาสากลว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (United Nations Declaration on the Right to Development, 1986)	14
2.1.2.4	อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 169 ว่าด้วยปวงชนพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ในประเทศเอกราช 1989 (ILO 169)	17
2.1.2.5	อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological diversity, 1992)	17
2.1.2.6	ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา ค.ศ. 1992 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic minorities 1992)	18
2.1.2.7	สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากร พันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGR) 1993	20
2.1.2.8	ปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007)	20
2.1.3	สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560	22
2.1.3.1	สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล	22
2.1.3.2	สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม	24

2.1.3.3 สิทธิของบุคคลในการแสดงความเห็น	25
2.1.3.4 เรื่องขององค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม	28
2.1.3.5 ประเด็นแนวคิดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ	29
2.2 สำนักความคิดทางกฎหมาย.....	30
2.2.1 แนวคิดสำนักสังคมนิยมทางกฎหมาย.....	30
2.2.2 แนวคิดสำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย.....	32
2.2.3 แนวคิดระบบพหุลักษณะทางกฎหมาย (Legal Pluralism).....	34
2.3 ปรัชญาและหลักการทางสิ่งแวดล้อม.....	41
2.3.1 ทฤษฎีปรัชญาสีเขียว (Green Philosophy).....	41
2.3.2 ปฏิญญาแห่งเมืองริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development of 1992)	43
2.3.2.1 ชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ (Local Communities).....	46
2.3.3 การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development).....	47
2.4 แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	52
2.4.1 ความหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	52
2.4.2 สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ.....	52
2.4.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ.....	54
2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)	59
2.5.1 ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วม	59
2.5.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม	59
2.5.1.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน	61
2.5.2 หลักการพื้นฐานของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน (หลัก 4 S)	62
2.5.3 ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน	63

2.5.4	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	64
2.6	หลักการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Decentralization)	65
2.6.1	หลักการกระจายอำนาจ ในบริบททั่วไป	65
2.6.2	รูปแบบของการกระจายอำนาจ	66
2.6.3	การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	68
บทที่ 3	การจัดการทรัพยากรร่วมกันโดยชุมชน (Common Property Regime)	71
3.1	ความหมายและลักษณะของทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources)	71
3.2	แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom	73
3.2.1	หลักการออกแบบกติกาของ Elinor Ostrom	79
3.2.1.1	ขอบเขตสิทธิ (bundle of rights) 5 ประเภท ในการจัดการทรัพยากร ดังนี้	82
3.3	การจัดการร่วม (Co-Management)	82
3.3.1	ความหมายของการจัดการร่วม	82
3.3.2	ประเภทของการจัดการร่วม	84
3.3.3	รูปแบบของการจัดการร่วม	85
3.3.4	แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการร่วม	86
3.3.5	ประโยชน์ที่ได้จากการจัดการร่วม	87
3.3.6	การจัดการร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยปี 2560	88
3.4	การจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co Management) : กรณีป่าชุมชน	90
3.4.1	ความหมายของป่าชุมชน (Community Forest)	90
3.4.2	แนวคิดวิทยาศาสตร์ชุมชนในการจัดการป่าชุมชน	94
3.4.3	หน่วยขององค์กรทางสังคม (Units of Social Organization) ในการจัดการป่าชุมชน	

3.4.4 จุดกำเนิดของป่าชุมชนในประเทศไทย	98
3.4.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน	100
3.4.5.1 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน	100
3.4.5.2 ระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน	100
3.4.6 หลักการกระจายอำนาจในการจัดการป่าชุมชน	102
3.4.7 ประโยชน์ของการจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน	104
3.4.8 ประเภทของการจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน	107
3.4.9 เงื่อนไขความสำเร็จของการจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน	107
บทที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนของไทยและต่างประเทศ	109
4.1 กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนของไทย	109
4.1.1 ความหมายของป่าชุมชน	110
4.1.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน	111
4.1.3 หลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งป่าชุมชน	111
4.1.4 กลไกการบริหารจัดการป่าชุมชน	114
4.1.4.1 คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน	115
4.1.4.2 คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด	116
4.1.4.3 คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน	117
4.1.5 การจัดการป่าชุมชน	119
4.1.5.1 สมาชิกป่าชุมชน	120
4.1.5.2 แผนการจัดการป่าชุมชน	120
4.1.5.3 ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน	121
4.1.5.4 การใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน	122
4.1.5.5 การดำเนินการและการควบคุมดูแลป่าชุมชน	123
4.1.5.6 บทกำหนดโทษ	124

4.1.5.7	ข้อเด่นและข้อด้อยของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562	125
4.2	กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนของต่างประเทศ.....	129
4.2.1	ประเทศเนปาล “The Forest Act 1993”	129
4.2.1.1	ความเป็นมาของกฎหมายป่าไม้.....	129
4.2.1.2	ความหมายของป่าไม้ชุมชน.....	130
4.2.1.3	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้	131
4.2.1.4	ปัจจัยที่ทำให้ป่าชุมชนของเนปาลประสบความสำเร็จ.....	131
4.2.1.5	สาระสำคัญของป่าชุมชนในกฎหมายป่าไม้ ปี 1993.....	133
4.2.2	ประเทศอินเดีย “Forest Right Act 2006”	134
4.2.2.1	ประวัติความเป็นมาของกฎหมาย.....	135
4.2.2.2	สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน.....	136
4.2.2.3	วัตถุประสงค์ของกฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ที่เกี่ยวกับป่าชุมชน	137
4.2.2.4	สิทธิในป่าไม้ของชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่าและประชาชนที่เป็นชนเผ่า ..	137
4.2.2.5	หน้าที่ของผู้มีสิทธิในป่าไม้	139
4.2.2.6	ความรับผิดชอบทางอาญา	139
4.2.3	ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ “National Forest Act 1998”	140
4.2.3.1	ความหมายของป่าชุมชน.....	140
4.2.3.2	สาระสำคัญ	140
4.2.3.3	ลักษณะเด่นของป่าชุมชนตามกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998).....	140
4.2.3.4	วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้.....	141
4.2.3.5	การเสนอให้ทำข้อตกลงป่าชุมชน (Offers to enter into community forestry agreements).....	142
4.2.3.6	สรุปข้อตกลงป่าชุมชน	143

4.2.3.7 เนื้อหาข้อตกลงป่าชุมชน	143
4.3 เปรียบเทียบกฎหมายป่าชุมชนของไทยกับต่างประเทศ	144
บทที่ 5 วิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กับ กฎหมายต่างประเทศ.....	150
5.1 ประเด็นสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน	150
5.1.1 ประเทศเนปาล	159
5.1.2 ประเทศอินเดีย.....	160
5.1.3 ประเทศอาฟริกาใต้	160
5.2 ประเด็นความหมายของป่าชุมชน.....	160
5.2.1 ประเทศเนปาล	164
5.2.2 ประเทศอินเดีย.....	165
5.2.3 ประเทศอาฟริกาใต้	165
5.3 ประเด็นการจัดตั้งป่าชุมชน ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็น ฐาน (community based co-management).....	166
5.4 ประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในป่าชุมชน ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการ ทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (community based co-management).....	168
5.4.1 ประเทศเนปาล	172
5.4.2 ประเทศอินเดีย.....	172
5.4.3 ประเทศอาฟริกาใต้	172
5.5 ประเด็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการ ทรัพยากรป่าไม้.....	173
6.1 บทสรุป	178
6.1.1 ประเด็นสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน	181
6.1.2 ประเด็นความหมายของป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562.....	181
6.1.3 ประเด็นการจัดตั้งป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562	182

6.1.4 ประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562	182
6.1.5 ประเด็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้	183
6.2 ข้อเสนอแนะ	184
6.2.1 การรับรองสิทธิของชุมชนในอันที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2)	184
6.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมความหมายของป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562	184
6.2.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนและการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562	185
บรรณานุกรม.....	188
ประวัติผู้เขียน	194



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงจำนวนป่าชุมชนทั่วประเทศ.....	111
ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนของไทยและต่างประเทศ	145



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 การจำแนกประเภทของระบอบการครอบครองทรัพยากร.....	75
ภาพที่ 2 กระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชน	76
ภาพที่ 3 สถานการณ์การจัดการทรัพยากรในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่า.....	78



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดการโดยชุมชนพื้นบ้านที่อยู่ในระแวกใกล้ชิดกับทรัพยากรเหล่านั้น โดยจัดการไปตามรูปแบบประเพณีอันดีงาม และความเชื่อ เช่น ฝึสาง ที่สติดอยู่ในบริเวณป่าไม้ ส่งต่อความเชื่อว่าจะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จากรุ่นสู่รุ่นมาอย่างยาวนาน ต่อมาในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากต้องการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศจึงมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก รัฐจึงรวมอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าไว้ที่ศูนย์กลางทั้งหมด โดยมีแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ และทำการจัดสรรให้ภาครัฐส่วนกลาง และภาคเอกชนใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ผ่านการตรากฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้การจัดการทรัพยากรตกอยู่ภายใต้ระบบทรัพย์สินของรัฐ (State Property) เกิดกลไกหลักในการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาทำสัมปทานไม้ ส่งผลให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว จาก 128 ล้านไร่ (ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ) ลงเหลือ 93.16 ล้านไร่ (ร้อยละ 29) การจัดการป่าแบบพาณิชย์กลายเป็นเครื่องมือของรัฐที่เป็นบรรพบุรุษราชการในการรวมศูนย์อำนาจและแสวงหาประโยชน์จากป่าไม้ และเมื่อทรัพยากรธรรมชาติเริ่มเสื่อมโทรม จึงมีการออกกฎหมายมาบังคับใช้ โดยชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่า เกิดการขับไล่ชุมชนผู้อยู่มาก่อน ด้วยมีแนวคิดว่าการที่ประชากรขยายตัวเพิ่มมากขึ้นและอาศัยในบริเวณป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากร ทำให้ทรัพยากรป่าไม้เสื่อมโทรม¹

การจัดระบบทรัพย์สินโดยรัฐเป็นการลดบทบาทของชุมชนและปฏิเสธสิทธิตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่เดิม โดยในระดับสากลสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับให้เป็นสิทธิมนุษยชนรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ นอกจากจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมแล้ว ยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชุมชนด้วย

ปัญหาป่าไม้เสื่อมโทรมได้สะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ ทำให้ประชาชนมีความสนใจต้องการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เกิดเป็นขบวนการป่าชุมชน โดยเมื่อ พ.ศ. 2530 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการปกป้องป่าไม้จาก

¹ สมศักดิ์ สุขวงศ์ และวราภรณ์ รัตนรัตน์, "30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน." 2562, <https://www.recoftc.org/publications/0000354>, หน้า 15-17

ประชาชนที่มุ่งคัดค้านเขื่อนน้ำโจน และคัดค้านสัมปทานไม้ ทำให้ชาวบ้านเริ่มมีบทบาทในการรักษาทรัพยากรป่าไม้

จึงเกิดเป็นกระแสแนวคิดให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในอำนาจการจัดการของชุมชน โดยรัฐได้ให้อำนาจชุมชนในการจัดการทรัพยากรกันเอง รูปแบบและวิธีการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนได้เกิดรูปแบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนตามจารีตประเพณี เช่น ป่าชุมชน ป่าชุมชนชายเลน โดยจะขอเรียกว่าแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน ย้อนกลับไปช่วงเวลาก่อนที่รัฐจะเข้ามาควบคุม จัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยกฎหมาย โดยแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐานนี้ ก็ถือเป็นแนวความคิดหนึ่ง ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและสนับสนุนกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเห็นว่าการจัดการโดยชุมชนก็อาจไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป ซึ่งหากพิจารณาบริบทของแต่ละชุมชนแล้ว จะพบว่ามีความเข้มแข็งในการร่วมมือกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เท่ากัน และการรวมกลุ่มกันหลวมๆก็อาจมิใช่ชุมชนที่พร้อมร่วมมือร่วมใจกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันเสมอไป สิ่งสำคัญที่สุดจึงต้องศึกษาบริบทของความเป็นชุมชน ดังนี้

สิทธิของชุมชน(Rights of Community)” หรือ “สิทธิชุมชน (Community Rights)” แยกออกมาต่างหากและเป็นเอกเทศจาก “สิทธิของปัจเจกบุคคล” โดยมีลักษณะของการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่เกิดจากการรวมกลุ่มตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ มีการยึดถือแนวทางการดำเนินชีวิตที่พึงประสงค์หรือที่พึงปรารถนาของสังคม ตลอดจนเป็นการสะท้อนแบบแผนวัฒนธรรมประเพณีที่ฝังงมที่สืบทอดต่อกันมา และชุมชนยังทำให้เกิดการพัฒนาวิถีดั้งเดิม ทักษะ และระบบความรู้ในการจัดการวิถีความเป็นชุมชน โดยเฉพาะการจัดการการใช้ทรัพยากร มีการกำหนดหน้าที่ของคนในชุมชนให้ยึดถือปฏิบัติ เช่น การร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งความเป็นชุมชนต้องพิจารณาแยกต่างหากจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) เนื่องจากสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์จะต้องเรียกร้องในผลประโยชน์อย่างเดียวกัน หากมีผลประโยชน์อย่างเดียวกันก็มีใช้สมาชิกกลุ่ม² ในขณะที่ความเป็นชุมชนมีความเห็นต่างได้ เพียงแต่มีเป้าหมายและค่านิยมในชุมชนนั้นร่วมกัน ก็คือเป็นชุมชนในความหมายข้างต้น

ทั้งนี้ ได้มีการให้ความหมายของป่าชุมชนไว้หลากหลาย แต่สามารถสรุปได้ดังนี้

ป่าชุมชน คือ การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน เป็นผืนป่าที่ชุมชนช่วยกันจัดการ ฟื้นฟูดูแลรักษาป่าไม้ การบุกรุกป่า การป้องกันการหาของป่าที่เกินกำลังป่าจะรับได้ โดยแต่ละชุมชนจะมีลักษณะคล้ายกันคือ ชุมชนที่ดูแลป่าชุมชนใดก็จะมีกฎเกณฑ์ กติกาในการดูแลและใช้ประโยชน์แตกต่างกัน

² คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560," (2560). หน้า 58-59

กันไป เช่น การร่วมกันจัดการปัญหาไฟป่าโดยการทำแนวกันไฟ การจัดเวรยามเฝ้าระวัง โดยในพื้นที่ป่าชุมชนจะแบ่งออกเป็นสองบริเวณ คือ บริเวณพื้นที่อนุรักษ์ และบริเวณพื้นที่ใช้สอย และป่าชุมชนเป็นทางเลือกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้ โดยมีชุมชนเป็นฐาน หรือการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนที่มีวิถีปฏิบัติเป็นระบบทรัพยากรร่วมกันของชุมชน การจัดการป่าชุมชนเพื่อผลประโยชน์ของผู้คนในชุมชน ถือเป็นกิจกรรมที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ เช่น การปลูกป่า การเก็บเกี่ยวหาผลประโยชน์จากป่าไม้ ภายใต้ระบบการจัดการที่ยั่งยืน โดยมีลักษณะการจัดการป่าชุมชนแบบองค์รวม ที่มองทรัพยากรต่างๆ ในชุมชนว่ามีความเกี่ยวพันกัน เป็นการให้ความสำคัญกับป่า โดยไม่แยกส่วนกับการจัดการทรัพยากรองค์รวมอื่นๆ เช่นการรักษาดิน น้ำ อากาศในพื้นที่ ซึ่งป่าชุมชนจะต้องเป็นป่าที่ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ และมีอำนาจในการบริหารจัดการป่าอย่างอิสระ สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ รับผิดชอบและตัดสินใจ และจุดประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชนต้องสอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชน โดยป่าชุมชน เกิดขึ้นในเอเชียมาแล้วกว่า 40 ปี และได้รับความนิยมในหลายประเทศ เนื่องจากมีการยอมรับกันว่าป่าชุมชนช่วยปรับปรุง การดำรงชีพ หรือ livelihoods ของคนชนบท อีกทั้งยังมีการศึกษาพบว่าป่าชุมชนช่วยบรรเทาความยากจน ลดการทำลายป่าและทำให้สภาพป่าสมบูรณ์ขึ้น และช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาลป่าไม้ที่ดี

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยนั้น ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล และมีอำนาจให้ผู้ใช้สอยในทรัพยากรนั้นก็ได้โดยการออกเป็นกฎหมาย โดยระบบการจัดการทรัพยากรสิ้น แบ่งออกเป็น 3 ประเภท³ ได้แก่

- 1) ระบบการจัดการทรัพยากรสิ้นโดยรัฐ เช่น การจัดการป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ วนอุทยาน
- 2) ระบบการจัดการทรัพยากรสิ้นโดยเอกชน เช่น การให้สัมปทาน ปลูกป่าเชิงพาณิชย์ สัมปทานเหมืองแร่
- 3) ระบบการจัดการทรัพยากรสิ้นร่วมกันโดยชุมชน เป็นการจัดสรรดูแลทรัพยากรร่วมกันของชุมชน

สำหรับระบบการจัดการปลอดการจัดการทรัพยากรสิ้น เป็นระบบที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของหรือควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ กล่าวคือไม่มีจัดการ (No Management)

ปัจจุบันกฎหมายมีการพลวัตมาจนถึงการเริ่มต้นรับรองสิทธิชุมชนในระดับรัฐธรรมนูญครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์การรับรองสิทธิชุมชน โดยมีความต้องการปฏิรูปการเมืองของประเทศ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองและ

³ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 79-81

ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยอมรับการมีอยู่ของสิทธิชุมชน โดยรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม คุ้มครองในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนนั้นๆ และให้ความสำคัญกับประเพณีวัฒนธรรมรวมถึงความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นการเริ่มมีแนวคิดที่ยอมรับให้ชุมชนที่รวมตัวกันมีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ 2560 อย่างต่อเนื่อง ให้ชุมชนมีสิทธิกำหนดเจตจำนงในการรวมตัว อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น ปกป้องทรัพยากรในท้องถิ่น มีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมหากมีโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนเข้ามา ชุมชนสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับโครงการนั้น หรือหน่วยงานรัฐได้

เมื่อสิทธิชุมชนได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 จึงถือเป็นการเริ่มต้นการรับรองสิทธิชุมชน ยอมรับในสิทธิส่วนรวม โดยการให้ชุมชนมีสิทธิต่างๆดังที่กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าว ยังเป็นสิทธิในเชิงกระบวนการ ยังไม่มีกฎหมายลำดับรองขยายความคำว่าสิทธิชุมชนให้มีสิทธิในเชิงเนื้อหาอย่างไร จึงมีปัญหาต่อกระบวนการใช้สิทธิของชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้

ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วว่าสิทธิชุมชน ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.2540 พ.ศ.2550 จวบจน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 โดยให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” จึงจะเห็นได้ว่าการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นเพียงการกำหนดคำว่า “สิทธิชุมชน” ขึ้นมาเท่านั้น แต่หากจะพิจารณาว่าชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร ยังคงต้องอาศัยกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดต่อไป

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2562 หลังจากผ่านการร่างกฎหมายป่าชุมชนมาหลายฉบับ ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งรายละเอียดที่ระบุความสัมพันธ์การใช้ประโยชน์ของชุมชนกับทรัพยากรป่าไม้ในแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลาย ภายใต้กฎหมายที่หลากหลาย และหน่วยงานผู้บังคับบัญชาที่หลากหลาย การบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวถือเป็นการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง เพื่อรับรองสิทธิชุมชนในการดำเนินการอันเกี่ยวกับป่าชุมชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก ไม่ว่าจะเป็น หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งป่าชุมชน หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเป็นสมาชิกป่าชุมชน การเสนอแผนการจัดการป่าชุมชน

การบริหารแผนการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามแผน อีกทั้งยังปรากฏเรื่องสิทธิในการจัดการการ
ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อให้เป็นแหล่งรายได้ถือเป็นความก้าวหน้าของกฎหมายป่าชุมชน ซึ่ง
วัตถุประสงค์ต้องการให้เกิดการรับรองซึ่งสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียด
ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเป็นการจำกัดสิทธิชุมชน และยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การจัดการร่วมกันระหว่างภาครัฐและชุมชน และไม่ปรากฏว่าให้ชุมชนเข้ามามี
บทบาทหลักในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดที่
ด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐานกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 โดย
การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายป่าชุมชนของต่างประเทศบางประเทศ ได้แก่ ประเทศเนปาล
ประเทศอินเดีย และประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้นำมาปรับปรุง
พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ให้สอดคล้องกับแนวคิดที่ด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมี
ชุมชนเป็นฐานอย่างเหมาะสมกับบริบททางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ป่าชุมชน การจัดการร่วม และการจัดการ
ร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายป่าชุมชนของไทยและของต่างประเทศบางประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาความสอดคล้องระหว่างแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็น
ฐาน (Community-Based Co-Management) กับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

1.3 สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ. ศ. 2562 มีความไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมโดยมี
ชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co-Management)

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิชุมชนทั้งที่เป็น Soft Law และที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ
ไทย และตราสารระหว่างประเทศ และสิทธิข้างเคียงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สิทธิในสิ่งแวดล้อม และศาสตร์
แขนงอื่น นอกจากนิติศาสตร์ ได้แก่ สังคมศาสตร์ มานุษยวิทยา และวนศาสตร์ชุมชน เพื่อวิเคราะห์
ความสอดคล้องกันระหว่างการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based
Co-Management) กับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 อันจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากร
ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยศึกษากรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

1.5 บทนิยาม

1.5.1 ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) เป็นประเภทหนึ่งของทรัพยากรที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น ทะเล ชายหาดน้ำใต้ดิน ป่าชายเลน ภูเขา ป่าไม้ สัตว์ป่า

1.5.2 การจัดการร่วม (Co-Management) คือ การดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรที่ไม่ได้กำหนดรูปแบบตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของกิจการที่จะดำเนินการ

1.5.3 การจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co-Management) เป็นลักษณะหนึ่งของการจัดการร่วม (Co-Management) เป็นการจัดการทรัพยากรโดยรัฐร่วมกับชุมชนในลักษณะที่ทำงานร่วมกัน (Cooperative) เป็นการให้ชุมชนเข้ามาจัดการร่วมกับรัฐ โดยหน่วยงานรัฐและประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรร่วมมีอำนาจในสถานะพันธมิตรที่เท่าเทียมกันในการตัดสินใจและลงมือทำ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษา “การจัดการร่วมโดยชุมชนเป็นฐาน” เป็นหลัก

1.6 วิธีการดำเนินวิจัย

เป็นการดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยการ เก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งจะใช้วิเคราะห์จากเอกสาร หนังสือ งานวิจัย บทความ แนวคำพิพากษาศาลยุติธรรม แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารที่ถูกรวบรวมจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 เพื่อทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ป่าชุมชน การจัดการร่วม และการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน

1.7.2 เพื่อทราบถึงหลักการสำคัญของกฎหมายป่าชุมชนของไทยและของต่างประเทศบางประเทศ

1.7.3 เพื่อทราบถึงความสอดคล้องระหว่างแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co-Management) กับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

1.7.4 เพื่อทราบแนวทางและพัฒนากฎหมายป่าชุมชนเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเรื่องสิทธิ

การจะกล่าวถึงสิทธิชุมชนกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น ในปัจจุบันยังคงมีการถกเถียงกันเป็นวงกว้างว่าชุมชนมีสิทธิเท่าไหน เพียงไร ในการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนของตน ใบพทนี้จึงต้องการมุ่งศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ ประเภทของชุมชน สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ได้รับรองไว้ในกฎหมาย รวมถึงตราสารระหว่างประเทศ

สิทธิ (Rights) หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมหรือความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้ยื่นต่อผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น หรือสิทธิที่เป็นประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับและใช้ยื่นต่อผู้อื่นได้ หรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้⁴ โดยบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สิทธิในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก เป็นต้น

สิทธิ (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในการจะกระทำการอันใดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในการที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁵

Douglas Sanders⁶ จำแนกสิทธิไว้ 3 แบบ คือ

1) สิทธิส่วนบุคคล (Individual Rights) เป็นสิทธิที่สังคมยอมรับ และเข้าใจกันทั่วไป เป็นสิทธิของบุคคลในด้านต่างๆ ที่พึงได้รับการยอมรับจากสังคม เช่น เชื้อชาติ เพศ ฐานะ เป็นต้น

2) สิทธิกลุ่ม (Group Rights) เป็นผลรวมของสิทธิของสมาชิกแต่ละคนของกลุ่ม โดยองค์กรของกลุ่มมีความชอบธรรมหรือจุดยืนในการในการยืนยันสิทธิในนามของมวลสมาชิก เจื่อนไขดังกล่าวเป็นข้อได้เปรียบขององค์กรเหนือปัจเจกบุคคลในการจะแก้ไขปัญหาการคุกคามสิทธิของสมาชิก แต่

⁴ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ, อ้างถึงใน ฐิติรัตน์ ยะอนันต์, "สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560."

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540." หน้า 21.

⁶ Douglas Sanders, Collective Right: Human Right Quarterly, (13: 1991), p.368-369 อ้างถึงใน ไพลิน ภูจินาพันธ์, "ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย: ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ.... " (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543). หน้า 42

ข้อจำกัดของสิทธิกลุ่มก็คือ สิทธิดังกล่าวจะดำรงอยู่ขณะที่ปัญหาการคุกคามยังมีอยู่ ดังนั้นเมื่อปัญหาดังกล่าวสิ้นสุดลง กลุ่มก็จะยุติการเคลื่อนไหว

3) สิทธิร่วม (Collective Rights) เป็นสิทธิของกลุ่มที่มีเป้าหมายมากกว่าการแก้ปัญหาการคุกคามสิทธิของสมาชิก แต่ยังมีมุ่งที่จะป้องกันรักษาและพัฒนาคุณลักษณะเฉพาะ วัฒนธรรมของกลุ่มตนสืบต่อไปด้วย โดยกลุ่มจะมีตัวแทนหรือสถาบันที่สร้างขึ้นเพื่อสืบสารเป้าหมายและดูแลรักษาสิทธิร่วมของกลุ่ม

จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิ เป็นอำนาจอันชอบธรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งและมีความถูกต้องในตนเอง กล่าวคือ สิทธิคือความชอบธรรมหรือความถูกต้อง หรือเป็นอำนาจอันชอบธรรม ที่บุคคลเหล่านั้นพึงมี และเมื่อพิจารณาในบริบทของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่สังคมยอมรับร่วมกันและปฏิบัติกันมาก่อนรัฐ ต่อมาเมื่อรัฐได้ก่อตั้งขึ้นจึงเกิดสิทธิตามกฎหมาย อันเป็นตัวกำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

2.1.1 สิทธิชุมชน (Community Rights)

2.1.1.1 ความหมายของชุมชน

ชุมชน (Community) ความหมายดั้งเดิม หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมนานาชาติ อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเริ่มต้นชุมชนจะแบ่งตามพื้นที่ กล่าวคือ หมู่คณะที่มีวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยมีการจัดตั้งอาณาเขตบริเวณที่ดินเป็นหลักสำคัญ มีการตกลงจัดตั้งขอบเขตและการจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อมุ่งหมายในการทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องมีการตกลงกันอย่างชัดเจน เป็นเพียงการดำเนินวิถีชีวิตไปตามธรรมชาติเป็นสำคัญ (Real and Organic) เท่านั้น⁷

ต่อมาจึงเกิดแนวคิด “ชุมชน” ในลักษณะอื่น นอกเหนือจากการแบ่งตามพื้นที่ กล่าวคือ ชุมชนเสมือนจริง คือ ชุมชนที่มีได้จำกัดในแง่ของพื้นที่เท่านั้น แต่ยังมีหมายถึงการที่กลุ่มคนจำนวนหนึ่งมีลักษณะร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ติดต่อสื่อสารกัน รวมกลุ่มกันโดยมีความเอื้ออาทร มีการเรียนรู้ร่วมกันในดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายร่วมกัน โดยมีได้จำกัดอยู่แค่บริเวณใดบริเวณหนึ่งเท่านั้น ซึ่งสามารถพิจารณาลักษณะของชุมชนได้หลายลักษณะ⁸ เป็นชุมชนรูปแบบใหม่ที่มีได้มีขอบเขตจำกัดเพียงแต่พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ แต่หมายถึง

⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, "สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน," กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน (2550). หน้า 125

⁸ อานันท์ กาญจนพันธุ์, "พลวัตในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย," กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2544). อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 57

คณะบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์และมีการติดต่อสื่อสารกันโดยมีจุดมุ่งหมาย แนวคิด ความเชื่อ อย่างเดียวกัน โดยการแสดงจุดมุ่งหมายผ่านเทคโนโลยี เช่น กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) เป็นต้น

ในแง่ความสำคัญของคำว่า “ชุมชน” นั้น เป็นพื้นฐานของคุณค่าที่มาจากความเอื้ออาทร การช่วยเหลือพึ่งพากัน ความซื่อสัตย์ และคุณค่าอื่นๆ ระหว่างคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ด้วยกัน โดยมีการยึดถือแนวทางการดำเนินชีวิตที่พึงประสงค์หรือเป็นที่ปรารถนาของสังคม รวมถึงสะท้อนแบบแผนทางวัฒนธรรมทางประเพณีจากรุ่นก่อนสู่รุ่นหลัง มีการร่วมกันปลูกจิตสำนึกให้คนในชุมชนรู้จักคุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้คงอยู่ อีกทั้งทำให้เกิดการพัฒนาวิสัยทัศน์ ทักษะความรู้ในการจัดการวิถีความเป็นชุมชน โดยเฉพาะการจัดการในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน อีกทั้งมีการตระหนักและคำนึงถึงสิทธิของคนในชุมชน โดยมีการรักษาสีทิวทัศน์หรือประโยชน์หรืออำนาจอื่นใดด้วยความชอบธรรม มีการกำหนดหน้าที่ของคนในชุมชนให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การมีระเบียบข้อบังคับของชุมชน การเข้าร่วมกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ภายในชุมชน การร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และชุมชนมีลักษณะความเป็นพลวัต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จำต้องเรียนรู้และปรับตัวเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และชุมชนจะต้องมีความเข้มแข็งเป็นปึกแผ่น โดยการเป็นชุมชนจะนำไปสู่การมีความรู้สึกเป็นส่วนรวมและมีอุดมการณ์ มีสิทธิและอำนาจในการจัดการ กระบวนการเรียนรู้เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น⁹ จึงนำไปสู่ชุมชนในลักษณะที่เป็นชุมชนท้องถิ่น

2.1.1.2 ความหมายของชุมชนท้องถิ่น

ชุมชนท้องถิ่น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้อธิบายความหมายคำว่า ท้องถิ่น หมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยเป็นการเน้นที่ลักษณะของสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติ ที่เป็นตัวกำหนดแบ่งสำหรับเฉพาะพื้นที่นั้นๆ เป็นสำคัญ และยังหมายถึงสถานที่ที่กำหนดขอบเขตของพื้นที่ในระดับที่เล็กกว่าตามเขตการปกครอง หรือเป็นหน่วยงานระดับรอง ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น ดังนั้น คำว่า ท้องถิ่น จึงขึ้นอยู่กับกำกวมขอบเขตทางพื้นที่ดังกล่าวแล้ว และเมื่อนำไปใช้ประกอบกับคำใดจะให้ความหมายเฉพาะเจาะจงในเรื่องนั้น เช่น ประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น¹⁰

⁹ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับครอบครัวและชุมชน (ชุดวิชาการศึกษาชีวิตและครอบครัวชุมชน) อ้างถึงใน คณินิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 58-59

¹⁰ “วิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี” , <http://www.epub.rbru.ac.th/pdf-uploads/thesis-158-file05-2016-10-19-12-45-00.pdf>. หน้า 76

ในขณะที่เดียวกันก็มีการให้ความเห็นว่า ท้องถิ่น หมายถึง บริเวณที่เป็นถิ่นฐาน และเป็นสถานที่สำหรับดำเนินชีวิตของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งถิ่นฐานนั้นๆ นอกจากจะมีตัวคนจำนวนหนึ่งแล้ว คนกลุ่มนี้ยังต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคนอีกด้วย เช่น ศิลปวัฒนธรรมในการจัดการดูแลสุขภาพการธรรมชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น¹¹ โดยท้องถิ่นมักมีความหลากหลาย เช่น ชุมชนท้องถิ่นกลุ่มหรือองค์กรทางสังคม ซึ่งไม่ว่าจะหมายถึงทางสังคมวัฒนธรรมหรือท้องถิ่นใดๆ ท้องถิ่นก็มีคุณลักษณะเหมือนกันอยู่ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นชุมชนทางวาทกรรม (Juncture of Discourses) ที่เป็นผลผลิตของปฏิสัมพันธ์และการพลวัตระหว่างผู้คนในท้องถิ่นกับธรรมชาติรอบตัว ระหว่างคนในท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างคนในท้องถิ่นกับสังคมเพื่อนบ้าน และสังคมภายนอก โดยเฉพาะรัฐตัวแทนระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ (พัฒนา กิติอาษา, 2546: 105-106)¹²

จึงอาจกล่าวได้ว่า ชุมชนท้องถิ่นเกิดจากการรวมกัน ระหว่างคำว่า “ชุมชน” และคำว่า “ท้องถิ่น” ที่มีความหมายมาจากการตั้งถิ่นฐานทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ มีสถานที่ พื้นที่ หรืออาณาบริเวณตามธรรมชาติ

ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่น จึงเปรียบเสมือนหน่วยทางสังคมหน่วยหนึ่ง เช่น หมู่บ้าน ตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นเครื่องมือที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในระบบสังคม เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางสังคมที่เล็ก และมีการปกครองอย่างเป็นทางการภายใต้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเดียวกัน จึงสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีระดับหนึ่ง

2.1.1.3 ความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Indigenous Population)

ปรากฏในอนุสัญญาแรงงานสากลระหว่างประเทศ (The International Labour Organization: ILO Convention) ได้มีการรับรองกลุ่มชนท้องถิ่นดั้งเดิมและชาวเผ่าไว้

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในประเทศปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ให้ความหมายของ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ไว้ว่าหมายถึง บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการดำรงชีพโดยมีวิถีการจัดการและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนมาตั้งแต่อดีต จึงมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นในการดำรงชีพของตนตลอดจนมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยตรง โดยคำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เป็นคำใหม่ที่พึงจะ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่และหลักการใหม่ที่ได้มีการให้ความเห็นเกี่ยวกับถ้อยคำ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญไว้ว่า สำหรับคำว่า “ดั้งเดิม” ที่นำมารวมกับคำว่า “ท้องถิ่น” เป็น “ท้องถิ่นดั้งเดิม” นั้น ได้มีการเพิ่มเติมเข้ามาภายหลัง ซึ่งการเติมคำว่า “ดั้งเดิม” นี้ก็เพื่อจะให้เห็นว่าชุมชนนั้นจะต้องมีรากฐานมาจากอดีตด้วยไม่ใช่ชุมชนที่ตั้งขึ้นใหม่แต่อย่างเดียว¹³

สิทธิชุมชน (Community Rights) เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง หากจะพิจารณาว่าสิทธิชุมชนคืออะไรและมีลักษณะอย่างไรนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความหมายของสิทธิชุมชนก่อน

สิทธิชุมชน มีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คำว่า Community Rights ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง และเมื่อพิจารณาในระดับสากลใช้คำว่า Indigenous Peoples การที่เติม s ที่คำว่า People มีเรื่องนัยสำคัญทางภาษาที่ต้องการนำเสนอความหมายในเชิงที่หมายถึง กลุ่มชน เผ่า หรือชุมชน ในฐานะที่เป็นกลุ่ม มิใช่การเป็นสมาชิกของชุมชนในฐานะปัจเจกชน กล่าวโดยสรุปคำที่นิยมใช้เรียกสิทธิชุมชนในระดับสากล คือ Indigenous Peoples และ Native Title¹⁴

อานันท์ กาญจนพันธ์ ได้กล่าวถึงสิทธิชุมชนไว้ว่า สิทธิชุมชนมิใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในพื้นที่นั้น พื้นที่เหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ โดยให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลในการดูแลรักษาเป็นของชุมชน และชุมชนสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ เพื่อมาพิทักษ์สิทธิของตนและพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์จึงเป็นของชุมชน รัฐทำหน้าที่เพียงรับรองสิทธิ โดยมีได้หมายความว่าพื้นที่เหล่านั้นให้กับชุมชน¹⁵ โดยชุมชนถือเป็นการมารวมกันอยู่ของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่งเพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีกลุ่มคนดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกัน จึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันขึ้นโดยมีลักษณะโครงสร้างทางสังคม โครงสร้างอำนาจ องค์กรท้องถิ่น ลักษณะวัฒนธรรม ความคิดและจิตสำนึกของสมาชิกในชุมชนที่เป็นลักษณะเฉพาะ แต่ยังถือว่าชุมชนเป็นส่วนย่อยของสังคมใหญ่ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจโดยการมองในมิติความสัมพันธ์ของสังคมหมู่บ้านที่เชื่อมโยงกับระบบการเมืองและการปกครองที่ครอบงำอยู่นอก (ชยันต์ วรรณะภุติ 2546: 61-63)

ชุมชนมีความหมายมากกว่าการที่ปัจเจกบุคคลมาอยู่รวมกัน แต่เป็นปัจเจกบุคคลที่มาอยู่รวมกันโดยสงายสัมพันธ์ด้วยการวางเงื่อนไขและกติกที่เรียกว่า ระเบียบบรรทัดฐาน (Normative Order) ของการอยู่ร่วมกัน มีการสร้างระบบการจัดสรรอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากร

¹³ วิฑูริรัตน์ ยะอนันต์, "สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 15

¹⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, "สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน." หน้า 9-10

¹⁵ วิวัฒน์ คติธรรมนิത്യ, "สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร," กรุงเทพฯ (2536). หน้า 112

ชุมชนจึงมีลักษณะเป็นองค์กรทางสังคม (Social Organization) มีการจัดระเบียบ (Social Order) ที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งไม่เพียงแต่ตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันของสมาชิก แต่สามารถช่วยให้สมาชิกสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่มีรวมกันได้ โดยทั่วไปชุมชนจะประกอบไปด้วยหลายครอบครัวมารวมกันด้วยความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพากัน โดยที่ชุมชนมีประวัติศาสตร์ของการอยู่ร่วมกันของสมาชิกมาเป็นเวลานาน ปัจจัยบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนจึงเกิดและเติบโตมา

เมื่อพิจารณาแล้วสิทธิชุมชนจะมีประเด็นสำคัญเชื่อมโยงกับคำว่า Community-Based Co-Management ซึ่งหมายถึง หลักการจัดการร่วมที่มีชุมชนเป็นฐาน ที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย โดยจะได้ศึกษาในบทต่อไป

2.1.2 สิทธิชุมชนที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ

หลักการสำคัญเรื่องสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร ในปฏิญญา อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎกติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรในส่วนที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย 9 ฉบับ คือ

2.1.2.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR 1976)¹⁶

โดยมีสาระสำคัญคือการเน้นย้ำแนวคิดในการยอมรับว่าศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน โดยที่ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองอย่างเสรี และสามารถใช้อำนาจของชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีอันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องกำหนดกติกาโดยปราศจากการแบ่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือสถานะอื่นๆ¹⁷ บุรุษและสตรีมีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิ

¹⁶ อรทัย อินตะไชยวงศ์, "สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Elinor Ostrom ในประเทศไทย." หน้า 42

¹⁷ ICCPR 1976 Article 2

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

2. Where not already provided for by existing legislative or other measures, each State Party to the present Covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such laws or

ทางการเมือง¹⁸ และชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือภาษา จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกปฏิเสธสิทธิในการที่จะดำรงซึ่งวัฒนธรรมของตนเอง หรือนับถือ ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของตนเอง หรือใช้ภาษาของตนเอง¹⁹

2.1.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (UN International Covenant on Economic, Social and Cultural rights, ICESCR 1976)²⁰

ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนที่ปรากฏอยู่ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนั้น ได้มีการรับรองสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง หรือสิทธิอธิปไตย และสิทธิในการได้ประโยชน์ และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นรากฐานแห่งการดำรงชีพ (Permanent Sovereignty over Natural Resources)²¹ ซึ่งได้รับรองไว้ในเช่นเดียวกับกติกา

other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.

3. Each State Party to the present Covenant undertakes

(a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity;

(b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy;

(c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.

¹⁸ ICCPR 1976 Article 3 The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant.

¹⁹ ICCPR 1976 Article 27 In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

²⁰ อรทัย อินตะไชยวงศ์, "สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Elinor Ostrom ในประเทศไทย." หน้า 43

²¹ ICESCR 1976 Article 1 1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งหมายถึง การกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองอย่างเสรี รวมถึงการมุ่งแสวงหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างมีอิสระเสรี ทั้งยังรวมถึงสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ และทรัพยากรของตนเท่าที่ไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อพันธุกรรมใดๆ โดยไม่กระทบต่อพันธุกรรมอื่นเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเมื่อพิจารณาคำว่า ผู้ทรงสิทธิกำหนดตนเองตามความใน Article 1 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตั้งอยู่บนฐานคิดว่าด้วยสิทธิของกลุ่ม (Collective Right)

2.1.2.3 กติกาสากลว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (United Nations Declaration on the Right to Development, 1986)²²

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญถึงสิทธิมนุษยชนกับการพัฒนามาอย่างยาวนาน โดยในกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในทุกสาขา การดำเนินงานขององค์กรซึ่งรวมถึงการพัฒนาสิทธิโดยพัฒนาเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มีรากฐานจากทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในปี ค.ศ. 1986

สหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาว่าเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง โดยในปฏิญญานี้ได้ระบุถึงสิทธิในการพัฒนาว่าเป็น "สิทธิมนุษยชนด้านหนึ่งที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ด้วยเหตุว่ามนุษย์ทุกคนและประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมให้การสนับสนุนและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ที่สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงได้รับการตระหนักอย่างสมบูรณ์" ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1993 ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (World Conference on Human Rights) ณ กรุงเวียนนา ประเทศ

2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.

²² อรทัย อินตะไชยวงศ์, "สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Elinor Ostrom ในประเทศไทย." หน้า 45

ออสเตเรีย ก็ได้มีการยืนยันเป็นฉันทามติให้สิทธิในการพัฒนาเป็นสิทธิสากลที่ไม่อาจเพิกถอนได้ และเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน²³

โดยมีสาระสำคัญอันส่งผลต่อแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนได้ ดังนี้

ข้อ 1²⁴

1. สิทธิในการพัฒนาเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ด้วยเหตุว่ามนุษย์ทุกคนและประชาชาติทั้งปวง มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมให้การสนับสนุน และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ที่สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงได้รับการตระหนกอย่างสมบูรณ์

2. สิทธิมนุษยชนในการพัฒนายังหมายรวมถึง การบรรลุถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองอย่างเต็มที่ของประชาชาติทั้งปวง อันได้แก่ การใช้สิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้ในการมีอธิปไตยอย่างสมบูรณ์เหนือความมั่งคั่งและทรัพยากรทางธรรมชาติทั้งปวงของตน โดยเป็นไปตามบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้งสองฉบับ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กติกาข้อนี้ส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนชอบที่จะเข้าร่วมมามีบทบาทมีสิทธิได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง และมีสิทธิกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ อันเป็นสิทธิมนุษยชนและเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วม (Participate) มีบทบาทก่อคุณ (Contribute) และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ข้อ 2²⁵

1. มนุษย์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และควรเป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสิทธิในการพัฒนา

2. มนุษย์ทุกคนมีความรับผิดชอบในการพัฒนา ทั้งโดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่น โดยคำนึงถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับหน้าที่ของตนต่อชุมชน ดังนั้น มนุษย์ควรต้องส่งเสริมและคุ้มครองระเบียบทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนา

²³ สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนา ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (2546), หน้า 2.

²⁴ UNITED NATIONS DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT 1986 ARTICLE 1 อ้างถึงใน อรรถย อินตะไชยวงศ์, "สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Elinor Ostrom ในประเทศไทย." หน้า 44

²⁵ UNITED NATIONS DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT 1986 ARTICLE 2 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน

3. รัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาแห่งชาติที่เหมาะสม ซึ่งมุ่งให้เกิดการปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีอย่างต่อเนื่องของประชากรทั้งหมดและปัจเจกบุคคลทั้งปวง บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง อิสระ และมีความหมายในการพัฒนา และในการได้รับการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม

ข้อ 5²⁶

รัฐต้องดำเนินการอย่างเต็มที่เพื่อขจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและรุนแรงของประชาชาติทั้งปวง จากผลกระทบของเหตุการณ์ต่างๆ เช่น การเหยียดผิว การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการเหยียดเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ลัทธิจักรวรรดินิยม การครอบงำ การรุกรานการแทรกแซงจากต่างชาติและการขู่คุกคามต่ออธิปไตยแห่งชาติ เอกภาพของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนสงคราม และการปฏิเสธที่จะรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชาติในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง

โดยเมื่อพิจารณาถึงกติกาข้อนี้แล้ว สรุปได้ว่าเป็นกติกาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสิทธิมนุษยชนบนความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยก เพศ ผิว หรือเชื้อชาติ

ข้อ 6²⁷

1. รัฐทุกรัฐควรให้ความร่วมมือเพื่อส่งเสริม กระตุ้น และเสริมสร้างการเคารพ และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

2. สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงไม่อาจแบ่งแยกได้ จึงควรพิจารณาอย่างเร่งด่วนในการอนุวัติ การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ข้อ 8²⁸

1. รัฐควรดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นในระดับประเทศเพื่อให้บรรลุสิทธิในการพัฒนา และทุกคนต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐาน การศึกษา บริการด้านสุขภาพอาหาร ที่อยู่อาศัย การจ้างงาน และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ผู้หญิงมีบทบาทควรมีบทบาทที่เข้มแข็งในการพัฒนาและควรมีการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมเพื่อมุ่งขจัดความอยุติธรรมในสังคมทั้งปวง

²⁶ UNITED NATIONS DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT 1986 ARTICLE 5 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน

²⁷ UNITED NATIONS DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT 1986 ARTICLE 6 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน

²⁸ UNITED NATIONS DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT 1986 ARTICLE 8 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน

2. รัฐควรสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกเรื่อง ในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและในการบรรลุสิทธิมนุษยชนทั้งปวง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสิทธิในการพัฒนาเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและปัจเจกบุคคลทุกคนอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา อย่างแข็งขัน อิสระ และมีความหมายรวมถึงการได้รับการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม แนวนโยบายสากลว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาจึงมีความสอดคล้องกับการแนวคิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนเป็นอย่างมาก

2.1.2.4 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 169 ว่าด้วยปวงชนพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ในประเทศเอกราช 1989 (ILO 169)

เช่น สิทธิในการดำรงรักษาภูมิกษัตริย์ จารีตประเพณี และข้อตกลงใดๆ ของชุมชนหรือระหว่างชุมชนกับภายนอก (ICCPR, ILO 169, DDRIP) และสิทธิในการไม่เลือกปฏิบัติ จากความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ สีผิว เพศ วัฒนธรรมความเป็นพลเมือง และอื่นๆ (ILO 169, DDRIP)

2.1.2.5 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological diversity, 1992)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีการลงนาม ในวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ณ ที่ประชุมสิ่งแวดล้อมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Conference on Environment and Development) อนุสัญญานี้มีบทบาทที่ครอบคลุมในแง่สภาพพื้นที่บังคับและเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการแบ่งปันประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรมในการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนี้ เป็นการกำหนดให้เกิดสิทธิเกษตรกรต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรม สิทธิในการเก็บรักษา ใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์ ส่วนขยายพันธุ์ สิทธิเข้าร่วมบริหารจัดการและรับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม (CBD มาตรา 8J, ITPGR) มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ 1) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ 2) เพื่อใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน 3) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากร พันธุกรรม อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม รวมทั้งการกล่าวถึงสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งการใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ (CBD มาตรา 8J)

สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือเคยครอบครองมาก่อนเพื่อการยังชีพ และประโยชน์ร่วมกันของสังคม (CBD มาตรา 8J, DDRIP)

2.1.2.6 ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา ค.ศ. 1992 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic minorities 1992)²⁹

สิทธิของชนกลุ่มน้อย เป็นสิทธิไม่มีเนื้อหาที่เป็นสากล และมีลักษณะแตกต่างกันไปตามความเข้มข้นของอำนาจต่อรองที่แต่ละกลุ่มมี โดยทั่วไปสิทธิต่างๆ ของชนกลุ่มน้อย ได้แก่ สิทธิในภาษา (Language right) สิทธิในการกำหนดหลักสูตรการศึกษา (education curriculum) สิทธิในการเรียกร้องที่ดิน (land claim) สิทธิเกี่ยวกับนโยบายหรือการขอสัญชาติ (immigration and nationalization policy) สิทธิในการกำหนดตราสัญลักษณ์ (national symbol) สิทธิในวันหยุด (public holiday) สิทธิในการมีตัวแทนทางการเมือง (political representation) และสิทธิในการปกครองภูมิภาคของตนเอง (regional autonomy)

ในทางวิชาการมีข้อพิจารณาว่าสิทธิของชนกลุ่มน้อยนั้น เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual Rights) หรือสิทธิกลุ่ม (Collective Rights) การจัดให้เป็นสิทธิของกลุ่มมีความหมายว่า จะเกิดทั้งข้อจำกัดและความคุ้มครอง กล่าวคือเป็นข้อจำกัดว่าเป็นสิทธิของปัจเจกภายในกลุ่มในนามของการผนึกกำลังเป็นกลุ่ม (the right of a group to limit the liberty of its own individual members in the name of group solidarity or cultural purity) หรือเรียกว่า ข้อจำกัดภายใน (internal restrictions) หรืออาจจะเป็นการคุ้มครองในแง่ที่เป็นสิทธิของกลุ่มที่จะไม่ถูกอำนาจในทางเศรษฐกิจหรือทางการเมืองจากชนกลุ่มใหญ่ละเมิด (the right of a group to limit the economic or political power exercised by the large society over the group, to ensure that the resources and institution on which the minority depends are not vulnerable to majority decisions) หรือเรียกว่าการคุ้มครองจากการกระทำภายนอก

สิทธิแบบกลุ่ม (Collective Rights) นั้น ก็ยังมีความไม่ชัดเจนอยู่ กล่าวคือ แม้จะเรียกว่า "สิทธิแบบกลุ่ม" แต่สิทธิดังกล่าวนี้ยังอาจถูกบังคับใช้โดยปัจเจกชนด้วยก็ได้ เช่น สิทธิของคนในรัฐควิเบคที่จะใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นสิทธิของปัจเจกชน แต่สิทธิที่จะมีโรงเรียนที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส แม้จะเป็นสิทธิของปัจเจกชน แต่ก็เฉพาะกรณีที่มีจำนวนคนที่ยังพอ หรือในกรณีที่สภาชนกลุ่มน้อยสามารถกำหนดได้ว่าจะให้มีการตกปลาหรือล่าสัตว์อย่างไร หากสมาชิกในชนเผ่าปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามโดยจะกระทำขัดต่อสิ่งที่ชนเผ่ากำหนดเอาไว้ บุคคลนั้นย่อมอ้างไม่ได้ว่าการใช้สิทธิของชนเผ่าขัดต่อสิทธิแบบปัจเจกชนของตน ซึ่งในเรื่องนี้มีผู้เห็นว่าสิทธิของชุมชนพัฒนามาจาก

²⁹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ และคณะ, "ศึกษาขอบเขตและความหมายของชุมชนตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ, ในรายงานฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยเพื่อการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน กรณีกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คณะบุคคลจัดการทรัพยากร," รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2550). หน้า 13-18.

ผลประโยชน์ของชุมชนนั้นๆ ในการรักษาตนเอง (community rights flow from each community's interest in self-preservation.) โดยบางครั้งต้องมีการชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์ระหว่างสิทธิของปัจเจกชนกับสิทธิของกลุ่ม ซึ่งก็จะมีประเด็นปัญหาต่อไปว่าชุมชนจะมีสิทธิที่เป็นอิสระโดยไม่สอดคล้องกับสิทธิของปัจเจกที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม และปัญหาว่าทำไมเฉพาะสมาชิกในชุมชน (group-differentiated citizenship) นี้ที่ได้รับสิทธิพิเศษ ในขณะที่คนจากชุมชนอื่นไม่ได้สิทธิพิเศษนี้ด้วย

ปฏิญญาฉบับนี้เกิดขึ้นเนื่องจากความเห็นที่ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยไว้เป็นการเฉพาะจากเดิมที่ได้มีมาตรา 27 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองบัญญัติคุ้มครองเอาไว้ ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อย ทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนาและภาษา มีทั้งหมด 9 มาตรา เป็นปฏิญญาที่เห็นความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของชนกลุ่มน้อย โดยได้กล่าวถึงความจำเป็นเอาไว้ในอารัมภบทว่าในปัจจุบันแต่ละประเทศและสังคมโลกจะมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม (multi-ethnic and multi-cultural diversity) จึงมีความสำคัญที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อย

หลักการสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่สำคัญ ได้แก่

ก. หลักการห้ามกีดกัน (Prohibition of discrimination) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นไปเพื่อสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคมระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อย การห้ามกีดกันมีทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ โดยหลักการนี้ได้ถูกรับรองไว้ใน มาตรา 3 ซึ่งรับรองสิทธิที่จะไม่ถูกกีดกัน มาตรา 2 3 รับรองสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา และมาตรา 4 5 รับรองสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา และ

ข. หลักการคุ้มครองสิทธิพิเศษ (special rights) ซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิที่เป็นเครื่องมือที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยสามารถที่จะมีชีวิตในสังคมได้อย่างเสมอภาค ไม่ถูกกีดกัน เพื่อให้พวกเขาสามารถรักษาอัตลักษณ์ ลักษณะและธรรมเนียมประเพณีของพวกเขาให้คงอยู่สืบเนื่องต่อไปได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิสนับสนุน (Affirmative action) เพื่อให้พวกเขามีความพร้อมที่จะเข้าไปสู่ความเท่าเทียมกันกับชนกลุ่มใหญ่

"ชนกลุ่มน้อย" ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิตามปฏิญญาสากลฉบับนี้นั้น เป็นประเด็นปัญหาที่ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน และเป็นเรื่องยากที่จะนิยามจึงยังไม่มีกานิยามไว้ เพราะตามสภาพความเป็นจริงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยมีความแตกต่างกันไป มีทั้งกลุ่มที่มีอัตลักษณ์ของกลุ่มที่ชัดเจน มีความสัมพันธ์แบบกลุ่มที่เหนียวแน่น (a strong sense of collective identity) มีระบบการบริหารในชุมชนอย่างเป็นอิสระ (a considerable degree of autonomy) มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกลุ่มที่ตรงตาม (a well-remembered or recorded history) และกลุ่มที่ไม่มี

บุคลิกลักษณะของกลุ่มที่ชัดเจน ไม่มีระบบการปกครองของชุมชนที่ชัดเจน (no past history of autonomy or self-government) และไม่มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานเด่นชัด อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มี การนิยาม "ชนกลุ่มน้อย" เอาไว้แต่ก็ได้มีการวางหลักในการพิจารณาไว้ เช่น พิจารณาจากความเป็น กลุ่มที่มีบุคลิกลักษณะในทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษาที่แตกต่างจากประชากรที่มีอยู่เป็นส่วนใหญ่ และ ยังมีเจตจำนงในการรักษาความพิเศษดังกล่าวไว้ท่ามกลางการมีชีวิตในสังคมใหญ่ที่มีความแตกต่าง

2.1.2.7 สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากร พันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและ การเกษตร (ITPGR) 1993

เช่น สิทธิเกษตรกรต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรม สิทธิในการ เก็บรักษา ใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์ ส่วนขยายพันธุ์ สิทธิเข้าร่วมบริหารจัดการและรับส่วนแบ่ง ผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม (CBD มาตรา 8J, ITPGR)³⁰

2.1.2.8 ปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007)³¹

ความหมายของชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ตามปฏิญญานี้ สหประชาชาติได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของเอาไว้ว่า เป็นกลุ่มชนที่อยู่มาก่อนการขยาย อาณาเขตทางดินแดนของยุคอาณานิคม ชนกลุ่มนี้มีลักษณะพิเศษที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ของกลุ่มเป็นเวลายาวนาน (Historical Continuity) โดยมีลักษณะอัตลักษณ์ของกลุ่มเป็นการเฉพาะ ไม่สามารถเคลื่อนกลืนกับชนกลุ่มอื่นในสังคมได้ โดยมีจุดมุ่งหมายในการรวมตัวกันเพื่อที่จะมีชีวิตอยู่ ตามปกติตามประเพณีดั้งเดิม และประสงค์จะสืบสายวัฒนธรรมประเพณีของตนต่อไปในอนาคตอย่าง สอดคล้องกับสภาพทางวัฒนธรรมของกลุ่ม (Own Cultural Patterns) มีสถาบันของกลุ่ม (Social Institutions) และมีระบบกฎหมายของตนเอง (Legal Systems)

เนื้อหาที่สำคัญของปฏิญญานี้คือ ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ สหประชาชาติได้วางหลักประกันเอาไว้ในการรับรองนี้ระบุในมาตรา 1 ว่าได้ให้รับรองเอาไว้ทั้งใน ลักษณะของกลุ่ม (Collective) และในลักษณะปัจเจกชนแต่ละคน (Individuals) มาตรา 2 รับรอง มิให้มีการกีดกัน (Discrimination) ทุกชนิดในสิทธิของชนพื้นเมืองโดยเฉพาะจากเหตุผลเกี่ยวกับที่มา ของเผ่าพันธุ์หรืออัตลักษณ์ของกลุ่ม (Indigenous Origin or Identity) มาตรา 3 รับรองสิทธิของ

³⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล พ.ศ. 2547-2548." หน้า 7.

³¹ สุนทรียา เหมือนพวงค์ และคณะ, "ศึกษาขอบเขตและความหมายของชุมชนตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ, ใน รายงานฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยเพื่อการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน กรณีกลุ่ม กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คณะบุคคลจัดการทรัพยากร." หน้า 10-13.

ชนพื้นเมืองในการกำหนดตนเองในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 4 รับรองสิทธิของในการปกครองตนเองชนพื้นเมือง มาตรา 7 ค้ำครองสิทธิในชีวิตของชนพื้นเมืองแต่ละคน (Individuals) และรับรองสิทธิของชนพื้นเมือง (Collective) ในความปลอดภัยจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) และความรุนแรง มาตรา 14 รับรองสิทธิในการรับการศึกษาตามระบบการศึกษาที่ชนพื้นเมืองอาจจัดขึ้นได้ของเด็กชนพื้นเมือง รวมถึงสิทธิในการใช้ภาษาพื้นเมืองและรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองที่จะผลิตสื่อเป็นภาษาของตนเอง และรับรองสิทธิที่เข้าถึงสื่อที่มีใช้ของชนพื้นเมืองได้โดยปราศจากการกีดกัน (มาตรา 16)

และปฏิญญานี้ ยังได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการพัฒนาอัตลักษณ์และการอยู่ในกลุ่มที่สามารถสืบทอดธรรมเนียมวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของชุมชนต่อไปได้ ทั้งรวมถึงการรักษาไว้ซึ่งสถานที่ทางประวัติศาสตร์ วรรณกรรมและศิลปกรรมต่างๆ และการได้รับการตอบแทนในทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินทางศาสนาและทรัพย์สินทางจิตวิญญาณซึ่งถือเป็นการคุ้มครองความรู้หรือภูมิปัญญาของชนพื้นเมือง (Indigenous Knowledge) เอาไว้ในมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 31 นอกจากนี้ในมาตรา 35 ยังได้สิทธิแก่ชนพื้นเมืองที่จะกำหนดความรับผิดชอบของปัจเจกชนแต่ละคนที่จะมี

ในเรื่องของสิทธิในที่ดิน อาณาบริเวณ และทรัพยากรนั้น มาตรา 10 ได้ห้ามมิให้ผู้ใดมายึดครองเอาไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากชนพื้นเมืองและจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้ชนพื้นเมืองแล้ว และภายใต้เงื่อนไขที่อาจกลับมาในถิ่นเดิมได้อีก มาตรา 18 รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหากมีโครงการที่จะกระทบสิทธิของพวกเขา รวมทั้งมีสิทธิในการพัฒนาระบบการตัดสินใจของพวกเขาเองด้วย มาตรา 25 รับรองสิทธิในการรักษาความสัมพันธ์ทางจิตวิญญาณกับที่ดิน อาณาบริเวณ พื้นน้ำ ทะเล หรือทรัพยากรต่างๆ ที่เคยมีธรรมเนียมประเพณีที่เกี่ยวข้อง และมาตรา 26 ได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองที่จะเป็นเจ้าของพัฒนา ควบคุมและใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมของพวกเขา รวมถึงการได้รับการยอมรับโดยกฎหมายเพื่อที่จะป้องกันการรุกรานจากรัฐด้วย นอกจากนี้ สิทธิที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินและทรัพยากรของชนพื้นเมืองนั้น มาตรา 28 ได้รับสิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหายในกรณีที่ดินหรือทรัพยากรที่ถูกยึดไปหรือถูกทำให้เสียหายโดยปราศจากความยินยอม ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาก็มีสิทธิในการที่จะได้รับค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมหรือชดใช้ด้วยที่ดินหรือทรัพยากรในจำนวนและขนาดที่เป็นธรรม และมาตรา 291 ได้รับรองสิทธิในการอนุรักษ์และป้องกันสิ่งแวดล้อมและความสามารถในการผลิตของที่ดินและทรัพยากร

สรุปได้ว่า ปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007 ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการพัฒนาอัตลักษณ์และการอยู่ในกลุ่มที่สามารถสืบทอดธรรมเนียมวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของชุมชนต่อไปได้ ทั้งรวมถึงการรักษาไว้ซึ่งสถานที่ทางประวัติศาสตร์ วรรณกรรม

และศิลปกรรมต่างๆ และการได้รับการตอบแทนในทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินทางศาสนาและทรัพย์สินทางจิตวิญญาณซึ่งถือเป็นการคุ้มครองความรู้หรือภูมิปัญญาของชนพื้นเมือง และยังได้สิทธิแก่ชนพื้นเมืองที่จะกำหนดความรับผิดชอบของปัจเจกชนแต่ละคนที่จะมีต่อชุมชนด้วย

สิทธิชุมชนที่ปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศทั้งหมดที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน ทั้งในแง่สิทธิอธิปไตยกับสิทธิของปวงชน โดยทั้งนี้รัฐที่เป็นภาคีในข้อตกลงเหล่านี้จะต้องปกป้อง สนับสนุน ส่งเสริมสิทธิของประชาชน และต้องส่งเสริมให้สังคมเกิดความเข้าใจยอมรับ เคารพต่อความแตกต่างหลากหลาย และสร้างมิตรภาพระหว่างกัน ลดความแตกแยกระหว่างรัฐกับชุมชน และระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดสันติภาพในการดำรงอยู่ร่วมกัน

จากการศึกษาสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามอันมีลักษณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นการเริ่มการรับรองสิทธิชุมชนให้มีสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วย นอกจากนี้รัฐจะได้ผูกพันตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว กฎหมายภายในก็ได้มีการรับรองสิทธิชุมชนไว้เช่นเดียวกัน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เรื่อยมาจน พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ โดยจะได้ศึกษาดังต่อไปนี้

2.1.3 สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ³²

สิทธิชุมชนปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยครั้งแรกในปี พุทธศักราช 2540 และถูกกล่าวถึงและพัฒนาเรื่องมาในปีพุทธศักราช 2550 จนมาถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนไว้ โดยได้บัญญัติไว้ในส่วนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย

โดยในปัจจุบันปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งในส่วนนี้จะศึกษาความแตกต่างของบทบัญญัติอันเกี่ยวกับสิทธิชุมชนย้อนกลับไปตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

2.1.3.1 สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

³² จูดีรัตน์ ยะอนันต์, "สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน," วารสารรามคำแหง, หน้า 12-21.

มาตรา 46 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ³³

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน³⁴

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 43 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น มีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเพื่อยื่นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการ ที่อาจกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย³⁵

ในประเด็นสิทธิของชุมชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 การอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งยังให้ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ในการดำเนินการการอนุรักษ์ฟื้นฟูและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดระบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้ชุมชนจัดระบบสวัสดิการได้เอง

พบว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การกำหนดให้สิทธิชุมชนให้อยู่ใน หมวดที่ 5 เรื่องหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 บัญญัติว่า รัฐต้องอนุรักษ์ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และจารีตประเพณีของท้องถิ่น

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43.

และให้ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย และรัฐต้องอนุรักษ์ บำรุงรักษา และจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามที่กฎหมายบัญญัติ"³⁶

2.1.3.2 สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ห้ามรัฐการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และต้องให้ผู้มีความรู้ความสามารถให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง³⁷

บทบัญญัติมาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นการเริ่มบัญญัติสิทธิชุมชนในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยมีการกำหนดให้ต้องประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และชุมชนในการฟ้องภาครัฐหากไม่ปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองเอาไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา 56 โดยกำหนดเงื่อนไขเรื่องของการใช้สิทธิใดๆ มีเงื่อนไขของการใช้สิทธิ คือ "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน

³⁶ ลีดิรัตน์ ยะอนันต์, "สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน." หน้า 13

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56.

สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียแล้ว รวมทั้งได้มีการให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ยเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

โดยมาตรานี้มีใจความสำคัญเพื่อให้มั่นใจว่ารัฐจะทำหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้โดยประชาชนและชุมชนไม่ต้องร้องขอ หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิที่จะติดตามเร่งรัดหรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมระดับชั้นสูงสุดเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด ถือเป็นระดับที่ประชาชนร่วมตรวจสอบรัฐได้ เช่น การลงประชามติ การเข้าชื่อถอดถอน การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ การร้องเรียน เป็นต้น เนื่องจากประชาชนมีสิทธิร่วมตรวจสอบรัฐได้เช่นกัน มิใช่เพียงรัฐตรวจสอบกันเองเท่านั้น

2.1.3.3 สิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล และเหตุผล จากหน่วยงานของ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจจะได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้อื่นๆ ที่เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งมีสิทธิแสดงความคิดเห็น ตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ³⁸

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว³⁹

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 43⁴⁰ และมาตรา 58⁴¹ ไม่ได้รับรองสิทธิแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่อการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐไว้ในรูปแบบอย่างที่เคยมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ แต่ปรากฏความเปลี่ยนแปลง คือ ได้ทำการบัญญัติเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด กล่าวคือ บัญญัติโดยกำหนดเงื่อนไขของการเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงาน และเพิ่มให้หน่วยงานนั้นมีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเสนอที่เกิดจากการเข้าชื่อกันของประชาชน กล่าวคือ การใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ เปลี่ยนแปลงจากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลคนเดียวไปเป็นการเข้าชื่อ "โดยมีเงื่อนไข" ซึ่งไม่มีเงื่อนไขระบุไว้ชัดเจนว่าจะต้องมีจำนวนกี่คนปรากฏตามมาตรา 43 (3)

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43

“มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น มีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อยื่นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการ ที่อาจกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย”

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58

“มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

ในบทบัญญัติมาตรา 58 หน้าที่ของรัฐ มีการเปลี่ยนจากสิทธิชุมชนตามมาตรา 57⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐแทน ในมาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่อง การกำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องของการจัดทำโครงการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและจัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงซึ่งแนวความคิดเพิ่มเติมเรื่องหน้าที่ของรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการให้ความเห็นจากนักกฎหมายแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเพิ่มหมวดหน้าที่ของรัฐเนื่องจากมองว่า ทำให้เกิดความชัดเจนเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของรัฐที่ต้องดำเนินการให้กับประชาชนและเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อความทุกข์ของประชาชนและสังคม ตัวอย่างนักกฎหมายที่เห็นด้วยกับแนวความเห็นนี้ เช่น สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้แสดงความเห็นประเด็นเรื่องหน้าที่ของรัฐว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้เป็นครั้งแรก เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับประชาชนเนื่องจากเป็นมาตรการพื้นฐานที่รัฐควรจะทำให้กับประชาชน และที่ผ่านมาในบางเรื่องแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในเรื่องนั้น ประชาชนก็จะมีแต่สิทธิแต่ไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง โดยกำหนดไว้แต่เรื่องสำคัญๆ เท่านั้น เพื่อบังคับให้รัฐทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่

ส่วนฝ่ายความเห็นที่สอง คือ ไม่เห็นด้วยในการเพิ่มเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุผลสามประการ คือ 1) มองว่าเป็นการตัดโอกาสของพรรคการเมืองในการเสนอนโยบายต่อประชาชน 2) มองว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการ รัฐอาจถูกฟ้องร้องถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจและดำเนินคดีอาญาได้อย่างง่ายดาย หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57

”มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วม ในการดำเนินการด้วย

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าว ด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3) รัฐธรรมนูญควรกำหนดกรอบกว้างๆ ไว้มากกว่ามิฉะนั้นจะกลายเป็นคู่มือการดำเนินงานของรัฐบาล⁴³

2.1.3.4 เรื่องขององค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 56 วรรคสอง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" โดยสรุปความเปลี่ยนแปลงภายใต้รัฐธรรมนูญสองฉบับข้างต้นนี้พบว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องขององค์การอิสระเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนในรายละเอียดขององค์การอิสระว่าจะมีองค์ประกอบและอำนาจอะไร

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 กำหนดการดำเนินการโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องผ่านกระบวนการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก ประเด็นการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ขั้นตอนที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและขั้นตอนที่ 3 ให้ความเห็นขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สรุปคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในการให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพเอาไว้อย่างชัดเจน

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการเปลี่ยนแปลงโดยตัดองค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อมออกไป ทำให้กระบวนการก่อนการดำเนินโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเหลือผ่านกระบวนการสองขั้นตอนเท่านั้น ทั้งนี้เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2560 รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2553 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560 และถือเป็นการสิ้นสุดหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยปัญหาในทางปฏิบัติ คือ แนวคิดของการบัญญัติเรื่ององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีปัญหาเรื่องขอบประมาณและปัญหาใน

⁴³ ลีดิรัตน์ ยะอนันต์, "สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน." หน้า 17

เรื่องของการบริหารจัดการงานที่มีความซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยงานเดิม ทำให้งานขาดความเป็นอิสระ จนเป็นเหตุให้มีการยกเลิกองค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อมออกไปจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560⁴⁴

2.1.3.5 ประเด็นแนวคิดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปรากฏประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า ภายใต้หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 85 ซึ่งกำหนดรายละเอียดว่ารัฐต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับประเด็นด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามรายละเอียดของมาตรา 85

โดยมีการระบุให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการร่วมตัดสินใจด้วย ให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้นจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ให้รัฐมีหน้าที่ร่วมกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการออกนโยบายด้วย

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชนภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 72 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ทั้งนี้โดยจากการศึกษาเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72 พบว่า จุดร่วมของแนวคิดทั้งสองมาตราคือ มีการวางประเด็นเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐในประเด็นเรื่องของที่ดิน การวางผังเมือง และการจัดสรรทรัพยากรน้ำไว้คล้ายกัน แต่ มาตรา 85 (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงการส่งเสริม บำรุงรักษา และ

⁴⁴ ฐิติรัตน์ ยะอนันต์, เรื่องเดียวกัน หน้า 19.

คุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษเอาไว้ และยังคงกล่าวถึงเรื่องของการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า มีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเอาไว้ได้อย่างชัดเจน ผลที่ตามมาคือ เป็นการส่งเสริมการดำเนินนโยบายของรัฐที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือก ถูกกล่าวไว้ในมาตรา 72 (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ยังมีได้มีการกล่าวถึงหรือรับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด แต่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 43 วรรคท้าย 3 ที่ว่าการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชน ให้ความหมายรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43

นอกเหนือจากสิทธิชุมชนที่จะทำให้เกิดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีสำนักแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2 สำนักความคิดทางกฎหมาย

การศึกษากฎหมายและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายก่อน ในส่วนนี้จึงได้เริ่มศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีทั่วไปของสำนักกฎหมายทางนิติศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์อื่น เช่น ศาสตร์ทางสังคม อันได้แก่สำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย สำนักสังคมวิทยาทางกฎหมาย และศึกษาแนวคิดระบบพหุลักษณะทางกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ที่ตรงตามเจตนารมณ์ และศึกษาทฤษฎีปรัชญาสีเขียว (Green Philosophy) เพื่อนำไปสู่แนวคิดการจัดการร่วมโดยชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co-Management)

2.2.1 แนวคิดสำนักสังคมวิทยาทางกฎหมาย

สังคมวิทยา คือ ศาสตร์ที่มุ่งศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในฐานะสมาชิกของสังคม เนื้อหาของสังคมวิทยาจึงกินความกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่ร่างกาย อารมณ์ความรู้สึก การปะทะสังสรรค์ในชีวิตประจำวันไปจนถึงกระบวนการทางสังคมในระดับโลก สังคมวิทยามุ่งสร้างความเข้าใจกระบวนการดังกล่าวอย่างเป็นระบบ โดยใช้วิธีการที่หลากหลายทั้งในระดับทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์

ทฤษฎีเชิงสังคมวิทยา จะเน้นเรื่องบทบาทของกฎหมายในการจัดระเบียบผลประโยชน์ของสังคม (Functional approach) วิธีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ (Social

legislation) โดยเฉพาะการสร้างกฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมหรืออรรถประโยชน์ของสังคม ดังนั้น ในแง่นี้รากฐานเชิงปรัชญาของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา จึงตั้งอยู่บนหลักอรรถประโยชน์ ดังที่นักกฎหมายชาวสหรัฐอเมริกา ชื่อ รอสโก พาวด์ (Roscoe Pound) เสนอแนวคิดที่เรียกว่า Sociological Jurisprudence หรือนิติศาสตร์ทางสังคมวิทยา โดยที่เห็นวาทศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจะให้ความสนใจต่อปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนสังคมวิทยากฎหมายจะให้ความสนใจเพียงปัญหาในทางทฤษฎี" ต่อมา พาวด์ได้นำเสนอทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่เขาได้คิดค้นและพัฒนาขึ้น เรียกว่า "ทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์: ทฤษฎีวิิศวกรรมสังคม" โดยพาวด์เห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับคานผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเพื่อให้เกิดความสมดุล โดยเขาพยายามอธิบายให้ทราบถึงรายละเอียดของวิธีการคานผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยการสร้างกลไกในการคานผลประโยชน์ที่แน่ชัด เป็นแนวความคิดที่มุ่งสร้างกฎหมายที่เป็นการคานผลประโยชน์ต่างๆ ในทางสังคมทำให้เกิดความสมดุล ประหนึ่งการก่อสร้างหรือวิศวกรรมสังคม ซึ่งงานที่พาวด์เสนอขึ้นนี้เป็นที่รู้จักกันต่อมาในนามทฤษฎีวิิศวกรรมสังคม (Social Engineering) อันเป็นทฤษฎีที่เน้นภารกิจของนักกฎหมายในการจัดระบบผลประโยชน์ต่างๆ ให้สมดุลโดยกลไกทางกฎหมายคล้ายกับการเป็นนักวิศวกรรมสังคม⁴⁵ เนื่องจากมองว่าสังคมจะไม่กลมกลืนเพราะมีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กันเองระหว่างเอกชนหรือกลุ่มเอกชน จึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะปรับผลประโยชน์ที่ขัดกันนั้นให้สมดุลย์จนอยู่ด้วยกันได้ด้วยดี โดยให้แต่ละฝ่ายก็ไม่เสียประโยชน์มากนัก ต่างก็รักษาประโยชน์ไว้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำให้มีความขัดแย้งให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ นักกฎหมายจึงเปรียบเสมือนวิศวกรสังคมที่ต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม โดยพาวด์ ได้นำเสนอประเภทของผลประโยชน์ 3 ประเภท ⁴⁶ ได้แก่

1) ผลประโยชน์ของปัจเจกชน คือ ข้อเรียกร้องความต้องการและความคาดหวังในการดำรงชีวิตของปัจเจกชน ที่เป็นเรื่องของประโยชน์ส่วนตัว ความสัมพันธ์ทางครอบครัว หรือผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่สำคัญกับการใช้ชีวิต เช่น เรื่องสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการทำสัญญา เสรีภาพในการสมาคม การจ้างแรงงาน เป็นต้น

2) ผลประโยชน์ของมหาชน คือ ข้อเรียกร้องที่ต้องการให้ประชาชนยึดมั่นหรือมีจุดยืนในการดำรงชีวิตที่เกี่ยวกับการเมือง อันได้แก่ ผลประโยชน์ของรัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคลที่จะครอบครอง หรือเวนคืนทรัพย์สิน รวมทั้งผลประโยชน์ของรัฐในฐานะผู้พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของสังคม

⁴⁵ Roscoe Pound, *Jurisprudence* (St. Paul: Minn: West, 1959), p.20 อ้างถึงใน อภิชัย กู้เมือง, "การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย." หน้า 30-31.

⁴⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 70-71.

3) ผลประโยชน์ของสังคม คือ ข้อเรียกร้องความต้องการให้แยกความคาดหมายในการมองชีวิตทางสังคม ผลประโยชน์ของสังคมในแง่ความปลอดภัยของสถาบันทางสังคมต่างๆ หรือในแง่ศีลธรรมทั่วไป หรือในแง่ของการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ ผลประโยชน์ของสังคมด้านความก้าวหน้าทั่วไป เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและสังคม และทางวัฒนธรรม

2.2.2 แนวคิดสำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย

มานุษยวิทยา คือ การทำความเข้าใจมนุษย์ ในด้านที่มนุษย์เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมที่เขามีชีวิตอยู่ และในด้านความสร้างสรรค์ของมนุษย์ ควบคุมและเปลี่ยนแปลงสภาพชีวิตรอบๆ ตัว โดยเป็นการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับมนุษย์ ทั้งทางด้านกายภาพ วิถีชีวิต พฤติกรรม ความคิด ความเข้าใจ การให้ความหมายตลอดไปจนถึงอารมณ์ความรู้สึก มีวิธีการพิจารณาอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะในระดับปัจเจกและระดับชุมชน⁴⁷

สำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย เป็นสำนักความคิดทางกฎหมายที่แตกตัวมาจากสำนักกฎหมายธรรมชาติโดยมีปราชญ์เมธี ชื่อ บรานิสสลอว์ โมนาลิสกี ได้นำเสนอถึงธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อมารวมตัวกันเป็นชุมชนจะทำให้เกิดความแตกต่างทางชาติพันธุ์ตามลักษณะการปรับตัวในการดำรงชีวิตในสภาวะแวดล้อมแตกต่างกัน ทำให้ทุกชุมชนมีลักษณะเด่นเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง กล่าวคือ การที่บุคคลมารวมกันเป็นชุมชนอันเป็นลักษณะถาวรนั้นจะก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมและมีความเป็นพวกเดียวกันโดยมีพื้นฐานมาจากความคิด ความเชื่อ ความศรัทธา ตลอดจนวิถีชีวิตในการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติหล่อหลอมให้เกิดวิถีการดำรงชีวิตซึ่งมีระเบียบแบบแผนเดียวกันจนกลายเป็นจารีตประเพณีและเป็นวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชนเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน แนวคิดนี้จึงเห็นว่ากฎหมายในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนกฎหมายลายลักษณ์อักษร

นอกจากนี้ปราชญ์ใหญ่ทางนิติปรัชญาของเยอรมันคือ โจเซฟ โคเลอร์ ได้เน้นว่า "กฎหมายจะต้องถือว่าเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรม " โดยเขาเชื่อว่ากฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมจึงมีบทบาทช่วยก่อให้เกิดพัฒนาการในทางชีวิตและวัฒนธรรมของมนุษยชาติ โดยปกป้องรักษาคุณค่าที่มีอยู่แต่ดั้งเดิมแล้วก็ก่อตั้งคุณค่าขึ้นใหม่ก็คือ การนำเอาจารีตประเพณีเหล่านั้นมารักษาไว้ในรูปของกฎหมายประเพณีหรือ นำมาบัญญัติเป็น กฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยแต่ละชาติมี

⁴⁷ คณะสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, <https://socanth.tu.ac.th/students/career-paths/>.

วัฒนธรรมของตัว เองและวัฒนธรรมนั้นเกิดจากลักษณะพิเศษเฉพาะของชาติ หน้าที่ของนักวิชาการ คือ การค้นหาเอกลักษณ์ของชาติหรือปัจจัยทางวัฒนธรรมของแต่ละชาติที่แตกต่างกัน⁴⁸

และเมื่อมนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การให้ความสำคัญระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติจึงเกิดขึ้นมาแล้วยาวนาน โดยนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมคุ้มครองสิทธิชุมชนในด้านนิเวศวัฒนธรรม ได้มีแนวคิดมานุษยวิทยาเชิงนิเวศ คือ แนวคิดนิเวศวัฒนธรรม (Cultural Ecology) จากงานเรื่อง Theory of Culture Change: The Methodology of Multilinear Evolution (1955) โดย Juian Steward กล่าวว่า นิเวศวัฒนธรรมคือแนวคิดที่ใช้ศึกษาสังคมวัฒนธรรมมนุษย์ ประกอบด้วยโครงสร้างสังคม การดำรงชีพ ที่มีการปรับตัวจากปัจจัยนิเวศธรรมชาติ ธรรมชาติมีอิทธิพลกำหนดโครงสร้างและหน้าที่ของวัฒนธรรม แม้ต่อมาแนวคิดดังกล่าวจะปรับเปลี่ยนมาเป็นปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันระหว่างธรรมชาติกับวัฒนธรรม แต่ความสนใจในแนวทางนิเวศวัฒนธรรมก็ยังอยู่ที่วัฒนธรรมเป็นเป้าหมาย⁴⁹

ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติ มีที่มาจากทฤษฎีของ Franz Boas โดยนำลักษณะทางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมมาใช้ ซึ่งจะถูกรเรียกว่า มานุษยวิทยานิเวศ (Ecological anthropology) หรือมานุษยวิทยาสิ่งแวดล้อม (Environmental anthropology)

มานุษยวิทยานิเวศ ประกอบไปด้วย 2 นัยความหมาย นัยแรก หมายถึง ชื่อเฉพาะของกลุ่มนักมานุษยวิทยารุ่นแรก ที่ได้ศึกษาความแตกต่างของสังคมวัฒนธรรมมนุษย์กับการปรับตัวภายใต้เงื่อนไขการดำรงชีวิตร่วมกับธรรมชาติ และต่อมาได้ถูกพัฒนาเป็นแนวคิดที่เรียกว่า มานุษยวิทยานิเวศ นัยที่สอง คือ มานุษยวิทยานิเวศในความหมายที่กว้างขึ้น โดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติในบริบทที่มีความหมายซับซ้อน⁵⁰ กล่าวคือ มานุษยวิทยานิเวศเชิงกระบวนการ ที่เน้นผู้กระทำการและกระบวนการตัดสินใจ สามารถอธิบายความขัดแย้งและพลวัตความเคลื่อนไหวในด้านความสัมพันธ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม มานุษยวิทยานิเวศ ยังถูกวิพากษ์ว่าไม่ให้ความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลง แม้ความจริงแล้วสำหรับมานุษยวิทยานิเวศ มีรากอยู่บนการเคลื่อนไหวของสังคม ดังนั้น นักมานุษยวิทยาสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีความเข้าใจเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรม และใช้ความเข้าใจนี้ทำงานกับคนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

⁴⁸ ปรีดี เกษมทรัพย์, "นิติปรัชญา," กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์ 2526. หน้า 296 อ้างถึงใน ทัน ทองดี, "การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนท้องถิ่นภาคใต้" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555). หน้า 15.

⁴⁹ ดร. กฤษณา บุญชัย, "นิเวศวัฒนธรรม จากมานุษยวิทยานิเวศสู่ขบวนการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมไทย."

⁵⁰ อรรถวิญญา ศิริผล, "มานุษยวิทยา พัฒนาการ แนวคิดและข้อถกเถียง."

สำหรับนิเวศทรัพยากรธรรมชาติของไทยโดยชุมชนท้องถิ่น เกิดขึ้นโดยนักพัฒนาด้านการจัดการป่าชุมชน กลุ่มปกป้องนิเวศจากโยบายและโครงการพัฒนาต่างๆ ได้นำนิเวศวัฒนธรรม มาใช้ในช่วงปี 2530 โดยมีฐานความคิดมาจากแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมชุมชน ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาชุมชน เมื่อต่อมาได้มีการเร่งรัดเพื่อให้เศรษฐกิจโตขึ้น จนทำลายระบบนิเวศและฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ขบวนการวัฒนธรรมชุมชนจึงเริ่มให้ความสำคัญกับการปกป้องธรรมชาติ จนเกิดก่อรูปเป็นแนวคิดนิเวศวัฒนธรรมขึ้นมา⁵¹

คำว่า นิเวศวัฒนธรรม ของขบวนการชุมชนปกป้องนิเวศและทรัพยากรของไทย เหมือนและต่างจากนิเวศวัฒนธรรมทางมานุษยวิทยาหลายด้าน นิเวศวัฒนธรรมของขบวนการชุมชน สอดคล้องกับทางมานุษยวิทยา ในด้านการศึกษาโลกทัศน์ วิถีดำรงชีพ ความรู้ แบบแผนทางสังคม นิเวศชาติพันธุ์ อันเป็นแนวคิดหนึ่งในนิเวศวัฒนธรรมทางมานุษยวิทยา ทำให้เมื่อกล่าวถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นจะเป็นเรื่องของโลกทัศน์ ความรู้ ความเข้าใจเชิงลึกของชุมชนที่มีต่อระบบนิเวศที่ เช่น ขบวนการป่าชุมชน ได้เสนอวิถีดำรงชีพจัดการป่าของชุมชนที่ชุมชนเป็นผู้ออกแบบกฎ กติกาเอง แต่สิ่งที่ต่างไปคือ นิเวศวัฒนธรรมในทางมานุษยวิทยา เป็นทฤษฎีอธิบายชุมชนแขนงหนึ่ง มีเป้าหมายศึกษาทำความเข้าใจสังคมวัฒนธรรมในเชิงลึก ทั้งในเชิงโลกทัศน์ คุณค่า โครงสร้างหน้าที่ แบบแผนทางสังคมของชุมชน โดยเอาระบบนิเวศมาเป็นปัจจัยกำหนด แต่นิเวศวัฒนธรรมของขบวนการชุมชน เป็นทั้งทฤษฎี อุดมการณ์ทางสังคม เพื่อต่อสู้ปกป้องธรรมชาติและวัฒนธรรมชุมชน โดยให้ความสำคัญในการปกป้องระบบนิเวศธรรมชาติ

จากการศึกษาพบว่าแนวคิดมานุษยวิทยา ในแขนงที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะปรากฏแนวคิดว่าด้วยมานุษยวิทยาหลากหลายชื่อด้วยกัน และแต่ละแนวคิดก็จะมี ความสลับซับซ้อนที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็น มานุษยวิทยานิเวศหรือนิเวศวัฒนธรรมในทางมานุษยวิทยา นิเวศวัฒนธรรมของขบวนการชุมชน ก็ดี จะไม่ได้มองสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนทัศน์ทางวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีพลวัต ให้ความสำคัญกับโลกทัศน์ คุณค่า ความรู้ และให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตของแต่ละสังคมวัฒนธรรมด้วย ดังนั้น ศาสตร์ของมานุษยวิทยา จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมนุษย์เพื่อมีจุดมุ่งหมายที่จะรู้จักมนุษย์ เพื่อทำความเข้าใจมนุษย์ และวิถีความเป็นอยู่เพื่อรักษาสมดุลระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อม

2.2.3 แนวคิดระบบพหุลักษณะทางกฎหมาย (Legal Pluralism)

พหุลักษณะทางกฎหมายมีแนวความคิดพื้นฐานที่ขัดกับแนวคิดแบบศูนย์กลางนิยมทางกฎหมาย (concept of legal centralism) โดยสิ้นเชิง โดยแนวคิดแบบศูนย์กลางนิยมทาง

⁵¹ ดร.กฤษฎา บุญชัย, "นิเวศวัฒนธรรม จากมานุษยวิทยานิเวศสู่ขบวนการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมไทย."

กฎหมายนี้ถือเป็นแนวความคิดที่อธิบายว่ากฎหมายคือสิ่งที่เป็นของรัฐ เป็นรูปแบบเดียวสำหรับทุกคน กีดกันกฎหมายอื่นๆ และถูกบังคับใช้โดยองค์กรของรัฐที่เป็นระบบเดียว (law is and should be the law of the state, uniform for all persons, exclusive of all other law, and administered by a single set of state institutions)⁵² และเป็นแนวคิดที่มองว่ากฎหมายเกิดจากอำนาจอันชอบธรรมเพียงแหล่งเดียว เกิดจากจุดศูนย์กลางแห่งอำนาจของรัฐและเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนรัฐ (legal centralism) ซึ่งหากพิจารณาตามแนวความคิดดังกล่าวแล้ว รัฐจึงเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในระบบของกฎหมาย เป็นผู้มีอำนาจตั้งกฎเกณฑ์และเป็นผู้มีอำนาจใช้บังคับ องค์กรอื่นไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับต่อกันได้ หรือหากจะมีกฎเกณฑ์ ข้อกำหนดที่ใช้บังคับร่วมกันแต่มีได้ออกโดยรัฐ สิ่งนั้นก็จะมีได้ถือเป็นกฎหมายที่แท้จริง เช่น จารีตประเพณี ข้อกำหนดทางศาสนา กฎเกณฑ์ของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแนวความคิดการพิจารณาความเป็นกฎหมายในลักษณะนี้ เป็นอิทธิพลมาจากปรัชญากฎหมายแบบบฏฐานนิยม (Legal Positivism) ซึ่งถือว่าสิ่งที่จะจัดว่าเป็นกฎหมายได้ก็เป็นเฉพาะแต่กฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐเท่านั้น กฎเกณฑ์ประเภทอื่นแม้จะมีผลผูกพันให้ประชาชนปฏิบัติตามแต่ก็ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายในความหมายที่แท้จริง

การพิจารณาสถานะของกฎหมายในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นจึงมีอิทธิพลต่อการทำความเข้าใจกฎหมายในกระแสความคิดหลักทางด้านนิติศาสตร์เป็นอย่างมาก เนื่องจากการปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมในฐานะนักกฎหมาย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องการแยกแยะระหว่างกฎหมายที่แท้จริงกับข้อกำหนดอื่นๆ ออกจากกันเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดข้อจำกัดต่อการศึกษาลึกลงไปถึงปรากฏการณ์ด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม เนื่องจากในทุกๆ สังคมมีกฎเกณฑ์อื่นนอกจากกฎหมายของรัฐดำรงอยู่และมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ คำอธิบายว่ากฎหมายของรัฐเท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่แท้จริงจึงเป็นเพียงคำยืนยันในเชิงอุดมคติ เป็นการมองข้าม หรือลดทอนความมีอยู่ของวัฒนธรรม ความเชื่อของประชาชน⁵³ ดังนั้น การมุ่งทำความเข้าใจเฉพาะกฎหมายของรัฐก็อาจจะทำให้ไม่สามารถเข้าใจปรากฏการณ์ทางกฎหมายได้อย่างเพียงพอ

พหุลักษณะทางกฎหมาย (Legal Pluralism) จึงถือเป็นแนวความคิดที่จะนำไปสู่การเรียนรู้ และเข้าถึงปรากฏการณ์ทางกฎหมาย แนวความคิดนี้ถูกใช้ในการศึกษากฎหมายทางสังคมศาสตร์ (social scientific study of law) โดยอยู่ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานที่ว่า สังคมที่แท้จริงในปัจจุบันถูกพัฒนาขึ้นมาจากการรวมกลุ่มกันของสังคมย่อยๆ แต่ละสังคม เมื่อตั้งข้อสันนิษฐานเช่นนี้

⁵² John Griffiths, "What is Legal Pluralism," 24 *Journal of Legal Pluralism*. p.3 อ้างถึงใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล, "พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)," วารสารนิติสังคมศาสตร์ (2548). หน้า 21.

⁵³ ณัฐดนัย นาจันทร์, "ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายกับทฤษฎีด้วยรัฐและสัญญาประชาคม." หน้า 50

แล้ว จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะมีกฎหมายใช้บังคับเป็นหนึ่งเดียวกันและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แนวคิดพหุลักษณะทางกฎหมายนั้นจะให้ความสำคัญกับระบบกฎหมายที่ดำรงอยู่ในสังคม อันหมายถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่และได้รับการปฏิบัติตามโดยสมาชิกในชุมชน การพิจารณากฎหมายผ่านกรอบความคิดแบบพหุลักษณะทางกฎหมายจึงเป็นการขยายกรอบการวิเคราะห์ให้กฎหมายมีลักษณะกว้างขวางขึ้น กว่าการตีความแบบปฏิฐานนิยม (Legal Positivism) และถือเป็นการยอมรับว่าภายในรัฐของตนนั้นมีชุดกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการปกครองที่มากกว่าหนึ่งชุด ซึ่งจะได้ศึกษาแนวการปกครองที่ใช้กฎหมายมากกว่าหนึ่งชุดในการบริหารสังคม ต่อไปนี้⁵⁴

แนวความคิดพหุลักษณะทางกฎหมาย (Legal Pluralism) ยังอาจไม่สามารถเข้าใจได้ในประเทศที่มีระบบกฎหมายเชิงเดี่ยว (mono-legal system) ซึ่งมีเพียงกฎเกณฑ์ของรัฐเท่านั้นที่ถือเป็นกฎหมาย แนวความคิดแบบพหุลักษณะทางกฎหมาย (Legal Pluralism) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในเอเชียและแอฟริกาเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมาย 2 ชุด หรือมากกว่านั้น โดยแบรี ฮุกเกอร์ (Barry Hooker) ได้ให้ความหมายของ Legal Pluralism ไว้ว่า "สถานการณ์ที่มีปฏิสัมพันธ์ของชุดกฎหมาย 2 ชุดหรือมากกว่าเกิดขึ้น" (the situation in which two or more laws interact) ทั้งนี้ กฎหมายที่ถูกใช้บังคับนอกเหนือจากกฎหมายของรัฐอาจหมายถึงจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียมของชนพื้นเมือง ศาสนา เป็นต้น

ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละประเภทนั้น ถ้ากฎหมายทั้งหมดได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายของรัฐ ก็จะมีการใช้กฎหมายที่แตกต่างกันสำหรับกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะ เป็นเหตุผลทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา ภูมิภาค ฯลฯ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่ซับซ้อนว่าเมื่อใดที่จะใช้กฎหมายของรัฐหรือเมื่อใดจะใช้กฎข้อบังคับอื่น และจะใช้บังคับกับบุคคลกลุ่มใดได้บ้าง บุคคลจะสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้บังคับกับตนได้หรือไม่ หรือในกรณีที่กฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่ได้ได้รับการยอมรับจากระบบกฎหมายของรัฐก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้ว่ากฎหมายของรัฐที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัตินั้น มีสภาพขัดแย้งหรือสอดคล้องกับกฎเกณฑ์เดิมซึ่งดำรงอยู่ในสังคมอันมีมาแต่ช้านาน เช่น กฎหมายของรัฐที่ตราขึ้นโดยนิติบัญญัติอาจไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่น หรือขัดต่อศาสนา ความเชื่อของชุมชน กรณีเช่นนี้อาจทำให้กฎหมายของรัฐที่ได้ประกาศใช้ไม่มีประสิทธิภาพในการเป็นเครื่องมือกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมได้

จุดเริ่มต้นของพหุลักษณะทางกฎหมาย เริ่มต้นในศตวรรษที่ 20 ในประเทศแถบเอเชียและแอฟริกา เป็นผลมาจากการพัฒนาระบบกฎหมายโดยการข้ามพรมแดนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งกระบวนการนี้เริ่มต้นในศตวรรษที่ 17 ด้วยการขยายตัวของระบบกฎหมาย ทั้งระบบ

⁵⁴ M.B. Hooker, "Legal Pluralism: An Introduction to Colonial and Neo Colonial Laws " *Oxford: Clarendon Press* (1975). p.6 อ้างถึงใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล, "พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)." หน้า 23.

ประมวลกฎหมาย (Civil Law) และระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ไปยังนอกทวีปยุโรป และมีอิทธิพลอย่างมากในศตวรรษที่ 19 และ 20 ในยุคสมัยของลัทธิอาณานิคม กฎหมายของตะวันตกได้มีผลกระทบต่อศาสนา ความเชื่อ และกฎเกณฑ์จำนวนมากที่ไม่ได้ปรากฏในรูปลายลักษณ์อักษร⁵⁵

แบร์รี ฮุกเกอร์ ได้ศึกษาดินแดนในเอเชียและแอฟริกาที่ได้ถูกยึดเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสที่แม้จะมีการนำเขาระบบกฎหมายของตะวันตกเข้าไปปรับใช้ในพื้นที่ดังกล่าว แต่ระบบกฎหมายแบบใหม่ก็ไม่อาจเข้าไปแทนระบบกฎหมายของท้องถิ่นได้ทั้งหมด ระบบกฎหมายใหม่ได้ถูกใช้ควบคู่ไปกับกฎหมายจารีตประเพณีและกฎหมายศาสนา เช่น ในประเทศอินโดนีเซียที่ตกเป็นดินแดนอาณานิคมของเนเธอร์แลนด์ก็ได้รับเอากฎหมายดัตช์เข้ามาบังคับใช้ แต่พัฒนาการระบบกฎหมายของอินโดนีเซียในภายหลังก็ได้ยอมรับระบบพหุลักษณะทางกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งในกระบวนการนำเข้ามาของกฎหมายของตะวันตกส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้อำนาจบังคับในฐานะของประเทศเจ้าอาณานิคมต่อดินแดนที่ยึดครองได้ แต่ในหลายประเทศการนำเข้ามาของกฎหมายตะวันตกก็เกิดขึ้นโดยที่ประเทศต่างๆ เหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตกเป็นดินแดนอาณานิคม เช่น ไทย ตุรกี⁵⁶ โดยลักษณะของพหุลักษณะทางกฎหมายนั้นถูกตีความให้ขยายไปไกลกว่าสังคมที่ตกเป็นอาณานิคมเมืองขึ้นหรือถูกรวมเข้ากับรัฐอื่น แต่ได้ขยายไปถึงสังคมทุกภาคส่วนที่จำเป็นที่จะต้องใช้หลักเกณฑ์อันมีลักษณะเฉพาะในการขับเคลื่อนสังคมนั้นๆ เช่น ภาคธุรกิจหรือภาคอุตสาหกรรมของรัฐ

แต่เนื่องจากหลักการของกฎหมายจากตะวันตกมีระบบวิธีคิดที่แตกต่าง จึงไม่อาจผสมผสานเข้ากับกฎหมายท้องถิ่นได้ง่าย จึงไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับกฎหมายท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายศาสนา ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายภายในหลายชุด ดังนั้นแม้จะเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐ แต่ก็อาจไม่ได้รับการปฏิบัติตาม หากประชาชนเห็นว่าการดังกล่าวขัดแย้งอย่างรุนแรงกับกฎเกณฑ์ที่ตนเองยึดถืออยู่ในขณะนั้น แม้จะปราศจากอำนาจรัฐ เพียงแค่จารีตประเพณี ก็ได้รับการยึดถือปฏิบัติตาม เช่น กฎหมายครอบครัวหรือกฎหมายที่มีพื้นฐานจากความเชื่อทางศาสนา ดังกฎหมายอิสลาม เป็นต้น

ระบบกฎหมายภายในรัฐ ก็มีความแตกต่างกัน และกฎหมายจารีตประเพณีก็มีได้มีลักษณะเดียวกันในทุกชุมชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในรัฐหลายแห่งที่พยายามสร้างระบบกฎหมายที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน เนื่องจากเห็นว่าการสร้างชาติต้องมีระบบกฎหมายเดียวที่เป็นทางการ เช่น แอฟริกา อย่างไรก็ดี แอฟริกาก็ยังต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการรักษากฎเกณฑ์เฉพาะของท้องถิ่นตนไว้

⁵⁵ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism),” วารสารนิติสังคมศาสตร์, 1 (2548): 25.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

การดำเนินอยู่ของกฎหมายหลายชุดภายใต้รัฐใดรัฐหนึ่ง เพียงรัฐเดียว เรียกว่า ระบบพหุนิยมทางกฎหมาย” (Legal Pluralism) หรือที่ในบทนี้จะเรียกว่า พหุลักษณะทางกฎหมาย ได้นำไปสู่รูปแบบทางกฎหมายที่แตกต่างกัน 2 รูปแบบ⁵⁷ กล่าวคือ

1) ระบบกฎหมายนั้นจะยอมรับชุดกฎหมายหนึ่งหรือมากกว่า ไว้เป็นข้อบังคับภายในของรัฐ เช่น ในแอฟริกาหลายประเทศได้ใช้กฎหมายจารีตประเพณีกับชาวแอฟริกัน ส่วนชาวยุโรปก็จะใช้กฎหมายที่ได้นำเข้ามาใช้บังคับ การเลือกกฎหมายที่ได้นำเข้ามาใช้กับบุคคลในแอฟริกาจึงต้องขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นเป็นใคร การใช้กฎหมายที่แตกต่างกันได้รับการยอมรับเอาไว้ในกฎหมายของรัฐให้สามารถกระทำได้ รูปแบบของระบบนี้ถูกเรียกว่า พหุนิยมทางกฎหมายโดยรัฐ (State law Pluralism)

2) ระบบกฎหมายของรัฐกับกฎเกณฑ์ชุดอื่นๆ ต่างดำรงอยู่โดยไม่มี ความเกี่ยวข้องกันโดยตรง ระบบกฎหมายของรัฐไม่ได้รับรองให้กฎเกณฑ์อื่นมีผลบังคับใช้ได้โดยนิตินัย เช่น การใช้คำสั่งของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในการทำสงครามกับรัฐ รูปแบบนี้เรียกว่า พหุนิยมทางกฎหมายเชิงลึก (Deep Legal Pluralism)

ดังนั้น ระบบพหุลักษณะทางกฎหมายจึงเปรียบเป็นการยอมรับแนวคิดที่ว่าในรัฐหนึ่งไม่อาจประกอบไปด้วยกฎหมายเพียงแค่หนึ่งระบบ โดยเฉพาะกับรัฐที่เกิดจากการรวมดินแดนย่อยๆ หลายดินแดนเข้าไว้ด้วยกัน โดยที่แต่ละรัฐย่อมมีลักษณะเฉพาะตัวเกิดขึ้นโดยลำพัง ไม่มีความเกี่ยวข้องต่อกัน ทำให้กฎหมายระบบเดียวไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ความเชื่อที่แตกต่างกัน สามารถมีกฎหมายบังคับหลายฉบับได้ โดยอาจแบ่งตามท้องที่ พื้นที่ กล่าวคือ อาจมีกฎหมายที่บังคับได้มากกว่าหนึ่ง โดยหมายรวมถึงกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ด้วยไม่เฉพาะแต่บทบังคับที่มีสภาพเป็นกฎหมายเท่านั้น เช่น กฎเกณฑ์ของชุมชน จารีตประเพณีที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา หลักความเชื่อท้องถิ่น กฎหมายศาสนา

ระบบพหุลักษณะทางกฎหมายสามารถแบ่งชุดกฎหมายภายในระบบกฎหมายของรัฐได้ 3 ประเภท⁵⁸ คือ

1) กฎหมายจากการนิติบัญญัติ หมายถึง กฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยผ่านขั้นตอนและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งจะมื่อองค์กรและขั้นตอนกำหนดไว้ชัดเจนต่อการบัญญัติกฎหมายอันใดอันหนึ่งขึ้นมาบังคับใช้ กฎหมายเกิดจากความชอบธรรมเพียงแหล่งเดียว มองว่า

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

จุดศูนย์? กลางอำนาจเป็นของรัฐ กฎหมายคือจุดศูนย์กลางแห่งการขับเคลื่อนรัฐ (Legal Centralism)

59

แนวความคิดพหุลักษณะทางกฎหมายจะมีผลกระทบอย่างมากต่อประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเชิงเดี่ยว (mono-legal system) เนื่องจากในประเทศนั้นจะมีกฎหมายของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎเกณฑ์ตามกฎหมายที่ใช้กำหนดความสัมพันธ์ของบุคคล โดยใช้บังคับกับคนทุกกลุ่ม ทุกเชื้อชาติ วัฒนธรรม และเป็นมาตรฐานหลักบังคับใช้กับประชาชนระบบกฎหมายเชิงเดี่ยว มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่เกิดขึ้นบนดินแดนที่เคยตกเป็นอาณานิคม จะประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม ทำให้ต้องารมีเพียงกฎหมายเดียวที่ใช้บังคับกับคนทุกคน

แต่สำหรับแนวความคิดพหุลักษณะทางกฎหมายแล้ว ระบบกฎหมายของรัฐไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่เป็นหนึ่งเดียวสำหรับทั่วทั้งดินแดนของรัฐ นอกจากกฎหมายของรัฐก็ยังมีกรยอมรับถึงกฎเกณฑ์ประเภทอื่น เช่น กฎหมายจารีตประเพณี กฎของศาสนา ดังนี้

2) กฎหมายจารีตประเพณี เป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับกายอมรับโดยชุมชนมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งมักจะเกิดจากการปฏิบัติติดต่อกันมาจนเป็นที่รับรู้ภายในชุมชนหรือสังคมนั้นๆ กฎหมายจารีตประเพณีมักจะไม่ได้ปรากฏในรูปของการเขียนบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรหากเป็นรูปแบบของการบอกเล่าสืบทอดมาในปัจจุบันกฎหมายจารีตประเพณีในหลายเรื่องมีบทบาทน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตประเพณีที่ขัดแย้งหรือตงไปจากกฎหมายของรัฐ ซึ่งสามารถบังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากการมีอำนาจบังคับเป็นเครื่องมือ

3) กฎหมายศาสนา เป็นกฎเกณฑ์ที่มาจากบัญญัติของศาสนาในการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตของผู้เลื่อมใสศรัทธาต่อศาสนาที่ตนเองนับถือ

แนวความคิดนี้ ได้เสนอว่าในการพิจารณาถึงกฎหมายไม่ควรจำกัดไว้เฉพาะบทบัญญัติที่เป็นของรัฐ แต่ควรรวมถึงกฎเกณฑ์ประเภทอื่นๆ เช่น จารีตประเพณี ข้อบัญญัติทางศาสนา กฎเกณฑ์ของชุมชน ทำให้กฎหมายมิใช่มีลักษณะเป็นข้อบังคับจากผู้ปกครองที่ใช้บังคับแก่ประชาชนในลักษณะบนลงล่าง (Top-down) แต่การจะยอมรับจารีตประเพณีให้เป็นเสมือนหนึ่งกฎเกณฑ์นั้น ก็จำเป็นต้องตีความว่าต้องเป็นจารีตประเพณีของกลุ่มใดที่จะยอมรับให้มีสถานะเป็นกฎหมายได้บ้าง ต้องมีการสืบทอดปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันนานเท่าใด การยอมรับจารีตประเพณีควรมีการจำกัดขอบเขตไว้ในบางเรื่องหรือว่าอนุญาตให้มีผลใช้บังคับในทุกๆ ด้าน เป็นต้น

⁵⁹ ณัฐดนัย นาจันทร์, "ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายกับทฤษฎีด้วยรัฐและสัญญาประชาคม."

ในปัจจุบันหลายประเทศได้ยอมรับกฎเกณฑ์อื่นๆ ให้มีผลบังคับใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว มรดก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ขณะที่กฎหมายของรัฐยังคงมีผลใช้บังคับในเรื่องความผิดทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่รุนแรง เช่น การฆ่าคนตาย การจะยอมรับแนวความคิดพหุลักษณะทางกฎหมาย จึงมีความสลับซับซ้อนในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ประเภทต่างๆ ที่จะดำรงอยู่ร่วมกันในลักษณะเช่นใด การยอมรับกฎเกณฑ์อื่นตามแนวความคิดพหุลักษณะทางกฎหมาย อาจนำไปสู่ปัญหาด้านศีลธรรมหรือบรรทัดฐานทางสังคมได้ เช่น จารีตประเพณี อาจมีข้อกำหนดที่ขัดต่อมาตรฐานและความรู้สึกของผู้คนในสังคมปัจจุบัน ดังการทำสูทกับเด็กผู้หญิงของบางเผ่าในประเทศแถบแอฟริกา การแต่งงานระหว่างเด็ก (child marriage) ในประเทศอินเดีย ซึ่งจารีตประเพณีเป็นกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นและดำรงอยู่ในแต่ละสังคม กฎเกณฑ์เหล่านี้จึงตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของสังคมแต่ละแห่งเท่านั้น ซึ่งจารีตประเพณีหนึ่งก็ไม่สามารถใช้บังคับกับอีกที่หนึ่งได้ และหากสังคมใดมีลักษณะของสังคมปีศาจไทย (หรือสังคมที่ชายเป็นใหญ่) กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ก็อาจดำเนินไปโดยไม่สนใจต่อสภาพหรือสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเพศหญิง⁶⁰

ซึ่งต่อมากฎหมายศาสนาเป็นเหตุให้แนวคิดระบบพหุลักษณะทางกฎหมาย เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย เช่น กฎหมายครอบครัวและมรดกสำหรับศาสนาอิสลามที่บังคับในภาคใต้ของไทย กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบรรพอันก็ยังคงใช้บังคับทั่วทั้งรัฐไทย เว้นแต่บรรพว่าด้วยครอบครัวและมรดกที่ 4 จังหวัดภาคใต้ของไทย ได้แก่ ปัตตานี นราธิวาส สตูล และยะลา มีกฎหมายที่เกิดจากศาสนาอิสลามมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดระบบพหุลักษณะทางกฎหมาย คือ มีสภาพบังคับใช้กับเฉพาะพื้นที่ เฉพาะความเชื่อและศาสนา เป็นการบังคับใช้กฎหมายอีกฉบับหนึ่งซ้อนกับกฎหมายหลักของรัฐ

อย่างไรก็ดี ระบบกฎหมายและแนวคิดของนักกฎหมายไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลแนวคิดปฏิฐานนิยม คือ ยอมรับเฉพาะกฎหมายหลักของรัฐ ทำให้ไม่มีการให้ความสำคัญแนวคิดพหุลักษณะทางกฎหมาย โดยมีข้อจำกัดที่ว่าระบบกฎหมายของไทยยังไม่มีชัดเจนและยังไม่เปิดกว้างเพียงพอที่จะยอมรับการจัดการกฎหมายเชิงซ้อน โดยเฉพาะการยอมรับความชอบธรรมของระบบกฎหมายที่เรียกว่าความหลากหลายและความซับซ้อนของระบบกฎหมาย⁶¹

⁶⁰ สมชาย ปริชาศิลป์กุล, "พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)." หน้า 31-32.

⁶¹ อานันท์ กาญจนพันธุ์, "ฐานทรัพยากรในฐานะทุนชีวิตกับการจัดการแบบมีส่วนร่วมในฐานทรัพยากร..ทุนชีวิตของสังคมไทย," (2546). หน้า 82.

2.3 ปรัชญาและหลักการทางสิ่งแวดล้อม

2.3.1 ทฤษฎีปรัชญาสีเขียว (Green Philosophy)⁶²

คำว่า "ปรัชญา" ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า "วิชาว่าด้วยหลักแห่งความรู้และความจริง" (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, 714) หากพิจารณาตามรูปศัพท์ "ปรัชญา" ในภาษาไทย เป็นการผสมคำในภาษาสันสกฤต 2 คำ คือ ปร กับ ชญา เมื่อรวมกันแล้ว "ปรัชญา" หมายถึง ความรู้อันประเสริฐหรือความรู้ที่เห็นแจ้ง ส่วนในภาษาอังกฤษ "ปรัชญา" คือ Philosophy มาจากการผสมคำ 2 คำในภาษากรีก คือ Philo แปลว่า ความรู้ กับ Sophia แปลว่า ความรัก เมื่อรวมกันแล้ว Philosophy จึงหมายถึง การรักในความรู้หรือ การรักที่จะแสวงหาความรู้และพยายามที่จะชวนชวยเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว "ปรัชญา" ในโลกตะวันออก จึงหมายถึง ความรู้แท้ที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งแตกต่างจาก "ปรัชญา" ในความหมายของโลกตะวันตก ที่หมายถึงการพยายามเพื่อที่จะได้มาซึ่งความรู้ โลกตะวันตกจึงให้ความสำคัญกับวิธีการในการได้ความรู้มากกว่าตัวความรู้

เมื่อกล่าวถึงปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม บางคนใช้คำว่า "ปรัชญาสิ่งแวดล้อม (Environmental Philosophy)" บางคนใช้คำว่า "ปรัชญาสีเขียว (Green Philosophy)" แต่ไม่ว่าจะใช้คำใดความหมายที่เหมือนกันก็คือ การนำเอาปรัชญากับนิเวศวิทยามารวมกันเพื่อชี้ว่า สถานะตามธรรมชาติของมนุษย์ก็คือการเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ที่ไม่สามารถแยกออกจากธรรมชาติได้ และมนุษย์ก็มีโซ่ศูนย์กลางของธรรมชาติ แต่เป็นหนึ่งในระบบนิเวศที่ไหลเวียนกันอยู่ในระบบธรรมชาติ โดยรวม ซึ่งปรัชญาสีเขียวเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ เช่น การให้คุณค่าแก่สิ่งแวดล้อม การพิจารณาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมต่ออนาคตชน (Future Generation) ภาย

ทฤษฎีปรัชญาสีเขียว (Green Philosophy) เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน โดยมีเสาหลักของปรัชญาทั้งหมด 4 เสาหลัก ได้แก่

- 1) ระบบนิเวศหรือนิเวศวิทยา (Ecology) คือการใช้องค์ความรู้จากนิเวศวิทยาและสกัดปรัชญาความคิดจากการทำงานของระบบนิเวศตามธรรมชาติมาใช้เป็นอุดมการณ์ในการทำงาน และให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการพึ่งพาอาศัยกันของสรรพสิ่งทั้งปวง (Interdependence) และการทำงานของระบบธรรมชาติ ที่มีความเชื่อมโยงสลับซับซ้อนอย่างเป็นองค์รวมและมีบูรณาการ ดังนั้น หากระบบธรรมชาติถูกรบกวนจนไม่เหลือสภาพสมดุล ระบบนิเวศก็จะเกิดความเสียหายและผู้ที่ต้องพึ่งพาระบบนิเวศซึ่งก็คือมนุษย์เองก็จะเดือดร้อนไปด้วย เช่น วัฏจักร

⁶² คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, "เอกสารคำสอนวิชาทฤษฎีสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงแก้ไข ปีการศึกษา 2559," คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์. หน้า 12-15.

การทำงานของธรรมชาติกับนโยบายรีไซเคิล ความสัมพันธ์ในแนวราบของสรรพสิ่งกับนโยบายความเท่าเทียมและเป็นธรรม ข้อจำกัดของธรรมชาติที่ปรับตัวเองสู่ภาวะสมดุลได้ในระดับหนึ่งกับนโยบายในทรัพยากรที่ไม่อาจหมุนเวียนมาใช้ใหม่ ความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นเงื่อนไขแห่งความสมดุลของระบบนิเวศกับนโยบายการยอมรับพหุสังคม เป็นต้น

2) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) หรือความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) คือ ขบวนการทางสังคมอื่นที่เป็นพันธมิตร ซึ่งได้แก่ ขบวนการสังคมนิยม และขบวนการสตรีนิยม แต่ขบวนการสีเขียวมีขอบเขตเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและความเป็นธรรมทางสังคมที่กว้างขวางกว่า โดยขยายไปถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและความเป็นธรรมทางสังคมระหว่างคนรุ่นปัจจุบัน (Present Generation) กับคนรุ่นอนาคต (Future Generation) ด้วย นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะขยายความเรื่องนี้ไปถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ทั้งนี้ ขบวนการสีเขียวเห็นว่า ความเป็นธรรมทางสังคม มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศอย่างยิ่ง กล่าวคือ หากปราศจากความเป็นธรรมทางสังคม ย่อมไม่มีความเป็นธรรมทางนิเวศ ในทางกลับกัน หากปราศจากความเป็นธรรมทางนิเวศ ย่อมไม่อาจบรรลุความเป็นธรรมทางสังคม

3) ประชาธิปไตยรากหญ้า (Grassroots Democracy) หรือประชาธิปไตยระดับฐานราก ขบวนการสีเขียวนำหลักการที่ว่า ทุกสิ่งที่เป็นหน่วยย่อยในระบบนิเวศ ล้วนมีความสำคัญเท่าเทียมกันไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันมาใช้กับสังคมมนุษย์ ทำให้ขบวนการสีเขียวไม่เห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างเชิงอำนาจ ที่ให้การตัดสินใจอยู่ที่ศูนย์กลางหรือส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางมีความสำคัญมากที่สุดหรือมีอำนาจสูงสุด ในทางตรงกันข้าม ขบวนการสีเขียวให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจอย่างเข้มข้นและจริงจัง โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ เป็นการให้ความสำคัญแก่ทุกหน่วยย่อย ซึ่งล้วนมีคุณค่าต่อระบบใหญ่ตั้งนั้น อำนาจในการตัดสินใจจึงต้องกระจายให้กับแต่ละหน่วยย่อยในระดับฐานรากอย่างเท่าเทียม ไม่ใช่ไปรวมศูนย์หรือผูกขาดโดยส่วนกลาง เช่น การนำประชาธิปไตยรากหญ้า มาปรับใช้กับวิธีการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของขบวนการสีเขียว การออกแบบโครงสร้างองค์กรต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรทางการเมืองนอกสภาและองค์กรทางการเมืองในสภา ในลักษณะของเครือข่ายใยแมงมุม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relations) โดยอยู่ในรูปของคณะกรรมการและคณะทำงานระดับต่างๆ แทนที่จะเป็นลักษณะแบบปิรามิดที่มีความลาดหล่นเป็นลำดับขั้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical Relations)

4) การไม่ใช้ความรุนแรง (Non-violence) หรือสันติวิธี (Peaceful Means) ได้รับความอิทธิพลมาจากขบวนการสันติภาพนิยม โดยขบวนการสีเขียวแยกความรุนแรงในสังคมออกเป็นสองด้านคือ ความรุนแรงเชิงกายภาพ (Physical Violence) ซึ่งเป็นความรุนแรงที่เป็นรูปธรรมสามารถมองเห็นการกระทำได้อย่างชัดเจน และเป็นการกระทำที่แสดงออกโดยรัฐ จากการใช้อำนาจรวมศูนย์

และผูกขาด นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในรูปแบบต่างๆ กับความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) เป็นความรุนแรงที่ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม แต่ซ่อนอยู่ในระบบคุณค่า กลไกทางสังคม ระบบ ระเบียบ มายาคติ หรือความเชื่อบางอย่างในสังคมนั้นๆ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่อง สิทธิ บทบาท และหน้าที่ นำไปสู่ความไม่ยุติธรรม

ทั้ง 4 เสาหลักของทฤษฎีปรัชญาสีเขียว (Green Philosophy) นี้ ขบวนการสีเขียว มองว่าเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนอุดมการณ์สีเขียวให้มีประสิทธิภาพในสังคม และเป็นไปเพื่อ รักษาคุณค่า คุณภาพสิ่งแวดล้อมสู่รุ่นอนาคต (Future Generation) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ ปรัชญาสีเขียว โดยทฤษฎีปรัชญาสีเขียว มีความเกี่ยวข้องกับ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice)⁶³ กับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยตรง กล่าวคือ มีประเด็นที่เชื่อมโยงกันระหว่างคนรุ่นเดียวกันและระหว่างคนต่างรุ่น โดยมีข้อตกลงร่วมกัน ในการทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นทำให้มีความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ความยุติธรรมระหว่างรุ่น⁶⁴ หมายถึง ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมระหว่างคน ต่างรุ่นกันใช้สภาพแวดล้อมที่จะต้องไม่ใช้มากเกินไปโดยคนรุ่นใดรุ่นหนึ่ง จนถึงจุดที่ไม่เหลือ สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพไว้ให้คนรุ่นอนาคต (Future Generations) ได้ใช้แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐาน ที่สำคัญในการสร้างนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental policy) และกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law)

ความยุติธรรมภายในรุ่น หมายถึง ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในการใช้ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องมีการแบ่งปันปันส่วนที่เป็นธรรม และยังหมายรวมถึงการพัฒนาที่จะต้องไม่ทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติเรานั้นด้วย

2.3.2 ปฏิญญาแห่งเมืองริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development of 1992)

การประชุมนานาชาติสุดยอดผู้นำโลกที่กรุงริโอเดอจาเนโรว่าด้วยการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา(Rio World Summit on the Environment and Development 1992) ซึ่งได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในหลายๆ ประเด็นรวมถึงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ของชุมชน ชนพื้นเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และได้มีการรับรอง สถานะของชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ ไว้ด้วย แต่ยังไม่ใช่การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ เป็น เพียงการให้ตระหนักถึง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมผ่านการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมี

⁶³ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, "ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม," (2560). หน้า 7.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

สิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นเงื่อนไขในการมีชีวิตที่ดีของมนุษย์ที่ต้องสอดคล้องกับธรรมชาติ⁶⁵ ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมนั้น ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนชุมชน (Empowering Communities) ให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากร ในรูปของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการทั้งหมด 27 ข้อ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้⁶⁶

หลักการข้อ 1 บทบาทของมนุษย์ (The Role of humans) มนุษย์มีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ

หลักการข้อ 2 อธิปไตยของรัฐ (State Sovereignty) รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนตามนโยบายการด้านพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง

หลักการข้อ 3 สิทธิในการพัฒนา (Right to Development) สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในองค์กรนั้น เพื่อให้เกิดความสมดุลและเจริญอย่างเท่าเทียมกันทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต

หลักการข้อ 4 การปกป้องสิ่งแวดล้อมในกระบวนการพัฒนา (Environmental Protection in Development Process) เพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการบูรณาการให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา และไม่สามารถจะแยกเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมออกจากกันได้

หลักการข้อ 5 การขจัดความยากจน (Eradication of Poverty) เนื่องจากความยากจนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นรัฐและประชาชนทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินงานเพื่อขจัดความยากจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานในการดำรงชีวิตและเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในโลกให้ดีขึ้น

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน," รายงานการศึกษาวิจัยฉบับย่อเพื่อการเผยแพร่สู่สาธารณะ หน้า 7

⁶⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, เอกสารใช้ประกอบการบรรยายในวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

หลักการข้อ 9 การสร้างศักยภาพเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Capacity Building for Sustainable Development) รัฐทั้งหลายควรจะต้องร่วมมือกันในการเสริมสร้างขีดความสามารถภายในรัฐสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการเพิ่มความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์ โดยการแลกเปลี่ยนความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตลอดจนส่งเสริมการพัฒนา การดัดแปลง การกระจาย และการถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมทั้งเทคโนโลยีใหม่และเทคโนโลยีสร้างสรรค์ โดยรัฐต้องจัดให้มีการกระจายความรู้อย่างทั่วถึง เท่าเทียมกัน

หลักการข้อ 10 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด ได้แก่ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกๆระดับ ในระดับชาตินั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา และจะต้องมีโอกาสนำเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐทั้งหลายจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง และจะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ ถือเป็นหนึ่งในหลักการมาภิบาลสิ่งแวดล้อมด้วย

หลักการข้อ 20 ผู้หญิงมีบทบาทสำคัญ (Women have a Vital Role) สตรีมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของ สตรีจึงจำเป็นต่อการบรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการข้อ 22 ชนพื้นเมืองมีบทบาทสำคัญ (Indigenous Peoples have a Vital Role) ชนพื้นเมืองและชุมชนของเขา รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น อื่นๆ มีบทบาทสำคัญในการจัดการและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เพราะกลุ่มคนเหล่านี้มีความรู้และมีแนวปฏิบัติสืบทอดกันมา รัฐทั้งหลายควรจะต้องยอมรับ และให้การสนับสนุนอย่างเหมาะสมต่อเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และประโยชน์ของพวกเขา รวมทั้งทำให้เขามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการข้อ 27 การร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน (Cooperation between State and People) รัฐและประชาชนทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันโดยสุจริตและด้วยความมุ่งมั่นของการเป็นหุ้นส่วนในการกระทำตามหลักการในปฏิญญา และในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

เมื่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ไร้พรมแดน ความร่วมมือจากทุกฝ่าย และทุกประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้

2.3.2.1 ชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ (Local Communities)

เนื่องจากใน Rio Declaration on Environment and Development ข้อ 22 มิได้ให้คำจำกัดความของชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ (Local Communities) ไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายตามแนวทางนักสังคมวิทยา กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่น หมายถึง ถิ่นฐานอันเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ที่มีความเกี่ยวพันกับสภาพทางภูมิศาสตร์และระบบความสัมพันธ์ในสังคมซึ่งอิงอาศัยความเอื้ออาทร ความผูกพันและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อให้มีชีวิตที่ดีร่วมกันระหว่างคนในชุมชน หรืออาจกล่าวได้ว่า ชุมชนท้องถิ่น คือ การรวมกลุ่มของกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ไม่ใช่เพียงแต่ในด้านของพื้นที่ที่อาศัยอยู่ร่วมกันเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีความสัมพันธ์ทางสังคมและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันด้วย มีการอาศัยและพึ่งพากันและกัน และมีระบบการจัดการตนเอง โดยอาศัยกระบวนการที่มีการมีส่วนร่วม เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมทางสังคมภายในชุมชนนั้นๆ และมีหน่วยจิตวิทยาวัฒนธรรมอันเป็นคุณค่าที่บ่งบอกถึงความเป็นตัวตน (Identity) ของชุมชนโดยเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ สิทธิ และอำนาจในการจัดการ⁶⁷

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ที่ไม่ใช่ชนพื้นเมือง ที่มีความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง มักจะสืบทอดกันมานานหลายชั่วอายุคน แต่หมายถึง ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นที่มีความผูกพันกับที่ดิน สภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่ตนอยู่อาศัยอยู่

จากการพิจารณาภาคทฤษฎีแล้ว จะพบว่ามีการยอมรับโดยรับรองบทบาทของชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ ขึ้นมา มีหลักการพื้นฐานของการทำกิจกรรมที่ตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจถึงความผูกพันกับที่ดิน สภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่ตนอยู่อาศัยของชุมชนท้องถิ่น อันเป็นความผูกพันในทางประวัติศาสตร์ที่มีการใช้ความเชื่อ และวัฒนธรรมท้องถิ่นในการใช้และจัดการทรัพยากร อีกทั้งการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงการรับรองสิทธิที่กลุ่มชุมชนดังกล่าวจะสามารถใช้ได้อย่างเต็มที่ตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยไม่มีอุปสรรคหรือข้อกีดกันใดๆ เป็นการใช้สิทธิอย่างสอดคล้องตามความสัมพันธ์ของธรรมชาติและมนุษย์ โดยมีแนวทางตามวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมา

การประชุม Rio มีมาอย่างต่อเนื่อง สืบเนื่องต่อมาจากปฏิญญาสตอกโฮล์ม ประเด็นหลักของ ปฏิญญา Rio คือ เรื่องแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) อย่างไรก็ตาม ปฏิญญา Rio ถือเป็นตราสาร Soft Law ซึ่งไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐในการต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ Soft Law ก็มีผลในฐานะที่เป็นตัวสะท้อนแนวคิด เป็นข้อเสนอแนะให้รัฐ พึงตระหนักและปรับใช้ ตลอดจนสร้างความตระหนักร่วมกันในการเชื่อมโยงระหว่างคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และคุณภาพในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อันเป็นพื้นฐานที่จะนำมาสู่พัฒนาการทาง

⁶⁷ Gary Alan Fine, "The Sociology of the Local: Action and its Publics," *Sociological Theory* Vol. 28, No. 4 (December 2010). pp. 355-356.

สิทธิมนุษยชนเข้ากับบริบททางสิ่งแวดล้อม และสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองหรือจัดการสิ่งแวดล้อมได้ในหลายกรณี⁶⁸

2.3.3 การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)⁶⁹

คือ แนวทางการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความต้องการของคนรุ่นหลัง (Brundtland Report, 1987) การจะบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ความครอบคลุมทางสังคม (social inclusion) และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environmental protection) ซึ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงทฤษฎีทางสังคมและระบบภูมิเวศน์มาเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อสร้างกฎ กติกาโดยอิงหลักการทางสังคมและระบบภูมิเวศน์นั้น ถือเป็นหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environmental protection) ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญ และอาจทำให้บรรลุเป้าหมายหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ เช่น การส่งเสริมให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยกลุ่มผู้ใช้ (User Group) ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างอนุรักษ์และรักษา เมื่อมีหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว จึงต้องการตัวชี้วัด จึงจำเป็นต้องมีเป้าหมายมาเพื่อเป็นตัวชี้วัด ดังนี้

เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

1) ขจัดความยากจน (NO POVERTY) เพื่อที่จะขจัดความยากจนในทุกๆรูปแบบ ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงในการเข้าถึงทรัพยากรและการบริการขั้นพื้นฐาน รวมถึงช่วยเหลือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งและภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ

2) ขจัดความหิวโหย (Zero Hunger) เพื่อยุติความหิวโหย และบรรลุความมั่นคงทางอาหาร ส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ได้เห็นสัดส่วนของประชากรที่ขาดแคลนอาหารลดลงเกือบครึ่งหนึ่ง ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากที่เคยได้รับความทุกข์จากความอดอยากและความหิวโหย ซึ่งในขณะนี้ ประเทศเหล่านั้นสามารถให้ความช่วยเหลือทางโภชนาการแก่ผู้ด้อยโอกาสได้เป็นจำนวนมาก มีความคืบหน้าอย่างมากในเรื่องการกำจัดความหิวโดยในภาคกลาง

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน." หน้า 13

⁶⁹ แหล่งที่มา: <https://www.un.or.th/globalgoals/th/global-goals/zero-hunger/>. [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 มิถุนายน 2563.

และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อเมริกา และประเทศกลุ่มแคริบเบียน เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) มุ่งมั่นที่จะขจัดความหิวโหยและความอดอยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและผู้ด้อยโอกาสจำนวนมาก เป้าหมายนี้ยังเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืน การปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่และกำลังการผลิตของเกษตรกรรายย่อย ที่ช่วยให้เข้าถึงแหล่งที่ดินทำกิน เทคโนโลยีและการตลาดอย่างเท่าเทียม

3) มีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Good health and well-being) ลดอัตราการตาย มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และจัดให้มีการเข้าถึงยาและวัคซีนอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพสำหรับทุกคน

4) การศึกษาที่เท่าเทียม (Quality Education) เพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกคนจะมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ ตลอดชีวิต และไม่มีค่าใช้จ่าย นำไปสู่ผลลัพธ์ทางการเรียนที่มีประสิทธิผล และสร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนเข้าถึงการพัฒนา การดูแลและการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพ ภายในปี 2573

5) ความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality) สร้างความเสมอภาคระหว่างเพศและให้อำนาจของผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน ยุติการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบที่มีต่อผู้หญิงและเด็กหญิงในทุกที่ ขจัดความรุนแรงทุกรูปแบบที่มีต่อผู้หญิงและเด็กหญิง รวมถึงการค้ามนุษย์ สร้างหลักประกันว่าผู้หญิงจะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิผลและมีโอกาสที่เท่าเทียมในการเป็นผู้นำในทุกระดับของการตัดสินใจในทางการเมือง เศรษฐกิจ และภาคสาธารณะ

6) การจัดการน้ำและสุขาภิบาล (Clean Water and Sanitation) สร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคนและมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน เพื่อให้ทุกคนเข้าถึงสุขอนามัยที่พอเพียงและเป็นธรรม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในทุกภาคส่วน และสร้างหลักประกันว่าจะมีการใช้น้ำและจัดหาน้ำที่ยั่งยืน ปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำ รวมถึงภูเขา ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ แม่น้ำ ชั้นหินอุ้มน้ำ และทะเลสาบ ภายในปี 2563

7) พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ (Affordable and Clean Energy) สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ ในราคาที่ซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน

8) การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Good job and Economic Growth) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน พัฒนาความมีประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรของโลกในการบริโภคและการผลิต

9) อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน (Industry, Innovation and Infrastructure) สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริม การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริม นวัตกรรม

10) ลดความเหลื่อมล้ำ (Reduced Inequality) ส่งเสริมด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองให้กับทุกกลุ่มคน เพื่อลดความไม่เสมอภาคทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยไม่แบ่งแยกอายุ เพศ ความผิดปกติทางร่างกาย เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ พร้อมทั้งงดเว้นกฎหมาย หรือ นโยบายที่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมและลดการเลือกปฏิบัติ

11) เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความ ครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิทัศน์ และยั่งยืน เสริมความพยายามที่จะปกป้องและคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลก

12) แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน (Responsible Consumption and Production) สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิต ที่ยั่งยืน ลดขยะเศษอาหารของโลก

13) การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Action) ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น เสริมภูมิทัศน์ด้านและขีดความสามารถในการปรับตัวต่ออันตราย และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศในทุกประเทศ บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใน นโยบาย ยุทธศาสตร์ และการวางแผนระดับชาติ

14) การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล (Life Below Water) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและ ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

15) การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก (Life On Land) สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ระบบนิเวศบนบกและในน้ำจัดในแผ่นดินรวมทั้งบริการทางระบบนิเวศอย่างยั่งยืน เฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ ภูเขาและเขตแห้งแล้ง โดยเป็นไปตามข้อบังคับภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศภายในปี 2563 การผลิตการสร้างแรงงานเป็นการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่ เช่น การปลูกพืชเชิงเดี่ยวก็เป็นการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้สารฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้า และในปัจจุบันนี้เราจะเห็นความเสื่อมโทรมของที่ดินแบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และการสูญเสียที่ดินทำกิน 30-35 ครั้ง ภัยแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายก็ยังคงเพิ่มขึ้นในแต่ละปีส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ยากจนทั่วโลก เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก อาทิ ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่กึ่งแห้งแล้ง และภูเขา ส่งเสริมการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและแก้ไขการตัดไม้ทำลายป่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยบรรเทาผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ควรต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อที่จะลดการ

สูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรม

16) สันติสุขสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก (Peace and Justice Strong Institutions) ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการ พัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิผล รับผิดชอบและครอบคลุม ในทุกระดับ ลดความรุนแรงทุกรูปแบบและอัตราการตาย ยุติการข่มเหง การใช้หาประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง การค้ามนุษย์

17) การร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Partnerships for the Goals) เสริมความเข้มแข็งให้แก่งlobalการค้าเงินงานและฟื้นฟู สภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน การเงิน เสริมความแข็งแกร่งของการระดมทรัพยากรภายในประเทศ โดยรวมถึงการสนับสนุนระหว่างประเทศไปยังประเทศกำลังพัฒนา เพื่อพัฒนาขีดความสามารถภายในประเทศ และเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา (North-South) และความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (South-South) โดยการสนับสนุนแผนระดับชาติ เพื่อการบรรลุเป้าหมายทั้ง 16 ข้อให้สำเร็จ โดยการร่วมมือทั้งระหว่างชุมชนและระหว่างประเทศ มีการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และแบ่งปันทรัพยากรมากกว่าจะเป็นการแข่งขันและแย่งชิงกัน

ซึ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน นั้นนอกจากจะทำให้เกิดความยุติธรรมระหว่างรุ่นสู่รุ่นแล้ว ยังเป็นตัวช่วยให้ เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) บรรลุผลได้ด้วย ได้แก่

1) จัดความยากจน เนื่องจากการใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งสร้างอาหารและรายได้ เช่น ชุมชนสามารถใช้สอยประโยชน์จากการหาของป่าและทำไม้เพื่อสร้างรายได้

2) จัดความหิวโหย เมื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างถูกต้อง ใช้อย่างอนุรักษ์ และบำรุงรักษา ถือเป็น การสร้างความมั่นคงทางอาหารไปในตัวด้วย เนื่องจากระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์จะมีความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งจะจัดได้ทั้งความยากจนและความหิวโหย ลดการขาดแคลนทางอาหารได้

3) มีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี สภาพแวดล้อมที่ดี ย่อมเกิดจากทรัพยากรธรรมชาติที่ดี อากาศที่ดี น้ำที่ดี ป่าไม้ที่ดี การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จึงสามารถช่วยให้เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) บรรลุผลได้เช่นกัน

4) ความเท่าเทียมทางเพศ เนื่องจากสตรีอาจเป็นผู้ถ่ายทอดความเชื่อ วัฒนธรรมที่สืบต่อกันจากรุ่นสู่รุ่นได้อย่างละเอียดและถี่ถ้วน ส่งผลให้การจัดการนั้นเป็นไปอย่างยั่งยืน รวมถึงการสนับสนุนให้คนรุ่นใหม่ หรือเด็ก เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรในเขตชุมชนของตนด้วย ดังนั้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนจึงช่วยส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศได้อีกด้วย

5) ลดความเหลื่อมล้ำ การขจัดความยากจน การขจัดความหิวโหย และการลดความเท่าเทียมทางเพศ เป็นส่วนหนึ่งของการลดการเหลื่อมล้ำ

6) การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก

นอกจากนี้การจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนยังปรากฏอยู่ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน Sustainable Development Goals ด้วยใน เป้าหมายที่ 15 ชีวิตบนพื้นแผ่นดิน (LIFE ON LAND) ปกป้อง ป่าชุมชน และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ⁷⁰ มีเป้าหมายย่อยที่ครอบคลุมประเด็นหลายประเด็น อาทิ⁷¹

ด้านระบบนิเวศบนบกและป่าไม้ การอนุรักษ์ ป่าชุมชน ระบบนิเวศบนบกและในน้ำจืดในแผ่นดินและการใช้บริการทางระบบนิเวศนั้นอย่างยั่งยืน ด้านทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ ระบบนิเวศบนบกป่าไม้ และน้ำจืด (15.b) การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ (15.c)

โดยมีเป้าหมายย่อยภายใต้ เป้าหมายที่ 15 ดังนี้

เป้าหมายย่อย 15.1 สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ระบบนิเวศบนบกและแหล่งน้ำจืดในแผ่นดิน รวมทั้งบริการทางระบบนิเวศอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ ภูเขาและพื้นที่แห้งแล้ง โดยเป็นไปตามข้อบังคับภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศภายในปี พ.ศ. 2563

เป้าหมายย่อย 15.2 ส่งเสริมการดำเนินการด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทุกประเภทอย่างยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า ป่าชุมชนที่เสื่อมโทรม และเพิ่มการปลูกป่าและฟื้นฟูป่าทั่วโลกอย่างจริงจัง ภายในปี พ.ศ. 2563

เป้าหมายย่อย 15.4 สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ระบบนิเวศภูเขาและความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศเหล่านั้น เพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถของระบบนิเวศในการสร้างผลประโยชน์อันสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2573

เป้าหมายย่อย 15.c เพิ่มพูนการสนับสนุนในระดับโลกแก่ความพยายามที่จะต่อสู้กับการล่า การเคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์คุ้มครอง รวมถึงโดยการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่น

การคงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติจึงถือเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ นอกจากจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

⁷⁰ Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss

⁷¹ SDG Move Team , <https://www.sdgmove.com/2016/10/07/goal-15-life-on-land/>.

ข้างต้นแล้ว ยังช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ ลดมลภาวะ และลดภัยพิบัติทางธรรมชาติลงได้ ซึ่งการบัญญัติรับรองให้ประชาชนมีสิทธิจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเอง ด้วยตนเอง จะทำให้ประชาชนและชุมชนเกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในชุมชน จึงถูกใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในชุมชนเท่านั้น มิได้ใช้อย่างฟุ่มเฟือย อันจะสอดคล้องกับหลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนด้วย ซึ่งจะได้ศึกษาในหัวข้อถัดไป

2.4 แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4.1 ความหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในมิติของทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์ "ทรัพยากร" (Resource) คือ บรรดาสิ่งต่างๆ ที่ถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยการผลิตเพื่อผลิต "สินค้า" (Goods) และ "บริการ" (Service) อันประกอบด้วย ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ (Land and Natural Resources) แรงงาน (Labor) ทุน (Capita) และผู้ประกอบการ (Entrepreneur) โดยในทฤษฎีฉบับนี้จะกล่าวถึงทรัพยากรประเภท ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก

ทรัพยากรประเภทที่ดินและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ประกอบด้วย ที่ดินและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น โดยมีผลตอบแทนปัจจัยการผลิตเรียกว่า ค่าเช่า อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่จะต้องศึกษาต่อไป คือ ทรัพยากรประเภทนี้ ซึ่งอาจเรียกโดยรวมว่า “ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เมื่อนำไปเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าจะเป็นสินค้าในลักษณะใด เหตุผลเนื่องจากลักษณะของทรัพยากร (และสินค้า) ที่แตกต่างกันย่อมส่งผลให้ระบบสถาบันที่ควบคุมการจัดสรรทรัพยากร (และสินค้า) เหล่านั้นควรมีลักษณะที่แตกต่างกันด้วย⁷²

2.4.2 สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

Oran R. Young⁷³ กล่าวว่า ทรัพยากรธรรมชาติมีคุณลักษณะพิเศษที่ต่างไปจากผลประโยชน์หรือคุณค่าอื่นๆ คือ เป็นผลผลิตจากกระบวนการทางธรรมชาติที่มนุษย์มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย แต่มนุษย์ได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น โดยสามารถแบ่งคุณค่าทางทรัพยากรธรรมชาติ ได้ 2 ลักษณะ คือ

⁷² เบญจพณ เอกะสิงห์, “โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากร บทสำรวจสถานการณ์ความรู้,” พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและนโยบาย (กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543), หน้า 166 อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, “ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” หน้า 76-77.

⁷³ Oran R. Young, Resource Regimes: Natural Resources and Social Institutions, อ้างถึงใน สุภาวดี แก้วประดับ, “สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: จากจารีตปฏิบัติสู่การปฏิรูปการเมืองไทย” (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546). หน้า 23-25.

1) คุณค่าทางเศรษฐกิจ ในยุคเริ่มต้น มองว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เพียงพอและเหลือเฟือเมื่อเทียบกับความต้องการของมนุษย์ จึงมีแนวโน้มที่จะได้เห็นทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าเสรี หรือทรัพย์สินส่วนร่วมตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ การเสรีนั้นทำให้ต่อมาทรัพยากรธรรมชาติมีสถานะเป็นทรัพยากรที่หายาก และไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากการใช้ประโยชน์อย่างเสรี คุณค่าของทรัพยากรในลักษณะแรกจึงเรียกได้ว่าเป็นคุณค่าทางเครื่องมือ หรือคุณค่าทางอรรถประโยชน์ ซึ่งเกิดจากการประเมินคุณค่าทางสวัสดิการของมนุษย์

2) คุณค่าตามธรรมชาติ หรือคุณค่าเชิงหน้าที่ คือ คุณค่าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหน้าที่ในทางนิเวศวิทยาและความงามตามธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างจากคุณค่าหรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่ง

ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นประโยชน์หรือคุณค่าอย่างหนึ่งของสังคม สิทธิจึงเป็นสิ่งสำคัญในการรับรองการได้มาหรือการเข้าถึงประโยชน์หรือคุณค่าทางกระบวนการแบ่งสรรหรือจัดการผลประโยชน์ดังกล่าวของคนในสังคม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังถือเป็นการสร้างโครงสร้างของสิทธิและกฎเกณฑ์ซึ่งมีความแตกต่างกันไปทั้งคุณลักษณะและเนื้อหา

Young ชี้ว่า สิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights) เป็นสิทธิประเภทที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวข้องกับระบอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือการได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่สามารถเป็นเจ้าของได้ โดยสิทธิในทรัพย์สินจะเป็นเสมือนหลักประกันในการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน และการป้องกันมิให้ผู้อื่นมาคุกคาม

นอกจากนี้ young ยังได้กล่าวถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ (Use Rights) หรือการได้มาซึ่งการเข้าถึงประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติหนึ่งๆ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐให้การยอมรับเป็นการได้ใช้ประโยชน์ที่ปราศจากความเป็นเจ้าของ บางครั้งสิทธิในรูปแบบนี้ยอมรับขนบธรรมเนียมประเพณีของกลุ่มคนทางสังคมหนึ่งๆ ดังกรณีของสิทธิในการยังชีพของชนพื้นเมือง เช่น สิทธิในการทำประมงในพื้นที่ที่กำหนดไว้ หรืออีกทางหนึ่งอาจหมายถึงการสร้างพันธะสัญญาในรูปแบบของการอนุญาต หรือการให้เข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นคงอยู่ได้แม้ปราศจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ สิทธิในการใช้ประโยชน์นี้อาจวางอยู่บนฐานของจารีตประเพณี หรือการจัดการเชิงสัญญาทางกฎหมายก็ได้

สิทธิในการใช้สอยประโยชน์จึงเป็นสิทธิลักษณะหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย

จากกรณีของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มักถูกนำเสนอพร้อมกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นทรัพย์สินร่วมกัน ซึ่งการจัดการทรัพยากรถือเป็นเรื่องที่สำค้ำคัญของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการของมนุษย์นั้นไม่จำกัด ประกอบกับปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แนวคิด

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงได้ถูกนำเสนอขึ้น โดย Garrett Hardin ในชื่อว่า “The Tragedy of The Commons” ที่มีแนวคิดที่ว่า การใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปโดยปราศจากกระบวนการจัดการ และแนวปฏิบัติที่ดีในการควบคุมความประพฤติของผู้ใช้ทรัพยากร จะส่งผลให้สามารถลดความเสื่อมโทรมจากการใช้ทรัพยากรอย่างเห็นแก่ตัวของมนุษย์ได้

2.4.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติถือว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องให้ความร่วมมือ และการลดความเห็นแก่ตัวของคนบางกลุ่มบางเหล่าลง จะช่วยให้การดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น วิธีการที่จะนำมาจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีดังต่อไปนี้⁷⁴

1) จัดตั้งชมรมหรือสมาคมเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในปัจจุบันมีกลุ่มคนที่ให้ความสนใจเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเริ่มมีจำนวนมากขึ้นซึ่งประกอบด้วยชาวบ้าน นิสิต นักศึกษา และนักเรียน โดยส่วนใหญ่ จะจัดตั้งเป็นชมรมเช่น ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ชมรมการอนุรักษ์ป่าไม้ของชาวบ้านในเขตอำเภอปรางค์กู่ จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น ในบางแห่งจะจัดตั้งเป็นสมาคม เช่น สมาคมนักนิคมไพร หรือมูลนิธิ เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ และการอนุรักษ์ธรรมชาติหรือกองทุนสัตว์ป่า เป็นต้น หน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนเหล่านี้ จะมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ การดำเนินงานเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น สมาชิกของชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของนักศึกษาวิทยาลัยครูฉะเชิงเทรา ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เพื่อทำการปลูกป่าในบริเวณที่รกร้างว่างเปล่าหลายแห่งในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น การตั้งชมรม มูลนิธิและสมาคมเพื่อการอนุรักษ์ของภาคเอกชนทั่วไป สมาชิกหรืออาสาสมัครเหล่านี้จะช่วยรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลไม่ทั่วถึง

2) ออกกฎหมายควบคุม กฎหมายนับว่าเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ ถ้าหากผู้รับผิดชอบนำกฎหมายเหล่านั้นมาปฏิบัติอย่างจริงจัง และครบถ้วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีหลายฉบับ เช่น กฎหมายก่อตั้งอุทยานแห่งชาติ กฎหมายควบคุมและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายควบคุมการทำเหมืองแร่ และกฎหมายรักษาความสะอาดบ้านเมือง เป็นต้น

3) การให้การศึกษาแก่ประชาชน การจัดการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้กับประชาชนทั่วไปอาจจะกระทำได้ในระบบ และนอกระบบ สำหรับการศึกษานอกระบบอาจจะทำในรูปของการประชาสัมพันธ์ที่ออกมาเป็นเอกสาร แผ่นพับ แผ่นภูมิ

⁷⁴ คณอง พิลุน, "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น," (2562). หน้า 43-44.

และรูปภาพต่างๆ นอกจากนี้ อาจจะทำ การประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์ทั้งรายปักษ์และรายวัน วิทยุและโทรทัศน์ได้อีกด้วย ส่วนการจัดการศึกษาในระบบนั้น โดยการสอดแทรกวิชาการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติไว้ในทุกระดับ ตั้งแต่ชั้นประถมไปจนถึงระดับอุดมศึกษา ซึ่งถ้าหากมีความรู้และ เข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง การจัดการจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการคุ้มครองและดูแลรักษาได้ดี ยิ่งขึ้น

4) การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบมา การดำเนินการเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด จะสร้างกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น และยังทำ หน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอความร่วมมือกับประชากรในท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือใน เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ เพื่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติต่อไป เช่น กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมทรัพยากรธรณี และสำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ เป็นต้น

อีกทั้ง ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560- 2564 ยังให้หลักเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่สำคัญ 10 หลักการ ดังนี้

1) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักการที่ ให้ ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศอย่างมีดุลยภาพ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่ง จะต้องเกื้อกูลและไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อกัน โดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีการพัฒนาอย่างมี คุณภาพและแข่งขันได้ ต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้อง สงวน และรักษาไว้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนานโดยมีการใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัด มี ประสิทธิภาพสูงสุดและไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2) การบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) เป็นหลักการ ที่คำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงระบบหรือองค์รวม (Holistic Approach) เพื่อการดำรงอยู่ของระบบนิเวศ อย่างสมดุล และตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีการบูรณาการด้านการจัดการที่ดิน น้ำ และ สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นให้เกิดความสมดุล ทั้งการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การ ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

3) การระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการจัดการเชิงรุก ที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า โดยสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะ เกิดขึ้น และคำนึงถึงกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือ สิ่งแวดล้อม

4) ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) เป็นหลักการของการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผู้ก่อมลพิษหรือผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม

5) ผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle: BPP) เป็นหลักการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม โดยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ให้บริการด้านระบบนิเวศทั้งที่อยู่ต้นทางและปลายทาง และเสริมสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมระหว่างผู้ใช้ประโยชน์กับผู้เสียประโยชน์

6) ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ - เอกชน (Public - Private Partnership: PPP) เป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบ และควรนำมาใช้ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รวมทั้งเป็นหลักการการดำเนินโครงการแบบการบริการสาธารณะให้เกิดความสำเร็จรวมถึงเกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ

7) ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการการบริหารจัดการที่ดีที่ทุกหน่วยงานควรนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน ทั้งด้านศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ เพื่อส่งผลให้องค์กรมีความสร้างสรรค์ มีศักยภาพและประสิทธิภาพและทำให้บุคคลภายนอกศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กร โดยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มี 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

8) การขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เป็นหลักการเพิ่มขอบเขตความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอนการผลิต เพื่อให้ผู้ผลิตมีการปรับปรุงขั้นตอนการผลิตเพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น การรับคืนผลิตภัณฑ์ การรีไซเคิล การทำลายผลิตภัณฑ์เก่า และรณรงค์ให้ผู้ผลิตปรับปรุงและพัฒนาขั้นตอน กระบวนการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และให้ผลิตภัณฑ์มีอายุการใช้งานยาวนานขึ้นเพื่อลดขยะ

9) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource Decoupling / Resource Efficiency) เป็นหลักการลดอัตราการใช้ทรัพยากรต่อหน่วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเป็นการลดการใช้ปริมาณทรัพยากรในส่วนของวัสดุ พลังงานน้ำ และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เป็นไปในระดับปกติ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มผลิตภาพการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและลดปริมาณการเกิดมลพิษโดยรวมจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว

10) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นหลักการที่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ มีความเสมอภาค เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะ

แตกต่างกัน หรือมีความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมมากนักเพียงใดก็ตาม หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สิทธิในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

โดยการจัดการทรัพย์สินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ มีระบบการจัดการ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁷⁵

1) ระบบการจัดการทรัพย์สินโดยรัฐ (State Property Regime) ระบบการจัดการทรัพย์สินโดยรัฐ คือ ระบบที่ให้รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวมโดยตรง สิทธิที่รัฐไม่เพียงแต่เป็นผู้สร้างขึ้นมา แต่ยังมีสิทธิ์ยึดเอามาจากบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ คือรัฐมีสิทธิ์ที่จะใช้ประโยชน์หรือได้รับประโยชน์ และมีสิทธิ์กีดกันผู้อื่นนอกจากการเข้ามาใช้ประโยชน์จากกรรมสิทธิ์บางอย่างได้ ซึ่งในส่วนกรรมสิทธิ์รัฐจะมีความเกี่ยวข้องกับการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างยิ่ง โดยคนที่ได้ให้แนวคิดนี้ไว้คือ Garrett Hardin เจ้าของแนวคิด “โศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วม” (The Tragedy of the Commons) มีแนวคิดว่า หากปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐ หรือมีการมอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินนั้นให้กับเอกชน ผู้ใช้แต่ละคนจะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้มากที่สุด ทรัพยากรธรรมชาติจะถูกใช้จนหมดเนื่องจากไม่มีใครสนใจดูแลรักษา ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงหรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวโดย ให้รัฐทำหน้าที่กำกับ ควบคุม จัดการดูแล ทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือรัฐจะให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิในการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงผู้เดียว โดยผ่านการให้สัมปทานจากรัฐ

นอกจากนี้ ยังมี Aristotle หรือ Thomas Hobbs หรือนักวิชาการในช่วงทศวรรษที่ 1970-80 ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ หากมีคนจำนวนหนึ่งสามารถเข้าถึงทรัพยากรร่วมได้อย่างเสรี ปริมาณทรัพยากรที่ถูกใช้ประโยชน์จะมากเกินกว่าระดับที่เหมาะสมและนำไปสู่การสูญเสียของทรัพยากรนั้นๆ (Clark 1976,1980; Dasgupta and Heal 1979; Gordon 1954 อ้างอิงจาก Ostrom 1990)

ดังนั้น การจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ คือ การแทรกแซงและควบคุมจากภายนอก ผ่านกลไกอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) การดูแลควบคุมโดยตรงจากรัฐ หรือ 2) การให้สัมปทาน สำหรับวิธีการแรก การควบคุมโดยรัฐนั้นมาจากความเชื่อที่ว่า หากปล่อยให้ปัจเจกชนผู้ใช้

⁷⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 79-81.

ทรัพยากรทำการใช้ทรัพยากรโดยไม่มีควบคุม ทรัพยากรจะถูกใช้จนหมดสิ้น ฉะนั้น รัฐควรจะมีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกชนเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการทำผิดกฏกติกา อย่างไรก็ดี แนวคิดนี้อยู่บนฐานความเชื่อว่ารัฐมีข้อมูลสมบูรณ์และสามารถบังคับใช้กฏกติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากรัฐขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฏกติกา⁷⁶

2) ระบบการจัดการทรัพย์สินโดยเอกชน (Private Property Regime) ระบบที่ให้ปัจเจกบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้มีสิทธิในการจัดการทรัพยากร

ระบบการจัดการทรัพย์สินข้างต้นถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากลักษณะของสิทธิทำให้เกิดการกีดกันการใช้ประโยชน์ (Excludability) และการจ่ายโอนผลประโยชน์ (Transferability) ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบตลาดที่สมบูรณ์ และนำไปสู่การใช้ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้

ระบบการจัดการทรัพย์สินโดยเอกชน (Private Property Regime) เช่น การให้สัมปทาน คือ การที่รัฐแก้ปัญหาของทรัพยากรร่วมโดยการทำให้ทรัพยากรกลายเป็นสินค้าเอกชน โดยการมอบสิทธิให้แก่เอกชนได้จัดการรวมถึงให้ใช้ประโยชน์ เนื่องจากหากทรัพย์สินกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้ว จะเกิดการต้องการจัดการดูแลรักษาระบบทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ต่อไปอย่างยาวนาน การให้สัมปทานมีข้อดีตรงที่ตัดปัญหาของทรัพยากรร่วมไปได้ แต่ข้อเสียคือ หากธรรมชาติของทรัพยากรร่วมมีความไม่แน่นอนก็เป็นหน้าที่ของเอกชนที่จะต้องแข่งกับธรรมชาติแทน เช่น ฟุ้งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถูกแบ่งเป็นสองส่วนให้คนเลี้ยงสัตว์แต่ละคน แต่ฟุ้งเลี้ยงสัตว์นี้บางฤดูฟุ้งหนึ่งมีหญ้า ฟุ้งหนึ่งแห้งแล้งสลับกันไป ถ้าปีไหนรายได้อาจที่พื้นที่ของตนแห้งแล้งก็อาจขาดทุนจนไม่สามารถเลี้ยงสัตว์ได้อีก นอกจากนี้ ประสบการณ์จริงในประเทศต่างๆ ก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า การให้สัมปทาน หรือการดูแลโดยรัฐเอง ยังไม่ได้ช่วยให้การอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด⁷⁷

3) ระบบการจัดการทรัพย์สินร่วมกันโดยชุมชน (Common Property Regime) คือ ระบบที่ให้ชุมชน หรือกลุ่มคนมีสิทธิในการจัดสรรและดูแลทรัพยากรส่วนรวมร่วมกันได้ โดยมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการหรือปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น จารีตประเพณีหรืออาจเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ กล่าวคือ มีกฎหมายรองรับ โดยในระยะหลังกลุ่มคน

⁷⁶ ชล บุนนาค, "แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย." หน้า 17-20

⁷⁷ ชล บุนนาค, เรื่องเดียวกัน หน้า 22

โดยเฉพาะหรือชาวบ้านในท้องถิ่นซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานในการจัดสรรการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรส่วนรวม

สำหรับสถานะ open access ไม่ถือว่าเป็นระบบการจัดการประเภทใด ถือเป็น No Management กล่าวคือ ไม่มีการจัดการ ไม่มีการจัดการ ผู้ใดก็เข้ามาตัดวงใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้นได้อย่างเสรี มักมีลักษณะสำคัญคือ ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน เช่น บรรยากาศ น้ำในแม่น้ำลำคลอง ป่าไม้ ปลาในทะเล

โดยระบบการจัดการทรัพย์สินร่วมกันโดยชุมชน (Common Property Regime) เป็นระบบการจัดการทรัพย์สินที่มีงานศึกษาจำนวนมากเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรขนาดเล็กและขนาดกลางพบว่า ในหลายกรณี ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ Schlager (1994) อ้างอิงจาก Ostrom 2010) มากกว่าการจัดการโดยภาครัฐ โครงสร้างการจัดการทรัพยากรร่วมที่ออกกฎกติกาโดยกลุ่มผู้ใช้เอง มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่า ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 3

2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

2.5.1 ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

2.5.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่ม แสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติและร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่กิจการใดๆ ที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชนกลุ่มนั้นๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐและชุมชนร่วมกัน

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียอันเกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐจะดำเนินการได้มาร่วมกันโอกาสแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และให้ความคิดเห็นรวมถึงผลกระทบ เพื่อแสวงหาทางออกที่เหมาะสมซึ่งจำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย⁷⁸

ศราวดี ศรีศกุน (2551: 16) ได้กล่าวโดยสรุปของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การร่วมมือของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน และร่วมรับผิดชอบหรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

⁷⁸ กรมทรัพยากรน้ำ, "การมีส่วนร่วมของประชาชน," วารสารสาระสาร สอน (2557). หน้า 3.

สิงห์ ปานะชา (2555: 26) ได้สรุปความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ ร่วมกันกำหนดปัญหาและความต้องการของตนเอง อย่างแท้จริง เป็นการให้อำนาจให้กับประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากมาตรการต่างๆ ให้สามารถร่วมกันในการจัดการทรัพยากร และควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมภูมิปัญญาทักษะ แบ่งปันความรู้ ความสามารถระหว่างกัน ประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจึงจำเป็นต้องเป็นกลุ่มคนที่มี วัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน เพื่อให้วัตถุประสงค์นั้นบรรลุไปได้จากการมีส่วนร่วมนั่นเอง

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) นั้นมีผู้ให้เป็นจำนวนมากและมีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป แต่หากพิจารณาในความหมายอย่างกว้างจะพบว่า หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการและร่วมรับผลประโยชน์อันเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐหรือของสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเอง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือรัฐ ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่มากเพียงพอต่อประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรป่าชุมชน ของชุมชนด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติหรือเข้าไปควบคุมได้โดยตรง นอกจากนั้นกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของ ประชาชนถือเป็นรูปแบบหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง⁷⁹

William. Erwin (1976: 138) ให้ความหมายการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของ ประชาชนหมายถึงกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ความคิดสร้างสรรค์และความ ชำนาญของประชาชนแก้ไขปัญหาร่วมกัน การใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมและสนับสนุนผลการ ปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

United Nations (1975: 4) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ฐานะกระบวนการพัฒนาหมายถึงการให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนามาเป็นตัวนำ การพัฒนาและยังหมายถึงการเปลี่ยนแปลงซึ่งประชาชนจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการ พัฒนาและเป็นไปอย่างกระตือรือร้นและมีพลังในทุกขั้นตอน ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจกำหนด

⁷⁹ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (คณณนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย).

เป้าหมายจัดสรรทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมาย การจัดลำดับความสำคัญ การวางแผนและการปฏิบัติงานตามแผน และการให้ได้มาซึ่งความรู้ที่จะไปสู่พลังการพัฒนา⁸⁰

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักสากลที่มีความสำคัญและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน อีกทั้งยังปรากฏหลักการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) การที่ประชาชนทุกชนชั้นของสังคม ได้มีส่วนร่วมกับรัฐในระดับวางแผนจนถึงการดำเนินงานตามกิจกรรมต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในระดับประเทศ หรือผลกระทบในระดับชุมชนหลาย ๆ ชุมชน หรือแค่เฉพาะกลุ่มชุมชนใดชุมชนหนึ่งเพียงกลุ่มเดียวก็ได้ ซึ่งการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยการทำให้ออกมาอย่างแท้จริง ผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น ขั้นตอนการแสดงความคิดเห็น ขั้นตอนการออกแบบนโยบาย ขั้นตอนการตรวจสอบนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้จะได้อธิบายต่อไป ดังนั้นจึงสามารถสรุปสั้นๆ ได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนได้ร่วมรับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐหรือทำให้ประชาชนที่อาจต้องเสียผลประโยชน์ ได้รับผลกระทบน้อยลง

2.5.1.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸¹

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์หลายประการ ดังนี้

- 1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น เพราะมีโอกาสรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นที่หลากหลาย
- 2) การลดค่าใช้จ่าย ลดการสูญเสียเวลา และลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจส่งผลให้ช่วงเวลาการตัดสินใจใช้เวลานานขึ้น แต่เมื่อประชาชนมีความเข้าใจและได้ข้อมูลเพียงพอยอมรับการตัดสินใจ จะส่งผลให้การบริหารโครงการรวดเร็วขึ้น รวมทั้งประหยัดทรัพยากรมากขึ้น
- 3) การสร้างฉันทามติ เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคมีส่วนร่วม ย่อมทำให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐและนำมาสู่ความไว้วางใจสาธารณะ

⁸⁰ สิงห์ ปานะชา, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ชายแดนไทย - พม่า อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี." หน้า 26.

⁸¹ ดร.อรทัย ก๊กผล, "คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น," วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550). หน้า 26-28

4) ช่วยทำให้การวางแผนงานและโครงการไปปฏิบัติง่ายขึ้น กล่าวคือ การทำให้ประชาชนส่วนร่วมในขั้นตอนการออกแบบกฎระเบียบ หรือข้อบังคับ จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกยินยอมจะปฏิบัติตามได้

5) ลดการเผชิญหน้าระหว่างรัฐและประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบได้ จากการเปิดให้รับฟังความคิดเห็น และความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเองได้

6) ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน รับรู้ถึงสภาพปัญหา และสามารถแก้ไขได้ตรงจุด

7) การพัฒนาองค์ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ ถือว่าเป็นการให้ความรู้ต่อประชาชนและชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นการฝึกผู้นำชุมชนไปในตัว

8) ช่วยทำให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบมีความสนใจในเรื่องสาธารณะมากขึ้น การทำให้ประชาชนมีความสนใจในเรื่องเดียวกันถือเป็นการเพิ่มทุนทางสังคม เนื่องจากจะเกิดความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

จากความเห็นของนักวิชาการข้างต้น เพื่อให้การศึกษามีความสอดคล้องกับเรื่องที่วิจัย ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า ความสำคัญของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยทำให้การวางแผนงานและโครงการไปปฏิบัติง่ายขึ้น สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างชุมชนกับรัฐ มิได้ทำให้รู้สึกว่ารรัฐเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว แต่ให้ชุมชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของ ร่วมใช้และอนุรักษ์ผ่านนโยบายของผู้นำชุมชนนั้นๆ มิใช่ใช้นโยบายส่วนกลางของรัฐบังคับเพียงด้านเดียว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5.2 หลักการพื้นฐานของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน (หลัก 4 S)⁸²

1) Starting Early (การเริ่มต้นเร็ว) ต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก โดยให้ข้อมูลที่ครบครันแก่ประชาชน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแสดงความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเริ่มต้นนี้จะช่วยให้กลุ่มคนผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมกับบริบทสังคม และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ

2) Stakeholders (ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรมของรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม ควรจัดให้กลุ่มคนดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น รวมถึงให้มีอำนาจโต้แย้งและรัฐได้

⁸² กรมทรัพยากรน้ำ, "การมีส่วนร่วมของประชาชน." หน้า 4.

3) Sincerity (ความจริงใจ) รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เปิดเผย มีการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา และสามารถตรวจสอบได้ โดยต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ไขข้อสงสัยของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง

4) Suitability (วิธีการที่เหมาะสม) วิธีการจะพิจารณาจากประเภทและขนาดของกิจกรรม โดยอาจแตกต่างกันในลักษณะของพื้นที่ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เช่นแตกต่างในด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิต สังคมและความเป็นอยู่ และระดับความสนใจภายในชุมชนเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการ รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย

สำหรับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นั้นมีระดับขั้นของการมีส่วนร่วมหลายระดับ โดยอาศัยระดับบันไดของความร่วมมือ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.5.3 ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สามารถแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็น 6 ระดับ ได้แก่⁸³

ระดับที่หนึ่ง การให้ข้อมูล กล่าวคือ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ต่ำที่สุดและเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด ในการสื่อสารระหว่างประชาชนกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการ เพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการที่จะทำ แต่ในระดับนี้จะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบได้แสดงความคิดเห็น หรือเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจให้ข้อมูลได้โดยการแถลงข่าว จัดประกาศ จัดทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น ระดับการมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรู้เห็นในโครงการ

ระดับที่สอง การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน กล่าวคือ เป็นกระบวนการในระดับที่ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากยิ่งขึ้น รวมถึงประเด็นต่างๆ สำหรับการประเมินทั้งข้อดีและข้อเสียให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ เป็นต้น สำหรับระดับการร่วมแสดงความคิดเห็นนี้ จะมีลักษณะการติดต่อสื่อสารกันระหว่างรัฐกับประชาชน โดยประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมได้ มีสิทธิที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในโครงการต่างๆ ของรัฐได้

ระดับที่สาม การปรึกษาหารือ กล่าวคือ เปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกันระหว่างประชาชนกับผู้วางแผนโครงการ เช่นการจัดประชุม จัดเวทีเสวนา ทั้งนี้เพื่อประเมินความผลกระทบและวิธีการแก้ไขผลกระทบ โดยในระดับนี้จะเป็นระดับเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น

⁸³ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเลคเชอร์วิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อมชั้นสูง ภาคการศึกษาต้น ปีการศึกษาที่ 2562.

ระดับที่สี่ การวางแผนร่วมกัน กล่าวคือ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความชอบเขตกว้างขวางมากขึ้น โดยมีความรับผิดชอบร่วมในการวางแผนร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การจัดให้มีกลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดให้มีอนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และการจัดให้มีการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน สำหรับระดับการร่วมจัดการ (Co-management) เกิดขึ้นเนื่องจากเรื่องบางเรื่องที่รัฐไม่สามารถดำเนินการเองได้ จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้มีการร่วมจัดการโดยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ หรือผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในท้องถิ่นหรือในชุมชน เช่น การร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐกับประชาชน หรือการร่วมจัดการป่าชุมชนระหว่างรัฐกับชุมชน ซึ่งชุมชนถือเป็นองค์กรหน่วยย่อยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในพื้นที่ดีกว่ารัฐ

ระดับที่ห้า การร่วมปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมดำเนินโครงการ โดยเป็นขั้นตอนของการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือสามารถเรียกอีกอย่างได้ว่า รัฐและประชาชนร่วมกันออกกฎหมาย และร่วมกันตัดสินใจในเรื่องใหญ่ๆ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ระดับที่หก การควบคุมโดยประชาชน กล่าวคือ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับขั้นสูงสุดเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด ในระดับนี้ถือเป็นระดับที่ประชาชนร่วมตรวจสอบรัฐได้ เช่น การลงประชามติ การเข้าชื่อถอดถอน การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ การร้องเรียน เป็นต้น เนื่องจากประชาชนมีสิทธิร่วมตรวจสอบรัฐได้เช่นกัน มิใช่เพียงรัฐตรวจสอบกันเองเท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ. 2560

1) บุคคลและชุมชนมีสิทธิ ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารของรัฐ และสามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ เนื่องจากกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐได้ (มาตรา 41)

2) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน และมีสิทธิยื่นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการ หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนได้ (มาตรา 43)

3) การทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น (มาตรา 51)

4) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย (มาตรา 57)

5) ถ้าการดำเนินการนั้น อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม ของชุมชน รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน (มาตรา 58)

6) กรณีที่ไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้ โดยสะดวก (มาตรา 59)

ดังนั้น เมื่อได้ศึกษาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว สรุปได้ว่า เป็นหลักการที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้อยู่ในพื้นที่และมีความเชี่ยวชาญมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในด้านการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน ซึ่งนอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังมีแนวความคิดการกระจายอำนาจที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินการป่าชุมชน อันจะ

2.6 หลักการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Decentralization)

2.6.1 หลักการกระจายอำนาจ ในบริบททั่วไป

หมายถึง ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ที่มีความแตกต่างไปจาก ระบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจโดยสภาพและโดยลำดับชั้นของการปกครองจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยเป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจทางปกครองเท่านั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจในท้องถิ่นเอง จึงก่อให้เกิดผล คือ กรณีที่หนึ่ง เมื่อเป็นการกระจาย

อำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นๆ สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรณีที่สอง การกระจายอำนาจที่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ (la tutelle) ที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่เป็นจริงเป็นจัง การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น อาจจะมีผลตามมาว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิม ดังปรากฏตัวอย่างของไทยที่ยังคงเน้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่างๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระที่ควรจะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย การดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพาการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา⁸⁴

2.6.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ⁸⁵

1) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) มีทั้งหมด 2 ระดับ ดังนี้

(1) การโอนอำนาจในการปกครอง (Administrative Devolution) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนได้ ยังมีความเป็นอิสระในด้านทรัพยากรงบประมาณและทรัพยากรบุคคลเพื่อจัดทำกิจการต่างๆภายในชุมชนของตนได้อย่างอิสระ

(2) การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) คือการกระจายอำนาจขั้นสูงสุด ที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (federal system) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือท้องถิ่นๆหนึ่ง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถกำหนดชะตากรรมทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ สภา (assembly) ที่เป็นของชุมชน เพื่อร่วมกันออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในชุมชนได้

⁸⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย " (2561). หน้า 79.

⁸⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (คณณนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจ นั้น เป็นรูปแบบที่ให้อิสระในการบริหารงานของท้องถิ่น เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง ปกครองตนเองได้ รวมถึงเมื่อมีการโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ ย่อมหมายความว่าท้องถิ่นหรือชุมชนสามารถออกกฎกติกาเพื่อปกครองตนเองได้อีกด้วย การกระจายอำนาจขั้นสูงสุดนี้ จะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความหลากหลายตามประเพณีของแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ

2) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ ภารกิจหน้าที่ มากกว่าเรื่อง พื้นที่ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้หน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้อย่างอิสระ แต่หากพิจารณามาตรการทางกฎหมาย รัฐส่วนกลางยังมีอำนาจรวมอยู่ โดยการออกกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรลำดับรอง โดยใช้หลักการมอบอำนาจ

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานยังพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ โดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจะเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

ดังนั้น เมื่อศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 3 รูปแบบแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง ซึ่งจากการศึกษาการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้ เป็นการกระจายอำนาจขั้นต่ำที่สุด เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายยังคงอยู่ที่รัฐส่วนกลาง ในขณะที่การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจโดยให้สิทธิตัดสินใจและใช้หน้าที่ภายในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจอย่างอิสระ แต่อย่างไรก็ตามรัฐส่วนกลางยังมีอำนาจอยู่เหนือองค์กร

เหล่านั้น การกระจายอำนาจโดยโอนอำนาจ ถือเป็น การกระจายอำนาจชั้นสูงสุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อความจำเป็นและแก้ไขปัญหาภายในชุมชนของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการของตนเองได้ตามสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมิได้จำเป็นต้องมีรูปแบบและวิธีการเหมือนกันเสมอไป ดังนั้นการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเหมาะสมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด มีความหลากหลาย และมีปริมาณที่ไม่เท่ากันในแต่ละท้องถิ่น

2.6.3 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2560

- 1) ชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 43)
- 2) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย (มาตรา 57)
- 3) การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้น อาจมี ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วน ได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมา ประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาต ซึ่งบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 58)
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 250)

ทั้งนี้ อำนาจกำกับดูแล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่ อีกนัยหนึ่ง หมายถึง อำนาจที่

องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นในการให้องค์กรนั้นๆ ทำงานภายใต้กฎหมาย โดยสามารถดำเนินการได้ ดังนี้⁸⁶

1) อำนาจเหนือการกระทำ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางใช้กำกับดูแลการกระทำขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน ได้แก่ อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติการกระทำ อำนาจยับยั้งและเพิกถอนการกระทำ และอำนาจเข้ากระทำการแทน

ก. ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควบคุมการคิดริเริ่มขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน ทั้งนี้โดยกฎหมายบัญญัติบังคับให้องค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนที่ประสงค์จะกระทำการบางอย่าง ต้องเสนอโครงการให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติก่อน องค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนจึงจะกระทำการตามโครงการได้ มิฉะนั้นการกระทำนั้นๆจะไม่มีผลในทางกฎหมาย

ข. ยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรขององค์การส่วนกลาง ในอันที่จะควบคุมคำวินิจฉัยสั่งการต่างๆขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนที่ได้ออกและมีผลบังคับใช้แล้ว ว่าอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนหรือไม่ และหรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคำวินิจฉัยสั่งการเหล่านั้น อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน และหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขององค์กรขององค์การปกครองส่วนกลางก็จะสั่งให้มีการตรวจสอบและระงับการวินิจฉัยสั่งการนั้นๆจนกว่าการตรวจสอบจะแล้วเสร็จ และถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่า คำวินิจฉัยสั่งการเหล่านั้นอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ และหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรขององค์การปกครองส่วนกลาง ก็จะมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการเหล่านั้น

ค. อำนาจเข้ากระทำการแทน เป็นอำนาจที่กฎหมายให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง สามารถเข้าไปกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่องค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน เมื่อองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนละเลยไม่กระทำการ และการละเลยน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่บริการสาธารณะ ที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน

⁸⁶ สักกพล ภูมรินทร์. “ข้อพิจารณาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 ตอนที่ 1, หน้า 194-195.

2)อำนาจเหนือตัวบุคคล

อำนาจเหนือตัวบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ประเภท คือ องค์การอำนวยการ และองค์กรจัดการ

ก. องค์การอำนวยการ ประกอบด้วยหลายคนเป็นสมาชิก เช่น สภากองการบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เรียกว่าเป็น องค์กรกลุ่ม

ข. องค์กรจัดการ อาจเป็นองค์กรกลุ่มหรือองค์กรเดี่ยวก็ได้ เช่น คณะเทศมนตรี คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อาจกล่าวได้ว่าอำนาจที่กฎหมายให้องค์กรขององค์การปกครองส่วนกลาง ใช้กำกับดูแลตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรหรือสมาชิกขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน เป็นอำนาจควบคุมความประพฤติของบุคคลเหล่านี้ให้อยู่ในระเบียบวินัย อำนาจดังกล่าวประกอบด้วย อำนาจสั่งพักราชการ และอำนาจถอดถอนจากตำแหน่ง

จากการที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่กลับมีกลไกในการควบคุมกำกับในการบริหารจัดการป่าชุมชนและการกำหนดนโยบายที่มีการกำกับโดยรัฐส่วนกลาง บทกฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน และยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างครบถ้วน และยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ตรงกับความ ต้องการและความเท่าทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้เนื่องจากบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

บทที่ 3

การจัดการทรัพย์สินร่วมกันโดยชุมชน (Common Property Regime)

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีประสิทธิภาพจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงหรือส่วนที่ยังคงสมบูรณ์ดี แต่สามารถนำมาพัฒนาและใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญ ดังนี้ (ศศิณา ภาธา 2550: 321)⁸⁷

1) เพื่อเป็นหลักประกันว่าระบบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศยังคงสมดุล โดยมีชนิด สัดส่วนปริมาณและการแพร่กระจายของสิ่งมีชีวิตอย่างเหมาะสม

2) เพื่อให้การใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิต การบริโภคและการบริหาร หากมีการจัดการที่ดีจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้

3) สาธารณชนชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการอย่างทั่วถึง ทำให้เกิดความหลากหลายทั้งทางด้านความรู้ ความคิด และประสบการณ์จนกลายเป็นข้อสรุปที่มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ

4) เพื่อช่วยลดความรุนแรง ป้องกันความสูญเปล่า ป้องกันความเสียหายที่เกิดกับชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนผลกระทบด้านลบที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมคุณภาพชีวิตเสื่อมโทรม

การจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคงอยู่อย่างยั่งยืนได้ สำคัญคือการจัดการที่ดี โดยในส่วนนี้จะได้ศึกษาความหมายของทรัพยากรร่วม และลักษณะของทรัพยากรร่วม ดังนี้

3.1 ความหมายและลักษณะของทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources)

ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) คือ ทรัพยากรที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล โดยทั่วไปชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น ทะเล ชายหาดน้ำใต้ดิน ป่าชายเลน ภูเขา ป่าไม้ สัตว์ป่า

ทรัพยากรร่วม Common-pool resources เป็นทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นเองก็ได้ ซึ่งมีขนาดพอมีราคายืดถือเอาได้ และผู้ใช้ประโยชน์

⁸⁷ คชนอง พิณ, "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น." หน้า 37.

(appropriators) สามารถหวงกันผู้อื่นเข้าใช้หรือแสวงหาประโยชน์ได้ ประเด็นสำคัญคือ มีการจัดการดูแล รักษาแหล่งทรัพยากร (resource system) ร่วมกัน และแบ่งปันการหา (appropriate) ประโยชน์กัน สารอยู่ที่คำว่า “pool” ในความหมายของคำ คือ "การนำมากรวมกัน" เพราะฉะนั้น Common-pool resources จึงหมายถึงทรัพยากรหรือทรัพย์สินที่นำมากรวมกัน แต่จะมีเจ้าของ⁸⁸

ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) มีลักษณะเป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์อีกด้วย ได้แก่ สินค้าเอกชน (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public good) โดยสินค้าเอกชนคือสินค้าที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการคือเป็นสินค้าที่สามารถกีดกันได้ (Excludable) โดยต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค เนื่องจากการบริโภคของสินค้าแต่ละหน่วยจะทำให้สินค้าน้อยลงเรื่อยๆ ผู้บริโภคจึงต้องแข่งขันกันและแสดงความยินดีจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า ส่วนสินค้าสาธารณะมีลักษณะตรงกันข้ามกับสินค้าเอกชน กล่าวคือ ไม่สามารถกีดกันได้ (Non-excludable) และไม่จำเป็นต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Non-rivalrous) เนื่องจากสามารถบริโภคได้ฟรี เช่น สภาพแวดล้อมที่ดี สำหรับทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) ถือเป็นประเภทของสินค้าอีกประเภทหนึ่ง ที่มีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าเอกชน และมีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ กล่าวคือมีลักษณะกีดกันได้ยากเหมือนสินค้าสาธารณะ เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่มีขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามก็ยังต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภคหรือเก็บเกี่ยว ซึ่งจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลงเรื่อยๆ เช่น ทรัพยากรป่าไม้ เป็นทรัพยากรที่มีขนาดใหญ่ กีดกันการเข้าถึงได้ยาก อันเป็นลักษณะของสินค้าสาธารณะ แต่ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรที่หากมีผู้ใช้มากเกินไป และไม่มีแรงจูงใจที่จะรักษาหรือคงไว้ ทรัพยากรก็จะลดลงเรื่อยๆ ได้⁸⁹

ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resource: CPR) เป็นแนวคิด เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะประเภทใช้แล้วหมดไป แต่สามารถ สร้าง พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟูให้กลับมาคงเดิมหรือมีสภาพที่ดีกว่าเดิมได้ เช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำ

Garrett Hardin นักนิเวศวิทยาได้เสนอแนวคิดที่ในภาวะแวดล้อมที่แต่ละคนต่างแย่งชิงทรัพยากรกันแบบต่างคนต่างคิดนั้น การแข่งขันจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรโดยขาดประสิทธิภาพ โดยที่ทุกคนจะมองเห็นผลเสียในระยะยาวนี้ได้อย่างชัดเจน แต่ก็จะมีใครทำอะไรได้ ถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่มองด้านลบของการแข่งขัน ซึ่ง Hardin ตั้งชื่อมันว่า Tragedy of the

⁸⁸ ธรรมนิติ์ สุ่มันตกุล, "การจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources - CPRs) กับข้อเสนอของ Elinor Ostrom การใช้และการรักษาภายใต้กฎเกณฑ์ร่วมกัน." หน้า 4

⁸⁹ ชล บุนนาค, "แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย." หน้า 11-14.

Commons ⁹⁰ เช่น การที่ทะเลสาบเป็นสาธารณสมบัติของชุมชนที่คนในชุมชนสามารถจับปลาได้โดยไม่จำกัด ทุกคนจะแย่งกันจับปลาในปริมาณที่มากเกินไปจนถึงจุดที่ปลาไม่สามารถวางไข่ได้ทันและทำให้ปลาในทะเลสาบลดลงอย่างถาวร แล้วชุมชนก็จะมีปลาให้จับอีก ชาวบ้านทุกคนเข้าใจเรื่องนี้ดี แต่ก็ไม่มีใครทำอะไรได้ เพราะใครๆ ก็มีสิทธิจับปลาได้ไม่จำกัด

แนวคิดนี้จึงไปสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าทำไมจึงควรให้ทรัพยากรทุกอย่างมีเจ้าของที่ชัดเจนแทนที่จะปล่อยให้ เป็นของสาธารณะ เพื่อมิให้เกิดการแข่งขันแบบทำลาย ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่อง Property Rights และแนวคิดนี้ยังอธิบายได้ด้วยทฤษฎีเกมว่าเป็น เกมแห่งความลำบากใจของจำเลย (Prisoners' Dilemma) อย่างหนึ่งที่คุณเล่นทุกคนรู้ว่าทางเลือกที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุดคือทางเลือกที่ทำให้ทุกคนได้ผลตอบแทนน้อยลง แต่ทุกคนก็จำเป็นต้องเลือกทางเลือกอย่างนั้น เพราะไม่มีใครอยากเสียเปรียบ

แต่ Elinor Ostrom นักเศรษฐศาสตร์ผู้ที่คัดค้านแนวคิดเรื่อง Tragedy of the Commons แสดงให้เห็นว่ามีชุมชนทางการเกษตรหลายแห่ง ที่สามารถจัดการให้ทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว โดยที่ยังปล่อยให้ เป็นสาธารณสมบัติของส่วนรวมอยู่ ชุมชนเหล่านี้อาศัยการกดดันกันเองทางสังคม ซึ่งจะได้ศึกษาการจัดการทรัพยากรส่วนรวมกันโดยชุมชน (Common Property Regime) ที่ Ostrom ได้ออกแบบแนวคิดไว้ ดังนี้

3.2 แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom

แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรร่วมเป็นของ Elinor Ostrom ซึ่งเกิดเมื่อปี 1933 นคร ลอสแอนเจลิส ประเทศสหรัฐอเมริกา จบการศึกษาปริญญาเอกสาขาวิทยาศาสตร์การเมืองจาก มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ปี 1965 อาชีพหลักเป็นนักวิชาการในสาขาระบบการจัดการทางเศรษฐกิจ (Economic governance) ประจำอยู่ที่ Indiana University และ Arizona state University ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นสมาชิกสถาบันวิทยาศาสตร์แห่งชาติแห่งสหรัฐ และเคยดำรงตำแหน่ง ประธานสมาคมรัฐศาสตร์แห่งสหรัฐอเมริกา ทั้งยังเป็นผู้ก่อตั้งร่วมกลุ่มทำงานเพื่อวางทฤษฎีทางการเมืองและวางนโยบายต่อสาธารณะในมหาวิทยาลัยอินเดียนา ⁹¹

Ostrom นับเป็นสุภาพสตรีคนแรกที่ได้รับรางวัลโยฮันส์ไกต์ ในปี 1999 รางวัลเจมส์ แมตติสัน ในปี 2005 รางวัลวิลเลียม เอช. โรเจอร์ ในปี 2008 และรางวัลทีสซ์ ซีวิก อินเจจเมนต์ รีเสิร์ช ซึ่งถือ เป็นนักเศรษฐศาสตร์สถาบันชาวอเมริกันที่สำคัญเป็นสุภาพสตรีคนแรกที่ได้รับรางวัล

⁹⁰ วรากรณ์ สามโกเศศ. “โคกนาฏกรรมของทรัพยากร และชุมชน” สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/103572>

⁹¹ Retrieved from , <https://www.econlib.org/library/Enc/bios/Ostrom.html>.

โนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ประจำปี 2009 ในปี 2009 โดยรับรางวัลร่วมกับ Oliver Williamson ในงานวิจัยเกี่ยวกับการดูแลจัดการทรัพยากรส่วนรวม (common-Pool Resource) จากผลงาน “Governing the Commons : The Evolutions for Collective Action” ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 เป็นงานวิจัยภาคสนามที่ทำต่อเนื่องยาวนานกว่า 30 ปี ในหลายชุมชนทั่วโลก อาทิ ระบบการจัดการทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของชาวบ้านในแอฟริกา และระบบการจัดการชลประทานชุมชนของชาวบ้านในอินเดียและเนปาล ผลปรากฏว่า Ostrom ค้นพบว่าการออกแบบกลไกบริหารทรัพยากรร่วมของชุมชน ทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพได้ ในขณะที่การบังคับใช้กฎกติกาที่มาจากภายนอก (กฎหมาย) กลับส่งผลให้ชุมชนร่วมมือกันน้อยลง⁹²

การจัดการทรัพยากรร่วม เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง พัฒนา อนุรักษ์ พื้นฟูให้กลับมาคงเดิมหรือมีสภาพที่ดีกว่าเดิม เช่น ทรัพยากรป่าไม้ โดยเป็นการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ใช้ทรัพยากร เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เช่น แนวคิดการจัดการป่าชุมชน โดยให้สิทธิชุมชนเป็นผู้ดูแลป่า โดยมีผลตอบแทนคือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่านั้น เกิดเป็นแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources Management) และได้รับการยอมรับเป็นวงกว้าง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวยังได้รางวัลโนเบลจากผลงานนี้อีกด้วย

Ostrom (2010: 645) ได้จำแนกประเภทของ “ระบอบการครอบครองทรัพยากร” ออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจาก 2 ด้าน ได้แก่

ด้านแรก เมื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแล้วปริมาณของทรัพยากรจะลดลง กล่าวคือ ทรัพยากรบางชนิด จะมีปริมาณลดลงเมื่อถูกใช้ เช่น การจับปลาด้วยอุปกรณ์ที่ทันสมัย แต่ทรัพยากรบางชนิดเมื่อใช้แล้วปริมาณไม่ลดลง เช่น การจัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยอาชญากรรมในชุมชนของชาวบ้านร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า อปพร. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

ด้านที่สอง ความสามารถในการกีดกันผู้อื่นไม่ให้เข้ามาใช้ประโยชน์ กล่าวคือ ในกรณี ทรัพยากรถูกครอบครองโดยเอกชนในฐานะเจ้าของทรัพยากรจึงสามารถกีดกันผู้อื่นได้อย่างเต็มที่ เพื่อสกัดกั้นบุคคลภายนอกเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ามีความสวนทางกับ ทรัพยากรร่วมที่กีดกันไม่ได้และไม่ต้องอาศัยตลาดในการแข่งขันเพื่อเข้ามาใช้ประโยชน์ ดังนั้น จึงสามารถสรุปเป็นภาพเพื่อแสดงประกอบการอธิบายที่ทำให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ดังแสดงในภาพที่ 1

⁹² จูดีรัตน์ ยะอนันต์, "สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 33

		การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแล้วปริมาณของทรัพยากรจะลดลง (Subtract able of Use)	
		ลดลงอย่างรวดเร็ว	ลดลงช้ามาก
ความสามารถในการกีดกันผู้ที่ไม่ให้ เข้ามาใช้ประโยชน์ (Excludability)	กีดกันไม่ได้	1. ทรัพยากรร่วม เช่น ป่าไม้ ห้วย หนอง คลอง บึง พืชหญ้า เลี้ยงสัตว์	2. สินค้าสาธารณะ เช่น ถนน สะพานข้ามคลอง การรักษาความ ปลอดภัย การพยากรณ์อากาศ
	กีดกันได้	3. สินค้าเอกชน เช่น เสื้อผ้า กระเป๋า รองเท้า รถยนต์ โทรศัพท์ เฟอร์นิเจอร์	4. สินค้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใน การใช้ เช่น สมุทร (พิตเนส) ศูนย์ รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน

ภาพที่ 1 การจำแนกประเภทของระบอบการครอบครองทรัพยากร
แหล่งที่มา: Ostrom (2010: 645 อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2559: 15) ⁹³.

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วม จำแนกได้ 3 ประเภทตามแนวคิดของ Ostrom คือ ผู้ใช้ (Appropriator) ผู้เก็บเกี่ยวตัวทรัพยากรไปเพื่อใช้ประโยชน์ รวมถึงใครก็ตามที่ใช้ตัวทรัพยากรจากระบบทรัพยากร ผู้จัดการ (Provider) คือ ผู้นำชุมชนเพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากร อาจจะเป็นผู้ใช้อเอง เป็นรัฐ หรือกลุ่มคณะกรรมการของชุมชน ผู้ผลิต (Producer) คือ ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง สมาชิกชาวชุมชนทุกคน ชาวบ้านทั้งหมู่บ้านสามารถใช้ป่าชุมชนร่วมกันได้ แต่ไม่สามารถใช้ตัวทรัพยากรร่วมกันได้⁹⁴

ผู้ใช้ทรัพยากรที่อยู่ภายในชุมชนหรือพื้นที่เดียวกัน ในลักษณะที่อยู่ร่วมกับทรัพยากรมานาน ถือเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการทรัพยากรในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่ด้วย หากกำลังเผชิญสภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจสังคม กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์อาจใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง โดยไม่ได้จัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ถ้าอัตราคิดลด (Discount

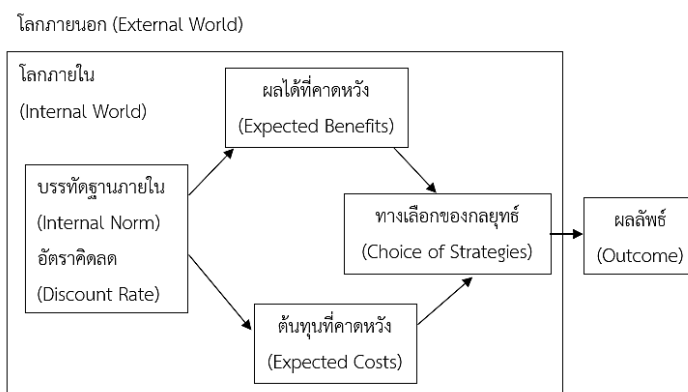
⁹³ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, "การจัดการทรัพยากรร่วมตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง: กรณีศึกษาป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," รายงานการวิจัย เสนอต่อศูนย์ศึกษาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ (2559). หน้า 15.

⁹⁴ ชล บุนนาค, "แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสพการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย." 36-37.

Rate) ในการใช้ทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรสูงขึ้นก็อาจจะทำให้พวกเขาเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืนแทนที่ จะร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน⁹⁵

นอกจากนี้ผู้ใช้ทรัพยากรยังมีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มจะปฏิบัติ ตามบรรทัดฐาน (Norm) ของชุมชนที่ตนอยู่ด้วย โดยเกิดขึ้นจากพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรว่าสิ่งใดคือสิ่งที่ถูกต้อง ควรทำ ปฏิบัติตามกันมาอย่างเป็นขนบธรรมเนียมประเพณี ทำให้เห็นว่าหากมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้น โดยชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตาม จะส่งผลให้มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร และการจัดการนั้นมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมาก แต่หากชุมชนใดมีลักษณะการใช้ประโยชน์อย่างเห็นแก่ตัว การจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็อาจไม่ประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งแต่ชุมชนก็ย่อมมีทั้งคนดีและไม่ดี แนวปฏิบัติที่ดีจึงควรมีกลไกการตรวจตรา (Monitoring) และการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) จึงจะส่งผลให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนได้⁹⁶

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ Ostrom (1994) ได้กล่าวถึงข้อสมมติ ด้านพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรให้กว้างขึ้นไปอีก โดยการจะตัดสินใจทำหรือไม่ทำบางสิ่งบางอย่างของปัจเจกชนมิได้เป็นผลมาจากการเทียบกันระหว่างผลที่ได้และต้นทุนที่เป็นเงื่อนไข และอัตราคิดลดส่วนบุคคลเท่านั้น ยังมีบรรทัดฐานภายใน และการเรียนรู้จากผลของการกระทำที่จะช่วยทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการกระทำชัดเจนขึ้น หรือนำไปสู่การสร้างทางเลือกใหม่ที่จะให้ผลลัพธ์ดีกว่าได้ด้วย ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กระบวนการตัดสินใจของปัจเจกชน

⁹⁵ Prateep K. Nayak, "Community-based Forest Management in India : The Issue of Tenurial Significance," *Paper for the 9th Biennial Conference of the IASCP (International Association for the Study of Common Property)* 17 - 21 June 2002, Victoria Falls, Zimbabwe (2002). p.7.

⁹⁶ Ibid., pp. 7-8.

ที่มา: ดัดแปลงจาก ชล บุนนาค (2555 อ้างถึงใน บัณฑิต สุนทรวิกรานต์, 2558: 44) ⁹⁷

จากการศึกษาพบว่า ปัจเจกชนสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในควมมีเหตุมีผลได้โดยการสื่อสารแบบเผชิญหน้า เพื่อนัดหมายหรือตกลงกติกา นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการทดลองยังยินดีแบ่งทรัพยากรส่วนหนึ่ง เพื่อการตรวจตราดูแลและลงโทษให้ความร่วมมือ เป็นไปตามที่ตกลงกัน หากผู้เข้าร่วมการทดลองมีลักษณะตามข้อสมมติขององค์ความรู้ดั้งเดิม ย่อมมีพฤติกรรมในทางตรงกันข้าม คือไม่ยินดีแบ่งทรัพยากรเพื่อตรวจตรา ซึ่ง Ostrom เห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นเพียงกรณีพิเศษที่จะเกิดขึ้นเมื่อปัจเจกชนไม่รู้จักกัน และไม่สามารถสื่อสารกันได้ ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาในภาคสนามยังพบว่า การบังคับใช้กติกาที่มาจากภายนอกจะมีผลต่อการลดความร่วมมือโดยสมัครใจของชุมชนลงอีกด้วย ⁹⁸

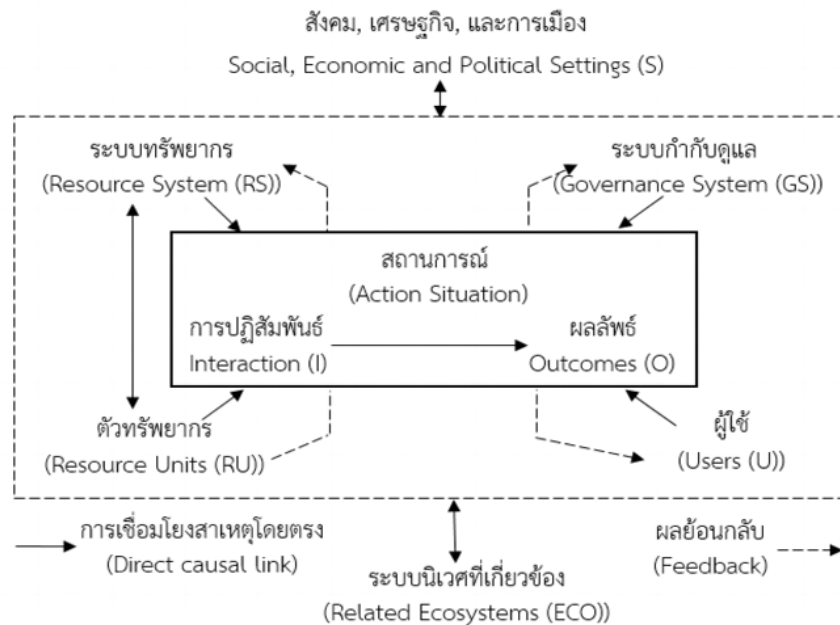
สภาพแวดล้อมที่ผู้ใช้ทรัพยากรเผชิญยังมีความสลับซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงกันทั้งในเชิงนิเวศและในเชิงสังคม การกระทำหนึ่งของผู้ใช้ทรัพยากรย่อมส่งผลกระทบต่อบริบทต่าง ๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ระบบทรัพยากร และตัวทรัพยากรเอง ⁹⁹ จากภาพที่ 3 การปฏิสัมพันธ์และผลลัพธ์ของผู้ใช้ทรัพยากรจะส่งผลกระทบต่อทั้งระบบทรัพยากร (Resource System) ตัวทรัพยากร (Resource Unit) ระบบการจัดการ และตัวผู้ใช้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลย้อนกลับไปสู่การปฏิสัมพันธ์ และผลลัพธ์ของการกระทำนั้น ๆ ในขณะเดียวกันการปฏิสัมพันธ์และผลของการกระทำนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับบริบทที่ใหญ่กว่านั้นคือ ระบบนิเวศที่ทรัพยากรตั้งอยู่หรือเกี่ยวข้องด้วย และบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงในบริบทที่ใหญ่กว่าทั้งสองย่อมส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรอย่างเลี่ยงไม่ได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁹⁷ บัณฑิต สุนทรวิกรานต์, "การจัดการทรัพยากรร่วมในรูปแบบโหนดชุมชนเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรม กรณีศึกษาชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง" (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558). หน้า 36-44.

⁹⁸ บัณฑิต สุนทรวิกรานต์. (2558) เรื่องเดียวกัน , หน้า 36-37

⁹⁹ บัณฑิต สุนทรวิกรานต์. (2558) เรื่องเดียวกัน , หน้า 38.



ภาพที่ 3 สถานการณ์การจัดการทรัพยากรในระบบนิเวศและสังคมที่กว้างกว่า
ที่มา: ดัดแปลงจาก ชล บุนนาค (2555 อ้างถึงใน บัณฑิต สุนทรวิกรานต์, 2558: 45)¹⁰⁰

จากมุมมองดังกล่าวทำให้ Ostrom เน้นย้ำว่า การจัดการทรัพยากรนั้นสามารถเป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพดีกว่า หากการกฎกติกาที่ใช้บังคับนั้นออกโดยผู้ใช้ทรัพยากรมีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากชุมชนสามารถร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมหรือกัน โดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องระบบนิเวศจากผู้ใช้ทรัพยากร เพื่อให้สามารถออกแบบกติกาที่เป็นที่ยอมรับและเหมาะสมกับบริบทในชุมชนด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดของ Ostrom ไว้ด้วย ดังนี้ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2559: 13) ได้อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom ว่ามีความสวนทางกับความคิดกระแสหลักแบบดั้งเดิม ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นของเอกชน (Private Goods) หรือเป็นทรัพยากรของรัฐ เพราะมีการระบุผู้รับผิดชอบอย่างแน่ชัด อาจกล่าวได้ว่า หากเนินทรัพยากรของรัฐ หน้าที่ต่อการดูแลรักษาคือรัฐบาล หรือหากเนินทรัพยากรของเอกชนหน้าที่ต่อความรับผิดชอบเอกชนในฐานะเจ้าของ ซึ่งถือเนินระบบ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ในทางกลับกัน ทรัพยากรร่วม อาทิ สำห้วย สำคลอง ป่าไม้ พุงหญ้า สัตว์ป่าฯ ซึ่งปราศจากการระบุผู้ทำหน้าที่ดูแล ส่งผลให้ผู้ใช้ประโยชน์ต่างกอบโกยแย่งชิงระหว่างกัน จนนำไปสู่ปัญหาทรัพยากรร่วมเสื่อมโทรมแบบที่ฟื้นฟูสภาพเดิมได้ยาก

¹⁰⁰ บัณฑิต สุนทรวิกรานต์ (2558) เรื่องเดียวกัน , หน้า 45

Ostrom, Tiebout and Warren (1961: 831) อธิบายถึงการมีศูนย์กลางในการตัดสินใจหลายอย่าง ซึ่งแต่ละอย่างมีอิสระต่อกัน จะต้องคำนึงถึงและรับผิดชอบต่อผู้อื่นๆ ในความสัมพันธ์เชิงการแข่งขัน โดยจะต้องทำข้อตกลงระหว่างกัน ระหว่างรัฐกับชุมชน เพื่อจัดการความขัดแย้ง ในขณะที่เขตการปกครองต่างๆ ที่อยู่ใน เมืองหลวงต่างทำ หน้าที่ในลักษณะที่เชื่อมโยงเข้ากับแบบแผนที่สอดคล้องกันและสามารถทำนายผลได้ถึงพฤติกรรม ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

จากการศึกษาพบว่า ทรัพยากรร่วม Common-Pool Resources ไม่ใช่ ทรัพยากรหรือกรรมสิทธิ์ แต่เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรร่วมกันในปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัด (over-exploitation) และปัญหาทรัพยากรขาดแคลนหรือมีอยู่อย่างจำกัด โดยสอดคล้องกับแนวความคิดของ Elinor Ostrom ที่อธิบายถึงวิธีการบริหารจัดการร่วมกันของปัจเจก (individual) และการจัดการร่วมกันของกลุ่ม (collective action) ที่จะได้ประโยชน์มากกว่าและไม่เป็นการทำลายทรัพยากร แต่ทั้งนี้การจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) นี้ ยังอยู่บนพื้นฐานของการรวมกันของผู้ใช้ (Appropriator) กลุ่มคนใดก็ได้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ผู้ได้รับผลประโยชน์จะกอบโกยเพื่อให้ได้ซึ่งผลประโยชน์ที่มากขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะของสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ได้ และยังมีลักษณะเป็นสินค้าเอกชนที่ต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการเก็บเกี่ยว แต่ในบริบทของทรัพยากรธรรมชาติ แม้เป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วสามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ แต่หากไม่มีการอนุรักษ์หรือบำรุงรักษา ร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน มีเพียงความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมเท่านั้นอาจไม่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน หากไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือผู้ที่ไม่แบ่งเบาภาระการดูแลรักษา ผู้ใช้ย่อมขาดแรงจูงใจในการจะดูแลรักษาระบบทรัพยากรธรรมชาติ จึงอาจสรุปได้ว่าผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรควรมีอำนาจในการจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมกับคนทุกฝ่าย ตามแนวคิดของ Ostrom Design Principle ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

3.2.1 หลักการออกแบบกติกาของ Elinor Ostrom ¹⁰¹

ตามแนวคิด “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource Management)” ของ Ostrom ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การจัดการทรัพยากรร่วมสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ ออกแบบ “หลักการออกแบบกติกา” (Design Principles) จากกรณีการจัดการทรัพยากรร่วมของ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จทั่วโลก มีทั้งหมด 8 ข้อ ได้แก่

- 1) ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) จำแนกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ (1) ขอบเขตของผู้ใช้ ประโยชน์ (User Boundaries) โดยจะต้องแบ่งให้ชัดเจนว่าใครมีสิทธิหรือไม่มี

¹⁰¹ กาญจนา คุ่มทรัพย์, "สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาป่าชุมชน จังหวัดอุบลราชธานี." หน้า 145-146

สิทธิใช้ประโยชน์ โดยชาวบ้านต้องเข้าใจขอบเขตร่วมกันอย่างแจ่มแจ้ง (2) ขอบเขตของทรัพยากรร่วม โดยจะต้องระบุเขตแดนของทรัพยากรร่วมที่ชุมชนได้รับอนุญาตไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแยกออกจากสภาพแวดล้อมทางนิเวศ สังคมที่อยู่ภายนอก โดยหลักการนี้ช่วยอธิบายว่า open access ต่างจาก Common Property Regime

2) ความสอดคล้อง (Congruence) จำแนกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ (1) ความสอดคล้องระหว่างกฎ กติกาการใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากรของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น ไม่เรียกร้องให้สมาชิกออกแรงเกินกำลัง จนกระทบต่อการทำมาหากิน (2) ความสอดคล้องระหว่างการ ใช้ประโยชน์ที่สมาชิกได้รับกับต้นทุนของการบำรุงรักษา กล่าวคือ ผู้ที่ใช้ประโยชน์มากจะต้องแบกรับภาระต้นทุนในการบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรร่วมมากขึ้น โดยต้องมีรายละเอียดการกำหนดช่วงเวลาการใช้ บริเวณ วิธีการ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ และปริมาณของทรัพยากรที่อนุญาตให้หาได้ รวมทั้งค่าธรรมเนียมการใช้ (ถ้าจำเป็น) หลักการนี้จะช่วยให้แยกแยะการแบ่งปันทรัพยากรที่มีลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถแบ่งปันหรือแยกกันเป็นส่วนๆ ได้อย่างชัดเจน หรือต้องสลับกันไปตามพื้นที่ หลักเกณฑ์นี้มีความจำเป็นเพื่อไม่ให้มีการแสวงประโยชน์เกินความสามารถฟื้นตัวของทรัพยากร

3) การเปิดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา (Collective Choice Arrangements) กล่าวคือ โดยสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการจัดการหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขกติกานั้น หลักการนี้จะทำให้สมาชิกสามารถกำหนดกติกาได้สอดคล้องและเหมาะสมกับภาวะแวดล้อมของท้องถิ่น เพราะเป็นผลประโยชน์ของสมาชิกเอง โดยไม่ได้ใช้อำนาจรัฐมาบังคับ

4) การสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล (Effective Monitoring) จำแนกเป็น 2 ด้าน (1) การกำกับติดตามผู้ใช้ประโยชน์ คือ ต้องมีกลไกการสอดส่องดูแลว่าสมาชิกใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตาม ระเบียบกติกาที่ตกลงร่วมกันหรือไม่ (2) การสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรร่วมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้ปรับเปลี่ยนกติกาได้อย่างทันท่วงที และการติดตามกำกับดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ

5) การลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) ระดับของการลงโทษขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำและผล ผู้ลงโทษ คือ สมาชิกบุคคลที่น่าเชื่อถือของชุมชน ไม่ใช่เป็นการลงโทษจากบุคคลหรือองค์กรภายนอก คนที่ละเมิดกติกาครั้ง แรกจะถูกลงโทษค่อนข้างเบาไปหาหนัก โดยการว่ากล่าวตักเตือน แต่ยังมีใช้ความผิดทางอาญา และก็ไม่จำเป็นต้องเป็นเงินค่าปรับเสมอไป อาจจะใช้วิธีการทำให้เสียสถานะหรือเสียสิทธิ ห้ามกระทำการ หรือห้ามเข้ามาในเขตทรัพยากรก็ได้ แสดงถึงการจัดการที่ปกครองดูแลกันเอง แต่หากทำผิดซ้ำซากจะถูกลงโทษรุนแรงมากขึ้น

6) กลไกจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ (Conflict Resolution Mechanisms) คือ หากเกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกกับสมาชิก หรือระหว่างสมาชิกกับเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องมีกลไกจัดการ ความขัดแย้งที่รวดเร็ว เข้าถึงได้ง่าย ต้นทุนต่ำ และสอดคล้องกับชุมชน

7) รัฐให้การยอมรับในสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน (Recognition of Rights) คือ รัฐจะต้องยอมรับ และเคารพในสิทธิของชุมชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม การวางกฎระเบียบ การใช้ประโยชน์ รวมถึงการดูแลรักษา พื้นฟูทรัพยากร

8) กติกาและการจัดการทรัพยากรมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises) คือ กติกาและ กระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมจะต้องเชื่อมโยง สอดรับกับระบบนิเวศสังคมที่ใหญ่กว่า โดยผ่านการ จัดการภาคีเครือข่ายต่างๆ เพื่อเอื้อต่อประโยชน์ ในการปฏิบัติงานของชาวบ้าน

กล่าวโดยสรุป จากแนวความคิดของ Ostrom พบว่า การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องครบไปด้วยหลักการ ทั้ง 8 ข้อ แต่หากขาดไปเพียง บางข้อก็อาจจะเป็นการจัดการที่ล้มเหลวได้ โดยเฉพาะไม่มีการจัดการความขัดแย้ง หรือไม่มีการเชื่อมโยง กับระบบนิเวศทางสังคม

กฎกติกาในการจัดการทรัพยากรชุมชน¹⁰² กติกาในการจัดการทรัพยากรชุมชนนั้นมีความซับซ้อน กล่าวคือ กติกามีอยู่อย่างน้อย 3 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rules) คือ กติกาที่กำหนดว่า ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถใช้เครื่องมืออะไรในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ใช้ประโยชน์ได้เมื่อใด ในปริมาณเท่าไร เป็นต้น

ระดับที่สอง กติกากำกับทางเลือกร่วม (Collective-Choice Rules) เป็นกติกาที่ผู้ใช้ทรัพยากร ผู้มีอำนาจภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ในการออกนโยบายว่าทรัพยากรจะถูกบริหารจัดการอย่างไร กติการะดับนี้จะมีผลทางอ้อมต่อกติกาในระดับปฏิบัติการ

ระดับที่สาม กติการะดับธรรมนูญ (Constitutional Rules) เป็นกติกาที่กำหนดว่า กลุ่มใดบ้าง ที่มีสิทธิ์ร่วมกระบวนการกำหนดกติกา และร่วมออกแบบและสร้างกติกา ยังส่งผลไปถึง ลักษณะของสิทธิ์ที่สืบเนื่องมาจากกติกาข้างต้นนั้น จากกรณีศึกษาต่างๆ Ostrom พบว่าสามารถ จำแนกสิทธิ์ย่อยๆหลายประการโดยจำแนกได้เป็น ขอบเขตสิทธิ (bundle of rights) ในการจัดการ ทรัพยากร

¹⁰² ชล บุนนาค, "แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย." หน้า 38-40.

3.2.1.1 ขอบเขตสิทธิ (bundle of rights) 5 ประเภท¹⁰³ ในการจัดการทรัพยากร
ดังนี้

1) สิทธิในการใช้ทรัพยากร (Access) หมายถึง สิทธิในการเข้าไปกำหนดพื้นที่ทางกายภาพและได้รับประโยชน์จากทรัพยากร

2) สิทธิในการใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร (Withdrawal) คือ สิทธิในการเก็บหา เก็บเกี่ยวทรัพยากรในพื้นที่เพื่อนำมาใช้ประโยชน์

3) สิทธิในการจัดการ (Management) คือ สิทธิที่อนุญาตให้ผู้มีสิทธิสามารถปรับเปลี่ยนสภาพของระบบทรัพยากรได้ รวมถึงกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร กำหนดกฎเกณฑ์ แบบแผนการจัดการทั้งการดูแล รักษา ฟื้นฟูเพื่อให้ทรัพยากรอยู่ในสภาพที่ดีที่สุด

4) สิทธิในการกีดกัน (Exclusion) คือ สิทธิที่กำหนดว่าใครสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากรได้หรือไม่ได้ และใครบ้างที่จะต้องถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากร

5) สิทธิในการถ่ายโอน หมายถึง สิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิทั้ง 4 ประเภทก่อนหน้า ซึ่งสิทธิแต่ละประเภทยุ่ที่กำหนดอาจไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเดียวกันก็ได้ เช่น สิทธิบางประเภทชุมชนอาจเป็นผู้กำหนด ในขณะที่สิทธิอีกประเภทอาจถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ รัฐ เป็นต้น

3.3 การจัดการร่วม (Co-Management)

3.3.1 ความหมายของการจัดการร่วม

การจัดการร่วม เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรที่ไม่ได้กำหนดรูปแบบตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยการแบ่งหน้าที่หรือบทบาทในการทำงาน ซึ่งแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม และการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการจัดการที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมของกลุ่มคนที่วิถีการดำรงชีวิตของพวกเขาอยู่บนฐานทรัพยากรธรรมชาติ หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการนั้นๆ และเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจของพวกตนให้เข้มแข็ง อาจกล่าวได้ว่า การจัดการร่วมเป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งที่เสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนของภาคเอกชนทั้งในส่วนของภาคอุตสาหกรรมและภาคประชาชนในกิจกรรมทางปกครองต่างๆ ซึ่งภาคเอกชนจะประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรที่มีความสนใจในประเด็นนั้นๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มชุมชนต่างๆ เป็นต้น ในการดำเนินการตามแนวทางการจัดการร่วมจะให้ความสำคัญเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง

¹⁰³ "ล่อมวงคุณนโยบายและกฎหมายป่าไม้-ที่ดินไทย 2562 สู่การเตรียมความพร้อมชุมชน", (2562). หน้า 22

โดยคาดหวังให้ชุมชนหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีการแสดงความชัดเจนในเรื่องมาตรฐานของความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความเสมอภาค¹⁰⁴

จัดการร่วม (Co-Management) มีชื่อเรียกที่หลากหลาย เช่น การจัดการแบบการมีส่วนร่วม (Participative Management) การจัดการแบบเชื่อมโยงกัน (Joint Management) การจัดการแบบร่วมหลายกลุ่ม (Multi-party Management) นอกจากนี้จะมีชื่อเรียกที่หลากหลายแล้ว ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการจัดการร่วม ไว้อย่างหลากหลายอีกด้วย เช่น

การจัดการร่วม (Co-Management) หมายถึง สิทธิในการกำหนดกติกาหรือวางระเบียบเกี่ยวกับรูปแบบการใช้ทรัพยากรภายใน และรวมถึงสิทธิในการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ดีขึ้น ทั้งนี้ กิจกรรมต่างๆ ที่เป็นการจัดการนั้นสามารถดำเนินการได้โดยบุคคลเดี่ยว (Single actors) หรือร่วมกันดำเนินการโดยกลุ่มบุคคล (Groups of Individuals) หรือมาจากความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีความแตกต่างหลากหลาย¹⁰⁵

Sen และ Nielsen (1966) ให้นิยามความหมายของการจัดการร่วม (Co-management) คือ การจัดการที่มีการแบ่งความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared responsibilities) ระหว่างรัฐ กับชุมชนผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากร (User groups)¹⁰⁶

การประชุมที่มอนทรีออล (1995) สภาว่าด้วยการอนุรักษ์โลก (World Conservation Congress) ให้นิยาม การจัดการร่วม (Co-management) คือ ภาควิชาสัมพันธ์ระหว่างองค์กรรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร (Resource users) เอ็นจีโอ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ตามความเหมาะสมกับเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรนั้นๆ มาร่วมมือ แบ่งความรับผิดชอบ และหนุนเสริมกัน ไปตามอำนาจที่มีอยู่ของแต่ละฝ่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่ง

สมศักดิ์ สุขวงศ์ ได้ให้ความหมายของ การจัดการร่วมกัน (Co-management) หรือ Joint management ไว้ว่า การจัดการร่วมกัน (Co-management) หรือ Joint management นั้น มีหลากหลายนิยาม (Iclarm, 1998) ให้คำนิยาม ที่ได้รับความนิยมมากที่สุด

¹⁰⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, "มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน." หน้า 88

¹⁰⁵ Co-management: concepts and methodological implications." by Lars Carlsson and Fikret Berkes, (2005), *Journal of Environmental Management*, 75(1): 66. อ้างถึงคณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 85.

¹⁰⁶ Sevaly Sen and Jesper Raakjaer Nielsen, "Fisheries co-management: a comparative analysis," (1996). p.405-406

ไว้ว่า co-management ก็คือการแบ่งปัน (sharing) ความรับผิดชอบ (responsibility) และหรืออำนาจ (authority) ระหว่างรัฐกับประชาชนผู้ใช้ทรัพยากร เช่น ทางป่าไม้ หรือประมง แนวปะการัง โดยการจัดการร่วมกัน (Co-management) นั้น มีหลายระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ระหว่างรัฐจัดการไปผู้เดียว กับประชาชนจัดการไปผู้เดียว โดยอาศัยระดับบันไดของความร่วมมือ เช่น การได้รับความสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐ

การจัดการร่วม (Co-management) คือ การจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐกับผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ชุมชน (ไพสิฐ พาณิชนัยกุล, 2556) การจัดการร่วมที่มีภาคีพันธมิตรเป็นภาครัฐผู้มีอำนาจทางกฎหมายกับชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรสองกลุ่มนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการจัดตั้งภาคีพันธมิตรของการจัดการร่วม ดังนั้น อบต.ที่ร่วมมือกับชุมชนจัดการป่าชุมชน จึงถือเป็นการจัดการร่วมได้

การบริหารจัดการร่วม หมายถึง การที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ร่วมกันเพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ โดยการมีส่วนร่วมนั้นจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ และประสบการณ์¹⁰⁷

การจัดการร่วม หากพิจารณาในความหมายอย่างกว้างจะครอบคลุมถึงการจัดการทุกสิ่งทุกอย่าง ตั้งแต่การจัดการโดยชุมชน (Community-based Management) ไปจนถึงการจัดการแบบปรึกษาหารือ (Consultative Management) หากพิจารณาในความหมายอย่างแคบหรือโดยเจาะจงแล้ว การจัดการร่วมจะหมายถึง การจัดการที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรผู้ใช้ประโยชน์และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 ประเภทของการจัดการร่วม¹⁰⁸

Sen and Nielsen (1996) ได้จำแนกการจัดการร่วมเป็นประเภทต่างๆ โดยอาศัยบันไดแห่งความร่วมมือ ดังนี้คือ

1) การจัดการร่วมที่เจ้าหน้าที่รัฐบอกหรือสั่งให้ทำ (Instructive co-management) การจัดการร่วมแบบนี้จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลรัฐกับชุมชนน้อยที่สุด แต่ก็แตกต่างจากวิธีที่รัฐควบคุมจัดการเพียงผู้เดียวตรงที่ยังมีกลไกลพูดคุยกับชาวบ้าน ซึ่งมักเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่รัฐบอกกับชาวบ้านว่ารัฐมีแผนการดำเนินงานอย่างไร

¹⁰⁷ นายวันชัย โกลละสุด, "การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม."

¹⁰⁸ สรุปลสาระสำคัญการจัดการร่วม (Co-Management) จากเวทีการสร้างศักยภาพคนทำงานและชุมชนรางวัลลูกโลกสีเขียวภาคใต้ วันที่ 21-22 กุมภาพันธ์ 2556 ณ โรงแรมอิรวดี อ.เมือง จ.พัทลุง

2) การจัดการร่วมแบบมีการปรึกษาหารือกัน (Consultative co-management) โดยมีกลไกการหารือกับผู้ใช้ประโยชน์ (Users) จากป่า อย่างไรก็ตาม สุดท้ายแล้วภาครัฐเป็นผู้ตัดสินใจเอง

3) การจัดการแบบร่วมกันทำ (Co-operative co-management) การจัดการร่วมในรูปแบบนี้ คือ มีการจัดการร่วมกันจริงๆ เป็นรูปแบบที่เราต้องการ โดยให้รัฐกับชุมชนเป็นภาคีอย่างเท่าเทียมกัน (Equal partners) ในเรื่องของความคิดเห็น ถือได้ว่าแต่ละฝ่ายให้ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เป็นการจัดการร่วมที่ควรที่จะเกิดขึ้นจริงมากที่สุด

3.3.3 รูปแบบของการจัดการร่วม

การจัดการร่วมในปัจจุบันปรากฏอยู่ในหลากหลายรูปแบบ ในหลายประเทศ มีรากฐานและพัฒนาการจากศาสตร์ในสาขามนุษยวิทยาและสังคมวิทยา และมีพัฒนาการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับศาสตร์ในสาขาอื่นๆ การจัดการร่วมในทรัพยากรป่าไม้ มีความหลากหลายในแง่มุมมองของการดำเนินงานและฐานความคิดที่แตกต่างกัน ประกอบกับการเป็นหลักการที่ค่อนข้างกว้าง มีลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันทั้งในรูปแบบ การจัดองค์กร และกระบวนการจัดการ การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติมักสะท้อนถึงความแตกต่างในแนวทางการจัดการของรัฐกับของผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่มีใช้รัฐในมุมมองของเศรษฐกิจ สังคมและจารีตประเพณีที่ผู้เกี่ยวข้องนำมาใช้¹⁰⁹

สามารถจำแนกรูปแบบของการจัดการร่วมออกได้ 5 รูปแบบ 110 ดังนี้

รูปแบบ A การให้คำแนะนำ (Instructive) เป็นรูปแบบที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ระหว่างภาครัฐและประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้ การจัดการร่วมประเภทนี้มีความแตกต่างจากการจัดการแบบรวมศูนย์ ในแง่ที่ว่ามีกลไกสำหรับการสนทนากับประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้ แต่จากกระบวนการเป็นเพียงการแจ้งกิจกรรมที่รัฐตัดสินใจจะทำให้ประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้ทราบเท่านั้น

รูปแบบ B การปรึกษาหารือ (Consultative) เป็นรูปแบบที่สร้างกลไกให้รัฐบาลปรึกษาหารือกับประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้ แต่รัฐบาลจะยังเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

รูปแบบ C ทำงานร่วมกัน (Cooperative) การจัดการร่วมประเภทนี้เป็นสิ่งที่หน่วยงานรัฐและประชาชนหรือชุมชนผู้ใช้ ร่วมมือกันในฐานะพันธมิตรที่เท่าเทียมกันในการตัดสินใจและลงมือทำ

¹⁰⁹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, "มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน." หน้า 52 และ 55.

¹¹⁰ Sevaly Sen and Jesper Raakjaer Nielsen, "Fisheries co-management: a comparative analysis." Pp.406-407

ความเห็นของนักวิชาการหลายท่าน ให้ความเห็นว่ารูปแบบนี้คือคำจำกัดความของการจัดการร่วม โดยเป็นการให้ชุมชนเข้ามาจัดการร่วมกับรัฐ ในฐานะที่เป็นพันธมิตรซึ่งกันและกัน ต่างฝ่ายต่างถูกตรวจสอบและถูกควบคุมได้ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาการจัดการร่วมประเภทนี้เป็นหลัก

รูปแบบ D คำแนะนำ (Advisory) เป็นรูปแบบที่ให้คำแนะนำรัฐบาลทราบถึงการตัดสินใจ และรัฐบาลก็สนับสนุนการตัดสินใจเหล่านี้

รูปแบบ E การให้ข้อมูล (Informative) เป็นรูปแบบที่รัฐบาลได้มอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับกลุ่มผู้ใช้ที่รับผิดชอบ โดยให้แจ้งตัดสินใจต่างๆให้รัฐทราบ

อย่างไรก็ตาม การจำแนกรูปแบบนี้ ก็เพื่อลดความซับซ้อนของการจัดการที่ซับซ้อนมาก มีการดำเนินงานมากมายที่สามารถจัดการร่วมกันภายใต้รูปแบบที่แตกต่างกันได้ ดังนั้นการจัดการร่วมจึงครอบคลุมความเป็นไปได้เป็นวงกว้าง โดยการตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้ใช้นั้น รวมถึงบทบาทของภาครัฐและกลุ่มผู้ใช้ในการตัดสินใจ ประเภทของงานการจัดการที่ต้องการจัดการร่วมกันตามกลุ่มผู้ใช้และรัฐบาล และขั้นตอนกระบวนการจัดการ เช่น การวางแผน การนำไปปฏิบัติ การประเมินผล

อย่างไรก็ดี หลักการสำคัญของการจัดการร่วมดังกล่าว ได้แก่ ความโปร่งใส ความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และความยั่งยืนของทรัพยากร เป็นลักษณะที่สำคัญของการจัดการร่วมที่แม้จะมีความแตกต่างหลากหลายไปตามระบบเศรษฐกิจและบริบทของสังคม ด้วยเหตุนี้ การจัดการร่วมโดยหลักการจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีความยืดหยุ่นได้อย่างเหมาะสมต่อการนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวาง เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความแตกต่างกันไปตาม ลักษณะ ประเภท และชนิดของทรัพยากรนั้นๆ รวมทั้งในบริบทของแต่ละสังคมอีกด้วย การจัดการร่วมจึงเปรียบเสมือนเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้¹¹¹ โดยมีหลายระดับการจัดการ ตั้งแต่กระทำตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือร่วมจัดการแบบมีการปรึกษาหารือกัน และจัดการแบบร่วมกันทำ

3.3.4 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการร่วม¹¹²

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการร่วมประสบผลสำเร็จ คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง เนื่องจากชาวบ้านเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการ จึงต้องให้เขาสามารถเข้า

¹¹¹ เกียรติพงษ์ อุดมธนะธีระ, "การบริหารแบบมีส่วนร่วม (The Participative Management)."

¹¹² สรุปรสาระสำคัญการจัดการร่วม (Co-Management) จากเวทีการสร้างศักยภาพคนทำงานและชุมชนรางวัลลูกโลกสีเขียวภาคใต้ วันที่ 21-22 กุมภาพันธ์ 2556 ณ โรงแรมอิรวดี อ.เมือง จ.พัทลุง

ร่วมรับผิดชอบ ในการสร้างกฎกติกา และปรับกฎระเบียบ และเพื่อให้ผู้เข้าร่วมเป็นภาคีพันธมิตรมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในกระบวนการทำงาน มีข้อผูกมัดต่อพันธสัญญา รัฐต้องยอมรับในวัฒนธรรมความเชื่อ และประเพณีอันดีงามของชุมชน

แบบแผนของความร่วมมือในการบริหารจัดการร่วม (Co-management) สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ได้แก่

- 1) การบริหารโดยกำหนดเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน (ร่วมกันระหว่างรัฐกับรัฐ)
- 2) การบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมายจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ประเทศไทยใช้วิธีนี้
- 3) การร่วมมือกันในการบริหารจัดการ (Co-management)
- 4) การร่วมมือกันบริหารอำนาจร่วมกัน (รัฐกับรัฐ)
- 5) การจัดการโดยชุมชนที่มีอำนาจตามกฎหมาย

กระบวนการบริหารจัดการร่วม (Co-Management) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานเป็นกลุ่ม คือ เกิดการรวมตัวของกลุ่มคนที่ทำงานร่วมกันในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน ซึ่งคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเขามามีส่วนร่วมนั่นเอง เพื่อให้เกิดกระบวนการ คือ ขั้นตอนและวิธีการทำงานในรูปแบบต่างๆ กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและพัฒนากลายเป็นเครือข่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันและเพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และทำงานร่วมกัน

3.3.5 ประโยชน์ที่ได้จากการจัดการร่วม¹¹³

- 1) พัฒนาระบบ เพื่อให้เห็นถึงลำดับขั้นตอนกระบวนการจัดการ และระดับของประโยชน์ที่ได้รับจากการบริหารจัดการร่วม
- 2) พัฒนาเครื่องมือในการจัดการ ได้แก่ ข้อมูลที่มีความหลากหลายในแต่ละหน่วยงาน ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างครบถ้วน มีกติกาที่มาจากการสร้างจิตสำนึกร่วมกัน เช่น ชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำเดียวกันต้องมาช่วยกันสร้างฝาย เป็นต้น
- 3) พัฒนาระบบทรัพยากรบุคคล เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง มีการสืบทอดหรือสานต่อเจตนารมณ์ไปสู่คนรุ่นใหม่
- 4) พัฒนาระบบการบริหารจัดการ เมื่อเวลาผ่านไประบบต้องมีการขับเคลื่อน ซึ่งต้องอาศัยระบบการเงินเพื่อการพัฒนา และระบบทุนทางสังคม (Social Capital) ของชุมชนเอง

¹¹³ เรื่องเดียวกัน

เป็นส่วนสำคัญเพื่อให้การบริหารจัดการร่วมนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ เช่น ชุมชนตำบลแม่ทาได้จัดตั้งกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการระดมเงินทุนทั้งจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน จัดเก็บจากค่าปรับผู้กระทำความผิด ค่าสมาชิก ค่าบริจาค ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการป่าชุมชนให้มีประสิทธิผล และสร้างสวัสดิการแก่คณะกรรมการและสมาชิกป่าชุมชน เป็นต้น

5) กระบวนการในการ “เปลี่ยน สร้างสำนึก ความคิด” การบริหารจัดการร่วมจะนำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนความคิดคน เกิดการยกระดับเป็นการทำจากใจ เกิดสำนึกโดยไม่ต้องมีกฎหมายบังคับ ซึ่งทั้งหมดต้องเกิดจากความรู้ ข้อมูลหรือความจริงที่เป็นอยู่ และเกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน

ทั้งนี้การจะกำหนดนโยบายหรือกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการร่วม (Co-Management) ได้นั้น จะต้องศึกษาถึงแนวคิดแนวคิด คือ วิธีคิดหรือแนวคิดหลักของกฎหมาย เพื่อนำไปบัญญัติไว้บทบัญญัติ คือ เนื้อหาของกฎหมายสามารถใช้ได้เมื่อไหร่ อย่างไรบังคับใช้กับผู้ใด นำไปสู่กลไกการทำงานให้เป็นจริง คือ กระบวนการหรือช่องทางที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมาย หรือผลักดันให้กฎหมายสามารถนำไปใช้งานได้ ซึ่งได้ศึกษาการจัดการร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยปี 2560 ไว้ดังนี้

3.3.6 การจัดการร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยปี 2560

เมื่อพิจารณาแนวความคิดการจัดการร่วมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการจัดการร่วมเป็นส่วนหนึ่งของหลักการมีส่วนร่วม กล่าวคือ การจัดการร่วมจัดอยู่ในหลักการมีส่วนร่วมระดับที่ทำการร่วมปฏิบัติ โดยให้ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมดำเนินโครงการอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือสามารถเรียกอีกอย่างได้ว่า รัฐและประชาชนร่วมกันออกกฎหมายร่วมกัน แต่ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมก็มีความแตกต่างจากการจัดการร่วม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปใช้ได้ทั่วไป ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องถิ่น ไม่คำนึงถึงความแตกต่างของความเชื่อหรือประเพณี แต่การนำหลักการจัดการร่วมมาใช้กับทรัพยากรนั้น ต้องคำนึงถึงลักษณะของทรัพยากร ชุมชนกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรหรือผู้อยู่ในท้องถิ่น มีค่านิยมในการใช้ทรัพยากรร่วมกันโดยมีความเชื่อไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินี้ถือเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมตรวจสอบ ดังนั้น การจัดการร่วมที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องประกอบไปด้วยหลักการมีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสม สำหรับการจะพิจารณาระดับความสามารถในการจัดการร่วมของประชาชนจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเป็นได้รับการบัญญัติรับรองสิทธิในการจัดการไว้เป็นกฎหมายแล้วหรือไม่อย่างไร เมื่อพิจารณาหลักการจัดการร่วมที่ปรากฏในระบอบกฎหมายไทยแล้ว พบว่าปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2560 ดังนี้

มาตรา 43 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น มีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีสิทธิเข้าซื้อกันเพื่อยื่นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการ ที่อาจกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าเพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ยเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐ ดำเนินการ รวมทั้งสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับ ประโยชน์นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและ จัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...

มาตรา 253 ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภา ท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวม ตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย บัญญัติ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร จัดการร่วม ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชน และถือเป็นช่องทางที่ทำให้กระบวนการบริหาร จัดการร่วมกับภาครัฐสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดการปรับโครงสร้างและปรับ กระบวนการใช้อำนาจของรัฐให้สอดคล้องกับสิทธิการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เพียงแต่ผู้ใช้ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ข้อบัญญัติ กลไกการทำงาน รวมถึงความร่วมมือ กันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบและขับเคลื่อนในการทำงานให้ สอดคล้องตามข้อบัญญัติในกฎหมายต่อไป

โดยการจัดการร่วมนอกจากจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังสามารถอยู่ ในข้อกำหนดระดับกติการ่วม คือ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดกติกาของหมู่บ้านใน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยกัน เช่น กำหนดฤดูในการเก็บหน่อไม้ การกำหนดช่วงเวลา ในการเข้าไปเก็บพืชมเพื่อช่วยลดปัญหาการเกิดไฟป่า หรือจัดทำเป็นบันทึกความเข้าใจ (MOU- Memorandum of Understanding) เป็นหนังสือแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ตามเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือกับอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ชุมชนคลองชะอุ่นร่วมลงนามข้อตกลง (MOU) เรื่องการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับทุกภาคส่วน หรือจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามสิทธิ

รัฐธรรมนูญ คือ การยกฐานะกฎจารีตประเพณีของชุมชนให้เกิดความชอบธรรมมากขึ้นภายในสังคม เกิดการยอมรับทางกฎหมายเพื่อใช้ส่งเสริมความเป็นอยู่และเพิ่มพูนทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ.2550 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาเหนือ ว่าด้วยการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2554 เป็นต้น ¹¹⁴

กติการ่วม บันทึกร่วมความเข้าใจ (MOU) และข้อบัญญัติท้องถิ่นตามสิทธิรัฐธรรมนูญ จะสามารถตอบโจทย์เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้มากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับความพร้อมและความเข้มแข็งของชุมชน นอกจากนี้สามารถยกระดับหรือต่อยอดเป็น “สัญญาทางปกครอง” คือ รัฐให้อำนาจชุมชนที่มีความพร้อมในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติเอง เช่น รัฐให้อำนาจชุมชนจัดการดูแลป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้กับชุมชน และมีดัชนีชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในการวัดการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนดูแล เป็นต้น ¹¹⁵

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการบริหารจัดการร่วม (Co-management) ต้องเกิดจากการรวมตัวของชุมชนและเกิดการพัฒนาวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้เกิดการยอมรับทางกฎหมาย และสามารถยกระดับพัฒนาให้กลายเป็นจิตสำนึกที่ทุกคนควรปฏิบัติ โดยอาศัยต้นทุนและความรู้ทั้งภายในและภายนอกชุมชน ซึ่งการเริ่มบริหารจัดการร่วมต้องเกิดการทำความเข้าใจหรือสัญญา (PACT) ระหว่างรัฐกับชุมชนและสร้างกรอบการทำงานที่ดี (SMART) ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง โดยการจัดการร่วมกันในมิติด้านทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งการจัดการร่วมกันในด้านทรัพยากรป่าไม้นั้น จะได้ทำการศึกษาในหัวข้อต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.4 การจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co Management) : กรณีป่าชุมชน

3.4.1 ความหมายของป่าชุมชน (Community Forest)

ป่าชุมชน คือ ประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ของไทยในช่วงก้าวสู่ความทันสมัยในทุกมิติ เป็นทั้งประวัติศาสตร์ การแย่งชิงทรัพยากรของรัฐกับประชาชน การแย่งชิงทรัพยากรของรัฐกับประชาชน เป็นประวัติศาสตร์การพัฒนาสู่ความทันสมัยที่พลังทางเศรษฐกิจทุนนิยมเข้าเปลี่ยนทรัพยากรสาธารณะให้เป็นของทุน และเป็นประวัติศาสตร์ที่ประชาชนลุกขึ้นที่ปกป้อง

¹¹⁴ สรุปสาระสำคัญการจัดการร่วม (Co-Management) จากเวทีการสร้างศักยภาพคนทำงานและชุมชนรางวัลลูกโลกสีเขียวภาคใต้ วันที่ 21-22 กุมภาพันธ์ 2556 ณ โรงแรมอิรวดี อ.เมือง จ.พัทลุง

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน

ฐานทรัพยากร โดยนำเอาวัฒนธรรมประเพณีที่ผูกพันกับธรรมชาติมาออกแบบเป็นการจัดการในยุคสมัยใหม่ และยกระดับขับเคลื่อนทางนโยบายที่โดดเด่นและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายของประชาชน¹¹⁶

และเนื่องจากทั่วโลกกำลังตื่นตัวและเอาจริงเอาจังกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เพื่อให้การพัฒนาของโลกเกิดสมดุลทั้งด้านนิเวศเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เมื่อย้อนกลับไปถึงต้นรากความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่า จุดที่ทำให้นานาประเทศตั้งคำถามและแสวงหาความยั่งยืนมาจากการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ที่เกิดขึ้นในยุโรปช่วงระหว่างศตวรรษที่17-18 อันเป็นช่วงที่ยุโรปโดยเฉพาะอังกฤษตื่นตัวกับป่าไม้ถูกทำลาย หลังจากนั้นรูปธรรมปัญหาป่าไม้ ก็ได้เชื่อมโยงกับปัญหาระบบนิเวศและฐานทรัพยากรอื่นๆ จนปรากฏเป็นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงกล่าวได้ว่า การจัดการป่าที่ยั่งยืนเป็นฐานสำคัญของกรพัฒนาที่ยั่งยืน¹¹⁷

ฉลาดชาย รมิตานนท์ (2535) ป่าชุมชน หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการจัดการโดยชุมชน ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมภายในชุมชน เป็นการดำเนินการตามความเชื่อและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชุมชนนั้นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชน ซึ่งการจัดการป่าชุมชนถือเป็นการจัดการตามวิถีชีวิตของคนทุกคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็ด้านการใช้สอยประโยชน์เพื่อเลี้ยงชีพ พึ่งพากันอย่างครอบครัวเครือญาติ ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อ โดยได้นำสิ่งเหล่านี้มาจัดตั้งเป็นกฎระเบียบในชุมชน ป่าชุมชนที่ดีจึงควรมีหลายรูปแบบ ปรับเปลี่ยนไปตามลักษณะภูมินิเวศ และวัฒนธรรม ความเชื่อของชุมชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น โดยเป็นการดำเนินการจัดการร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจัดการป่าชุมชน ภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติและแผนงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจสอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ดร.เลิศ จันทภาพ (บันทึกการเสวนาป่าชุมชน 2536) ป่าชุมชน ถือเป็นวิธีการจัดการป่าแบบหนึ่งซึ่งอาศัยนามธรรม ไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน ไม่มีข้อมูล ลักษณะสำคัญของป่าชุมชนคือ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดการนั้นมีโอกาสที่จะให้และมีโอกาสที่จะรับจากป่านั้นด้วย

ดร.อนันท์ กาญจนพันธุ์ (บันทึกการเสวนาป่าชุมชน 2536) ได้กล่าวถึงป่าชุมชนไว้ว่า ป่ามิใช่เพียงแต่ต้นไม้และที่ดินเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพ ความสามารถในการที่จะดำรงชีพอยู่ได้ เป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องทั้งคน ที่ดิน และป่า ในส่วนของนักวิชาการคือสายของวนศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ มุ่งไปในทาง ลักษณะที่เป็นระบบนิเวศ ความสัมพันธ์ระหว่างสรรพสิ่งต่างๆ ตั้งแต่เรื่องของสิ่งมีชีวิตต่างๆ ที่อยู่เ็นปารวมทั้งต้นไม้ด้วย ซึ่งเป็นการมองดูลักษณะที่เป็นระบบขึ้นมา

สมศักดิ์ สุขวงศ์ และวารางคณา รัตนรัตน์, "30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน." หน้า 5.

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

แต่ในสายตาของรัฐหรือออกมาเป็นกฎหมาย สะท้อนออกมาให้เห็นถึงแนวความคิดที่แตกแยกออกไปจากสังคมไทยอันหนึ่งที่สำคัญ คือ เป็นความคิดที่นำหลักกฎหมายต่างประเทศมาใช้ในการกำหนดให้ที่ดินที่ไม่มีการถือครองนั้นเป็นพื้นที่ป่า หรือการนำเอามติความคิดทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ เพราะเป็นการยอมรับสิทธิเพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ ยอมรับว่าสิทธิประเภทหนึ่งก็คือของรัฐ อีกประเภทหนึ่งที่เหลือเป็นของประชาชนที่เป็นปัจเจกบุคคลธรรมดา

เสนห์ จามริก, ยศ สันตสมบัติ, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจริญ คัมภีรภาพ และไพสิฐ พาณิชย์กุล (2536) ได้ให้คำนิยามของคำว่า ป่าชุมชน คือ ขบวนการทางสังคม ที่รวมตัวกันขององค์กรประชาชนในระดับชุมชน และหรือระดับเครือข่ายภายในระบบนิเวศแห่งหนึ่ง เพื่อทำการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรสินส่วนรวมของท้องถิ่น เป็นไปอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม บนฐานของระบบความคิด ภูมิปัญญา อุดมการณ์ และจุดมุ่งหมายร่วมกันของชุมชน โดยป่าชุมชนถือเป็นการส่งเสริมศีลธรรม และเพิ่มความมั่นคงในการดำรงชีพของชุมชน

โกมล แพรกทอง (2540) ให้ความหมายของป่าชุมชน คือ รูปแบบของการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการพึงพิงป่าของประชาชนมาเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดการป่า และให้ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากป่าดังกล่าว เป็นผู้กำหนดแผนการและควบคุมการดำเนินงานให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เพื่อผลประโยชน์ต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอตามความต้องการของชุมชน

สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2550) ป่าชุมชน เป็นทางเลือกในการจัดการทรัพยากรนิเวศป่าไม้ โดยมีชุมชนเป็นฐานหรือไปการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน ทั้งยังเป็นกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของครอบครัวและชุมชน ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปลูก การจัดการ การป้องกันดูแล การเก็บเกี่ยว และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าชุมชน ทั้งนี้ต้องอยู่บนฐานการจัดการที่ยั่งยืน

สมหญิง สุนทรวงษ์ ป่าชุมชน เป็นวิถึปฏิบัติและเป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชน เพื่อช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำภายในชุมชน จากการถูกแย่งชิงทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ และใช้การจัดการป่าชุมชนเพื่อรักษาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าไม้ โดยการจัดการป่าชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญ ที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ดูแล รักษา ฟื้นฟูให้พื้นที่ภายในป่าชุมชน ให้มีความสมดุลและสมบูรณ์ และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและผลผลิตจากป่าชุมชนที่ตนช่วยกันจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน จนสามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตของคนในชุมชนได้ และหากคนในชุมชนมีชีวิตความเป็นอยู่ดี ลดความยากจนลงไปได้ จึงไม่ต้องมีการย้ายถิ่นฐาน และยังสามารถให้กับมนุษยชาติได้ เรียนรู้การอยู่กับธรรมชาติได้อย่างสมดุล

ทั้งนี้ กรมป่าไม้ (2553) ได้ให้ความหมายป่าชุมชนไว้ว่า ป่าซึ่งประชาชนหรือชุมชน ร่วมกันรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของชุมชนนั้น และในความหมายเฉพาะคือ รูปแบบการจัดการป่าไม้ที่นำ

องค์ประกอบของความต้องการของประชาชน และประชาชนผู้รับประโยชน์เข้ามาร่วมในชุมชนนั้น ดังนั้น ป่าชุมชนจึงหมายถึงป่าธรรมชาติหรือป่าปลูก ที่เกิดจากความต้องการความสนใจ และความพยายามของชุมชน ที่มีความตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของป่า ว่ามีความสำคัญต่อชีวิตของคนในชุมชน ชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ ดำเนินการ มีการคุ้มครองและดูแลตลอดจนกลไกในการจัดการบริหารป่าชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรมความเชื่อและประเพณีของชุมชน โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและความเป็นธรรม ในกรกระจายผลประโยชน์ มีผู้นำหรือผู้ประสานทำให้เกิดกระบวนการทำงานของชุมชนเป็นรูปแบบองค์กร ชุมชน หรือองค์กรชาวบ้านเพื่อรวมกลุ่มทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีการสนับสนุนจากภายนอกชุมชน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรชุมชน จัดการป่าชุมชน บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่วางไว้

จุดมุ่งหมายของ “ป่าชุมชน” กำเนิดขึ้นเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีอันจะส่งผลต่อการดำเนินชีวิต และการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นฐานของชุมชนไทย จากการที่ยอมรับว่า (1) คนยังต้องใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อดำรงชีวิต และ (2) ยอมรับว่าป่านั้นต้องได้รับการป้องกัน และจัดการอย่างยั่งยืน ป่าชุมชนจึงเป็นคำตอบของความจำเป็น ทั้ง 2 ประการ

ในปัจจุบันได้ชี้ให้เห็นว่า ป่าชุมชนช่วยหยุดยั้งการทำลายป่า เพิ่มพื้นที่ป่า และจัดป่าที่เหลืออย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน เพิ่มขีดความสามารถให้กับชุมชน รู้จักจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมโดยตนเอง และสร้างความรัก ความเห็นอกเห็นใจกันภายในชุมชน ป่าชุมชนช่วยบำบัดความทุกข์ยากของชนบทที่ยังพึ่งพิงป่า ทั้งอาหาร สมุนไพร และอื่นๆ ตลอดจนน้ำที่ใช้ในการเพาะปลูก

ประชาชนยังต้องใช้ประโยชน์จากป่าในการดำรงชีพ การจัดทำป่าชุมชนไม่ใช่เพียงเพื่อป้องกันรักษาป่า แต่เป็นการให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน¹¹⁸

จากการศึกษาความหมายของนักวิชาการหลายท่านแล้ว ผู้วิจัยจึงได้สรุปความหมายของป่าชุมชน ได้ว่า เป็นป่าที่มีลักษณะเป็นป่าธรรมชาติหรือป่าปลูกที่เกิดจากความต้องการของคนในชุมชนที่ให้ความสำคัญเนื่องจากช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนในชุมชนได้ ป่าจึงมีความสัมพันธ์ต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความเชื่อ ความศรัทธาที่คนในชุมชนมีอย่างเดียวกัน โดยจำเป็นต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ได้แก่ ร่วมวางแผน และร่วมดำเนินการ ถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชน เมื่อมีการร่วมกันดูแล ก็มีการร่วมกันแบ่งผลประโยชน์ เพื่อให้การดำเนินการจัดการป่าชุมชนบรรลุตามแผนการจัดการที่ชุมชนวางไว้ จากจุดกำเนิดของ

¹¹⁸ "ป่าชุมชน: ทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้," <http://www.cfeast5.com/articles/41930515/ป่าชุมชน--ทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้.html>.

ป่าชุมชน จนมาถึงความหมายของป่าชุมชนที่ได้ศึกษาไปข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Co- Management) เป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมฤทธิ์ผลในการจัดการป่าชุมชนโดยชุมชน โดยหลักการดังกล่าวประกอบไปด้วยหลักการหลายหลักการรวมกัน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและดูแลป่าชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หลักการจัดการร่วม (Co-Management) การจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) ดังที่จะศึกษาต่อไป

3.4.2 แนวคิดวนศาสตร์ชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

ความเป็นมาของวนศาสตร์ชุมชน¹¹⁹ เริ่มต้นแนวคิดจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลายประเทศเชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรม คือวิธีที่แก้ปัญหาความยากจน และการว่างงาน ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศจึงจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น และมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้พ้นจากความยากจน

ภายหลังปี พ.ศ. 2500 การเกษตรมุ่งเน้นเพื่อการค้า จึงก่อให้เกิดการขยายเนื้อที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพื่ออุตสาหกรรมแปรรูป หรือเพื่อการส่งออก ขณะที่การจัดการป่าไม้เน้นเรื่องการทำไม้เป็นสำคัญ ป่าไม้เป็นแหล่งผลิตสินค้าออกที่สำคัญเพื่อนำเงินตราเข้าประเทศ การเกษตรกับการป่าไม้แยกออกจากกันมากขึ้นเรื่อยๆ ต้นไม้ที่หลงเหลือ หรือรักษาไว้ตามหัวไร่ปลายนาของเกษตรกรไม่เคยได้รับความสนใจจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

ปลายทศวรรษ 2510 เริ่มปรากฏให้เห็นว่า การพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานแคบๆ ทางอุตสาหกรรมนั้นไม่ประสบความสำเร็จ มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ประสบความสำเร็จทางด้านอุตสาหกรรม พบว่าเศรษฐกิจที่เติบโตก็ไม่ได้กระจายไปสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ รายได้กระจุกอยู่ที่คนกลุ่มหนึ่งซึ่งทำให้อีกกลุ่มยากจนยิ่งขึ้นอีก การที่ไม่ให้ความสนใจต่อการเกษตรแบบยังชีพของคนในท้องถิ่น ทำให้ความยากจนของคนชนบทเพิ่มมากขึ้น ชุมชนชนบทล่มสลาย ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศเปลี่ยนทิศทาง มุ่งพัฒนาชนบทมากขึ้น การบำบัดความจำเป็นพื้นฐานของชาวชนบทเป็นงานเร่งด่วนลำดับแรก

ป่าไม้ในอดีตถูกจัดการโดยการรวมศูนย์อำนาจ ผู้จัดการป่าไม้ไม่มีวิถีชีวิตอยู่ในป่า มักลำเอียงให้สัมปทานทำไม้แก่นายทุนที่เป็นคนเมืองมีทุนรอน มีเครื่องจักรกล มักมุ่งแต่ไม้ซุง ไม่สนใจผลผลิตอย่างอื่นจากป่า คนชนบทท้องถิ่นถูกกีดกันออกไปเสมอในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนชนบทนั้นห่างมากขึ้นเรื่อยๆ การอพยพย้ายถิ่นคือวิธีการของคนชนบทเพื่อหนี

¹¹⁹ "วนศาสตร์ชุมชน: แนวความคิดและหลักการพัฒนา," <http://www.cfeast5.com/articles/41930520/วนศาสตร์ชุมชน--แนวความคิดและหลักการพัฒนา.html>.

ความยากจน ก่อให้เกิดการทำลายป่าในแหล่งใหม่ หรือไม่ก็มาเป็นผู้ยากไร้ในเมือง คนชนบทสูญเสียวัฒนธรรม สูญเสียที่ดิน เป็นเครื่องมือของการทำลายป่า

หลักการที่สำคัญของวนศาสตร์ชุมชนก็คือ เป็นโครงการที่ประชาชนจัดการเอง และเพื่อประโยชน์ของประชาชนเองทั้งในระดับครัวเรือน และในระดับชุมชน วนศาสตร์ชุมชนมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ และปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบทที่ต้องอาศัยพึ่งพิงต้นไม้ และป่าไม้ และหวังให้ป่าชุมชนเป็นเครื่องมือในการหยุดยั้งการทำลายป่า

จึงอาจกล่าวได้ว่า วนศาสตร์ คือ ชุมชนเป็นกิจกรรมทางป่าไม้ใดๆ ก็ตามที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม นับตั้งแต่การปลูกและการจัดการป่าไม้ในชุมชนชนบทที่ขาดแคลนไม้และของป่า การปลูกต้นไม้ตามหัวไร่ ปลายนา การปลูกป่ารายย่อยเพื่อใช้สอยหรือจำหน่าย ไปจนถึงกิจกรรมการผลิตอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่อาศัยไม้และของป่าเป็นวัตถุดิบ รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวพันหรือกระตุ้นการพัฒนาป่าไม้ในระดับท้องถิ่น

การปฏิบัติงานร่วมกันของคนในชุมชน (Community Action)¹²⁰ เป็นการร่วมในการจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินของส่วนรวม เช่น ป่าไม้ แต่บางสถานการณ์ที่ระดับปัจเจกบุคคลได้ผลประโยชน์หรือผลตอบแทนสูง เช่น ชาวสวนผลไม้ที่เพาะเลี้ยงและจับสัตว์น้ำด้วย มีผลผลิตสูงจนทำให้งานล้นมือ ก็อาจทำให้การทำงานแบบรวมกลุ่มทำได้ยากขึ้น นักวิจัยหลายคนรวมถึง Ostrom ได้ให้ความเห็นไว้ว่าการที่ชาวบ้านจะรวมตัวจัดการป่าชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสำเร็จนั้น เกิดจากปัจจัยหลายๆ อย่าง คือ สมาชิกในชุมชนได้ประโยชน์จากการร่วมกันสร้างกฎระเบียบมาใช้ในการจัดการป่า โดยชุมชนยังจำเป็นจะต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ (livelihoods)

3.4.3 หน่วยขององค์กรทางสังคม (Units of Social Organization) ในการจัดการป่าชุมชน¹²¹

การจัดการป่าไม้ที่จะประสบความสำเร็จ มักเกิดจากการที่ชุมชนทำกันเองหรือปกครองกันเองโดยพฤตินัย (de facto) หรือองค์กรภายนอกให้การสนับสนุนก็ได้ และการรวมตัวที่จะประสบความสำเร็จยังเกี่ยวข้องกับขนาดและจำนวนสมาชิกของกลุ่มผู้ใช้ด้วย ซึ่งในงานด้านป่าไม้ชุมชน หลักการสำคัญอันหนึ่งในการจัดการป่าชุมชน ก็คือต้องพิจารณาว่าควรใช้หน่วยขององค์กรทางสังคมใด จึงจะทำให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ คำว่าหน่วยขององค์กรทางสังคม ก็คือกลุ่มในระดับต่างๆ ซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่มีอยู่แล้ว เช่น ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชน หมู่บ้าน กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มเยาวชน หรือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการปลูกและดูแลต้นไม้ หรืองานทางด้านวนเกษตร เป็นต้น

¹²⁰ สมศักดิ์ สุขวงศ์, "การจัดการป่าชุมชน: เพื่อคนและป่า." หน้า 87.

¹²¹ สมศักดิ์ สุขวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-85.

การก่อตั้งกลุ่มคนนั้นไม่ใช่เพียงการรวมคนหลายๆ คนเข้าด้วยกัน หากแต่เป็นกระบวนการที่สมาชิกได้คัดเลือกกันเอง หรืออาศัยความสนใจของคนที่จะเข้าร่วม โดยควรพิจารณาถึงสาระประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ เพื่อจะทำงานร่วมกันได้ ซึ่งในท้ายที่สุดอาจมีการจัดทำโครงสร้างขององค์กรขึ้นโดยมีการแบ่งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ในกรณีที่จะต้องทำให้เกิดองค์กรทางสังคมขึ้นมาดูแลจัดการป่าไม้นั้น ควรให้เวลาในการจัดตั้ง และทำงานเป็นขั้นตอน ควรได้รับการช่วยเหลืออยู่สักระยะหนึ่งเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้น หน่วยขององค์กรทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการพัฒนางานทางด้านป่าไม้นั้น มีหลายอย่าง เช่น ชุมชน หมู่บ้าน ครอบครัว กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์กลุ่มสตรี หรือโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งสามารถจำแนกเป็นหน่วยองค์กรทางสังคม ได้ดังนี้

1) ชุมชน (communities) หรือหมู่บ้าน ในยุคแรกๆ ก็คือ สวนป่าไม้พื้ของหมู่บ้าน (communiy woodlot หรือ village woodlot) ซึ่งใช้ที่ดินของหมู่บ้านปลูกสวนป่าไม้พื้ นักวิชาการป่าไม้ในยุคนั้น มักคิดว่าผู้นำหมู่บ้านจะมีอิทธิพลพอที่จะให้สมาชิกในชุมชนหรือหมู่บ้านมาร่วมกันปลูกและดูแลต้นไม้ได้ และหวังว่าชุมชนคงจะแบ่งผลประโยชน์กันอย่างเป็นธรรม รูปแบบของโครงการป่าพื้หมู่บ้าน ประสบความสำเร็จในประเทศจีนและเกาหลี โดยมีรัฐสนับสนุนโครงการเหล่านั้น แต่กลับล้มเหลวในประเทศอินเดีย และประเทศอื่นๆ ในแอฟริกาอีกหลายประเทศ เนื่องจากหมู่บ้าน หรือชุมชนนั้นขาดความเป็ฯเอกภาพ (Homogenous) มีการแบ่งชนชั้นวรรณะของการทำงานร่วมกัน แบ่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน มีความสนใจต่างกัน เป็นสาเหตุให้โครงการป่าพื้หมู่บ้านในประเทศเหล่านี้ล้มเหลว

2) เกษตรกรและครอบครัว (family) การใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการทำงานที่ไม่ได้ผลในยุคโครงการป่าพื้หมู่บ้านนี้ ทำให้นักวิชาการเปลี่ยนไปใช้ยุทธศาสตร์ที่เน้นปัจเจกบุคคล เช่น ชาวนา หรือครอบครัวของชาวนาเป็นหน่วยของการทำงานตามโครงการ โดยสนับสนุนการปลูกต้นไม้ในระดับไร่นาของเกษตรกรแทน เช่น อินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น

3) กลุ่มผู้สนใจ (interest group) หรือกลุ่มขนาดเล็ก (small groups) เนื่องมาจากการเน้นที่ปัจเจกบุคคลนั้นมีข้อบกพร่อง ไม่สามารถสร้างกระบวนการกลุ่มที่ทำให้เกิดทุนทางสังคมที่ให้แก่คนในชุมชนร่วมมือกันในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่การใช้ชุมชนหรือหมู่บ้านทั้งหมู่บ้าน บางครั้งก็ใหญ่เกินไป ในระยะต่อมาจึงมีการใช้กลุ่มที่มีขนาดเล็กลง เช่น กลุ่มที่มีความสนใจอย่างเดียวกัน มาทำงานร่วมกัน (interest group) ปรากฏว่าได้ผลดีกว่า เช่น ในเบงกอลตะวันตกของอินเดียที่ใช้กลุ่มเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน (landless) เลย หรือเกษตรกรรายย่อยมาทำโครงการปลูกป่า โดยทางการมอบที่ดินเสื่อมโทรมของรัฐ ให้มาทำการปลูกต้นไม้ โดยที่ดินที่มอบให้ ไม่ได้เป็นการมอบเอกสารสิทธิ์ แต่เป็นการให้สิทธิ์ใช้ทำประโยชน์ในที่ดินได้ และมีสิทธิ์ในต้นไม้ที่ตนเองปลูก โครงการนี้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่แปลงปลูกป่าอยู่ไม่ห่างไกลจากบ้านของเกษตรกร

มากนัก ข้อดีอีกประการหนึ่งของการใช้กลุ่มขนาดเล็กพื้นฟูป่า ก็คือ แทนที่จะปล่อยให้พื้นดินเสื่อมโทรม ไม่มีผลผลิต กลับมีผลผลิตขึ้นได้ ดังนั้น การจัดการป่าในช่วงหลังๆ จึงใช้กลุ่มผู้สนใจ (interest group) หรือกลุ่มขนาดเล็ก (small groups) เป็นหน่วยในการจัดการ (Management unit)

4) ชมรมหรือสมาคม (association) และสหกรณ์ (cooperatives)

เกษตรกรผู้ปลูกป่าอาจรวมตัวกันเป็นชมรม สมาคมหรือสหกรณ์ก็ได้ โดยได้รับความสนับสนุนจากรัฐ ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ในการได้รับคำปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการผลิต

5) โรงเรียน (schools) ในหลายประเทศใช้กลุ่มเยาวชนในโรงเรียนดำเนิน

โครงการทางต้นป่าชุมชน กลุ่มเยาวชนหรือนักเรียน จัดเป็นกลุ่มที่มีลักษณะเป็นเอกภาพมาก ถึงแม้กลุ่มนักเรียนจะมีข้อจำกัดในเรื่องความยาวนานของกิจกรรม แต่กลุ่มเยาวชนเหล่านี้ก็สามารถทำงานให้ผลดีในเรื่องการทำงานทางเทคนิค หรือด้านวิชาการภายในระยะสั้นได้ เช่น การสร้างเรือนเพาะชำ และผลิตกล้าไม้ อาทิ กรณีนักเรียนโรงเรียนอัสสัมชัญ จังหวัดศรีสะเกษ ที่ผลิตกล้าไม้มะคั้น (ไม้ใช้ทำไถ่อย่าง) และในหลายๆ ประเทศ เช่น อินเดีย เคนยา มาลาวี ที่ใช้โรงเรียนร่วมทำงานป่าชุมชน ในอินเดีย คือโครงการที่เป็นพันธมิตร หรือหุ้นส่วนกันระหว่างโรงเรียน ชุมชน และรัฐ (Chowdry, 1983) ในประเทศไทย ก็มีโครงการร่วมมือกันระหว่างชุมชน วัด และโรงเรียน ทำงานเป็นพันธมิตรกัน เรียกว่า ชวร

6) กลุ่มสตรี (women) สตรีนั้นมีบทบาทสำคัญในการป่าไม้ สตรีเป็นผู้เก็บ

หาของป่า และมีความรู้ในเรื่องป่า (Hoskins, 1979) สตรีจึงสนใจในเรื่องการสร้างหรือฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ในเนปาล มีการศึกษาพบว่า ในปีหนึ่งๆ ผู้หญิงใช้เวลา 20-40 วัน ในการเก็บหาพื้น ดังนั้นโครงการสนับสนุนให้สตรีรวมกลุ่มกันจัดการป่าพื้นจะช่วยประหยัดเวลา และแรงงานได้มากในการหาไม้พื้น

ในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจตก ทำให้ชาวชนบทที่เดินทางกลับหมู่บ้าน ทำให้เกิดการเก็บหาของป่าจนเกินกำลังผลิตของป่า จนป่าเริ่มเสื่อมโทรม กลุ่มสตรีหมู่บ้านเขาราวเทียนทอง กิ่งอำเภอเนินขาม จังหวัดชัยนาท มองเห็นปัญหาของการเก็บหาหน่อไม้โดยไม่มีภาคควบคุม จึงได้รวมตัวกันจนเกิดการทำป่าชุมชนโดยกำหนดวันเปิด-ปิดฤดูกาลเก็บหน่อไม้ เพื่อจัดการป่าไผ่ จนปัจจุบันแต่ละชุมชนก็จะมีจุดอ่อนจุดแข็งแตกต่างกันไป มีโครงสร้างทางสังคมเป็นของตัวเอง การดำเนินการป่าชุมชนจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาว่างานป่าไม้ลักษณะใดจะเหมาะกับหน่วยทางสังคมอันใด

หน่วยทางสังคมนี้ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่รัฐควรให้การยอมรับ เพื่อริเริ่มการจัดการป่าชุมชน โดยถือว่าการจัดการทางสังคมอย่างหนึ่ง (Social Management) ซึ่งเป็นการจัดระเบียบทางสังคมโดยจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาดูแลจัดการป่า หรือเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์จากป่าตลอดจนลงโทษผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น ในประเทศเนปาลใช้กลุ่มคน

ผู้ใช้ประโยชน์จากป่า ที่เรียกว่า user group เป็นหน่วยจัดการป่าชุมชน ที่ได้ผลลัพธ์ที่ดีจนบางทีถึงกับเรียกป่าชุมชนในเนปาลว่า Users Group Forestry

สถาบันของชุมชน (Community institutions) แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันของชุมชนนี้ ทำให้เข้าใจถึงประโยชน์และสถานะความสัมพันธ์ของชุมชนแต่ละชุมชน ว่าชุมชนนั้นมีปฏิสัมพันธ์อย่างไรต่อกัน และใช้กฎกติกาหรือกฎระเบียบของหมู่บ้านต่อกันอย่างไร โดยสถาบันนั้นมีวิถีปฏิบัติ กฎกติกาหรือกฎระเบียบที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมในการอยู่ร่วมกัน อาจเป็นกฎกติกาทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ เช่น กฎในฐานะที่เป็นกฎหมาย หรือข้อตกลงที่เป็นวิถีปฏิบัติที่เป็นพฤติกรรมที่คนในสังคมยอมรับร่วมกัน คำว่าสถาบันจึงต่างกับองค์กรชุมชน (Organization) ความสำเร็จของป่าชุมชนจึงอยู่ที่ชุมชนสามารถสร้างกฎระเบียบขึ้นมาควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าได้ แต่ก็ยังมีบางกรณีที่ยังไม่บรรลุผลประสบความสำเร็จ เนื่องจากสถาบันชุมชนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอโดยกฎกติกาหรือระเบียบที่กำหนดขึ้นมาแล้วยังไม่สามารถทำให้ระบบนิเวศป่าไม้อยู่ในสภาพยั่งยืนสมบูรณ์ได้ สถาบันหรือกฎเกณฑ์ที่ดี จะต้องมีความเสมอภาค (equity) ในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องฐานะ เช่น การแบ่งชนชั้นวรรณะในประเทศอินเดียหรือประเทศอื่นในทวีปแอฟริกา เนื่องจากการจัดการป่าชุมชนแนวใหม่จะถูกชนชั้นนำของหมู่บ้านครอบงำได้ง่าย จึงมีความจำเป็นจะต้องส่งเสริมความเสมอภาคในการจัดการระดับสถาบันของชุมชน¹²²

นักสังคมวิทยาส่วนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าหน่วยสังคมที่เรียกว่าชุมชน เป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกับคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยสังคม เช่น "สมาคม" (Association หรือ Society) โดยมีความคล้ายกันตรงที่ ต่างก็มีลักษณะเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่มีความมุ่งหมายในการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อเนื่องร่วมกันเหมือนกัน แต่ก็มีข้อแตกต่างกันอย่างสำคัญ คือ สมาคมเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่ตกลงกันดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่ชุมชนเป็นการรวมกันเพื่อความมุ่งหมายอย่างหนึ่งอย่างใด โดยมีได้มีการตกลงกันอย่างแจ่มชัดแต่เป็นการรวมกันในลักษณะที่เป็นไปเอง¹²³

3.4.4 จุดกำเนิดของป่าชุมชนในประเทศไทย

การจัดการป่าชุมชนของไทย มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 นับว่าเป็นก้าวแรกๆ และก้าวสำคัญของประเทศที่ภาคพลเมืองได้มีการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยั่งยืน จุดเริ่มต้นของขบวนการป่าชุมชนไทย เริ่มต้นจากการคัดค้านสัมปทานไม้ที่รัฐและเอกชนแสวงประโยชน์

¹²² สมศักดิ์ สุขวงศ์, เรื่องเดียวกัน หน้า 86.

¹²³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, "สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน." หน้า 10.

จากป่าจนกระทบต่อนิเวศและวิถีชีวิตชุมชน ขบวนการป่าชุมชนได้เริ่มแสวงหาทางเลือกการจัดการป่าระดับพื้นที่บนฐานวัฒนธรรมและความจำเป็นในการดำรงชีพ ที่รวมศูนย์โดยรัฐ มาเป็นการจัดการที่ให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และยกระดับเป็นข้อเสนอทางนโยบายและกฎหมาย โดยมีกฎหมายฉบับแรกเป็นฉบับของประชาชน เมื่อปี พ.ศ.2536 มีหลักการสำคัญคือ การยอมรับสิทธิชุมชน การดำรงอยู่ของชุมชน อันอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมชุมชน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใดก็ตาม สิทธิชุมชนของแต่ละพื้นที่จึงต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ ร่างฉบับดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่กล่าวถึงการยอมรับในองค์การชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมาย เพื่อดูแลและจัดการทรัพยากรภายในชุมชนของตนเองได้ อย่างไรก็ดีในปี 2536 ร่างฉบับประชาชนยังมิได้ถูกผลักดันให้เข้าสู่สภา ได้มีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชน ฉบับฉบับของกรมป่าไม้และประชาชนตกลงร่วมกันได้ ในปี พ.ศ.2539 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างดังกล่าวในวันที่ 30 เมษายน 2539 จวบจนปัจจุบันจึงได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดของตัวบทกฎหมายในบทถัดไป

ป่าชุมชน มีพื้นฐานเกิดมาจากแนวคิด 4 ประการ¹²⁴

1) แนวคิดทางด้านนิเวศวิทยา แนวคิดนี้ยอมรับว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยกันในระบบนิเวศ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสมดุลของระบบนิเวศ การจัดการที่ให้มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศ โดยไม่มีการทำลายเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดนี้ โดยจะไม่ถือว่ามนุษย์อยู่เหนือระบบนิเวศ

2) แนวคิดทางด้านการพัฒนาชุมชน เนื่องจากการพัฒนาป่าไม้มีผลต่อการพัฒนาชุมชน เพราะเป็นแหล่งที่ชุมชนสามารถพึ่งพิงได้ เช่น เป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม เป็นแหล่งไม้ป่า พืชผลป่า เป็นศูนย์ของประเพณีและความเชื่อ

3) แนวคิดในการกระจายอำนาจ จากที่เคยดำเนินการโดยภาครัฐ ให้เป็นการร่วมดูแลโดยภาคประชาชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างรัฐและประชาชนในการรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

4) แนวคิดด้านการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในชุมชนได้ หากมีการจัดสรร และดูแลอย่างทั่วถึง

จากแนวคิดการกำเนิดป่าชุมชนข้างต้นนี้ อาจกล่าวได้ว่าป่าชุมชน คือวนศาสตร์ของชุมชนที่เกิดขึ้นมาเพื่ออนุรักษ์ไว้ซึ่งความยั่งยืน และได้ใช้สอยประโยชน์อย่างทั่วถึงโดยไม่ทำลาย กล่าวคือ ป่าชุมชนตามแนวคิดข้างต้นคือ ป่าที่มาจากกลุ่มประเพณี วัฒนธรรมซึ่งครอบคลุมแต่เฉพาะพื้นที่นั้นๆ หรือชุมชนนั้นๆ ที่มีพฤติการณ์ความเชื่อ ความศรัทธาร่วมกัน ซึ่งเปรียบเสมือนป่าชุมชนใน

¹²⁴ โกมล แพรกทอง, (2533), อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยศรีปทุม หน้า 33-34

อุดมคติ แต่ในความเป็นจริงแล้วคำว่าป่าชุมชนได้มีการให้ความหมายไว้อย่างกว้างขวางและมากมายหลายด้าน ดังต่อไปนี้

3.4.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน

การจัดการป่าชุมชนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะใช้มาตรการที่กำหนดโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีลักษณะ (top-down management) ขาดความไม่เข้าใจระหว่างผู้ออกกฎกับชุมชนผู้อยู่ในเขตป่าชุมชน ทำให้เกิดการต่อต้านมาตรการที่ออกโดยรัฐ จึงเป็นที่มาของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการ และข้อมูลทางด้านสังคม ในการวางมาตรการ ทำให้เกิดความรู้สึกยอมรับและยินดีที่จะปฏิบัติตาม¹²⁵(Nilsson et al., 2001)

3.4.5.1 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน เป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงมากและได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ จนกระทั่งสมัชชาสหประชาชาติได้รับรอง ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของปวงชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเนื้อหาในปฏิญญาดังกล่าว มีกรกล่าวถึงผู้คนในชุมชนทั้งหลายที่อยู่อาศัยกับฐานทรัพยากร ต้องประสบเหตุทรัพยากรป่าไม้เสื่อมโทรมลง ได้ลุกขึ้นมาเรียกร้องจากผู้มีอำนาจในสังคม (ทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2545) การให้ทุกส่วนที่มีส่วนในการใช้ป่าชุมชนมาร่วมกันมาวางมาตรการในขั้นตอนการออกกฎ จะทำให้ลดความขัดแย้งที่เกิดระหว่างรัฐและชุมชน เนื่องจากเมื่อชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในขั้นตอนการออกกฎต่างๆ จะเกิดการยอมรับในกฎมากกว่าการที่พวกเขาถูกนำออกจากขบวนการที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบกฎ กติกา สิ่งเหล่านั้นจะมีลักษณะสอดคล้องกับระบบนิเวศน์ในท้องถิ่น โดยจะต่างไปจากมาตรการที่มาจากส่วนกลาง¹²⁶

3.4.5.2 ระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับตั้งแต่ ร่วมวางแผนเพื่อจัดทำแผนในการจัดการป่าชุมชน ร่วมออกแบบกลไกเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ควรเกิดขึ้นมาได้ด้วยการวางแผน

¹²⁵ H. Nilsson, Phonsavath, S., Khumsri, M. and Hartmann W.D., "Fisheries co-management in two large reservoirs- problems and challenges In: De Silva," S.S. (ed.): *Reservoir and Culture-Based Fisheries: Biology and Management, ACIAR Proceedings No. 98. Canberra* (2001). pp. 314-320.

¹²⁶ FAO, "Management, Co-Management or No-Management? Major Dilemmas in Southern African Freshwater Fisheries. FAO Fish. Tech. Pap. No.426/1. FAO, Rome," (2002). pp.1-3.

ร่วมกันของคนในชุมชนที่ต้องมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนอย่างแท้จริง โดยการวางแผนจัดการของชุมชน ต้องเป็นที่รับรู้ และได้รับการยอมรับร่วมกันของชุมชนรอบข้างด้วย มิเช่นนั้นก็อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนได้ การจัดการป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมจะเป็นการค่อยๆ ศึกษาและเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนซึ่งจะต้องมีการปรับตัวเข้าหากัน เพื่อให้เกิดโอกาสที่จะทำให้การจัดการป่าชุมชนสัมฤทธิ์ผล

โดยระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน มีทั้งหมด 6 ระดับ ดังนี้

ระดับที่หนึ่ง การกระจายข้อมูลข่าวสารและสร้างความรู้ ความเข้าใจและพัฒนาศักยภาพแก่บุคคลากรภาครัฐและคณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด ระดับชุมชน ให้มีความรู้ด้านกฎหมายและการจัดการป่าชุมชนอย่างแท้จริง ดังที่ได้ศึกษาไว้แล้วในบทที่ 2 โดยรัฐต้องสร้างความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและชุมชน

ระดับที่สอง จัดให้มีการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของคนในชุมชน เพื่อประเมินข้อดีและข้อเสียของกฎระเบียบที่จะใช้บังคับในป่าชุมชน

ระดับที่สาม การปรึกษาหารือ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ร่วมออกแบบนโยบาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่จะใช้ร่วมกันในบริเวณที่จัดตั้งป่าชุมชน ควรจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากประชาชนเป็นผู้อยู่ในพื้นที่และมีความเชี่ยวชาญมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการปรึกษาหารือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จริงด้วย

ระดับที่สี่ การวางแผนร่วมกันในระดับการจัดการ ให้ชุมชนเป็นผู้ลงมือทำ โดยภาครัฐเป็นผู้จัดหาผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มาคอยสนับสนุนอยู่ห่างๆ เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ประสบกับปัญหานั้นๆ

ระดับที่ห้า โดยส่งเสริมชุมชนให้มีความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยกระดับการจัดการป่าชุมชนโดยทำให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน และสนับสนุนให้มีการขยายการทำงานเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคธุรกิจ เพื่อให้ป่าชุมชนเป็นแหล่งรายได้ของชุมชน โดยผลักดันให้เกิดสิทธิสตรี และบทบาทของคนรุ่นใหม่ในการจัดการป่าไม้ โดยการส่งเสริมสิทธิสตรี หรือส่งเสริมบทบาทของผู้หญิงในการจัดการทรัพยากรด้านป่าไม้

ระดับที่หก การควบคุมโดยประชาชน ต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนตรวจสอบรัฐได้ กรณีภาครัฐบริหารจัดการไม่ได้ ชุมชนมีสิทธิติดฉลากคณะกรรมการต่างๆ

การมีส่วนร่วมที่ว่าเป็นครอบคลุมตั้งแต่การเป็นสมาชิกชุมชนและปฏิบัติตามกติกาของชุมชน ร่วมลงแรงและสละเวลาในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอนุรักษ์ และมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาและการตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรใน

ชุมชน โดยชุมชนควรจะมีส่วนร่วมในการเข้าไปกำหนดนโยบายระดับภูมิภาคหรือระดับชาติที่จะส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรของชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดกติกาจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือและปฏิบัติตามกติกามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังช่วยให้การจัดการทรัพยากรใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นได้เต็มที่อีกด้วย ผ่านกลไกการเรียนรู้ชุมชน¹²⁷

3.4.6 หลักการกระจายอำนาจในการจัดการป่าชุมชน

การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้น ถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ในบริบทของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน การกระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนที่เปิดโอกาสให้เกิดการจัดการอย่างมีส่วนร่วมด้วย โดยในประเทศไทยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกกำหนดแนวทางการปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ที่สำคัญ โดยมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ไว้ดังนี้

1) **พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484** แก้ไขในประเด็นดังนี้คือ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาคำขออนุญาตสัมปทานทำไม้หวงห้ามในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการป่าในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507** แก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังนี้คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล และให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการป่าสงวนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) **พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504** แก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังนี้คือ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ใน

¹²⁷ ชล บุนนาค, "แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย." หน้า 63-64.

เขตอุทยานแห่งชาติในท้องถิ่น จัดสรรค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการใช้ทรัพยากรในเขตอุทยานฯ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

4) พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น กล่าวคือ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 23) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9) ซึ่งนอกจากการบริหารแล้ว การได้รับอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชน การดำเนินการตามแผนจัดการป่าชุมชน ย่อมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน เป็นการบริหารงานแบบ Top-down มิใช่การกระจายอำนาจบริหารงานจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) ซึ่งจะได้ศึกษาข้อกฎหมายอย่างละเอียดในบทต่อไป

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า ในประเด็นเรื่องขั้นตอนและวิธีการกระจายอำนาจ มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมการถ่ายโอนอำนาจของราชการส่วนกลางท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ และการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ก็จริง แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานของท้องถิ่นยังต้องรอการอนุมัติจากราชการส่วนกลางอยู่เสมอ เป็นการบริหารราชการแบบบนลงล่าง (Top-down Management)

หากพิจารณาในเนื้อหาของอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะ เรื่องอันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดิน น้ำ และสัตว์ป่าที่มีหน่วยงานเฉพาะ ในส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นแต่อย่างใด กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ ยังคงอำนาจวินิจฉัยสั่งการและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ยังมีได้กระจายอำนาจเช่นว่านั้น รวมถึงยังไม่มีการสนับสนุนด้านการเงิน การคลัง จัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนแผนการจัดการป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำกองทุนในการสนับสนุนแผนการจัดการป่าไม้

ในปัจจุบันให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างๆ จึงน่าจะมีความยืดหยุ่นต่อการปรับใช้สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายได้ในระดับหนึ่ง แต่หากพิจารณาในเนื้อหาของอำนาจการจัดการทรัพยากรแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคสำหรับการดำเนินการในการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน รัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจนในการที่จะสร้างความ

ร่วมมือกับชุมชน เนื่องจากอำนาจการวินิจฉัยสั่งการยังคงอยู่ที่ราชการส่วนกลาง¹²⁸ ยังไม่เกิดการมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นบนฐานของชุมชน โดยการสนับสนุนเทคโนโลยียกระดับให้สามารถไปไกลกว่าวิสาหกิจในท้องถิ่น ซึ่งหากต้องการให้ทรัพยากรป่าไม้มีความสมบูรณ์ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับความร่วมมือจากท้องถิ่น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจเพื่อดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ คือ การดำเนินงานต่อทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการจัดหา การเก็บรักษา การซ่อมแซม การบำรุงรักษา และการสงวนรักษาเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่มวลมนุษย์ได้ใช้ตลอดไป อย่างไม่ขาดแคลน และมีความสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ทันถ่วงที

3.4.7 ประโยชน์ของการจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยมีชุมชนเป็นฐานยังส่งผลให้บรรลุเป้าหมาย ดังนี้ อีกด้วย (1) การแก้ปัญหาความยากจน (2) การเชื่อมโยงกันในเรื่องของวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น (3) การสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ (4) เศรษฐกิจพอเพียง (5) ส่งเสริมสิทธิชุมชน¹²⁹

1) การแก้ปัญหาความยากจน ถือเป็นจุดเริ่มต้นทำให้สมาชิกชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน โดยแต่ละชุมชนจะสามารถใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนนั้นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้ ต่อมาเมื่อสมาชิกในชุมชนได้รับประโยชน์จากป่าชุมชนแล้ว ก็ย่อมต้องดูแลรักษาให้มีความสมบูรณ์อยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอยู่อย่างต่อเนื่อง

2) การเชื่อมโยงกันในเรื่องของวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากกลุ่มชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีวัฒนธรรมประเพณีทางสังคม ความเชื่อและทางเศรษฐกิจที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น การส่งเสริมเรื่องวัฒนธรรมท้องถิ่นส่งผลเรื่องอัตลักษณ์ของชุมชนที่มีความผูกพันแน่นแฟ้นอยู่กับป่าในชุมชน¹³⁰ เมื่อคนในชุมชนมีความภูมิใจในอัตลักษณ์ของตน และรู้สึกว่ามีเรื่องราวที่เป็นภูมิหลังร่วมกัน ชุมชนจะสามารถรวมตัวกันได้ง่ายขึ้นด้วยความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมความเป็นกลุ่มก้อนของชุมชน โดยทำให้ชุมชนมีความพยายามที่จะปรับตัวและต่อสู้กับบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาทำลายทรัพยากร

¹²⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, "มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน." หน้า 84-85.

¹²⁹ ชล บุนนาค, "แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย." หน้า 59-60.

¹³⁰ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 56.

ท้องถิ่นของชุมชน อีกทั้งวัฒนธรรมและความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นยังส่งผลให้เกิดความหวงแหนและรักษาทรัพยากรได้ดีขึ้น เนื่องจากป่าไม้ถือเป็นสิ่งที่เก่าแก่ยาวนาน จึงเต็มไปด้วยความเชื่อ ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นจัดการป่าชุมชนไปตามประเพณีของตน ซึ่งการมีความเชื่อเป็นอย่างเดียวกัน และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันถือเป็นรากฐานสำคัญของความเป็นชุมชน เช่น ชาวบ้านจะรักษาป่าต้นน้ำเพื่อมีความเชื่อเรื่องผีसाग มีแบบแผนการใช้ประโยชน์จากผลผลิตในป่าชุมชนอย่างรู้คุณค่า และมีกุศโลบายในการรักษาความสมบูรณ์ของป่าผ่านทางพิธีกรรมต่างๆ ที่สืบทอดกันมาอย่างยาวนาน จนอาจเรียกได้ว่าเป็นจารีตประเพณีที่คนในชุมชนปฏิบัติตาม เกิดเป็น Customary Law ของชุมชนเอง ทั้งนี้ไม่ใช่กฎหมาย โดยจารีตประเพณีนี้ก็จะมีความแตกต่างกันไปตามภูมินิเวศและวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น

3) การสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ ถือเป็นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อเสริมสร้างความสามารถของชุมชน ให้สามารถปรับตัวรับมือกับทรัพยากรที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างประสบความสำเร็จ ด้วยการพัฒนาความรู้ เทคนิค วิธีการ และแลกเปลี่ยนแบ่งปันประสบการณ์ เช่น การเรียนรู้ผ่านเวทีและมีวิทยากรกระบวนการ หรือผ่านการจัดตั้งศูนย์ความรู้ของหมู่บ้าน ประสบการณ์ที่ยาวนานของสมาชิกในชุมชนจะเป็นแบบอย่างสำหรับการนำไปประยุกต์ใช้ในชุมชนอื่นๆ ได้ในอนาคต ด้วยข้อมูลข่าวสารและวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม การเรียนรู้และสร้างความรู้โดยชุมชนเป็นผู้ดูแล จึงถือเป็นการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรให้เข้มแข็งขึ้น

4) เศรษฐกิจพอเพียง โดยพื้นฐานสังคมชนบทในประเทศไทย ชุมชนท้องถิ่นต่างอาศัยพึ่งพาป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อใช้ในการดำรงชีวิต เช่น ใช้เป็นแหล่งอาหาร นำไม้มาสร้างเป็นที่อยู่อาศัย สมุนไพรป่าใช้เป็นยารักษา ใช้สร้างอาชีพเช่นทำการเกษตร หรืออาศัยผลผลิตจากป่าเป็นรายได้เสริมนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรม ในระยะแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชาวบ้านสามารถพึ่งตนเองได้ก่อน ลดความยากจน ต่อมากลายเป็นแนวคิดที่เป็นฐานของการปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรในชุมชน ดังนั้นป่าชุมชนจึงที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตเป็นอย่างมากมาเป็นเวลานานแล้ว

5) ส่งเสริมสิทธิชุมชน สิทธิชุมชนมีความสำคัญต่อการจัดการป่าชุมชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากว่าการจะจัดการได้ ต้องเกิดจากการมีสิทธิเสียก่อน หากมองความเป็นชุมชนในบริบทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Relational) ความเป็นชุมชนหรือความเป็นกลุ่มก้อนจะทำให้ชุมชนมีความพยายามที่จะต่อสู้กับความไม่ยุติธรรมภายนอกที่เข้ามากระทบกับสิทธิของชุมชน ความพยายามที่จะ

สร้างความชอบธรรมในกับสิทธิชุมชนบนพื้นฐานของความเป็นมนุษย์¹³¹ เช่น การถูกรบกวนจากการใช้ป่าชุมชนอย่างไม่ยุติธรรมและไม่ยั่งยืนจากบุคคลภายนอก

ดังนั้น หากชุมชนไม่ได้รับสิทธิที่เป็นทางการจากรัฐ ให้มีอำนาจในการดูแลรักษาและมีอำนาจในการดำเนินการ จะไม่สามารถบังคับใช้กติกานั้นกับคนนอกชุมชนได้ การไม่สามารถบังคับใช้กติกานั้นมิได้ส่งผลกระทบต่อสภาพของทรัพยากรเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจที่จะทำตามกติกาของสมาชิกในชุมชนอีกด้วย กล่าวคือ สมาชิกในชุมชนจะมีแรงจูงใจในการทำตามกติกาน้อยลง เพราะเห็นว่าชุมชนช่วยกันดูแลไป คนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องก็ยังเข้ามาใช้ได้ยู่ดี ส่งผลให้อาจเกิดการตัดสินใจที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพียงอย่างเดียวโดยไม่ช่วยลงแรงได้ (Free Riding Problem)¹³² ในบริบทต่อมาคือความเป็นชุมชนในบริบทประวัติศาสตร์ ส่งผลให้เกิดความแนบแน่นระหว่างกันภายในชุมชน เนื่องจากมีการสร้างสำนึกทางประวัติศาสตร์ผ่านการตีความทางเรื่องเล่าของสถานการณ์ในอดีต คนในอดีต เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอดีตมาถึงปัจจุบันและสร้างความคาดหวังไปในอนาคต ความเป็นชุมชนไม่หยุดนิ่งตายตัว สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามเงื่อนไขและสถานการณ์ หรือผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

จากการศึกษาพบว่าความเป็นชุมชนมิได้จำกัดในแง่ของพื้นที่ แต่หมายความถึงกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ติดต่อกันสื่อสารร่วมกลุ่มกัน มีการเรียนรู้ร่วมกัน หากรัฐยอมรับสิทธิชุมชนและให้การสนับสนุนสิทธิชุมชน เพื่อให้ชุมชนเกิดแรงจูงใจที่จะร่วมกันดูแลป่าชุมชนนั้น โดยการให้เขาได้ใช้ประโยชน์นั้น ช่วยแก้ปัญหาความยากจน โดยป่าชุมชนเป็นแหล่งรายได้ยังชีพสำคัญ และเป็นการสนับสนุนวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น ให้เขาจัดการป่าชุมชนไปตามลักษณะความเชื่อที่สืบทอดกันมา ซึ่งแต่ละจังหวัด แต่ละภาค ก็จะมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก ไม่สามารถใช้กฎระเบียบเดียวกันทั้งประเทศมาบังคับใช้ได้ อีกทั้งยังสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้กันภายในชุมชนและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงอีกด้วย

¹³¹ Birgitte Sorensen, *From The Experience of Displacement: Reconstructing Place and Identities in Sri Lanka* อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 56

¹³² ชล บุณนาค, "แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย." หน้า 69.

3.4.8 ประเภทของการจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน ¹³³

เมื่อพิจารณาการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐานในบริบทป่าชุมชน พบว่าการจัดการป่าชุมชน มี 2 ประเภท

1) การจัดการที่ชุมชนเข้มแข็ง หรือที่เรียกว่า Active Control คือองค์กรชุมชนจัดการป่าโดยชุมชนเอง สามารถตัดสินใจเองในเรื่องการใช้ประโยชน์จากป่า เรื่องการจัดการป่า มีขอบเขตความรับผิดชอบชัดเจนและปฏิบัติได้จริง อาจเป็นการจัดการป่าชุมชนแบบดั้งเดิม โดยมีฐานมาจากความเชื่อ มีเป้าหมายร่วมกัน วางกฎระเบียบร่วมกัน เพื่อการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ และพัฒนาการจัดการป่าชุมชน มักจะดำเนินงานในรูปคณะกรรมการป่าชุมชนหรือองค์กรชุมชน กิจกรรมดำเนินการปลูกสวนป่า

2) การจัดการป่าแบบ Passive Participation หรือมีส่วนร่วมแบบทำตามการตัดสินใจของรัฐ คือองค์กรชุมชน ทำตามกรมป่าไม้ในการออกกฎเกณฑ์แผนการจัดการป่า การบริหารจัดการป่า ชุมชนถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่า ชุมชนมีความรับผิดชอบและการตัดสินใจ ที่ไม่ชัดเจน

3.4.9 เงื่อนไขความสำเร็จของการจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน

ความยั่งยืน ความสมบูรณ์ หรือความหลากหลายทางชีวภาพของป่าไม้ภายในป่าชุมชนจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงการประสบความสำเร็จในการจัดการป่าไม้โดยชุมชนนั้น โดยองค์ประกอบที่จะทำให้การจัดการโดยชุมชนประสบความสำเร็จ ได้ดังนี้

1) การใช้ประโยชน์ของพื้นที่ป่า ประโยชน์ที่ต้องการจากป่าจะเป็นสิ่งกำหนดวัตถุประสงค์ในการรักษาป่าชุมชนไว้ เช่น เป็นแหล่งป่าไม้เพื่อการประกอบพิธีกรรมต่างๆ เป็นแหล่งต้นน้ำ สาธารของหมู่บ้าน เป็นแหล่งไม้ใช้สอย แหล่งอาหาร การที่ให้ชุมชนได้เข้าถึง และได้ใช้ประโยชน์ ถือเป็น การสร้างจุดร่วมที่ทำให้ชุมชนรวมตัวกันเพื่อการรักษาป่าชุมชนไว้เพื่อการใช้สอยร่วมกันหรือเป็นสมบัติของส่วนรวม

2) การมีระเบียบและกฎเกณฑ์ ถือเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการป่าชุมชน โดยควรมีข้อตกลงซึ่งสังคมสร้างขึ้นมาเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกชุมชนกับทรัพยากร เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชน และเพื่อลดความไม่แน่นอนของพฤติกรรมของบุคคล และเพื่อป้องกันบุคคลภายนอกที่อาจเข้ามารุกรานพื้นที่ส่วรวมของชุมชน กฎระเบียบนี้จะคงอยู่ได้นานเพราะตอบสนองต่อความมุ่งหมายร่วมกันของชุมชน ผ่านการทดสอบและการยอมรับของทุกคนในหมู่บ้าน

¹³³ สรุปลงสาระสำคัญการจัดการร่วม (Co-Management) จากเวทีการสร้างศักยภาพคนทำงานและชุมชนรางวัลลูกโลกสีเขียวภาคใต้ วันที่ 21-22 กุมภาพันธ์ 2556 ณ โรงแรมอิรวดี อ.เมือง จ.พัทลุง

มาแล้ว ดังนั้น หากมีการละเมิดกฎเกิดขึ้นเมื่อใด มิใช่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่ต้องคอยสอดส่อง แต่จะได้ความร่วมมือจากภาคชุมชนคอยช่วยเหลือสอดส่องอีกด้วย

ระเบียบและกฎเกณฑ์ ที่เป็นกฎกติกาของชุมชน เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดแนวทางการใช้ประโยชน์ การควบคุมการใช้ และลดความสูญเสียของทรัพยากร

3) องค์กรประชาชน เพื่อดำเนินการจัดการป่าให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของป่าชุมชนจะต้องมีองค์กรของประชาชนที่เข้มแข็ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของผู้นำขององค์กร ที่จะดูแลป่าดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ต่อทุกคนในชุมชน ดังนั้นการจัดการป่าชุมชนที่จะประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนควรมีการทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย เช่น เครือข่ายลุ่มน้ำ เครือข่ายป่าชุมชน

4) การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก การจัดการป่าชุมชนขององค์กรประชาชนในหมู่บ้าน จะต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก เช่น การสนับสนุนทางวิชาการ การสนับสนุนอุปกรณ์และวัสดุที่จำเป็น การสนับสนุนเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน

เงื่อนไขข้างต้นสอดคล้องกับหลักการออกแบบกติกาของ Elinor Ostrom ที่ได้ศึกษาไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.2.1 ความสำเร็จของการจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน จะเกิดขึ้นได้และประสบความสำเร็จนั้น ประกอบไปด้วย 8 ประการ ได้แก่ ต้องมีความชัดเจนของขอบเขต ความสอดคล้องระหว่างกฎกับเงื่อนไขทางสังคมสิ่งแวดล้อมในชุมชน ความสอดคล้องระหว่างการใช้ประโยชน์ที่สมาชิกได้รับกับต้นทุนของการบำรุงรักษา มีการเปิดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และปรับปรุงกติกา มีการสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิภาพ มีกฎระเบียบการลงโทษตามระดับไม่ใช่โทษที่หนักจนเกินไป มีกลไกเพื่อการลดความขัดแย้งภายในชุมชน กฏกติกาต้องมีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ที่ใหญ่กว่า โดยจะขาดไปเพียง 1-2 ข้อ ไม่ได้เลย

บทที่ 4

กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนของไทยและต่างประเทศ

ดังได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิชุมชน (Community rights) ไว้ในมาตรา 48 ในการที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟู ศิลปะวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติรวมทั้ง กำหนดให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ ความหลากหลายทางชีวภาพตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ สิทธิชุมชนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 สำหรับในบทที่ 4 นี้จะเป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนของไทยและ ต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเนปาล อินเดีย และแอฟริกาใต้ ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ

4.1 กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนของไทย

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการ ป่าของชุมชน และเพื่อให้การบริหารจัดการป่าชุมชนมีความชัดเจนขึ้น รวมถึงการรองรับสิทธิของ ชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรในป่าชุมชนให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกำหนดกลไก การบริหารจัดการป่าชุมชนโดยแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบาย ป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ซึ่งแต่ละระดับมี บทบาท หน้าที่ และความสำคัญที่แตกต่างกัน ทั้งนี้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีบทบาท และความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าชุมชนในระดับจังหวัด โดยองค์ประกอบของ คณะกรรมการป่าชุมชน ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วนทั้งภาคประชาชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันวิชาการ มีหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับ การบริหารจัดการรวมถึงการติดตามประเมินผลของป่าชุมชนในระดับจังหวัด รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ให้ บุคคลและชุมชนได้ประโยชน์จากป่าชุมชน เกิดจุดมุ่งหมายร่วมกันในการดูแลรักษา เพื่อจัดการป่า ชุมชนร่วมกับรัฐ เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า รักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ เกิดความสมดุลยั่งยืน และคงไว้รุ่นสู่รุ่น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมี วัตถุประสงค์เป็นการกำหนดสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุล และ ยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรอง¹³⁴

¹³⁴ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562. มาตรา 3.

4.1.1 ความหมายของป่าชุมชน

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ได้ให้ความหมายของ “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้

จะเห็นได้ว่าป่าชุมชนจะต้องพื้นที่ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์ กล่าวคือ¹³⁵

1) ต้องเป็นพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) พื้นที่ดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

3) เมื่อได้รับการอนุมัติจัดตั้งเป็นป่าชุมชนต้องมีการบริหารจัดการโดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ดังนั้น พื้นที่ที่จะสามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้ คือ พื้นที่รกร้างว่างเปล่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อื่นๆของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ เช่น ที่ทหาร ที่สาธารณะ และที่ดินอื่นๆ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาออกมา

ดังจะเห็นได้จากจำนวนป่าชุมชนที่ได้รับการอนุมัติจัดตั้ง ณ วันที่ 17 มีนาคม 2566 ปรากฏตามตารางที่ 4.1

¹³⁵ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562. มาตรา 4 ให้ความหมายของเขตป่าอนุรักษ์.

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนป่าชุมชนทั่วประเทศ

ภาค	จำนวน			รวมเนื้อที่	
	หมู่บ้าน	ป่าชุมชน	ไร่	งาน	ตร.ว.
ภาคเหนือ	4,690	4,244	4,266,514	1	22
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6,117	4,990	1,221,380	3	68
ภาคกลาง	1,182	1,155	535,521	3	54
ภาคใต้	817	806	207,205	-	51
รวมทั้งประเทศ	12,806	11,195	6,230,622	-	96

ที่มา: <https://www.forest.go.th/community-extension/2023/03/09/>

4.1.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน

ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งป่าชุมชนไว้ดังนี้¹³⁶

- 1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
- 2) การฟื้นฟูพื้นที่ป่าในเขตป่าชุมชนโดยการปลูกป่าทดแทน
- 3) การเสริมสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนในการจัดการป่าชุมชน
- 4) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน
- 5) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

4.1.3 หลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งป่าชุมชน

กำหนดให้ชุมชนในท้องที่ที่อยู่ในอำเภอเดียวกันกับพื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตอนุรักษ์และสามารถดูแลรักษาป่านั้นได้ มีสิทธิยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยให้บุคคลในชุมชนนั้นซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไปและมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่ตั้งของป่าชุมชนที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันที่ยื่นคำขอ จำนวนตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนเพื่อยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ หรือในกรณีที่มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแล้วให้ยื่นต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมอบหมาย¹³⁷ โดยคำขอจัดตั้งป่าชุมชนอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับ¹³⁸

- 1) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน
- 2) รายชื่อประประวัติโดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน

¹³⁶ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 6.

¹³⁷ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 32.

¹³⁸ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 33.

3) รายชื่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

4) ความเป็นมาของชุมชนโดยสังเขป สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน และแผนที่แสดง

อาณาเขต

5) แผนจัดการป่าชุมชน และ

6) รายการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

ทั้งนี้ เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ที่อธิบดีมอบหมาย ดำเนินการตรวจสอบคำขอ เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคำขอให้เสร็จภายใน 10 วัน หลังจากนั้นจึงดำเนินการตรวจสอบและรังวัดพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตของป่าชุมชนไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด และที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด มีสิทธิทำหนังสือคัดค้านคำขอจัดตั้งป่าชุมชนต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด เมื่อพ้นระยะเวลา 30 วันแล้ว ให้เสนอต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งป่าชุมชนต่อ และเสนออธิบดีกรมป่าไม้เพื่อมีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเห็นชอบให้จัดตั้งป่าชุมชนต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบ ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนได้¹³⁹

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชนและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งและขยายเขตป่าชุมชน พ.ศ. 2563 โดยการพิจารณาอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอาจพิจารณาอนุมัติให้นำพื้นที่ทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในคำขอหรือพื้นที่บางส่วนจากที่ระบุในคำขอมาจัดตั้งป่าชุมชนก็ได้ โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้¹⁴⁰

1) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชนที่ขอจัดตั้งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6

2) ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นสมาชิกป่าชุมชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายที่ออกตามความในมาตรา 42 วรรคสอง

3) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นกรรมการจัดการป่าชุมชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายที่ออกตามความในมาตรา 42 วรรคสอง

4) พื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนอยู่ในท้องที่อำเภอเดียวกันกับชุมชนที่ยื่นคำขอ

5) พื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนต้องไม่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์

¹³⁹ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 34.

¹⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งและขยายเขตป่าชุมชน พ.ศ. 2563. ข้อ 21.

6) พื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนต้องไม่เป็นหรือไม่มีพื้นที่ที่บุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

7) พื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนต้องไม่เป็นหรือไม่มีพื้นที่ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์

8) พื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนต้องไม่เป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้ใช้หรือจัดการหรือประกาศเป็นพื้นที่วิจัยหรือจัดการใดๆ

9) ขนาดของพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนและสัดส่วนการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่ป่าชุมชนมีความสอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ ขนาดของชุมชน และศักยภาพของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชน

10) แผนจัดการป่าชุมชนแสดงให้เห็นถึงการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา หรือควบคุมดูแลสถานะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน โดยจัดทำให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายที่ออกตามความในมาตรา 17 รวมทั้งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน สภาพภูมิประเทศ และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน

นอกจากนี้ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอาจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนหรืออนุมัติโดยมีเงื่อนไขก็ได้ หากมีการกันพื้นที่นั้นออกจากพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว หรือมีหนังสือยินยอมของบุคคลที่ยื่นคำขอทำประโยชน์ หรือส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการดูแลพื้นที่ดังกล่าว ให้นำพื้นที่นั้นมาจัดตั้งป่าชุมชนได้

ในการพิจารณาคำขอ กำหนดให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาข้อเท็จจริงเหตุผลความจำเป็น และผลกระทบต่อประโยชน์ที่บุคคลและชุมชนจะได้รับ รวมทั้งความชัดเจนและแน่นอนของแผนงานและการขอใช้งบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐในการเข้าดำเนินการในพื้นที่ ตลอดจนการพิจารณาปรับลดขนาดของพื้นที่ หรือการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของพื้นที่เพื่อไม่ให้พื้นที่ทับซ้อนกัน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนำหลักดังต่อไปนี้ มาประกอบการใช้ดุลพินิจด้วย

1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะต้องมีความเหมาะสมที่จะไม่ละเมิดสิทธิของชุมชน และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป

2) หลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล กล่าวคือ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะต้องพิจารณาคำขอของบุคคลอย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติภาษา เพศ อายุ

สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

3) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้¹⁴¹

- 3.1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 3.2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3.3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 3.4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 3.5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 3.6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

- 3.7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ดี หากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนตามคำขอทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หรือโดยกำหนดเงื่อนไข หรือมีมติไม่ให้ออกคำสั่งจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้คณะกรรมการป่าชุมชนมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวพร้อมแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอ ผู้มีหนังสือคัดค้านและอธิบดีกรมป่าไม้ ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิตี¹⁴²

ในกรณีที่ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้านไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว ให้ผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติดังกล่าวพร้อมแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้งต่อคณะกรรมการนโยบายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติ และคณะกรรมการนโยบายพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์โดยต้องแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้งและให้เป็นที่สุดและให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว¹⁴³

4.1.4 กลไกการบริหารจัดการป่าชุมชน

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีกลไกในการบริหารจัดการป่าชุมชน 3 ระดับ คือ

¹⁴¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562). มาตรา 6.

¹⁴² ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งและขยายเขตป่าชุมชน พ.ศ. 2563. ข้อ 25.

¹⁴³ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งและขยายเขตป่าชุมชน พ.ศ. 2563, Short. ข้อ 26.

4.1.4.1 คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

เป็นคณะกรรมการระดับประเทศ ประกอบด้วย¹⁴⁴

- 1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ

3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินแปดคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหาจากกลุ่มผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ กลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และกลุ่มผู้แทนประธานเครือข่ายป่าชุมชนระดับจังหวัด

โดยมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมป่าไม้เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการนโยบายได้ตามความจำเป็น

ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- 1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนป่าชุมชน และเครือข่ายป่าชุมชน หรือพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือ นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- 2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการทางการเงิน การคลัง หรือมาตรการอื่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน
- 3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- 4) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- 5) ให้ความเห็นชอบบัญชีรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในจังหวัดต่างๆ ตามที่กรมป่าไม้เสนอ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 9.

6) จัดทำรายงานและผลการดำเนินงานป่าชุมชนทั่วประเทศพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อ คณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูสภาพธรรมชาติใน ป่าชุมชน หรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

7) พิจารณาอุทธรณ์มติเกี่ยวกับการขอจัดตั้งหรือเพิกถอนป่าชุมชน

8) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดที่สั่งการตามมาตรา 74 และพิจารณาการนำเสนอของอธิบดีตามมาตรา 76

9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการนโยบาย

ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนป่าชุมชน และเครือข่ายป่าชุมชนตาม 1) และการเสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวง ตาม 3) ให้คณะกรรมการนโยบายรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา เสนอความเห็นและเสนอแนะด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

4.1.4.2 คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

เป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดที่มีการขออนุญาตให้มีป่าชุมชน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในจังหวัดที่มีค่าขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือมีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ประกอบด้วย¹⁴⁵

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ป่าชุมชนตั้งอยู่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

4) ประธานเครือข่ายป่าชุมชนระดับจังหวัด เป็นกรรมการ

5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการของกรมป่าไม้เป็นเลขานุการตามที่อธิบดีกรมป่าไม้เสนอ และแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 23.

ทั้งนี้ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้¹⁴⁶

- 1) พิจารณาเกี่ยวกับการขอจัดตั้งป่าชุมชน การขยายเขตป่าชุมชน หรือการเพิกถอนป่าชุมชน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน
- 2) ขยายระยะเวลาในการพิจารณาคำขอจัดตั้งป่าชุมชนตามหมวด 4 การจัดตั้งป่าชุมชน
- 3) มีมติให้กรรมการจัดการป่าชุมชนพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคสาม
- 4) แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนตามมาตรา 27 และมาตรา 30
- 5) พิจารณานุมัติแผนจัดการป่าชุมชน พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และพิจารณาอนุญาตตามมาตรา 40 วรรคสอง มาตรา 42 มาตรา 63 (4) และ มาตรา 66
- 6) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือด้านต่างๆ ต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน
- 7) ควบคุมดูแลการจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน
- 8) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด รวมทั้งจัดทำรายงาน เสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด
- 9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

4.1.4.3 คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

เป็นคณะกรรมการระดับท้องถิ่นที่มีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในแต่ละพื้นที่ โดยหากอธิบดีกรมป่าไม้ได้มีประกาศอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และมีการกำหนดให้ผู้มีรายชื่อเป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามที่ปรากฏในคำขอจัดตั้งป่าชุมชน เป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนซึ่งคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นสมาชิกป่าชุมชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง¹⁴⁷ มีหน้าที่ร่วมกับสมาชิก

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 26.

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 42.

ชุมชนจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนการจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติ ตลอดทั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹⁴⁸

1) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตามมาตรา 49

2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิก ป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย

3) ดูแลรักษาป่าชุมชน บำรุงและฟื้นฟูป่าชุมชน ส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้ และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชน และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ป่าชุมชน

4) ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนรวมทั้งจัดทำบัญชีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด และรายงานให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบทุกปี

5) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

6) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับตาม 2) ออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม 2) หรือพระราชบัญญัตินี้

7) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมเมื่อเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

8) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้

9) มีมติรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน หรือมีมติด้วยคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

10) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือกรรมการจัดการป่าชุมชนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 44.

สามในสี่ของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจมีมติให้กรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งคณะหรือกรรมการจัดการป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่พ้นจากการเป็นกรรมการจัดการป่าชุมชน และมีให้ผู้นั้นกลับมาเป็นกรรมการจัดการป่าชุมชนอีก

4.1.5 การจัดการป่าชุมชน

การจัดการป่าชุมชนกระทำโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนร่วมกับสมาชิกป่าชุมชน ซึ่งต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ การจัดทำแผนการบริหารจัดการป่าชุมชนในทุกพื้นที่จะต้องเป็นไปตามเกณฑ์เงื่อนไขของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และนำข้อมูลที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนของชุมชนเข้าสู่การรับรองตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดรูปธรรมในการขับเคลื่อนป่าชุมชน

ในการจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชนของพื้นที่ที่สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้ ในกฎหมายได้ระบุไว้ว่า แผนการจัดการป่าชุมชนได้กำหนดให้กิจกรรมต้องอยู่ในรอบวัตถุประสงค์ 5 ด้าน ได้แก่¹⁴⁹

1) การอนุรักษ์ เป็นการรักษาไว้ซึ่งสภาพตามธรรมชาติของพื้นที่ โดยการงดเว้นซึ่งการกระทำใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ในระยะยาว และการป้องกันซึ่งภัยอันอาจเกิดจากธรรมชาติและภัยจากการกระทำของมนุษย์

2) การฟื้นฟูเป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำใดๆ เพื่อให้พื้นที่ที่กลับคืนสู่สภาพอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ

3) ด้านการพัฒนา เป็นการกระทำใดๆ เพื่อปรับปรุงสภาพพื้นที่ป่าชุมชนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้เพื่อการศึกษาธรรมชาติและศูนย์ข้อมูลป่าชุมชน และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในป่าชุมชน เป็นต้น

4) ด้านการควบคุมดูแล เป็นการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดแก่ป่าชุมชนตามข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน การกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนและ

5) ด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน การดำเนินการเพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนในระดับพื้นที่ จึงเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายต่างให้ความสำคัญ กระบวนการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการ โดยภาพรวมและองค์ประกอบของแผนการจัดการป่าชุมชนได้ระบุไว้ใน ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชน พ.ศ. 2563

¹⁴⁹ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชน พ.ศ. 2563. ข้อ 8.

โดยกลไกในการจัดการป่าชุมชน ประกอบด้วย

4.1.5.1 สมาชิกป่าชุมชน

ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ได้ให้นิยามของคำว่า “สมาชิกป่าชุมชน” หมายความว่า สมาชิกของป่าชุมชนที่ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยสมาชิกป่าชุมชนและกรรมการจัดการป่าชุมชน พ.ศ. 2563 สมาชิกป่าชุมชนมี 2 ประเภท ดังต่อไปนี้¹⁵⁰

1) สมาชิกสามัญ ได้แก่

1.1) บุคคลซึ่งเป็นผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

1.2) บุคคลซึ่งมิใช่ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนตาม (1) ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่เดียวกันกับชุมชนที่ร่วมขอจัดตั้งป่าชุมชนตาม 1) และสมัครเป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนกำหนด

2) สมาชิกสมทบ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่นอกท้องที่ของสมาชิกสามัญตาม 1.1) และสมัครเป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนกำหนด ทั้งนี้ สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังต่อไปนี้

2.1) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

2.2) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาป่าชุมชนสัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

2.3) ร่วมมือกับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

4.1.5.2 แผนการจัดการป่าชุมชน

กำหนดให้ชุมชนต้องจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชนเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการดำเนินการจัดการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา หรือใช้ประโยชน์จากป่า ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยแผนดังกล่าวมีอายุการใช้บังคับเป็นเวลา 5 ปี เมื่อครบกำหนดเวลาให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนการจัดการป่าชุมชนใหม่เพื่อให้ชุมชนได้มีโอกาสในการทบทวนแผน ทั้งนี้แผนการจัดการป่าชุมชนที่ชุมชนจัดทำขึ้นต้องได้รับความเห็นชอบจาก

¹⁵⁰ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชน พ.ศ. 2563 ข้อ 5-7.

คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว¹⁵¹

4.1.5.3 ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนพิจารณาออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละป่าชุมชน ตามกรอบแนวทางการจัดการป่าชุมชนดังต่อไปนี้¹⁵²

- 1) ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด
- 2) ต้องเป็นไปเพื่อรักษาสภาพป่า โดยมุ่งหมายดูแลพื้นที่ให้มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ และดำรงไว้ ซึ่งความหลากหลายของพันธุ์ไม้และพันธุ์สัตว์ป่า
- 3) การฟื้นฟูป่าโดยการปลูกต้นไม้เพิ่ม ต้องกำหนดให้มีการปลูกพืชหรือพันธุ์ไม้ท้องถิ่นที่มีอยู่ ในป่าประเภทนั้นๆ แต่เดิมเป็นหลัก
- 4) การควบคุมมิให้ใช้สารเคมีใดๆ ภายในพื้นที่ป่าชุมชน ในกรณีที่ต้องจำเป็นต้องทำความสะอาด สิ่งอำนวยความสะดวกในป่าชุมชน เช่น ศาลาเรียนรู ศาลาที่พัก ห้องสุขา หรือในกรณีที่ต้องกำจัด วัชพืชหรือแมลง ควรใช้ผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติ
- 5) การควบคุมการปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปหากินในป่าชุมชนเพื่อป้องกันความเสียหาย หรือลดผลกระทบที่จะเกิดแก่ระบบนิเวศในป่าชุมชน
- 6) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเก็บหาของป่าในป่าชุมชนและการใช้ประโยชน์จากไม้ เพื่อให้เป็นไปโดยสมดุลและยั่งยืน และเพื่อจัดสรรปริมาณการเก็บหาของป่าและการใช้ประโยชน์จากไม้ ให้เท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกป่าชุมชน
- 7) การกำหนดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นในป่าชุมชน ที่มีใช้การเก็บหาของป่า และการใช้ประโยชน์จากไม้
- 8) การกำหนดข้อบังคับห้ามบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกป่าชุมชนเข้าไปในพื้นที่ป่าชุมชนหรือเก็บหาของป่า โดยสิ้นเชิงจะกระทำมิได้
- 9) การจำกัดช่วงเวลา จำนวนคน หรือวิธีการเข้าไปในพื้นที่ป่าชุมชน หรือการจำกัดช่วงเวลา วิธีการ หรือเงื่อนไขการเก็บหาของป่า โดยมุ่งหมายให้ทรัพยากรธรรมชาติฟื้นตัวหรือเพื่อป้องกันการเกิดอันตราย หรือความเสียหายต่อป่าหรือต่อบุคคล ให้กระทำได้ตามสมควรแก่เหตุ

¹⁵¹ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 44.

¹⁵² ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชน พ.ศ. 2563 ข้อ 13.

10) การจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนต้องมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกป่าชุมชน และควรมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้ข้อบังคับการจัดการป่าชุมชน รวมทั้ง มีการปรับปรุงข้อบังคับดังกล่าวให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์

4.1.5.4 การใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนในด้านต่างๆ ได้แก่

- 1) ส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน
- 2) การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชนและการพักผ่อนหย่อนใจ
- 3) เก็บหาของป่า
- 4) ใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตใช้ประโยชน์ โดยให้ใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชนหรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชน และ
- 5) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนตามความจำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนสมาชิกป่าชุมชน ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์ดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติและอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลและยั่งยืน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการให้คำนิยามนิยามคำว่า “สมาชิกป่าชุมชน” เป็นการให้คำนิยามที่ไม่ยึดโยงกับชุมชน และไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ในอดีตชาวบ้านจะสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้กันเองแทนที่จะเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวที่มีลักษณะที่เคร่งครัดตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเรื่องของการเป็นสมาชิกป่าชุมชนเอาไว้และการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ไว้ในหมวด 2 และหมวด 3 นั้น โดยตำแหน่งและหน้าที่ของผู้มีคุณสมบัติที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้นั้น ต้องเป็นข้าราชการระดับสูง โดยตำแหน่งแล้วส่วนมากเป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนน้อยที่จะเป็นคนในพื้นที่ที่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด จึงขาดการยึดโยงกับชุมชน แสดงให้เห็นถึงให้อำนาจของรัฐส่วนกลางในการเป็นคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด เป็นการโอนอำนาจการจัดการการตัดสินใจจากชาวบ้านผู้ดูแลป่าสู่รัฐราชการ ไม่เกิดการกระจายอำนาจ และไม่มีการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการเท่าที่ควร

4.1.5.5 การดำเนินการและการควบคุมดูแลป่าชุมชน

ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการดังต่อไปนี้¹⁵³

1) กระทำการใดๆ ที่เป็นการเสื่อมสภาพแก่ป่าชุมชน หรือทำให้เสียหายหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

2) การกระทำอื่นใดตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชนมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในป่าชุมชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากประสบเหตุภัยพิบัติสาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นเพื่อช่วยเหลือราษฎรเป็นกรณีพิเศษ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด¹⁵⁴

ภายในป่าชุมชน ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้¹⁵⁵

1) ยึดถือ ครอบครอง หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน

2) ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน หรือเป็นการกระทำของกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชน ตามแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

3) ใช้ประโยชน์จากไม้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามมาตรา 50 (2) หรือมาตรา 52

4) ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่เป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 44 (3) เช่น การสร้างหอดูไฟป่าฝ่ายชะลอน้ำ ที่พักลาดตระเวน หรือศาลาเรียนรู้ โดยสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวต้องมีลักษณะกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม ไม่เป็นการทำลายสภาพธรรมชาติเดิม และต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนเพื่อประโยชน์ในการปกป้อง รักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ให้ซึ่งตามมาตรา 27 มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

¹⁵³ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 51.

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 52.

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 63.

ภายในป่าชุมชนรวมไปถึงการลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของป่าชุมชน จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่เอื้อต่อชุมชนทุกกลุ่มที่รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอย่างยั่งยืน

4.1.5.7 ข้อเด่นและข้อด้อยของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562

หากพิจารณาความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ... แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ข้อเด่น

1.1) หลักการของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... เป็นการส่งเสริมให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาสภาวะแวดล้อม โดยให้ราษฎรรวมตัวกันเพื่อจัดการดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรป่าด้วยตนเองอย่างยั่งยืน ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยกันรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ลดการทำลายป่าและเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า

1.2) กำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อื่นของรัฐ จากที่ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อื่นของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

1.3) กำหนดให้มีโทษทางปกครองแทนการลงโทษทางอาญา

2) ข้อด้อย

ร่างมาตรา 46 วรรคสอง ที่บัญญัติให้สถาบันการศึกษาหรือองค์กรเอกชนหรือบุคคลที่ที่ที่ต้องการเข้าไปศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนสามารถดำเนินการได้โดยขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตทั้งหมด และยังหมายความรวมถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ทางชนิดพันธุ์ และทางระบบนิเวศอันเป็นถิ่นกำเนิดของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นด้วยซึ่งควรมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวดเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชนมิให้ต้องถูกบุกรุกทำลายมากเกินไป

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ของฝ่ายที่เห็นด้วยกับกฎหมายป่าชุมชน กับฝ่ายที่ให้ความเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการป่าชุมชนมีดังนี้

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายป่าชุมชน ปี 2562 มีสาระสำคัญ กล่าวคือ ประการแรก พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มาตรา 4 นิยาม “ป่าชุมชน” หมายถึง ป่านอกเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ โดย “เขตป่าอนุรักษ์” ตามกฎหมายฉบับนี้คือ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งหมายความว่า กฎหมายฉบับนี้รับรองเฉพาะการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ดูแลโดยกรมป่าไม้ และที่ดินอื่นของรัฐเท่านั้น แต่ไม่รวมการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ประการที่สอง แม้กฎหมายกำหนดให้ชุมชนที่ยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนต้องมีแผนการจัดการป่าชุมชนแนบมาพร้อมกันด้วย ซึ่งด้านหนึ่งถือเป็นข้อดีที่ชุมชนสามารถกำหนดกิจกรรมที่เคยถูกห้ามมาก่อนหน้านี้ไว้ในแผนการจัดการป่าชุมชนได้ เช่น แผนการหาของป่าอย่างการเก็บน้ำผึ้งป่า หรือผักหวานป่า หรือแผนการท่องเที่ยวในป่าชุมชน แต่แผนเหล่านี้ต้องผ่านเกณฑ์ที่กำหนดโดยกรมป่าไม้ก่อนว่าสามารถทำได้หรือไม่

ประการที่สาม เป็นจัดการโดยไม่แยกป่าออกจากชุมชน เพื่อจัดการทรัพยากรป่าชุมชนอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงการได้ประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ ซึ่งกิจกรรมที่จะดำเนินการภายในป่าชุมชนจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ชุมชนเคยใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอย่างไรก็ยังมีอยู่ และยังเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และยิ่งสร้างความตระหนักรู้ถึงผลกระทบจากการทำลายป่าชุมชนด้วย นอกจากนี้การสร้างควมอุดมสมบูรณ์ของป่าชุมชน ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสามัคคีและความเข้มแข็งของสมาชิกในชุมชนด้วย

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายป่าชุมชน ปี 2562 มีสาระสำคัญกล่าวคือไม่เห็นด้วยกับตัวร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน และมองว่ากฎหมายยังมีความโบราณ โดยออกมาในลักษณะที่อำนาจยังอยู่ที่รัฐ มีเรื่องการลงโทษและการให้รางวัล เป็นระบบกฎหมายที่เก่าแก่ แต่ควรจะเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้อำนาจเขาจัดการกันเอง แต่ป่าชุมชนยังเป็นป่าของกรมป่าไม้ อยู่ จะทำอะไรก็ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่แล้วจะเป็นป่าชุมชนได้อย่างไร อ่านแล้วรู้สึกเศร้าใจกับความคิดที่ฝังแน่นบนฐานของผลประโยชน์ และการปกป้องอำนาจ และมองว่าทำไมกฎหมายป่าชุมชนจะต้องมีผู้อำนวยการป่าชุมชน ต้องมีคณะกรรมการ ซึ่งไม่ใช่เรื่องป่าชุมชนเลย เวลาที่เข้าไปในชุมชน ในชนบท จะเห็นวิถีของชุมชนที่อยู่บนฐานวัฒนธรรม ไม่ใช่ฐานของกฎหมาย ซึ่งเขาจะดูแลรักษาและมีกฎกติกาการห้ามกันอยู่แล้ว บนฐานความต้องการและบริบทของท้องถิ่นที่สืบต่อกันมาเป็นวัฒนธรรมประเพณี เพราะฉะนั้นคิดว่าไม่ควรมีกฎหมายชุมชนแล้ว ทั้งนี้ การที่ชุมชนจะจัดการทรัพยากรควรจะเป็นกฎหมายสิทธิชุมชน แล้วการจะดูแลรักษาป่า หรือการจะวางกติกาต่างๆ ก็ใช้บัญญัติท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการบัญญัติคำว่า “นอกเขตป่าอนุรักษ์” ลงไปในกฎหมายนั้น เห็นว่าป่าอนุรักษ์เป็นเขตที่ควรอนุรักษ์ไว้ไม่ควรยกให้ใครมาจัดการดูแลหรือครอบครองแทนรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติคำว่า “นอกเขตป่าอนุรักษ์” ลงไปในกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เนื่องจากการจัดการทรัพยากรป่าไม้ควร**ใช้การจัดการเชิงภูมินิเวศน์** โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง แล้วจึงกำหนดวิธีที่จะจัดการ นำไปสู่การออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับ ประเด็นของพื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่เขตอุทยาน ที่เป็น core area หรือ พื้นที่

แกนกลาง ใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ในการเข้าไปจัดการ แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่รอบนอกพื้นที่ core area นั้นได้ พื้นที่โดยรอบก็คือ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเช่นกัน แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดการดูแลเท่าที่ควร ซึ่งในทางกฎหมายการบัญญัติคำว่า “นอกเขตป่าอนุรักษ์” ลงไป อาจแยกพื้นที่ได้ แต่ในทางภูมินิเวศน์ที่เชื่อมโยงติดต่อกันไม่สามารถแยกการจัดการออกจากกัน¹⁵⁶

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ฝ่ายที่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายส่วนใหญ่แล้วจะมีแนวคิดที่ว่า ทรัพยากรเป็นของรัฐ โดยที่รัฐเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาจัดการร่วมกับรัฐ ไม่ได้อยู่บนหลักการการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน

ส่วนฝ่ายที่ยังไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน นั้น ก็จะมีแนวคิดยึดอยู่บนหลักการการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับรัฐ กล่าวคือ มีชุมชนในพื้นที่เป็นแกนนำการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของตน โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลอยู่รอบนอก และสนับสนุนงบประมาณให้ถึงชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมองพื้นที่เป็นระบบภูมินิเวศน์

อย่างไรก็ดีนอกจากหลักเกณฑ์พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 แล้ว ยังมีการให้ชุมชนใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ของรัฐตามหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล ที่ได้ดำเนินงานผ่านคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) อีกด้วย โดยดำเนินงานผ่าน คทช. จังหวัด เช่น 1) การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน ตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นการนำที่ดินของรัฐที่มีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์และที่ไม่มีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ มาจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ 2) การจัดที่ดินทำกินและอาศัยให้ชุมชนในที่ดินสาธารณประโยชน์ตามนโยบายรัฐบาล 3) การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ที่ดินราชพัสดุ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 โดยมีสาระสำคัญ คือ นโยบายรถไฟ 5 ขบวน¹⁵⁷ เป็นการกำหนดมาตรการสำหรับจัดการที่ดินในเขตป่าครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลน โดยแบ่งชุมชนในเขตป่าออกเป็น 5 กลุ่ม แยกตามระยะเวลาที่เข้าอยู่อาศัย โดยยึดตามแผนที่ดาวเทียมในปีที่กำหนด และคุณภาพลุ่มน้ำของพื้นที่ รายละเอียดดังนี้

¹⁵⁶ "งานเสวนाप่าชุมชน ความหมายและความสำคัญ และประเด็นฝากถึงรัฐบาลใหม่ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2566".

¹⁵⁷ ล้อมวงคุยนโยบายและกฎหมายป่าไม้-ที่ดินไทย 2562 สู่การเตรียมความพร้อมชุมชน หน้า 24

กลุ่ม 1 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ลุ่มน้ำชั้น 3-5 ก่อนมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 ให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมปี 2545 อนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ อยู่อาศัยและทำกิน แบบแปลงรวม หรือให้สิทธิทำกินแต่ไม่ให้เอกสารสิทธิ

กลุ่ม 2 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ลุ่มน้ำชั้น 3-5 หลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 และคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 ให้ใช้ภาพถ่ายปี 2545-2557 อนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ อยู่อาศัยและทำกิน แบบแปลงรวม (ให้สิทธิทำกิน ไม่ให้เอกสารสิทธิโดยอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดร่วมกัน ในลักษณะที่เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ เช่น ให้ปลูกป่าเพื่อเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ และอื่นๆ ควบคู่ไปกับให้ใช้ประโยชน์อยู่อาศัยและทำกิน

กลุ่ม 3 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ลุ่มน้ำชั้น 1-2 แบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่อยู่ก่อนมติ ครม. 30 มิ.ย.2541 ให้ใช้ภาพถ่ายปี 2545 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำพื้นที่โครงการ เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรและที่ดินและดำเนินการจัดระเบียบการใช้ที่ดินอยู่อาศัย ที่ทำกินเป็นหลักแหล่งอย่างเหมาะสม (ออกแบบรูปแบบในการอยู่อาศัยร่วมกับชุมชนและราษฎร) เช่น พื้นฟูสภาพป่าแบบมีส่วนร่วม ส่งเสริมราษฎรปลูกป่า 3 อย่าง อย่างน้อยร้อยละ 20 ของพื้นที่

ส่วนกลุ่มที่อยู่หลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 ให้ใช้ภาพถ่ายปี 2545-2557 ถือเป็นพื้นที่ที่ต้องทำการฟื้นฟูสภาพป่าโดยกรมป่าไม้มอบหมายเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่และดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าร่วมกับราษฎร ราษฎรที่เคยใช้ที่ดินดังกล่าวและประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับกรมป่าไม้ โดยมีหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาป่า และจะขอรับผลผลิตจากไม้ที่ปลูกและใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างแถวของต้นไม้ได้

กลุ่ม 4 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ก่อนและหลัง มติ ครม. 30 มิ.ย.2541 ให้ใช้ภาพถ่ายปี 2545-2557 โดยต้องเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำกินที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ให้สิทธิทำกิน มิให้เอกสารสิทธิ โดยให้มีการ (1) สำรองการครอบครองที่ดิน (2) ตรวจสอบ บริหารจัดการ และจัดระเบียบพื้นที่ หากสำรวจแล้วว่าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ นอกนั้นให้พิจารณาตามความจำเป็นเพื่อการดำรงชีพ โดยส่งข้อมูลให้กรมอุทยานฯ พิจารณาอนุมัติอนุญาตตามกฎหมายอุทยานฯ 2562

กลุ่ม 5 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าชายเลน ในพื้นที่เพาะเลี้ยง เกษตรกรรม และสิ่งก่อสร้าง จัดตั้งคณะทำงานสำรวจการถือครองระดับพื้นที่ ทำการสำรวจ ตรวจสอบรายแปลง ทำขอบเขตบริเวณที่ยังคงสภาพป่า แล้วจัดทำแผนบริหารจัดการและโครงการเสนอคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ แล้วเสนอต่อ ครม. เพื่อเห็นชอบ โดยหากได้รับอนุญาตก็จะได้เข้าร่วมโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

4.2 กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนของต่างประเทศ

4.2.1 ประเทศเนปาล “The Forest Act 1993”

4.2.1.1 ความเป็นมาของกฎหมายป่าไม้

ประเทศเนปาลมิได้ตรากฎหมายป่าชุมชนขึ้นโดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 อย่างไรก็ตาม ได้มีการบัญญัติป่าชุมชน (Community forestry) ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1993 ในหมวดที่ 5 (มาตรา 25- มาตรา 30A) ทั้งนี้ กฎหมายป่าไม้ของเนปาลได้กลายเป็นตัวอย่างของกฎหมายและนโยบายที่ก้าวหน้าในการกระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้ ซึ่งเป็นตัวแบบที่ได้รับความสนใจจากนานาประเทศ เนื่องจากประเทศเนปาลได้มีการกระจายอำนาจการจัดการป่าไม้มีความเชื่อมโยงกับปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน การมีธรรมาภิบาลป่าไม้ การสนับสนุนนโยบายจากรัฐ ความเสมอภาค เพศ ความยากจน และบทบาทของภาคประชาสังคมในวนศาสตร์ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของเครือข่ายกลุ่มผู้ใช้ป่าในการสนับสนุนทางกฎหมาย การเสริมสร้างศักยภาพ และการจัดตั้งการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับที่กว้างขึ้น แสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งที่เป็นเอกลักษณ์ของแนวทางการปลูกป่าชุมชนในเนปาล ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่กฎหมายป่าไม้มีผลบังคับใช้ในปี 1993 รัฐบาลเนปาลได้ดำเนินการส่งมอบอย่างค่อยเป็นค่อยไปผืนป่าสงวนแห่งชาติโดยเฉพาะบริเวณกลางเขาให้แก่ชุมชนในพื้นที่ตามแผนการจัดการป่าที่ตกลงกันระหว่างสำนักงานป่าไม้เขต (District forest office -DFO) และกลุ่มผู้ใช้ป่าในพื้นที่ (User groups) ¹⁵⁸

ในปี 1970 เนปาลเผชิญกับวิกฤตสิ่งแวดล้อม ป่าบนไหล่เขาของเนปาลเสื่อมโทรมลงเนื่องจากการขยายพื้นที่ปลูกสัตว์และการเก็บเกี่ยวไม้พื้น ซึ่งนำไปสู่น้ำท่วมและดินถล่มที่เพิ่มขึ้น¹⁵⁹ ในปี 1980 และ 1990 รัฐบาลเนปาลเริ่มประเมินแนวปฏิบัติในการจัดการป่าไม้ระดับชาติอีกครั้ง ซึ่งนำไปสู่การตรากฎหมายป่าไม้ที่สำคัญในปี 1993 กฎหมายนี้อนุญาตให้เจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่าของเนปาลส่งมอบป่าสงวนแห่งชาติให้กับกลุ่มป่าชุมชน การจัดการป่าชุมชนมีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตของป่า การเจริญเติบโตของต้นไม้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในระดับความสูงระดับกลาง บนเนินเขาระหว่างเทือกเขาหิมาลัยและที่ราบของแม่น้ำคงคา นอกจากนี้ ภายใต้การจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่าในพื้นที่ได้ทำงานร่วมกับกลุ่มชุมชนเพื่อพัฒนาแผนโดยสรุปว่าพวกเขาสามารถพัฒนาและจัดการป่าได้อย่างไร ผู้คนสามารถดึงเอาทรัพยากรจากป่า (ผลไม้ ยา อาหารสัตว์) และขายผลิตภัณฑ์จากป่าได้

¹⁵⁸ Keshav Raj Kanel, "Nepal's Forest Policies on Community Forestry Development: the Government Perspective,," in *ICIMOD Partnership Platforms 2/06 (S)*: . หน้า 37-38.

¹⁵⁹ R. Bluffstone, "Collective action yields positive outcomes for Nepal's forests," (*World Bank blogs*, 2018). Accessed May 10, 2023.

ชุมชนท้องถิ่นยังจำกัดการเลี้ยงปศุสัตว์และการตัดต้นไม้ และจำกัดการนำไม้มาทำฟืน สมาชิกในชุมชนยังออกลาดตระเวนป่าอย่างแข็งขันเพื่อให้แน่ใจว่าผืนป่าได้รับการปกป้อง ในปัจจุบัน ป่าชุมชนในประเทศเนปาลครอบคลุมพื้นที่เกือบ 2.3 ล้านเฮกตาร์ หรือประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่ที่มีป่าไม้ปกคลุมของเนปาล และจัดการโดยกลุ่มป่าชุมชนกว่า 22,000 กลุ่มซึ่งประกอบด้วย 3 ล้านครัวเรือน¹⁶⁰

เมื่อมีการตรากฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1993 และระเบียบป่าไม้ ค.ศ. 1995 (Forest Act of 1993 and Forest Regulation of 1995) กฎหมายและระเบียบเหล่านี้เป็นความก้าวหน้าสำหรับป่าชุมชนในเนปาล และเป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับบริหารจัดการของป่าชุมชน และสร้างแผนแม่บทสำหรับภาคป่าไม้ ปี 1988 ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ปี 1982 กฎหมายป่าไม้ ปี 1993 ได้มีการรับรองป่าไม้ชุมชน (Community forest) กลุ่มผู้ใช้ป่าไม้ (User groups)

ในกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1993 ได้แบ่งป่าไม้ออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ป่าชุมชน ป่าสิทธิการเช่า ป่าที่รัฐบาลจัดการ ป่าศาสนา และป่าอนุรักษ์ ทั้งนี้ เป้าหมายหลักของกฎหมายนี้คือเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น บรรลุการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดี ส่งเสริมการพัฒนาและการอนุรักษ์ป่าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าโดยการจัดการป่าสงวนแห่งชาติ และให้ความช่วยเหลือแก่การอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้เอกชน แม้จะมีบทบัญญัตินโยบายที่ก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม กฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1993 ดังกล่าว ยังมีช่องว่างและความไม่สอดคล้องกันหลายประการ ตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้ใช้ป่าไม้ชุมชนจะได้รับสิทธิเก็บกินเท่านั้น กรรมสิทธิ์ป่าไม้เป็นของรัฐ ในทำนองเดียวกันยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการตามขนาดของป่าและบทบาทของตัวแสดงต่างๆ สาระสำคัญบางประการของบทบัญญัติแห่งกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1993 และระเบียบป่าไม้ ค.ศ. 1995¹⁶¹

4.2.1.2 ความหมายของป่าไม้ชุมชน

ภายใต้กฎหมายป่าไม้ ปี 1993 หรือ กฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดการที่เหมาะสมและการอนุรักษ์ป่าไม้ ปี 1993 (An Act Made For Proper Management and Conservation of Forests ปี 1993 - Act No. 49 of 2049 (1993)) มาตรา 2 (h) ได้ให้คำจำกัดความ

¹⁶⁰ A. C. Smith, "Community forest management led to rapid local forest gain in Nepal: A 29 year mixed methods retrospective case study," *Land Use Policy*, 126, (2023). 106526.

¹⁶¹ Keshav Raj Kanel, *Ibid*, pp.45.

ของ “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่าสงวนแห่งชาติที่มอบให้กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 25 เพื่อพัฒนา ค้ำครอง และใช้ประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของชุมชน¹⁶²

4.2.1.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้¹⁶³

องค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการป่าสงวนแห่งชาติในเนปาล ได้แก่ กระทรวงป่าไม้และการอนุรักษ์ดิน และกรมป่าไม้ กระทรวงฯ มีหน่วยงานด้านเทคนิค 4 หน่วยงาน ได้แก่ กองประสานงานความช่วยเหลือต่างประเทศ กองแผนและพัฒนาศูนย์การเกษตรมนุษย์ กองติดตามและประเมินผล และกองสิ่งแวดล้อมเจ้าหน้าที่ป่าไม้ระดับเลขาธิการร่วมหัวหน้าแต่ละหน่วยงานเหล่านี้ รัฐมนตรีเป็นผู้นำกระทรวงและปลัดกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการโดยรวม กระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานนโยบายโดยรวม ติดตาม และวางแผนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคป่าไม้ กระทรวงมี 5 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการ ได้แก่ 1) กรมป่าไม้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการป่าสงวนแห่งชาตินอกพื้นที่คุ้มครอง 2) กรมอุทยานแห่งชาติและการอนุรักษ์สัตว์ป่ามีหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติและดำเนินโครงการอนุรักษ์พันธุกรรม สองหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานจัดที่ดินสาธารณะของทางราชการ อีกสามหน่วยงาน ได้แก่ 1) กรมอนุรักษ์ดินและจัดการต้นน้ำ 2) กรมทรัพยากรพืช และ 3) กรมสำรวจและวิจัยป่าไม้ มีส่วนร่วมในการให้บริการด้านการจัดการลุ่มน้ำ การวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อและผลิตภัณฑ์จากป่าที่ไม่ใช่ไม้ (NTFPs) มากขึ้น

ทั้งนี้ กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดของกระทรวงและมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและดำเนินโครงการป่าชุมชนและป่าเอกชนและป่าไม้แห่งชาติและสิทธิการเช่า มีฝ่ายวิชาการ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายป่าสงวนแห่งชาติ ฝ่ายป่าชุมชน และฝ่ายแผนและติดตาม ระดับภาคสนาม โดยกิจกรรมการจัดการป่าไม้ดำเนินการผ่านสำนักงานป่าไม้เขต 74 แห่ง

4.2.1.4 ปัจจัยที่ทำให้ป่าชุมชนของเนปาลประสบความสำเร็จ

หากพิจารณาความสำเร็จของป่าชุมชนของประเทศเนปาล จะเห็นได้ว่า

1) การตรากฎหมายที่เข้มแข็ง

กฎหมายป่าไม้ ปี 1993 (The Forest Act 1993-HMGN 1993) และระเบียบป่าไม้ ค.ศ. 1995 (Forest Regulations 1995-HMGN 1995) เป็นกฎหมายที่เข้มงวดซึ่ง

¹⁶² Forest Act, (1993). Section 2 (h) "Community Forest " means the National Forest handed over to users group pursuant to section 2 5 for the development, protection and utilization of common interest in the interest of the community .

¹⁶³ Keshav Raj Kanel, "Community Forestry in Nepal: A Comparison of Management Systems between Indigenous Forestry and Modern Community,," *Forestry Policy Trend Report 2004, (Jan. 1):* . pp.2-3.

รับรองกลุ่มผู้ใช้ป่าชุมชนว่าเป็นองค์กรอิสระที่พึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน กฎหมายให้อำนาจเต็มที่แก่กลุ่มผู้ใช้ในการจัดการป่าชุมชนตามแผนปฏิบัติการที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานป่าไม้เขต ร้อยละยี่สิบห้าของรายได้จาก CFUGs จะต้องใช้จ่ายในการปกป้องและจัดการป่า ส่วนที่เหลือร้อยละเจ็ดสิบห้าของรายได้สามารถนำไปใช้ในกิจกรรมอื่นๆ เช่น การพัฒนาชุมชน เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นของสตรี กลุ่มผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสมีความสำคัญมาก การมีส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงและฐานข้อมูลระดับชาติที่ดูแลโดยวนศาสตร์ชุมชน บทเรียนที่ได้รับจากวนศาสตร์ชุมชนในเนปาล ดังจะเห็นได้จากการมีส่วนร่วมของผู้หญิงมีประมาณร้อยละ 25% และมีประมาณร้อยละ 60 CFUGs ดำเนินการโดยผู้หญิงเท่านั้นในคณะกรรมการ

3) การกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ปี 1982 (Decentralization Act of 1982) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาจากความบกพร่องของการรวมอำนาจ (Failure of the centralized approach) ปี ๑๙๘๒ กระจายตีราช (panchayats) เป็นระบบการเมืองเอเชียใต้ พบมาในประเทศอินเดีย และเนปาล โดยปัญญาชาติ คือ ที่ประชุม (oyat) ที่ประกอบด้วยผู้อาวุโสที่มีความรู้ความสามารถและได้รับการยอมรับ เป็นจำนวนห้าคน (ปลจ) โดยเลือกและได้รับการยอมรับโดยคนในชุมชน แต่เดิมแล้ว ที่ประชุมนี้มีหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างคนในชุมชน ซึ่งต่อมาประเทศอินเดียได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่น โดยได้กระจายอำนาจไปถึงระดับหมู่บ้าน บล็อก และเขต โดยให้อำนาจปัญญาชาติหมู่บ้านที่ได้รับเลือกเข้ามาปัญญาชาติราชเป็นระบบการปกครองโดยมีปัญญาชาติหมู่บ้านเป็นหน่วยพื้นฐานของการบริหาร แบ่งออกได้เป็นสามระดับ ได้แก่ หมู่บ้าน เขต (block) และเขต

4) กลุ่มผู้ใช้ป่า

กฎหมายว่าด้วยการการกระจายอำนาจนำแนวคิดของกลุ่มผู้ใช้ป่าไม้มาใช้ในปี 1987 แผนแม่บทสำหรับภาคป่าไม้ปี 1988 และพระราชบัญญัติป่าไม้ปี 1999 ได้กำหนดแนวคิดอย่างเป็นทางการและให้พื้นฐานทางกฎหมายสำหรับกลุ่มที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

ข้อกำหนดที่ทำให้กลุ่มผู้ใช้พื้นที่ป่าสามารถสร้างพื้นฐานทางสถาบันที่แข็งแกร่งได้ดังนี้

1) กลุ่มผู้ใช้พื้นที่ป่าจะเป็นนิติบุคคลมีความอิสระ (an autonomous and corporate body) และเป็นองค์กรที่มีการสืบทอด (มาตรา 43(1)) ต้องมีตราสัญลักษณ์ของตนเอง (มาตรา 43(2)) กลุ่มผู้ใช้จะต้องมีกองทุนแยกต่างหาก (มาตรา 45(1))

กลุ่มผู้ใช้ในฐานะนิติบุคคลซึ่งอาจได้มา ครอบครอง หรือโอนหรือจัดการ สหกรณ์ทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 43(3))

2) กลุ่มผู้ใช้จะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานป่าชุมชน (กฎข้อ 28(1))

3) กลุ่มผู้ใช้จะรวบรวม ขาย และแจกจ่ายผลิตภัณฑ์จากป่าที่มีพร้อมใช้งาน ตามแผนงาน (กฎข้อ 32(1))

4.2.1.5 สาระสำคัญของป่าชุมชนในกฎหมายป่าไม้ ปี 1993

หากพิจารณากฎหมายป่าไม้ ปี 1993 ในส่วนที่เกี่ยวกับป่าชุมชนได้บัญญัติไว้ ตั้งแต่มาตรา 25-30A มีสาระสำคัญดังนี้

1) การส่งมอบพื้นที่ป่าให้เป็นป่าชุมชน (Handover of The Community Forest)¹⁶⁴

(1) เจ้าพนักงานป่าไม้เขตอาจส่งมอบส่วนหนึ่งส่วนใดของป่าสงวน แห่งชาติให้กับกลุ่มผู้ใช้ในรูปแบบของป่าชุมชนตามที่กำหนดซึ่งสามารถมีสิทธิในการพัฒนา อนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ และจัดการป่า และขายและแจกจ่ายผลิตภัณฑ์จากป่าโดยอิสระโดยกำหนดราคาตาม แผนงาน ในขณะที่ส่งมอบป่าชุมชนให้ป่าไม้เขตออกหนังสือรับรองการทำให้เป็นป่าชุมชน

(2) เจ้าหน้าที่ป่าไม้เขตอาจจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้เป็นกำหนดโดยการระดมผู้ใช้ และให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและอื่นๆ ที่จำเป็นในการจัดทำแผนงานตามอนุมาตรา (1)

2) การแก้ไขในแผนงาน (Amendment In The Work Plan)¹⁶⁵

(1) ตามความต้องการ กลุ่มผู้ใช้อาจทำการแก้ไขทันเวลาในแผนงานที่ เกี่ยวข้องกับการจัดการของป่าชุมชนแล้วให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานป่าไม้อำเภอทราบถึงการแก้ไขดังกล่าว

(2) หากมีการแก้ไขใดๆ ในแผนงานโดยกลุ่มผู้ใช้ตามอนุมาตรา (1) ใน กรณีที่การแก้ไขดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เจ้าหน้าที่ ป่าไม้เขตอาจสั่งให้กลุ่มผู้ใช้ไม่ดำเนินการแก้ไขดังกล่าวภายในสามสิบวันนับจากวันที่เขา/เธอได้รับการ แก้ไขดังกล่าว ทั้งนี้ ให้เป็นหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้ในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

3) การยึดคืนป่าชุมชน (Community Forest May Be Taken Back)¹⁶⁶

3.1) กรณีที่กลุ่มผู้ใช้บริการไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนงานในป่า ชุมชนที่ส่งมอบตามมาตรา 25 หรือดำเนินการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนด เจ้าพนักงานป่าไม้เขตอาจตัดสินใจยกเลิกการขึ้น

¹⁶⁴ The Forest Act 1993 article 25.

¹⁶⁵ The Forest Act 1993 article 26.

¹⁶⁶ The Forest Act 1993 article 27.

ทะเบียนกลุ่มผู้ใช้ดังกล่าวและยึดคืนป่าชุมชนตามที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้หรือกฎที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ โดยมีเงื่อนไขว่ากลุ่มผู้ใช้ดังกล่าวจะได้รับเวลาอันสมควรในการส่งคำชี้แจงก่อนที่จะตัดสินใจยกเลิกการลงทะเบียนของกลุ่มผู้ใช้และนำป่าชุมชนกลับคืนมา

อย่างไรก็ดี ตามที่ได้กำหนดไว้ใน 3.1) หากเจ้าหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้ปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายและแผนงานในนามของผลประโยชน์ของชุมชน เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะถูกลงโทษตามกฎหมายนี้ ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค

กลุ่มผู้ใช้ที่ไม่พอใจกับคำตัดสินของเจ้าพนักงานป่าไม้เขตตามอนุมาตรา (1) อาจยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการป่าไม้ภาคได้ตามที่กำหนด คำวินิจฉัยของผู้อำนวยการป่าไม้ส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับข้อร้องเรียนดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด

อย่างไรก็ดี ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา (1) และ (2) ไม่มีสิ่งใดที่จะถือว่าขัดต่อกฎหมายนี้โดยจะลงโทษเจ้าหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้ที่ปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายและกฎหรือระเบียบที่กำหนดไว้ในนามผลประโยชน์ของชุมชน

4) ป่าชุมชนอาจส่งมอบกลับคืนได้¹⁶⁷ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้เขตจะต้องส่งมอบป่าชุมชนที่ถูกยึดคืนตามอนุมาตรา (1) ของมาตรา 27 ให้แก่กลุ่มผู้ใช้เดียวกันอีกครั้ง ในกรณีที่มีการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ถูกยกเลิกตามอนุมาตรา (2) ของมาตราเดียวกัน ในกรณีที่มีการตัดสินใจดังกล่าวได้รับการอนุมัติ เจ้าหน้าที่ป่าไม้เขตอาจจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้ขึ้นใหม่และส่งมอบป่าชุมชนดังกล่าวโดยดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 25

5) การลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนแผนงาน¹⁶⁸ ในกรณีที่สมาชิกของกลุ่มผู้ใช้ดำเนินการใดๆ ที่ฝ่าฝืนแผนงานในป่าชุมชน กลุ่มผู้ใช้ที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและอาจอาจกำหนดจำนวนเงินที่ให้ชดใช้ หากมีความสูญเสียหรือความเสียหายใดๆ

6) ใช้จ่ายเพื่อพัฒนาป่าชุมชน¹⁶⁹ กลุ่มผู้ใช้จะต้องใช้จ่ายอย่างน้อยร้อยละ ยี่สิบห้าของรายได้ที่ได้รับจากแผนงาน เพื่อพัฒนาคุ้มครองและจัดการป่าชุมชน และเงินที่เหลือสำหรับงานพัฒนาอื่นๆ

4.2.2 ประเทศอินเดีย “Forest Right Act 2006”

ในการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนในอินเดียมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาประวัติศาสตร์ของกฎหมายเพื่อที่จะได้เข้าใจกฎหมายป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

¹⁶⁷ The Forest Act 1993 article 28.

¹⁶⁸ The Forest Act 1993 article 29.

¹⁶⁹ The Forest Act 1993 article 30 A.

4.2.2.1 ประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

แต่เดิมประเทศอินเดียเป็นต้นแบบการจัดการป่าแบบอำนาจนิยม กล่าวคือ ในช่วงอาณานิคมอังกฤษ อินเดียตั้งกรมป่าไม้จักรวรรดิ (Imperial Forest Department) โดยการผลักดันของอังกฤษ ขึ้นในปี 1860 (ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 4 ของไทย) หลังจากนั้นเพียง 5 ปี ก็ได้ประกาศใช้กฎหมายป่าไม้ ปี 1865 ซึ่งสะท้อนวิถีคิดของเจ้าอาณานิคมชัดเจนคือ ไม่ยอมรับรองสิทธิประชาชนในพื้นที่ป่าแต่อย่างใด จนมาปี 1878 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รับรองสิทธิอย่างจำกัด และชั่วคราว¹⁷⁰

การแบ่งแยกประเภทป่าเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนในการปรับแก้กฎหมายปี 1927 ให้มีป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ และป่าหมู่บ้าน (village forest) แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้ของรัฐต่างๆ ว่าจะมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมหรือไม่เพียงใด

ต่อมาเมื่ออินเดียได้รับเอกราชจากอังกฤษ รัฐส่วนกลางอินเดียก็ใช้โอกาสรวมศูนย์จัดการทรัพยากรมากขึ้น ด้วยการออกนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี 1952 ที่เน้นป่าเศรษฐกิจ พร้อมไปกับการยึดที่ดินจากเจ้าผู้ครองที่ดินให้เป็นของรัฐ

ทั้งนี้ จุดเปลี่ยนทางนโยบายของป่าไม้อินเดียมาจากวิกฤตดินเวศป่าไม้ การลุกขึ้นสู้ของประชาชน เกิด ขบวนการชิบโก้ในอินเดียในอุตสาหกรรมราวในปี 1970 เพื่อป้องกันไม่ให้นายทุนมาตัดไม้ซึ่งเป็นต้นแบบขบวนการประชาชนปกป้องป่าไปทั่วประเทศและโลก เกิดภัยพิบัติน้ำท่วมดินถล่มจากการตัดไม้ของนายทุนในปี 1978 ท้ายที่สุดรัฐจึงได้ประกาศใช้กฎหมายอนุรักษ์ป่าไม้ในปี 1980

รัฐอินเดียทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติอีกครั้งในปี 1988 ที่ให้ความสำคัญกับการรักษาระบบนิเวศและให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการป่า (Joint Forest Management: JFM) ใช้เวลาเพียง 4 ปี มีรัฐ 17 แห่งให้การรับรองและนำหลักนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ นั่นก็คือ การยอมรับสิทธิของชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่ามีสิทธิในการบริหารจัดการป่าไม้หรือป่าชุมชนนั่นเอง

ก้าวหน้าไปกว่านั้น ในปี 2006 รัฐอินเดียออก กฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 เพื่อรับรองสิทธิในทรัพยากรป่าไม้แก่บุคคล ชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม ดังจะเห็นจากเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายป่าไม้ ปี 2006 กล่าวคือ การตรากฎหมายนี้เพื่อรับรองและมอบสิทธิและการยึดครองป่าไม้ในที่ดินป่าในชนเผ่าที่กำหนดและชาวป่าตามประเพณีอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในป่าดังกล่าวมาหลายชั่วอายุคนแต่ไม่สามารถบันทึกสิทธิได้ เพื่อจัดให้มีกรอบในการบันทึกสิทธิป่าไม้ที่ได้รับและลักษณะของหลักฐานที่จำเป็นสำหรับการรับรู้และการมอบสิทธิที่ดินป่าไม้ดังกล่าว

¹⁷⁰ Environmental Law Institute, "Forest Laws in India," *India Update*, 4 (2), (April-June 2013).

4.2.2.2 สารสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน

กฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 (Forest Rights Act, 2006) เกี่ยวข้องกับสิทธิของชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่าและประชาชนที่เป็นชนเผ่าที่ถูกปฏิเสธสิทธิมานานหลายทศวรรษ เนื่องจากความต่อเนื่องของกฎหมายป่าไม้ในยุคอาณานิคมในอินเดีย กฎหมายของกฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า 'กฎหมายชนเผ่าที่ถูกกำหนด และผู้อาศัยในป่าดั้งเดิมอื่นๆ (การรับรองสิทธิป่าไม้) ปี 2006 (มีชื่อเต็มว่า THE SCHEDULED TRIBES AND OTHER TRADITIONAL FOREST DWELLERS (RECOGNITION OF FOREST RIGHTS) ACT, 2006)' กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2006 เป็นที่รู้จักกันในชื่ออื่น เช่น Tribal Bill, the Tribal Rights Act และ the Tribal Land Act

กฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 มุ่งเน้นไปที่สิทธิของชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าและชนเผ่าที่ถูกกำหนด (Scheduled Tribes)¹⁷¹ ที่อาศัยอยู่ในที่ดินและทรัพยากรป่าไม้อื่นๆ ซึ่งถูกปฏิเสธไม่ให้พวกเขาในช่วงหลายทศวรรษเนื่องจากกฎหมายป่าไม้ที่ต่อเนื่องจากอาณานิคม ครั้งในประเทศ

ทั้งนี้ รัฐสภาอินเดียได้ผ่านการรับรองในปี 2006 และรับรองสถานะทางกฎหมายกับสิทธิของชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่า และพยายามที่จะแก้ไขความยุติธรรมบางส่วนที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายป่าไม้ในยุคอาณานิคม

ในประเทศอินเดีย มีประชากรที่เป็นชนเผ่าที่ถูกกำหนด (Scheduled Tribes) และผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอื่นๆ เกือบ 200 ล้านคนซึ่งอาศัยทรัพยากรในป่าเป็นหลักในการดำรงชีพ อย่างไรก็ตาม สิทธิตามจารีตประเพณีในพื้นที่ป่าของพวกเขาถูกคุกคามเนื่องจากการขาดการสำรวจอย่างจริงจังรวมถึงข้อมูลที่ดินและการตั้งแหล่งที่ครบถ้วน คนกลุ่มนี้จึงมักถูกมองว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินซึ่งพวกเขาอาศัยอยู่

ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ให้การรับรองสิทธิในทรัพยากรป่าไม้แก่ปัจเจกบุคคลรวมถึงชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพสมควรยุติความยุติธรรมที่กลุ่มชนเผ่าฯ ต้องเผชิญมาอย่างยาวนานอันมีสาเหตุจากจากรัฐบาลชุดที่ผ่านๆ มาได้ แต่การที่รัฐบาลรัฐท้องถิ่นหลายรัฐไม่ว่าจะเพิกเฉยหรือชะลอการบังคับใช้ในช่วงหลังปีค.ศ. 2006 บอกเล่าสิ่งต่างๆ มากมายถึงชะตากรรมเรื่องสิทธิในพื้นที่ป่าของกลุ่มชนเผ่า

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนนั้น กฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความหมายของ “ทรัพยากรป่าชุมชน”(Community forest resource)ไว้ในมาตรา 2(a) ว่า

¹⁷¹ เป็นกลุ่มคนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการในประเทศอินเดีย เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอินเดีย และในสมัยเจ้าอาณานิคมอังกฤษ กลุ่มคนเหล่านี้ถูกเรียกว่า ชนชั้นระดับล่าง (Depressed Classes)

“ทรัพยากรป่าชุมชน” หมายความว่า พื้นที่ป่าทั่วไปตามธรรมเนียมภายในขอบเขตดั้งเดิมหรือตามธรรมเนียมของหมู่บ้าน หรือการใช้ภูมิทัศน์ตามฤดูกาลในกรณีของชุมชนอภิบาล รวมทั้งป่าสงวน ป่าคุ้มครอง และพื้นที่คุ้มครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติที่ชุมชน มีการเข้าถึงแบบดั้งเดิม

4.2.2.3 วัตถุประสงค์ของกฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ที่เกี่ยวกับป่าชุมชน

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ที่เกี่ยวกับป่าชุมชนมีดังต่อไปนี้

1) เพื่อลบล้างความผิดและความอยุติธรรมในอดีตที่กระทำต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า (To undo the past wrongs and injustice committed against the communities that live in the forests)

2) เพื่อรับประกันการครอบครองที่ดิน วิธีการดำรงชีวิต และความมั่นคงทางอาหารของชนเผ่าตามกำหนดเวลาและชาวป่าดั้งเดิมอื่นๆ (To guarantee the land tenure, means of livelihood, and food security of the scheduled tribes and other traditional forest dwellers)

3) เพื่อทำให้ระบบการอนุรักษ์ป่าไม้แข็งแกร่งขึ้นโดยให้ผู้ถือครองสิทธิในป่าไม้มีความรับผิดชอบและมีอำนาจในการสร้างสมดุลของระบบนิเวศ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (To make the system of forest conservation stronger by giving holders of forest rights responsibility and power for ecological balance, biodiversity conservation, and sustainable usage)

4.2.2.4 สิทธิในป่าไม้ของชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่าและประชาชนที่เป็นชนเผ่าตามกฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ได้ให้การคุ้มครองสิทธิของชาวป่าดั้งเดิมและชนเผ่าที่อาศัยอยู่ในป่า โดยให้สิทธิที่สำคัญ 4 ประการต่อไปนี้

1) สิทธิในกรรมสิทธิ์ (Title Rights)

- ให้สิทธิความเป็นเจ้าของแก่ชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่าและประชาชนที่เป็นชนเผ่า (Forest Dwelling Scheduled Tribes (FDST) และ Other Traditional Forest Dwellers (OTFD) อื่นๆ บนที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรโดยชนเผ่าหรือผู้อยู่อาศัยในป่า สูงสุดไม่เกิน 4 เฮกตาร์

- ไม่มีการจัดสรรที่ดินใหม่ ความเป็นเจ้าของขยายไปถึงที่ดินที่ครอบครัวที่เกี่ยวข้องกำลังเพาะปลูกอยู่เท่านั้น

2) สิทธิในการใช้สอย (Use Rights) สิทธิของผู้อยู่อาศัยรวมถึงการเข้าถึงที่ดินเลี้ยงสัตว์ เส้นทางผู้เลี้ยงปศุสัตว์ ผลิตผลจากป่าเล็กน้อย (MFPs) เป็นต้น

3) สิทธิในการช่วยเหลือและพัฒนา (Rights to assistance and development) เพื่อฟื้นฟูในกรณีที่มีการขับไล่ที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการบังคับย้ายถิ่นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ภายใต้ข้อจำกัดและข้อจำกัดในการคุ้มครองป่าไม้

4) สิทธิการจัดการป่าไม้ (Forest management rights) สิทธิในการจัดการสร้างใหม่ อนุรักษ์ และปกป้องทรัพยากรใดๆ ที่พบในป่าชุมชนที่ได้รับการปกป้องและอนุรักษ์ในอดีตในอดีตรวมอยู่ในสิทธินี้

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายสิทธิป่าไม้ได้ให้การรับรองและคุ้มครองกล่าวคือ

- กฎหมายรับรองและอนุญาตให้ใช้ที่ดินป่าไม้แก่ผู้อยู่อาศัยในป่าดั้งเดิม (OTFD) และชนเผ่าตามกำหนดการที่อาศัยอยู่ในป่า (FDST) ซึ่งอาศัยอยู่ที่นี่มาหลายชั่วอายุคน สิทธิเหล่านี้สามารถเรียกร้องได้โดยสมาชิกหรือชุมชนที่มีมาอย่างน้อยสามชั่วอายุคน เช่น 75 ปี) ก่อนวันสิ้นสุดวันที่ 13 ธันวาคม 2005

- นอกเหนือจากการปกป้องมาตรการการดำรงชีวิตและความมั่นคงทางอาหารของ FDST และ OTFD แล้ว ยังมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างระบบการอนุรักษ์ป่าไม้

- ขั้นตอนการประเมินประเภทและขอบเขตของสิทธิในป่าไม้ส่วนบุคคล (IFR) สิทธิในผืนป่าชุมชน (CFR) หรือทั้งสองอย่างที่สามารถมอบให้กับ FDST และ OTFD จะต้องเริ่มต้นโดยการประชุมสมัชชาใหญ่ของทุกคนในหมู่บ้านที่มีอายุครบ 18 ปีและมีการป้อนชื่อของพวกเขาในรายการผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารของ Gram Sabha เป็นที่รู้จักกันในชื่อ Gram Panchayat ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของ Sabha

ในอินเดียประชาธิปไตยมีอยู่ในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางรัฐหรือท้องถิ่น ในระดับท้องถิ่นระบบการปกครอง Panchayati Raj ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลหลังจากได้รับเอกราชเพื่อรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านหรือเมืองเล็กๆ มันเป็นโครงสร้างสามชั้นซึ่งประกอบด้วย Zila Parishad ในระดับอำเภอ Panchayat Samiti ในระดับบล็อกและ Gram Panchayats ในระดับหมู่บ้าน Gram Panchayat แบ่งย่อยออกเป็น Gram Sabha, Gram Panchayat และ Nyaya Panchayat Gram Sabha

กฎหมายสิทธิป่าไม้ระบุสิทธิสี่ประเภท ซึ่งรวมถึงสิทธิในกรรมสิทธิ์ สิทธิการใช้สอย สิทธิในการช่วยเหลือและพัฒนา และสิทธิในการจัดการป่าไม้

ทั้งนี้ สิทธิในป่าของชนเผ่าที่อาศัยอยู่ในป่าและชาวป่าดั้งเดิมอื่นๆ

กฎหมายได้ยอมรับและมอบการครอบครองพื้นที่ป่าให้กับผู้อยู่อาศัยในป่าดั้งเดิม (OTFD) และชนเผ่าตามกำหนดการที่อาศัยอยู่ในป่า (FDST) ซึ่งอาศัยอยู่มาหลายชั่วอายุคน พระราชบัญญัติสิทธิป่าไม้รับรองสิทธิดังต่อไปนี้:

1) สิทธิในการถือครองและมีชีวิตอยู่
 2) สิทธิชุมชน
 3) กรรมสิทธิ์ การเข้าถึง การเก็บ การใช้ประโยชน์ และการกำจัดผลิตผล
 ป่าไม้รายย่อย (MFP)

- 4) สิทธิในการแปลงสัญญาเช่า
- 5) สิทธิในการตั้งถิ่นฐาน
- 6) สิทธิชุมชนอื่นๆ
- 7) สิทธิในการคุ้มครอง สร้างใหม่ หรืออนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากรป่าไม้ใดๆ
- 8) สิทธิในการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ

4.2.2.5 หน้าที่ของผู้มีสิทธิในป่าไม้¹⁷²

ผู้ถือสิทธิในป่าไม้ Gram Sabha และระดับหมู่บ้านหน่วยงานในพื้นที่ที่มีผู้ถือกรรมสิทธิป่าไม้รายไต่ตามกฎหมายนี้มีหน้าที่จะต้องกระทำดังนี้

- 1) ปกป้องชีวิตสัตว์ป่า ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ
- 2) ตรวจสอบให้แน่ใจว่าบริเวณรับน้ำที่อยู่ติดกัน แหล่งน้ำ และพื้นที่อ่อนไหวต่อระบบนิเวศอื่นๆ ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ
- 3) ตรวจสอบให้แน่ใจว่าที่อยู่อาศัยของชนเผ่าตามกำหนดการที่อาศัยอยู่ในป่าและชาวป่าดั้งเดิมอื่นๆ ได้รับการอนุรักษ์จากที่ใด รูปแบบการทำลายล้างที่ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติ
- 4) ตรวจสอบให้แน่ใจว่าการตัดสินใจใน Gram Sabha เป็นควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรป่าชุมชนและหยุดการใดๆ กิจกรรมที่ส่งผลเสียต่อสัตว์ป่า ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ

4.2.2.6 ความรับผิดชอบทางอาญา

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกดังกล่าวหรือคณะกรรมการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎใดๆ ที่ทำขึ้นภายใต้กฎนั้นเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในป่าไม้ให้ถือว่าผู้นั้นหรือบุคคลเหล่านั้นมีความผิดตามกฎหมายนี้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันรูปี¹⁷³

¹⁷² Forest Rights Act, (2006). article 5.

¹⁷³ Forest Rights Act, 2006 article 7.

4.2.3 ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ “National Forest Act 1998”

4.2.3.1 ความหมายของป่าชุมชน

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นประเทศที่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998) ซึ่งมาตรา 2 (1) ได้กำหนดบทนิยามว่า “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มสังคมของบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์หรือสิทธิในพื้นที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งซึ่งสมาชิกมีอยู่หรือมีกิจกรรมร่วมกันในรูปแบบข้อตกลง จารีตประเพณีหรือกฎหมาย¹⁷⁴ และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่าชุมชน” หมายถึง ป่าที่ชุมชนได้บริหารจัดการร่วมกันภายใต้ข้อตกลงตามที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 30 และมาตรา 31 ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 4 การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ส่วนที่ 3 ป่าชุมชน มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 และมาตร 32 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐในลักษณะป่าชุมชน โดยจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีได้มอบหมาย เพื่อจัดการทำข้อตกลงร่วมกันในการจัดการป่าชุมชนซึ่งในคำขอนั้นจะต้องมีรายละเอียดของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชน รายละเอียดตามรัฐธรรมนูญกฎหมาย หรือ จารีตประเพณีของชุมชน รายละเอียดของสิทธิในการบริหารจัดการโดยชุมชนหรือสมาชิกของชุมชน ทั้งนี้ข้อตกลงเกี่ยวกับป่าชุมชนที่ตกลงร่วมกันนั้นย่อมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้

4.2.3.2 สาระสำคัญ

ภายใต้กฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998) หมวดที่ 3 กำหนดให้ชุมชนที่ประสงค์จะปลูกป่าชุมชนทำสัญญากับรัฐมนตรี มีการกำหนดขั้นตอนในการเข้าร่วมและข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับเนื้อหาของข้อตกลงดังกล่าว รัฐมนตรีอาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่นๆ สำหรับป่าชุมชนและป่าอื่นๆ อีก 25 รูปแบบ

4.2.3.3 ลักษณะเด่นของป่าชุมชนตามกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998)

หากพิจารณาลักษณะเด่นของป่าชุมชนของตามกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 แนวทางการจัดการป่าของรัฐอย่างมีส่วนร่วม

1) ประชาชนเป็นศูนย์กลาง: เพื่อการจัดการป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพ กรมฯ จะต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของป่าไม้ต่อการดำรงชีวิตในชนบท เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนมีความสำคัญเป็นลำดับแรก และพวกเขาจะกลายเป็นสถาปนิกในการพัฒนาตนเอง

¹⁷⁴ National Forests Act, (1998). article 2 (1).

2) แนวทางแบบมีส่วนร่วมและแบบองค์รวม: การจัดการแบบมีส่วนร่วมจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกิจกรรมและรูปแบบของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้หากเป็นไปได้

3) ความยั่งยืน: การจัดการป่าไม้จะดำเนินการในลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

4) ความโปร่งใส: การจัดการป่าไม้จะขึ้นอยู่กับความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ และดำเนินการโดยมีวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

5) ความเสมอภาค: การจัดการป่าไม้จะส่งเสริมแนวทางที่สมดุล ยุติธรรม และคำนึงถึงเพศสภาพ

6) ประโยชน์: การจัดการป่าไม้จะมุ่งมั่นเพื่อให้แน่ใจว่าผลประโยชน์ที่จับต้องได้ในระยะสั้นและระยะยาวต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เช่น การพัฒนาตลาดและวิสาหกิจเพื่อเพิ่มมูลค่าของผลผลิตจากป่าและการพัฒนาแนวปฏิบัติในการเก็บเกี่ยวอย่างยั่งยืน

7) มาตรการแก้ไข: การจัดการป่าไม้จะทำให้แน่ใจว่ามีกลไกในการจัดการกับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม

8) การเสริมสร้างศักยภาพ: กระบวนการจัดการป่าพื้นเมืองจะส่งเสริมการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นโดยการสร้างศักยภาพและใช้ความรู้ของชนพื้นเมืองที่เหมาะสม

9) คุณค่าทางวัฒนธรรมและประเพณี: การจัดการป่าไม้จะอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายปัจจุบันของแอฟริกาใต้ ในขณะที่ยอมรับอำนาจทางวัฒนธรรมและประเพณี

10) ความร่วมมือ: แนวทางแบบบูรณาการในการจัดการป่าไม้จะได้รับการสนับสนุนผ่านการเป็นหุ้นส่วนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ

11) แนวการศึกษาแบบพลวัต (Dynamic approach) จะรักษารูปแบบการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะอย่างต่อเนื่องระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้มั่นใจว่าบทเรียนที่ได้รับสามารถนำไปใช้ในการปรับเปลี่ยนกระบวนการได้หากจำเป็น

4.2.3.4 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้¹⁷⁵

- 1) ส่งเสริมการจัดการและพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน
- 2) สร้างเงื่อนไขที่จำเป็นในการปรับโครงสร้างป่าไม้ในป่าของรัฐ
- 3) จัดให้มีมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองป่าและต้นไม้บางชนิด:

¹⁷⁵ National Forests Act 1998 article 1.

- 4) ส่งเสริมการใช้ป่าไม้อย่างยั่งยืนเพื่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ
วัตถุประสงค์ด้านการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ วัฒนธรรม สุขภาพ และจิตวิญญาณ
- 5) ส่งเสริมวนศาสตร์ชุมชน
- 6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกด้านของอุตสาหกรรมป่าไม้และ
ผลิตภัณฑ์จากป่าโดยบุคคลที่เสียเปรียบจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

4.2.3.5 การเสนอให้ทำข้อตกลงป่าชุมชน (Offers to enter into community forestry agreements)¹⁷⁶

ชุมชนใดๆ ที่มีความประสงค์

- 1) กระทำการใดๆ ในป่าของรัฐที่ต้องมีใบอนุญาต
- 2) เพื่อจัดการป่าของรัฐหรือบางส่วน ไม่ว่าจะคนเดียวหรือร่วมกับองค์กรของรัฐ

หรือ

- 3) จะทำทั้งสองอย่าง

อาจเสนอให้รัฐมนตรีทำสัญญาปลูกป่าชุมชนกับตนและบุคคลหรือ
หน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งต้องได้รับความยินยอมตามกฎหมาย

ทั้งนี้ รัฐมนตรีอาจเชิญชวนให้ชุมชนยื่นข้อเสนอเพื่อเข้าสู่ข้อตกลงป่าไม้
ข้อของชุมชนในส่วนที่เกี่ยวกับป่าของรัฐหรือป่าไม้โดยเฉพาะ

- 4) ข้อเสนอต้องประกอบด้วย

- (1) รายละเอียดการเป็นสมาชิกของชุมชน;
- (2) สำเนาหรือรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือจารีต

ประเพณีที่ควบคุมชุมชน

- (3) เงื่อนไขของข้อเสนอ

(4) รายละเอียดของสิทธิใดๆ ที่ถือครองโดยชุมชนหรือสมาชิกใดๆ ในป่า
ของรัฐที่เกี่ยวข้องในแง่ของกฎหมายคุ้มครองสิทธิในที่ดินนอกระบบชั่วคราว ปี 1996 (the Interim
Protection of Informal Land Rights Act, 1996) และ

- (5) ข้อมูลอื่นๆ ที่กำหนดไว้

- 5) รัฐมนตรีต้องตรวจสอบข้อเสนอและอาจดำเนินการ

(1) กำหนดว่ามีชุมชนอื่นใดที่อาจประสงค์จะเสนอเพื่อทำสัญญาป่าชุมชน
เกี่ยวกับป่าที่เป็นปัญหาหรือไม่:

- (2) เชิญชุมชนดังกล่าวให้เสนอ

¹⁷⁶ National Forests Act 1998 article 29.

- (3) ทหารหรือบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนี้;
- (4) ประเมินความเหมาะสมของป่าสำหรับป่าชุมชนโดยเปรียบเทียบกับการใช้ประโยชน์ในปัจจุบันหรือศักยภาพ;
- (5) กำหนดหรือไม่ว่าผู้เสนอใดเต็มใจที่จะแก้ไขเงื่อนไขของข้อเสนอของตน เพื่อรองรับข้อกังวลใดๆ ของรัฐมนตรี และถ้าเป็นเช่นนั้น เชิญผู้ทำคำเสนอขอแก้ไข
- (6) ในกรณีของข้อเสนอที่แข่งขันกัน ให้ประเมินว่าข้อเสนอหรือผู้เสนอใดเหมาะสมที่สุด และ
- (7) แต่งตั้งผู้อำนวยการความสะดวกจากคณะกรรมการที่อ้างถึงมาตรา 45 เพื่อพยายามรักษาข้อตกลงระหว่างผู้เสนอราคาที่แข่งขันกัน

4.2.3.6 สรุปรูปข้อตกลงป่าชุมชน¹⁷⁷

รัฐมนตรีอาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

- 1) ปฏิเสธข้อเสนอ
- 2) ยื่นข้อเสนอใหม่ต่อผู้ยื่นข้อเสนอตั้งแต่หนึ่งรายขึ้นไปหรือ
- 3) ตัดสินใจทำข้อตกลงป่าชุมชนกับผู้ยื่นข้อเสนออย่างน้อยหนึ่งรายเกี่ยวกับป่าของรัฐ
- 4) รัฐมนตรีต้องออกใบอนุญาตให้กิจการที่ชุมชนหรือชุมชนดำเนินการได้ภายใต้ข้อตกลงป่าชุมชน

4.2.3.7 เนื้อหาข้อตกลงป่าชุมชน¹⁷⁸

- 1) ข้อตกลงป่าชุมชนต้อง
 - (ก) ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
 - (ข) ระบุอำนาจการจัดการที่มอบให้กับชุมชนหรือชุมชน และอำนาจที่รัฐมนตรีสงวนไว้;
 - (ค) ระบุพื้นที่ป่าภายใต้ข้อตกลงอย่างถูกต้อง
 - (ง) ระบุกิจกรรมที่ได้รับอนุญาตซึ่งชุมชนหรือชุมชนตั้งใจจะดำเนินการ
 - (จ) ควบคุมการใช้และการจัดการป่าอย่างยั่งยืน
 - (ฉ) ระบุหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายต่างๆ ในเงื่อนไขของข้อตกลง รวมถึงการชำระเงินที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องชำระ

¹⁷⁷ National Forests Act 1998 article 30.

¹⁷⁸ National Forests Act 1998 article 31.

(ข) ห้ามมิให้ฝ่ายในข้อตกลงโอนสิทธิของตนภายใต้ข้อตกลงด้วยวิธีใดๆ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรี

(ข) จัดให้มีการระงับข้อพิพาทผ่านการไกล่เกลี่ยหรืออนุญาโตตุลาการ อย่างไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะโดยสมาชิกของคณะผู้พิจารณาที่อ้างถึงในมาตรา 45

(ฅ) จัดให้มีมาตรการแก้ไข รวมถึงการระงับหรือยกเลิกข้อตกลงป่าชุมชน ในกรณีที่มีการละเมิด

2) ข้อตกลงป่าชุมชนอาจ

(ก) เปลี่ยนชื่อป่า

(ข) ไม่มีกำหนดหรือระยะเวลาที่แน่นอน

(ค) บังคับให้ชุมชนสร้างตัวเองขึ้นใหม่หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องตาม กฎหมาย

(ง) กำหนดให้ชุมชนหรือชุมชนต้องยื่นคำร้องและปฏิบัติตามแผนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของรัฐมนตรี

(จ) รวมบุคคลที่ไม่ใช่ชุมชนหรือสมาชิกของชุมชนเข้าเป็นภาคีและ ประสงค์จะทำป่าไม้เพื่อการค้า สิ่งแวดล้อม หรือวัตถุประสงค์อื่นๆ

(ฉ) จัดให้มีการจัดการพื้นที่คุ้มครอง

(ช) บังคับให้ชุมชนปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการจัดหาผลผลิตจากป่า จากป่าของรัฐนั้น

(ซ) กำหนดว่าชุมชนไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่คล้ายกัน สำหรับสิทธิที่ได้รับ ถ้าสิ่งนี้ยุติธรรมโดยคำนึงถึงกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998

(ฌ) ความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ของชุมชนกับผืนดินที่เป็นป่าตั้งอยู่ หรือ

(ญ) สภาพเศรษฐกิจของชุมชน

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า แม้ในกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998) จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนไว้อย่างชัดเจน แต่รูปแบบการบริหารจัดการดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบข้อตกลงร่วมกันระหว่างชุมชนกับรัฐโดยไม่จำเป็นต้องแสดง ออกเป็นเอกสารสิทธิในลักษณะโฉนดชุมชนแต่อย่างใด

4.3 เปรียบเทียบกฎหมายป่าชุมชนของไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ของไทยกับกฎหมายป่าชุมชนของ ต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายป่าไม้ ปี 1993 ของเนปาล กฎหมายสิทธิในป่าไม้ ปี 2006 ของอินเดีย และกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 ของแอฟริกาใต้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายของต่างประเทศได้มี

การบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนไว้ในกฎหมายป่าไม้ของแต่ละประเทศโยมิได้มีการตรากฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาเป็นการเฉพาะดังเช่นพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ของไทย

ทั้งนี้จะได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนของไทยและต่างประเทศดังนี้

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนของไทยและต่างประเทศ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศเนปาล	ประเทศอินเดีย	ประเทศแอฟริกาใต้	หมายเหตุ
1.ชื่อกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562	กฎหมายป่าไม้ ปี 1993	กฎหมายสิทธิในป่าไม้ ปี 2006	กฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ปี1998	ป่าชุมชนของประเทศเนปาล อินเดียและแอฟริกาใต้อยู่ในกฎหมายป่าไม้หลักของประเทศ ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายเฉพาะ
2.ความหมายของป่าชุมชน	ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้	ป่าสงวนแห่งชาติที่มอบให้กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 25 เพื่อพัฒนา ค้ำครอง และใช้ประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของชุมชน (มาตรา 2 h)	พื้นที่ป่าทั่วไป ตามธรรมเนียมภายในขอบเขตดั้งเดิมหรือตามธรรมเนียมของหมู่บ้าน หรือการใช้ภูมิทัศน์ตามฤดูกาลในกรณีของชุมชนอภิบาล รวมทั้งป่าสงวน ป่าค้ำครอง และพื้นที่ค้ำครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติที่ชุมชน มีการเข้าถึงแบบ	ป่าที่ชุมชนได้บริหารจัดการร่วมกันภายใต้ข้อตกลงตามที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 30 และมาตรา 31 (มาตรา 2 (v))	

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศเนปาล	ประเทศอินเดีย	ประเทศแอฟริกาใต้	หมายเหตุ
	(มาตรา 4)		ดั้งเดิม (มาตรา 2 (a))		
3. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน	1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ 2) การฟื้นฟูพื้นที่ป่าในเขตป่าชุมชนโดยการปลูกป่าทดแทน 3) การเสริมสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนในการจัดการป่าชุมชน 4) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน 5) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน	เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น บรรลุการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดี ส่งเสริมการพัฒนาและการอนุรักษ์ป่าไม้ และผลิตภัณฑ์จากป่าโดยการจัดการป่าสงวนแห่งชาติ และให้ความช่วยเหลือแก่การอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้เอกชน	1) เพื่อปลงล้างความผิดและความยุติธรรมในอดีตที่กระทำต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า 2) เพื่อรับประกันการครอบครองที่ดิน วิธีการดำรงชีวิต และความมั่นคงทางอาหารของชนเผ่าตามกำหนดเวลา และชาวป่าดั้งเดิมอื่นๆ 3) เพื่อให้ระบบการอนุรักษ์ป่าไม้แข็งแกร่งขึ้นโดยให้ผู้ถือครองสิทธิในป่าไม่มีความรับผิดชอบและมีส่วนอำนาจในการสร้างสมดุลของระบบนิเวศ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และ การใช้ประโยชน์	1) ส่งเสริมการจัดการและพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน 2) สร้างเงื่อนไขที่จำเป็นในการปรับโครงสร้างป่าไม้ในป่าของรัฐ 3) จัดให้มีมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองป่าและต้นไม้บางชนิด 4) ส่งเสริมการใช้ป่าไม้อย่างยั่งยืนเพื่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ 5) วัตถุประสงค์ด้านการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ วัฒนธรรม สุขภาพ และจิตวิญญาณ 6) ส่งเสริมวัฒนธรรมชุมชน 7) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกด้านของอุตสาหกรรมป่าไม้ และผลิตภัณฑ์จากป่าโดยบุคคลที่เสียเปรียบจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม	จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งป่าไม้ชุมชนเป็นไปเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ ยกเว้นกฎหมายของอินเดียที่มีล้าสมัยและความยุติธรรมในอดีตที่กระทำต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศเนปาล	ประเทศอินเดีย	ประเทศแอฟริกาใต้	หมายเหตุ
			อย่างยั่งยืน		
4. การก่อตั้งป่าไม้ชุมชน	ชุมชนในท้องที่ที่อยู่ในอำเภอเดียวกันกับพื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตอนุรักษ์และสามารถดูแลรักษาป่านั้นได้ มีสิทธิยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยให้บุคคลในชุมชนนั้นซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป และมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่ตั้งของป่าชุมชนที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันที่ยื่นคำขอ จำนวนตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนเพื่อยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ หรือในกรณีที่มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแล้วให้ยื่นต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่บ้านนั้นตั้งอยู่หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมอบหมาย (มาตรา 32)	กลุ่มผู้ใช้ป่าซึ่งมีการจดทะเบียนต่อสำนักป่าไม้เขต เมื่อจดทะเบียนแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการใช้สอยป่าไม้ในป่าชุมชนที่สำนักงานเขตฯ อนุมัติโดยการออกหนังสือรับรองให้ใช้พื้นที่ป่าชุมชน และมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนทำงาน (Work plan) ที่อนุรักษ์ฟื้นฟู ใช้สอย และบริหารจัดการป่าไม้	กฎหมายรับรองและอนุญาตให้ใช้ที่ดินป่าไม้แก่ผู้อยู่อาศัยในป่าดั้งเดิม (OTFD) และชนเผ่าตามกำหนดการที่อาศัยอยู่ในป่า (FDST) ซึ่งอาศัยอยู่ที่นั่นมาหลายชั่วอายุคน สิทธิเหล่านี้สามารถเรียกร้องได้โดยสมาชิกหรือชุมชนที่มีมาอย่างน้อยสามชั่วอายุคน	“ชุมชน” ซึ่งเป็นกลุ่มสังคมของบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์หรือสิทธิในพื้นที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งซึ่งสมาชิกมีอยู่หรือมีกิจกรรมร่วมกันในรูปแบบข้อตกลง จารีตประเพณีหรือกฎหมาย โดยชุมชนจะทำสัญญาข้อตกลงการใช้พื้นที่ป่าโดยชุมชนเป็นผู้จัดการ ใช้สอยที่ดินพื้นที่ที่ตกลงกับรัฐตามสัญญา	ทุกประเทศได้มี การยอมรับสิทธิของชุมชนในการก่อตั้งป่าไม้ชุมชน แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ได้แก่ การทำข้อตกลง ยื่นคำร้องพร้อมแผนงาน แต่อินเดียเป็นการรับรองสิทธิในการใช้สอยครอบครองที่ดินของชนเผ่าหรือชาวพื้นเมืองแต่ดั้งเดิม

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศเนปาล	ประเทศอินเดีย	ประเทศแอฟริกาใต้	หมายเหตุ
5. สถานะของป่าชุมชน	พื้นที่ของป่าชุมชนยังเป็นของรัฐ	พื้นที่ของป่าชุมชนยังเป็นของรัฐ	พื้นที่ของป่าชุมชนยังเป็นของรัฐ	พื้นที่ของป่าชุมชนยังเป็นของรัฐ	
6. การบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชน	เมื่ออธิบดีกรมป่าไม้ได้มีประกาศอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษาแล้วผู้ที่มีรายชื่อเป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามที่ปรากฏในคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีหน้าที่ร่วมกับสมาชิกชุมชน จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนการจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติตลอดทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขตป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดแสดงแนวเขตป่าชุมชนและจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนรวมทั้งออก ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนดูแลรักษาป่า	กลุ่มผู้ใช้พื้นที่ป่าชุมชนมีสิทธิในการพัฒนาอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ และจัดการป่า และขายและแจกจ่ายผลิตภัณฑ์จากป่าโดยอิสระ โดยกำหนดราคาตามแผนงานซึ่งจะไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารพื้นที่ป่าไม้ชุมชน	กฎหมายสิทธิป่าไม้ที่ระบุสิทธิ 4 ประเภท ซึ่งรวมถึงสิทธิในกรรมสิทธิ์ สิทธิการใช้สอย สิทธิในการช่วยเหลือและพัฒนา และสิทธิในการจัดการป่าไม้ ทั้งนี้ สิทธิในป่าของชนเผ่าที่อาศัยอยู่ในป่าและชาวป่าดั้งเดิมอื่นๆโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารพื้นที่ป่าไม้ชุมชน	ชุมชนที่ได้รับอนุญาตจะต้องจัดการพื้นที่ป่าไม้เป็นไปตามข้อตกลงป่าไม้ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชนโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารพื้นที่ป่าไม้ชุมชน	ในประเทศไทยได้ให้สิทธิชุมชนขออนุญาตจัดตั้งป่าชุมชนในรูปแบบคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนแต่จะต้องจัดการป่าไม้ตามแผนจัดการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และแผนจัดการดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี แต่ในต่างประเทศชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าในลักษณะที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือข้อตกลงโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารพื้นที่ป่าไม้ชุมชนเป็นหลัก

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศเนปาล	ประเทศอินเดีย	ประเทศแอฟริกาใต้	หมายเหตุ
	ชุมชน เป็นต้น				
7.การกระจายอำนาจ	คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะมาจาก การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนจาก ส่วนกลางจึงไม่อาจกล่าวได้ว่ามีการกระจายอำนาจแต่อย่างใด	กฎหมายป่าไม้ ปี 1993 ให้ อำนาจแก่ สำนักงานป่าไม้ เขตในการ พิจารณา อนุญาตออก หนังสือรับรอง ป่าไม้ชุมชนและ จุดทะเบียนกลุ่ม ผู้ใช้	กกฎหมายสิทธิ ในป่าไม้ ปี 2006 ได้มีการ กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร ปกครองถิ่นใน แต่ละระดับ ได้แก่ 1) ใน ระดับหมู่บ้าน (Gram Panchayat) 2) ในระดับ บล็อก (Panchayat Samiti) 3) ใน ระดับเขต Zilla Panchayat (District) ใน การอนุมัติให้มี การจัดตั้งและ รับรองป่าชุมชน ของชนพื้นเมือง หรือชนเผ่า	กฎหมายป่าไม้ แห่งชาติ ปี1998 ให้อำนาจรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากร น้ำและป่าไม้ในการ ใช้อำนาจตาม กฎหมายป่าไม้ โดย มีอธิบดีกรมป่าไม้ รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ระดับ ท้องถิ่นในการดูแล กับการใช้พื้นที่ป่าไม้ ชุมชนตามกฎหมาย	

บทที่ 5

วิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กับ กฎหมายต่างประเทศ

ดังได้ศึกษามาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่ได้มาตราดังกล่าวได้บัญญัติที่นำเอาเงื่อนไข “ตามวิถีการ ที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เพื่อรองรับสิทธิชุมชนในการที่จะได้ใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน เกิดจุดมุ่งหมายร่วมกันในการดูแลรักษา เพื่อจัดการป่าชุมชนร่วมกับรัฐ เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า รักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลยั่งยืน และคงไว้รุ่นสู่รุ่น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หลังจากการประกาศใช้กฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 แล้ว พบว่า กฎหมายดังกล่าวมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย คือ เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนมีความอุดมสมบูรณ์และยั่งยืน

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย กล่าวคือ หากพิจารณาผิวเผิน เหมือนว่าต้องการจะนำสำนักความคิดสังคมนิยมทางกฎหมายและมานุษยวิทยาทางกฎหมายมาเป็นฐานในการออกกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาในตัวบทกลับพบว่าเป็นการใช้สำนักกฎหมายบ้านเมืองมาเป็นฐาน นำมาสู่ปัญหาทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิชุมชนหลายประการ โดยมีประเด็นพิจารณา ดังต่อไปนี้

5.1 ประเด็นสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ต่อมามีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอย่างมากเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงได้รวมอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรให้เป็นทรัพย์สินของรัฐ และการตรากฎหมายอ้างสิทธิให้รัฐเข้ามาควบคุมและจัดการผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ การจัดการทรัพยากรจึงเปลี่ยนจากชุมชนมาเป็นของราชการส่วนกลางโดยอาศัย กลไกทางกฎหมายและการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เข้ามาควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้การจัดการทรัพยากรตกอยู่ภายใต้ระบบทรัพย์สินของรัฐ (State Property)¹⁷⁹

รัฐจึงได้รวมอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรให้เป็นทรัพย์สินของรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาทำให้เกิดการลอบทบาทของชุมชนที่มีอยู่เดิมและปฏิเสธสิทธิชุมชนตามจารีตประเพณี ในการจัดการป่าชุมชน สิทธิการจัดการป่าชุมชนนี้ เมื่อกฎหมายของรัฐไม่ได้รับรองไว้จึงเป็นสิทธิในความเข้าใจของชุมชน (de facto) เท่านั้นไม่ได้เป็นสิทธิตามกฎหมาย (de jure) ที่จะใช้ยื่นกับรัฐหรือบุคคลอื่นได้แต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่ารัฐได้ปฏิเสธจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน การจัดการป่าชุมชนตามวิถีทางของชุมชน เหล่านี้กลับขัดแย้งกับกฎหมายของรัฐ และเป็นเพียงข้ออ้างของชุมชนในการทำลายทรัพยากรเท่านั้น แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนจะได้รับการรับรองในกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญไทย ฉบับปี 2540 2550 และ 2560 ตามลำดับ แต่รูปแบบการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้สิทธิชุมชนอยู่ประการ โดยปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้สิทธิของชุมชนในประเทศไทยยังเกิดขึ้นจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในอันที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนในมาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ... (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิให้กับชุมชน ที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน (Community Rights)” ในลักษณะที่เป็นสิทธิเชิงกลุ่ม (Group’s Rights หรือ Collective Rights)” โดยเนื้อหาแห่งสิทธิ คือ สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และมีเงื่อนไขในการใช้สิทธิ(Exercise of Rights)คือ จะต้องใช้สิทธิดังกล่าว “อย่างสมดุลและยั่งยืน” หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชนซึ่งมีเนื้อหาแห่งสิทธิที่มีลักษณะ ขอบเขต และเงื่อนไขที่สมบูรณ์ชัดเจนในตัวเองแล้ว โดยไม่ต้องพึ่งพาสิทธิประเภทอื่นมาประกอบเสริม¹⁸⁰

อย่างไรก็ดี สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ชุมชนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การกีดกันชุมชนออกจากระบบที่ส่งผลให้เกิดแรงบีบทางโครงสร้างสังคมอันเป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของชุมชนในลักษณะที่ปรากฏในบทบัญญัติ “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

¹⁷⁹ บุญชู ฒ ป้อมเพ็ชร, "สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย," วารสารนิติสังคมศาสตร์, 5 (2), (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555) (2555). หน้า 78-79.

¹⁸⁰ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." หน้า 294-295.

ในการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีส่วนคำว่า “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรา 43 วรรค 1 (2) ตอนท้ายนั้น หมายความว่า แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกฎหมายดังกล่าว สิทธิชุมชนก็เกิดขึ้นแล้วทันทีโดยเป็นผลมาจากบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” มีข้อสังเกตว่า กรณีวรรค 2 นี้เป็นการบทบัญญัติที่รับรองความมีผลของสิทธิเพื่อให้สิทธิเกิดขึ้นทันทีซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับบทบัญญัติ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขึ้นนั่นเองโดยหลักการแล้ว หากเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองมีลักษณะของ “การให้สิทธิ” แก่ประชาชนย่อมผูกพันทุกองค์กรของรัฐที่ต้องบังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมายอย่างไรก็ดี หากปรากฏว่าองค์กรนิติบัญญัติยังมิได้ตรากฎหมายลูกออกมาบังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนด “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” อย่างไรก็ตาม ก่อนการใช้สิทธิดังกล่าว ควรมีการออกกฎหมายลำดับรอง โดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อวางโครงสร้างและจัดระบบให้เกิดความชัดเจนและสามารถอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง ไม่ถูกนำไปใช้พร่ำเพรื่อ ไม่ถูกบิดเบือนและไม่สร้างความแตกแยก ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตุลาการในการวางบรรทัดฐานผ่านคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในคดีต่างๆ ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา¹⁸¹

ในทางปฏิบัติ เมื่อชุมชนมีการรวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐแก้ปัญหาในด้านนโยบายและกฎหมายเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิชุมชนและเรียกร้องให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติของทุกคน เป็นสิ่งที่มีบทบาทสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจรัฐหรือเอกชน บนฐานทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน กลับปรากฏว่าการบังคับใช้สิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาดังปรากฏในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

คดีหมายเลขแดงที่ 3860/2544 ของศาลจังหวัดเชียงใหม่ เหตุเกิดที่ตำบลแม่วิน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ จำเลยมีไม้สนแปรรูป ซึ่งเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ตามพระราชกฤษฎีกาไม้หวงห้าม พ.ศ.2530 ไว้ครอบครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องการควบคุมแปรรูปไม้และพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม จำเลยอ้างว่าการตัดไม้สนครั้งนี้กระทำโดยชอบตามสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 46 เพราะหลานชายของจำเลยได้ขออนุญาตใช้ไม้ในป่าชุมชนของหมู่บ้าน ไปยังคณะกรรมการหมู่บ้านและได้รับอนุญาตแล้ว การใช้ไม้ดังกล่าวเป็นประเพณี

¹⁸¹ อ้างแล้ว, หน้า 22.

ปฏิบัติมาอย่างยาวนานในเขตป่าชุมชนของตน และผู้คนในชุมชนก็รู้เห็นที่จำเลยตัดไม้ ศาลจังหวัดเชียงใหม่ตัดสินว่า จำเลยเป็นผู้สนับสนุนในความผิดฐานมีไม้สนแปรรูปไว้ในครอบครอง ลงโทษจำเลยจำคุก 8 เดือน ลดโทษให้ 1 ใน 4 คงจำคุก 6 เดือน โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้ 2 ปี ข้อต่อสู้ของจำเลยตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ศาลจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้วินิจฉัยโดยไม่ได้ให้เหตุผล¹⁸²

คดีหมายเลขแดงที่ 895/2544 ของศาลจังหวัดเชียงใหม่ โดยจำเลยบุกรุกเข้าไปกั้นสร้าง แผ้วถาง ตัดฟันต้นไม้ ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 จำเลยต่อสู้ว่าจำเลยเป็นชุมชนชาวเขาเผ่าม้ง ก่อตั้งหมู่บ้านในพื้นที่มาประมาณ 150 ปี มีจารีตประเพณีทำไร่หมุนเวียน การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำเพื่อยังชีพ และเป็นจารีตประเพณีและวิถีชีวิตของชุมชนที่จำเลยอาศัยอยู่ในส่วนคดีอาญาจำเลยรับสารภาพ ศาลพิพากษาให้จำเลยจำคุก โดยโทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้สองปี กับให้จำเลยและบริวารออกจากพื้นที่ ส่วนข้อต่อสู้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 46 ศาลวินิจฉัยว่าเมื่อเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา ต้องถือตามข้อเท็จจริงในส่วนคดีอาญาที่จำเลยรับสารภาพแล้ว ประเด็นจึงมีเพียงจำเลยต้องชดใช้ความเสียหายเท่าไร ไม่มีประเด็นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 46 จะวินิจฉัย¹⁸³

คดีหมายเลขแดงที่ 1035/2546 ของศาลจังหวัดเชียงใหม่ เหตุเกิดที่ตำบลปิงโค้ง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ โดยที่จำเลยตัดไม้หวงห้าม ซึ่งเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จำเลยอ้างว่าชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่มีคณะกรรมการป่าชุมชน ซึ่งแต่งตั้งมาจากหมู่บ้านในพื้นที่ และมีวัฒนธรรมการรักษาป่าและการใช้ประโยชน์จากป่า การใช้ทรัพยากรป่าไม้ได้มีการขออนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน ตามจารีตประเพณีและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้านแล้ว จึงเข้าใจว่ามีสิทธิทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14 ,มาตรา 31 วรรคสอง พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11 , 48, 73 วรรคสอง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 10 (10) , 25 ลงโทษจำเลย จำคุก 2 ปี ปรับสองหมื่นบาท จำเลยรับสารภาพลดโทษกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงเหลือโทษจำคุก 1 ปี ปรับหนึ่งหมื่นบาท จำเลยไม่เคย

¹⁸² คณะทำงานโครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมในสังคม, "คดีสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับข้อกังขาว่าด้วยความชอบธรรมในสังคมไทย," เอกสารหลักประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 7, 23 มกราคม 2547. หน้า 13-14 อ้างใน บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, "สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย." หน้า 84-85

¹⁸³ บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, เรื่องเดียวกัน หน้า 86

ได้รับโทษจำคุกมาก่อนจึงให้โอกาสจำเลยกลับตัวเป็นพลเมืองดี โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้สองปี ข้อต่อสู้ของจำเลยตามมาตรา 46 เป็นอันตกไปเพราะจำเลยได้สมัครใจรับสารภาพ¹⁸⁴

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 62/2545 ที่วินิจฉัยว่า "บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมของท้องถิ่น และให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงถือได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมฯ มาตรา 30 ให้อำนาจ ปตท. เข้าไปดำเนินการในการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยการขอใช้พื้นที่ของเอกชนในชุมชนเท่าที่จำเป็น โดยมีการบอกกล่าวล่วงหน้าและเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยได้นั้น มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46"¹⁸⁵ โดยเรื่องนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องกับพวกร่วมกันขัดขวางการกระทำของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) หรือพนักงานในเขตก่อสร้างการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่ตำบลห้วยเขย่ง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี โดยผู้ร้องอ้างว่า การที่ ผู้ร้องขัดขวางการวางท่อของ ปตท. เป็นการกระทำที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 46 และมาตรา 50

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2546 วินิจฉัยว่า "รัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนเอง การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับจารีตประเพณี ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนก็ให้อนุรักษ์ไว้ แต่สิทธิตามที่กล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบัญญัติไว้การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บัญญัติให้ การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับสุราไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตนั้น เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไข ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 จึง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 โดยกรณีนี้เป็นเรื่องและผู้ร้องมีสุรากลั่น และสุราแช่ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต

¹⁸⁴ บุญชู ณ ป้อมเพชร, เรื่องเดียวกัน หน้า 85

¹⁸⁵ บุญชู ณ ป้อมเพชร, เรื่องเดียวกัน หน้า 88-89

ผู้ร้องอ้างว่า สุรากลั่นและสุราแช่ดังกล่าวเป็นงานวิจัยของผู้ร้องที่นำมาแสดงในนิทรรศการ "ตลาดนัดงานวิจัยภาคเหนือ" เพื่อเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่เกษตรกร ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ให้สิทธิแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งการทำสุราที่บ้านของผู้ร้อง เป็นการกระทำจากผลิตภัณฑ์การเกษตรอันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547 ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2524 กำหนดให้การซื้อแป้งข้าวหมักจะต้องซื้อจากสถานที่ทางราชการกำหนดไว้เท่านั้นและจะต้องมีการรับรองแป้งข้าวหมักทุกครั้งที่มีการซื้อและขายไปทำให้ไม่สามารถทำธุรกิจข้าวหมักได้โดยเสรี พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2524 มาตรา 24 และมาตรา 26 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ในเรื่องการส่งเสริมฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กรณีมาตรา 24 ห้ามมิให้ทำหรือจำหน่ายเชื้อสุรา ซึ่งรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 46 หรือไม่นั้นปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเกี่ยวกับแป้งข้าวหมักไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ได้

จาก 2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรฝ่ายตุลาการปฏิเสธสิทธิของชุมชนตามบทบัญญัติในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียด ต้องรอกฎหมายบัญญัติว่าชุมชนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการเช่นใดได้บ้าง สิทธินั้นมีเนื้อหาและขอบเขตแห่งสิทธิที่ชัดเจนแน่นอนอย่างไร การไม่รับรองสิทธิชุมชนดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนอันเป็นสิทธิที่ก่อตั้งตามรัฐธรรมนูญโดยตรงทั้งที่สิทธินั้นควรมีผลบังคับได้ทันทีและผูกพันทุกองค์กรของรัฐ ตามมาตรา 27

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ประเด็นเรื่องของการบังคับของสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญที่จะต้องเป็นการบังคับสิทธิให้เกิดขึ้นทันที ซึ่งในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 พิพากษาว่าตามหลักการของกฎหมายสากลและโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมต้องการใช้สิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองเอาไว้แล้ว สามารถบังคับใช้ได้โดยทันทีที่รัฐธรรมนูญ ประกาศให้มีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับแต่อย่างใด¹⁸⁶ ภายหลังคำพิพากษานี้ได้รับการยกให้เป็นคำพิพากษาที่มีความชัดเจน อีกทั้งยังมีความสำคัญต่อประเด็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพและเรื่องสิทธิदानสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ได้ถูกนำไปเป็นหลักที่ใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในอีกหลายคดีที่ได้มีการตัดสินต่อมาในภายหลัง โดยคำ

¹⁸⁶ "มูลนิติธรรมสิ่งแวดล้อม, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552," <https://enlawfoundation.org/newweb/wpcontent/uploads/087.pdf>.

วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 สอดคล้องกับหลักการที่ว่าสภาพบังคับของสิทธิตามรัฐธรรมนูญเรื่องของสิทธิด้านสิ่ง แวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องของสิทธิชุมชนที่จำต้องมีการบังคับแบบอัตโนมัติ (Automatic Protection) หรือ สภาพบังคับอัตโนมัติ (Self-Executing) โดยภายหลังทิศทางการตัดสินใจของ ศาลไทยเริ่มมีการรับรองแนวคิดสภาพบังคับอัตโนมัติและเป็นการหมุดหมายของคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยคดีอื่นๆ ที่ตามมา ตัวอย่างเช่น คดีหมายเลขแดงที่ 1737/2551 เป็นตัวอย่างของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ คำพิพากษาคดีชุมชนบ้านแม่อมกิ เป็นกรณีว่าด้วยการที่ประชาชนถูกฟ้องในความผิดฐานบุกรุกป่า โดยมีประเด็นของกฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ศาลได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 1737/2551 โดยคำพิพากษาได้อ้างว่ากรณีตามข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นเรื่องของการทำเกษตรแบบไร้หมุนเวียน โดยผลจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้อนุญาตผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำกินได้ และปรากฏประเด็นเรื่องจำเลยสำคัญผิดว่าตนเองสามารถอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวได้ การกระทำของจำเลยจึงขาดเจตนา จึงพิพากษายกฟ้อง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาคำพิพากษาดังกล่าวได้มีมีการรับรอง ข้อเท็จจริงโดยยืนยันว่าชุมชนหมู่บ้านแม่อมกิ ตำบลแม่หวดหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เป็น ชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินมาเป็นเวลานานก่อนประกาศเขตป่าสงวนท่าสองยาง อีกทั้งปรากฏว่ามีมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่อนผันให้ทำกินได้ก็เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการประกาศเขตป่าสงวนทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชุมชนดังกล่าวได้ อาจกล่าวได้ว่า คดีสิทธิชุมชนแม่อมกิเป็นตัวอย่างของการละเมิดสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นจริง และประเด็นการต่อสู้เพื่อเรียกร้องและรับรองสิทธิชุมชนโดยภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คดีสิทธิชุมชนแม่อมกิ จึงถือเป็นตัวอย่างของคำพิพากษาที่สะท้อนถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ปลายเหตุของภาครัฐ และ ขณะเดียวกันก็แสดงบทบาทของฝ่ายตุลาการในการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 66 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แต่เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2552 แล้วมีประเด็นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ 2 ประเด็น คือ 1) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ 2) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 หรือไม่ โดยมีลักษณะเข้าไปจำกัดสิทธิ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิชุมชนที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริงก่อนแล้ว กล่าวคือ มีชุมชนหลายชุมชนได้ดำเนินการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนมาด้วยดี จนหลายแห่งได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างในการจัดการป่าชุมชน โดยในการจัดการป่าชุมชนนั้นได้มีการจัดการทั้งในเขตป่าอนุรักษ์และนอกเขตป่าอนุรักษ์มาโดยตลอด โดยมีได้มีปัญหาว่าชุมชนตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์หรือไม่ แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... ได้วางเงื่อนไขในทำนองตัดสิทธิ

ชุมชนที่มีอยู่แต่เดิมในเขต เงื่อนไขเรื่องประเภทเขตอนุรักษ์ โดยวางเงื่อนไขซึ่งร่างกฎหมายกำหนดขึ้น โดยใช้เกณฑ์เขตป่าอนุรักษ์ หรือเขตอื่นที่รัฐจะกำหนดขึ้นนั้น ไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงใน ลักษณะของสิทธิชุมชนที่มีอยู่แล้ว มีผลทำให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณชายขอบเขตอนุรักษ์ซึ่งได้ ดูแลจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติป่าชุมชนใช้ บังคับ และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 25 ไม่มีสิทธิยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชน และ มาตรา 35 ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนนั้น ได้บัญญัติว่า "ห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์" ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 ในร่างพระราชบัญญัตินี้ "ห้าม" หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใดๆ ชุมชนดังกล่าวไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากไม้ ดังนั้น การห้ามใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าชุมชนที่ ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ ไม่ว่าจะป็นป่าชุมชนบริเวณเพื่อการใช้สอยหรือบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ จึงขัด หรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงของวิถีชีวิตชุมชน อีกทั้งเป็นการริดรอนและจำกัดสิทธิของชุมชนใน การอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดี และสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่าการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...ไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม และเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... เป็นอันตกไปแล้ว กรณีจึงไม่ จำต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 มีข้อความขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีการเรียกร้องว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้ทำการวินิจฉัยเนื่องจากกระบวนการร่าง กฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายป่าชุมชนจึงตกไปทั้งฉบับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึง พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 แล้ว ยังคงมีสาระสำคัญเป็นการจำกัดสิทธิชุมชนเช่นเดียวกับร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...

แต่เมื่อพิจารณาในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิชุมชน มิใช่สิทธิปัจเจกชน แม้ว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 จะได้ให้คำจำกัดความของชุมชนไว้ใน มาตรา 4 แต่ก็มีได้บัญญัติถึงสิทธิของชุมชนไว้แต่ประการใด แต่อย่างไรก็ดี สิทธิชุมชนตามกฎหมาย ไทยนั้นได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่อดีต ฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน ฉบับปี 2560 ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 หากพิจารณาในรัฐธรรมนูญไทยยังขาดบทบัญญัติที่สนับสนุนการมีส่วนร่วม ของชุมชนอย่างแท้จริง เนื่องจากอำนาจเหนือทรัพยากรเป็นของรัฐโดยสิ้นเชิง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐาน เดิมที่ว่า รัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และรัฐดูแลรักษาได้ดีที่สุด

แต่เมื่อพิจารณาในบริบทของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จะเห็นว่าการตรากฎหมายป่าชุมชน ปี 2562 ดังกล่าว มีผู้เห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้มีการรับรองเรื่องของการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามสิทธิรัฐธรรมนูญให้การรับรองเอาไว้บ้างแล้ว และฝ่ายที่สอง เป็นฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จะเห็นว่ารัฐให้ความสำคัญของทรัพยากรเปรียบเสมือนทรัพย์สินของรัฐ และยอมรับกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินเป็นของรัฐหรือเอกชนเท่านั้น มิใช่ในลักษณะขอป่าชุมชน โดยการตีความว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐนี้ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เรื่องการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนในด้านต่างๆ ได้แก่ 1) ส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน 2) การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชนและการพักผ่อนหย่อนใจ 3) เก็บหาของป่า 4) ใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขต ใช้ประโยชน์โดยให้ใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชนหรือใช้ในกิจการสาธารณะภายในชุมชน และ 5) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนตามความจำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนสมาชิกป่าชุมชน ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์ดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติและอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลและยั่งยืน โดยจะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ในกรณีป่าชุมชนนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ โดยการจะใช้ประโยชน์ใดๆ จากทรัพยากรป่าไม้ ชุมชนในพื้นที่นั้นๆ จะต้องสอดคล้องกับแผนการจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ กล่าวคือ ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

นอกจากนี้ เงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในเขตป่าชุมชน กำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการดังต่อไปนี้

- 1) ยึดถือ ครอบครองหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน
- 2) ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน หรือเป็นการกระทำของกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน หรือสมาชิกป่าชุมชน ตามแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด
- 3) การใช้ประโยชน์จากไม้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามมาตรา 50(2) หรือมาตรา 52(4) ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่เป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 44(3) เช่น การสร้างหอดูไฟฟ้า ฝ่ายชลอน้ำ ที่พักลาดตระเวน หรือศาลาเรียนรู้อย่างไรก็ตาม เป็นต้นจะเห็นได้ว่าชุมชนที่อาศัยในป่าชุมชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้อย่างเต็มที่ การนำเอาทรัพยากรป่าไม้มาใช้สอยนั้นจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบหรือได้รับการอนุมัติ อนุญาตคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ซึ่งคือ เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด จึงเห็นได้ว่าการใช้สิทธิในทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ของชุมชนมิได้อยู่ในลักษณะที่เป็นการจัดการโดยชุมชนแต่อย่างใดแต่อยู่ภายใต้ควบคุมกำกับจากรัฐ ทั้งนี้ การตรากฎหมายป่าชุมชนดังกล่าวมิได้ให้ชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้เข้ามาบริหารจัดการ ดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเองซึ่งเป็นการช่วยส่งเสริมสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43 (2) บัญญัติรับรองเอาไว้แล้วให้ปรากฏขึ้นในเชิงความเป็นจริงและมีการรู้จักและยอมรับอย่างเป็นทางการมากขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ในประเด็นการใช้สิทธิในทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนเพื่อต่อไป

การไม่บัญญัติสิทธิชุมชน หรือบัญญัติไว้แต่ไม่ได้ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าชุมชน ถือเป็น การเพิกเฉยต่อปฏิญญา Rio หลักการข้อ 1 บทบาทของมนุษย์ (The Role of humans) มนุษย์มีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ และหลักการข้อ 22 ชนพื้นเมืองมีบทบาทสำคัญ (Indigenous Peoples have a Vital Role) เนื่องจากในข้อนี้ หมายรวมถึงชุมชนท้องถิ่น อื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ การเพิกเฉยต่อปฏิญญา Rio จะทำให้ไม่มีทางบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษามาในบทที่ 4 กล่าวคือ

5.1.1 ประเทศเนปาล ลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในรัฐธรรมนูญของประเทศเนปาล ฉบับปี 2015 (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2020) มาตรา 51 (g) นโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ บัญญัติว่า “(1) ปกป้อง ส่งเสริม และใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศอย่างเป็นทางการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยั่งยืน โดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติ และโดยการนำแนวคิดความเสมอภาคระหว่างรุ่นสู่รุ่น และกระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันตามลำดับความสำคัญและสิทธิพิเศษแก่ชุมชนท้องถิ่น”¹⁸⁷ อย่างไรก็ตาม ประเทศเนปาลได้บัญญัติรับรองสิทธิกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 25 กฎหมายป่าไม้

¹⁸⁷ Section 51 g Policies relating to Protection, Promotion and Use of Natural Resources: (1) To protect, promote, and make environmental friendly and sustainable use of, natural resources available in the country, in consonance with national interest and by adopting the concept of inter-generational equity, and make equitable distribution of benefits, according priority and preferential right to the local communities.

ค.ศ.1993 เพื่อพัฒนา คุ่มครอง และใช้ประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของชุมชน (common interest in the interest of the community)

5.1.2 ประเทศอินเดีย

ในรัฐธรรมนูญของอินเดียฉบับปี 1950 (แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2022) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและการปกป้องป่าและสัตว์ป่าไว้ในมาตรา 48 A ความว่ารัฐจะพยายามปกป้องและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและปกป้องป่าและสัตว์ป่าของประเทศ¹⁸⁸ แต่มีได้บัญญัติชัดเจนในเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน แต่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 โดยให้การคุ้มครองสิทธิของชาวป่าดั้งเดิมและชนเผ่าที่อาศัยอยู่ในป่า

กฎหมายว่าด้วยสิทธิทางป่าไม้ (Forest Rights Act) ที่ให้การยอมรับสิทธิทางดินแดนของกลุ่มชนเผ่า สิทธิชุมชนในการเกษตรกรรมที่มีมาก่อน และสิทธิการริเริ่มอนุรักษ์ของชุมชน และตั้งแต่ มีการบังคับใช้กฎหมายในปี ค.ศ.2008 ชุมชนได้ใช้สิทธิตามกฎหมาย บัญญัติเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิทางป่าไม้ ซึ่งสิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิที่จะอยู่ อาศัยและใช้พื้นที่ป่าเพาะปลูก ปลาและผลิตภัณฑ์จากหนองน้ำ การเข้าถึง ทรัพยากรได้ตามฤดูกาล การปกป้องอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ ของชุมชน ทรัพยากรสินทางปัญญาและภูมิปัญญาชาวบ้านที่เกี่ยวกับความ หลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

5.1.3 ประเทศแอฟริกาใต้

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 1996 (แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2012)มีได้บัญญัติในเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน แต่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐในลักษณะป่าชุมชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้กล่าวถึงสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนไว้ก็ตาม แต่จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 แม้จะมีการให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนอยู่บ้าง แต่ยังไม่ปรากฏว่าสิทธิชุมชนมีสิทธิโดยชอบธรรมในการจัดการป่าชุมชนอย่างจริงจังในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการป่าชุมชนโดยมีชุมชนเป็นฐาน

5.2 ประเด็นความหมายของป่าชุมชน

หากพิจารณาความหมายของป่าชุมชนมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ป่าชุมชน หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์

¹⁸⁸ Section 48A. Protection and improvement of environment and safeguarding of forests and wild life.—The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country.

ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัติ¹⁸⁹ จะเห็นได้ว่าการกำหนดนิยามยังไม่สอดคล้องกับหลักการวนศาสตร์ชุมชน (Community forestry) ซึ่งเป็นการที่มุ่งเน้นให้ชุมชนเข้าจัดการป่าไม้ ในคำนิยามของป่าชุมชนตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่จะนำไปจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้นั้น ต้องเป็นป่าที่อยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁸⁹ และในกรณีป่าชุมชนที่จัดตั้งในที่ดินของรัฐประเภทอื่น หน่วยงานของรัฐที่ปกครองดูแลพื้นที่อาจไม่ยินยอมให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด จะเห็นว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ได้ให้อำนาจรัฐโดยกรมป่าไม้ เลือกที่จะรับรองเฉพาะชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของกรมป่าไม้ จะเห็นได้ว่าคำนิยามของป่าชุมชนในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มิได้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริงของป่าชุมชนในประเทศไทยซึ่งมีความแตกต่างในแต่ละภูมิภาคและมีวิธีการในการบริหารจัดการป่าแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ¹⁹⁰

1) ป่าชุมชนภาคเหนือ เนื่องจากสภาพพื้นที่ภาคเหนือเป็นที่สูง มีการสงวนรักษาพื้นที่ป่าเพื่อเป็นต้นน้ำ เป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร และประกอบพิธีกรรม การดูแลรักษาป่าชุมชนทำโดยการจำแนกป่าออกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น เป็นป่าขุนน้ำ ป่าความเชื่อ ป่าใช้สอย และชุมชนผู้รักษาป่าก็มีหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์

2) ป่าชุมชนภาคอีสาน พื้นที่อีสานมีลักษณะเป็นที่ราบสูง พื้นดินเป็นโคก ดอน ชุมชนต่างๆ รักษาป่าไว้ตามหัวไร่ปลายนา เพื่อเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร และเป็นป่าที่ใช้ประโยชน์เชิงวัฒนธรรม นอกจากป่าบก ก็ยังมีป่าบุง ป่าทาม ซึ่งเป็นป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหนึ่งที่มีชุมชนดูแลรักษาอยู่

3) ป่าชุมชนภาคกลาง รวมภาคตะวันตกและตะวันออก พื้นที่ป่าทางตะวันตกเป็นป่าผืนใหญ่ยาวติดต่อกันมาจากภาคเหนือไปจนถึงภาคใต้ ส่วนมากเป็นที่อยู่อาศัยของกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ซึ่งมี

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เขตป่าอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁹⁰ สมหญิง สุนทรวงษ์, "ป่าชุมชนกับสังคมไทย," ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (รีคอฟ)-ประเทศไทย (2557). หน้า 2-3.

วัฒนธรรมความเชื่อและวิถีชีวิตในการรักษาป่ามาอย่างยาวนานสืบทอดมารุ่นสู่รุ่น การจัดการป่าชุมชนของชาวกะเหรี่ยงจะเป็นการใช้และดูแลป่าร่วมกันหมด จะมีได้มีการแบ่งแยก เช่น กะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร ขณะที่ในภาคกลางซึ่งเป็นชุมชนไทยพื้นราบก็มีป่าชุมชนกระจัดกระจายอยู่ในจังหวัดอุทัยธานี นครสวรรค์ สุพรรณบุรี ชัยนาท ในส่วนภาคตะวันออก ก็มีพื้นที่ป่าชุมชนบ้างเป็นหย่อมๆ

4) ป่าชุมชนภาคใต้ ประกอบไปด้วยป่าชุมชนในเขตต้นน้ำบนยอดเขา ไปถึงป่าพรุชุมชน ป่าชายเลนชุมชน นอกจากนี้ในระดับครอบครัวก็มีการดูแลป่าผสมกับการทำสวน เช่นสวนสมรม สวนยางดั้งเดิมผสมป่า และการทำเกษตรสีขั้น

หลังจากได้มีการแยกกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งออกจากกรมป่าไม้ ป่าชายเลนชุมชนก็ไม่ได้ต่ออายุ และค่อยๆหมดไป ปัจจุบันเหลือป่าชุมชนชายเลนที่อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ทั้งหมด 11 แปลง¹⁹¹ ปัจจุบันกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งออกหลักเกณฑ์ **ป่าชายเลนสำหรับชุมชน** ที่จะให้ชุมชนที่ประสงค์จะดูแลป่าชุมชนชายเลนที่อยู่ในป่าสงวน ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายป่าสงวนและชาติ สามารถขอขึ้นทะเบียนกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อดูแลป่าชุมชนชายเลนได้ แต่มีใช้การขอจัดตั้งป่าตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 แต่เป็นการจัดตั้งป่าชุมชนตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในหลักเกณฑ์ว่าด้วยการดำเนินโครงการป่าชายเลนสำหรับชุมชน โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2566 ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์ที่กลับไปเป็นยุคเดิม ก่อนมีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 กล่าวคือ การที่อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำโครงการป่าชายเลนชุมชน มีระยะเวลา 10 ปี ซึ่งก็ได้เป็นการอนุญาตให้ชุมชนจัดการ โดยในการนี้หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบป่าชุมชนชายเลนนี้ก็จะมิใช่กรมป่าไม้ แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹⁹² ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดตั้งป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ทั้งในหลักเกณฑ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานผู้อนุญาต

ทั้งนี้ หากพิจารณาในเชิงวินาศาสตร์ และระบบภูมินิเวศน์ ได้มีนักวิชาการได้ให้นิยามของป่าชุมชน หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนภายในชุมชน โดยดำเนินการจัดการไปตามฐานของความเชื่อและวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน เป็นป่าที่ชุมชนเข้าไปใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตของคนทุกคนในชุมชนนั้น เพื่อใช้ดำรงชีพ อยู่อาศัยอย่างเกื้อกูล และมีการจัดการป่าชุมชนตามประเพณีความเชื่อ โดยที่กฎระเบียบในป่าชุมชนจะมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมินิเวศ และวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนใน ภายใต้กฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้น¹⁹³ โดย

¹⁹¹ งานเสวนाप่าชุมชน ความหมายและความสำคัญ และประเด็นฝากถึงรัฐบาลใหม่ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2566

¹⁹² ข้อ 4 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการดำเนินโครงการป่าชายเลนสำหรับชุมชน พ.ศ.2566

¹⁹³ ฉลาดชาย รมิตานนท์, "ป่าชุมชน," นิตยสารสารคดี 78 (2535). หน้า 86-88.

อาจกำหนดไว้เป็น Customary Law ของชุมชนเอง ทั้งนี้ “วนศาสตร์ชุมชน” (Community Forestry) จึงถือเป็นแบบแผนการใช้ทรัพยากรที่มีป่าเป็นศูนย์กลางของการผลิต และการดำรงชีวิตของชาวบ้านโดยมีพวกเขาเป็นเจ้าของ เป็นผู้จัดการ และได้รับประโยชน์ ในรูปแบบของป่าชุมชน

ทั้งนี้ หลักการของวนศาสตร์ชุมชนมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1) เป็นการจัดการทรัพยากรแบบองค์รวม ที่มองทรัพยากรต่างๆ ในชุมชนล้วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันแม้จะให้ความสำคัญกับป่าแต่ไม่แยกส่วนกับการจัดการทรัพยากรทั้งหมด หรือกล่าวได้ว่าเป็นการจัดการเชิงระบบนิเวศป่าไม้ (Forest Landscape)

2) ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ไม่ได้ ไม่ใช่ป่าชุมชน เพราะชุมชนได้เลือกที่จะดูแลรักษาป่าแทนการทำลายป่า ดังนั้นชุมชนจึงต้องได้รับประโยชน์จากการรักษาป่าเป็นการทดแทน

3) ต้องมีขอบเขตที่ชาวบ้านสามารถจำแนกขนาดของพื้นที่ได้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นผืนป่าขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ที่มีการจัดการร่วมกันหลายชุมชนก็ได้ ซึ่งการกำหนดขอบเขตอาจจะกระทำร่วมกันระหว่างชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ก็ได้

4) ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างอิสระและสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การร่วมรับผิดชอบและตัดสินใจ จุดประสงค์และเป้าหมายของการจัดการป่าชุมชนต้องสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในชุมชน

ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดความหมายของป่าชุมชนตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 รัฐโดยกรมป่าไม้มุ่งที่เข้ามาจัดการและควบคุมกำกับป่าชุมชนแทนชุมชนเป็นอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐแบบรวมศูนย์และมีได้สอดคล้องกับสิ่งที่เป็นอยู่จริงของป่าชุมชน จึงเป็นผลให้มีป่าชุมชนจำนวนมากมีพื้นที่ทับซ้อนอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ดังปรากฏกรณีที่ชุมชนถูกรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับเป็นจำนวนมาก ถือเป็นกรออกกฎหมายที่รุกรานความเป็นอยู่ของชุมชนเดิม ไม่เป็นไปตามแนวคิดมานุษยวิทยา ที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2 กล่าวคือ ไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์หรือวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของมนุษย์

ทั้งยังเป็นการเพิกเฉยต่อปฎิญญา Rio หลักการข้อ 1 บทบาทของมนุษย์ (The Role of humans) มนุษย์มีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ และหลักการข้อ 22 ชนพื้นเมืองมีบทบาทสำคัญ (Indigenous Peoples have a Vital Role) เนื่องจากในข้อนี้ หมายรวมทั้งชุมชนท้องถิ่น อื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ การเพิกเฉยต่อปฎิญญา Rio จะทำให้ไม่มีทางบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

อย่างไรก็ดี นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี 2562 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยใน อัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ประกอบด้วย¹⁹⁴

- 1) ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
- 2) ป่าเศรษฐกิจและป่าชุมชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

โดยกำหนดให้เพิ่มและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ทั้งป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจและป่าชุมชน ให้ได้ตาม เป้าหมายภายใต้กรอบเวลาที่กำหนดในแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยคือ มีทั้งกรณีของรัฐรุกล้ำพื้นที่ของประชาชน โดยรัฐได้ กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อสงวนคุ้มครองและรักษาป่าไม้ แต่เขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนเป็น พื้นที่ที่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินมาก่อน ขณะเดียวกันรัฐก็มีการประกาศเขตพื้นที่ ดำเนินการตามกฎหมายทับซ้อนกัน ด้วยเหตุนี้ การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ซึ่งหมายถึงเขต อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์และเขต อื่นๆ ที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือ พื้นที่ที่มีคุณค่า ของสิ่งแวดล้อมที่สมควรแก่การอนุรักษ์นั้นไม่สามารถกระทำได้ โดยทางกฎหมาย อาจจะมีบัญญัติให้พื้นที่แยกออกจากกันได้ แต่ในสภาพพื้นที่จริง ระบบภูมินิเวศน์ไม่สามารถแยกออก จากกันได้ เนื่องจากพื้นที่ป่าก็จะมีลักษณะเชื่อมโยงกัน พื้นที่เขตติดต่อกัน สัตว์ป่าอนุรักษ์ หรือพันธุ์พืช ที่คุ้มครองตามกฎหมาย ก็มีได้อยู่เฉพาะในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่า สัตว์เท่านั้น หากแต่อยู่บริเวณทั่วไป ทั้งพื้นที่ Core Area และพื้นที่รอบนอก ดังนั้น การบัญญัติ กฎหมายให้ป่าชุมชน หมายความว่า “ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์ หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์” จึงส่งผลให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ตกเป็นผู้บุกรุก นอกจากนี้ การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ชุมชนที่ ไม่มีสิทธิตามมาตรา 25 อาจเป็นชุมชนที่อยู่ชายเขตป่าอนุรักษ์แต่ยังดูแลจัดการป่าชุมชนที่อยู่ในเขต ป่าอนุรักษ์เรื่อยมา และบางชุมชนได้ดูแลป่ามาก่อนการประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ แต่หลังจากที่ กฎหมายป่าชุมชน มีผลใช้บังคับกฎหมายจะตัดสิทธิชุมชนเหล่านี้อย่างสิ้นเชิงชุมชนจะไม่มี สิทธิดูแล จัดการป่าชุมชนที่เคยดูแลอยู่อีกต่อไป

ในกฎหมายป่าไม้ของต่างประเทศได้กำหนดคำจำกัดความของป่าชุมชนไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ

5.2.1 ประเทศเนปาล

ในกฎหมายป่าไม้ ปี 1993 (An Act Made For Proper Management and Conservation of Forests ปี 1993 - Act No. 49 of 2049 (1993)) มาตรา 2 (h) ได้ให้คำจำกัด

¹⁹⁴ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, "นโยบายป่าไม้แห่งชาติ," กรุงเทพฯ: สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ (2562). หน้า 3.

ความของ “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่าสงวนแห่งชาติที่มอบให้กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 25 เพื่อพัฒนา ค้ำครอง และใช้ประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของชุมชน

5.2.2 ประเทศอินเดีย

ในกฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ของอินเดีย ได้ให้ความหมายของ “ทรัพยากรป่าชุมชน” (community forest resource) หมายความว่า ที่ดินป่าทั่วไปตามจารีตภายในแนวเขตดั้งเดิม หรือตามจารีตประเพณีของหมู่บ้าน หรือการใช้ภูมิทัศน์ตามฤดูกาล ในกรณีของชุมชนดั้งเดิมตามชนชั้นวรรณะในอินเดีย รวมทั้งป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ที่ค้ำครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติที่ชุมชนอยู่ ที่มีการเข้าถึงแบบดั้งเดิม

5.2.3 ประเทศอิตาลี

ในกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998) ได้ให้ความหมายของ “ป่าชุมชน” หมายถึง ป่าที่ชุมชนได้บริหารจัดการร่วมกันภายใต้ข้อตกลงตามที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 30 และมาตรา 31

หากพิจารณาความหมายของป่าชุมชนในกฎหมายของแต่ละประเทศจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามบริบทของสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม การให้คำจำกัดความของป่าชุมชนในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นการอิงอยู่กับการควบคุมกำกับของกรมป่าไม้ แม้ว่าในกฎหมายไทยจะได้กล่าวถึงสิทธิชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนก็ตาม

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ... (ฉบับประชาชน) มาตรา 4 ได้ให้ความหมายคำว่า “ป่าชุมชน” ไว้ หมายความว่า “พื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นป่าชุมชนและชุมชนที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดไว้ให้เป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้” ดังความหมายที่ปรากฏนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งป่าชุมชนโดยไม่กระทบถึงสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินมาก่อน และเมื่อได้จัดตั้งป่าชุมชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรร่วมระหว่างชุมชนกับรัฐ โดยไม่กระทบถึงสิทธิของชุมชน

แต่กฎหมายที่ประกาศใช้ ให้ความหมายไว้ว่า “ป่าชุมชน หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้” จึงเป็นการขัดแย้งความมีอยู่ของชุมชนก่อนกฎหมายอนุรักษ์ใดๆ ประกาศใช้บังคับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการป่าชุมชนโดยมีชุมชนเป็นฐาน

5.3 ประเด็นการจัดตั้งป่าชุมชน ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (community based co-management)

ในด้านการจัดตั้งป่าชุมชนนั้นเป็นไปตามหมวด 4 การจัดตั้งป่าชุมชนของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 (มาตรา 31-41) และระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งและขยายเขตป่าชุมชน พ.ศ. 2563 จะเห็นได้ว่าการกำหนดรายละเอียดที่มีลักษณะที่ผูกพันกับระบบราชการค่อนข้างมาก และ มาตรา 50-53 และหมวด 6 ประเด็นการที่ชาวบ้านและชุมชนจะใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด จะเห็นว่าป่าชุมชนที่เคยอยู่ในความดูแลและจัดการของชุมชนแต่กลับต้องไปขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแทนที่ชุมชน ประเด็นนี้จะถูกดึงไปอยู่ในการดูแลของรัฐส่วนกลางภายใต้กฎหมายที่พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กำหนดซึ่งเมื่อพิจารณาจะพบว่า มีรายละเอียดที่ค่อนข้างซับซ้อน

ทั้งนี้ ชุมชนที่ประสงค์จะนำพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ป่าชุมชนที่เคยถูกเพิกถอนแล้วซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์มาขอจัดตั้งป่าชุมชน ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้¹⁹⁵

1) เป็นชุมชนที่อยู่ในท้องที่อันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ป่าที่จะนำมาจัดตั้งป่าชุมชนหรือร่วมกับชุมชนในท้องที่อื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกับชุมชนที่อยู่ในท้องที่อันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ป่าที่จะนำมาจัดตั้งป่าชุมชนซึ่งมีความสามารถร่วมดูแลรักษาป่าชุมชนนั้นได้ที่อยู่ในอำเภอเดียวกันรวมตัวกันขอจัดตั้งป่าชุมชน

2) เป็นการรวมตัวกันของบุคคลในชุมชนตาม (1) ซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไปและมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภออันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ป่าที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันที่ยื่นคำขอโดยมีจำนวนรวมกันตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป

ในขณะเดียวกัน การขออนุญาตเพื่อจัดตั้งป่าชุมชนนั้น ชุมชนต้องมีการจัดเตรียมเอกสารมากมาย ตามมาตรา 33 เช่น ความเป็นมาของชุมชนโดยสังเขป สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนและแผนที่สังเขปแสดง อาณาเขตและเขตติดต่อ แผนจัดการป่าชุมชนซึ่งต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน วิธีดำเนินการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา หรือควบคุมดูแลสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน เป็นต้น รวมไปถึงการตรวจสอบจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่อย่างเข้มงวด¹⁹⁶ และได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดในการพิจารณาคำขอจัดตั้งป่าชุมชน แผนจัดการป่าชุมชน และรายงานผลการตรวจสอบซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบจากรัฐและยังคงไว้ซึ่งการรวม

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 32.

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 37.

อำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่รัฐซึ่งขัดแย้งต่อการรับรองสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43 (2) นอกจากนี้ ในมาตรา 32 ที่ระบุว่า “...หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชนและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ...” แต่การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งหมายถึงเขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมที่สมควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามคำนิยามในมาตรา 4 นั้น ทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่เดิมในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่สามารถจัดตั้งป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายป่าชุมชนตามของประเทศเนปาลซึ่งได้ความหมายของป่าชุมชน หมายถึง ป่าสงวนแห่งชาติที่ให้ชุมชนเป็นผู้ใช้ (User’s Group) ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากร ใช้ประโยชน์ได้ โดยผู้ใช้อาจเป็นคนชุมชนในพื้นที่นั้น หรือคนจากชุมชนอื่นก็สามารถใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้ ไม่มีการกีดกันคนนอก ลักษณะป่าชุมชนของเนปาลจะเป็นป่าบนภูเขาสูง ป่าต้นน้ำ ในขั้นตอนแรกจะต้องมีการยื่นคำขอจัดทำป่าชุมชนกับทางรัฐ พร้อมทั้งมีการจัดทำแผนการจัดการจัดการดูแลป่าร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ พร้อมบอกชื่อป่า แนวเขต และหมู่บ้าน ในแผนต้องระบุกฎเกณฑ์ เงื่อนไข การควบคุม จัดการ และใช้ประโยชน์ป่า ทางกลุ่มมีหน้าที่รับผิดชอบ ในเรื่องการป้องกัน และจัดการป่า และรัฐจะพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนสามารถทำโครงการชุมชนได้ ระยะเวลาที่รัฐใช้พิจารณาอยู่ที่ 1-6 เดือน รัฐมีนโยบายและกฎหมาย Forest Act, 2049 (1993) ที่สนับสนุนการจัดทำป่าชุมชนและกำหนดสถานะของชุมชนให้เป็นนิติบุคคล มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ชุมชนอย่างใกล้ชิด และใช้ภูมิปัญญาของชุมชนในการเก็บผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ได้จากป่า เช่น ไม้จืด ชุมชนก็จะไม่เก็บในหน้ามรสุม เพื่อปล่อยให้เติบโตได้อย่างเต็มที่ ในส่วนของไม้พิน ไม้ใช้สอย ชุมชนสามารถใช้สิทธิเก็บกินได้ ทั้งนี้ชุมชนสามารถวางกฎเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการใช้ประโยชน์จากป่าได้ เพื่อนำเข้ากองทุนดูแลรักษาป่าต่อไป

การที่มาตรา 33 กำหนดให้ชุมชนต้องจัดเตรียมเอกสารต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิชุมชน แต่เป็นการกำกับดูแลเท่านั้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 33 จะต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนด้วย เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายป่าชุมชนมีขึ้นเพื่อส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจัดการป่าชุมชน ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแก่ชุมชนจึงต้องบัญญัติมาตรการเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น

ในขณะที่กฎหมายสิทธิป่าไม้ ปี 2006 ของอินเดียมุ่งเน้นไปที่สิทธิของชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าและชนเผ่าที่ถูกกำหนด (Scheduled Tribes) รวมทั้งให้การรับรองสิทธิในทรัพยากรป่าไม้แก่ปัจเจกบุคคลรวมถึงชุมชน ส่วนกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998) ของประเทศอาฟริกาได้มุ่งเน้นไปที่การทำข้อตกลงป่าชุมชนกับชุมชน

การที่พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดกระบวนการจัดตั้งป่าชุมชนที่ยุงยาก ซับซ้อน และใช้มาตรการเดียวทุกแห่งบังคับทั่วประเทศ ทั้งที่ป่าไม้ในประเทศไทยมีพื้นที่ครอบคลุมทุก จังหวัด และแต่ละจังหวัดมีการก่อตั้งป่าชุมชนภายใต้วัฒนธรรม ความเชื่อในพื้นที่ของตนเองที่ แตกต่างกัน การกำหนดกฎเกณฑ์ของจัดตั้งป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ที่มี ลักษณะเหมารวมเช่นนี้ จึงเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

สภาพแวดล้อมในพื้นที่ป่าชุมชนจำเป็นต้องมีการจัดการที่แตกต่างกัน เช่น ป่าชุมชนแต่ละ พื้นที่ก็มีลักษณะทางชีวภาพ นิเวศวิทยา และสังคมแตกต่างกัน การออกกฎหมายก็ควรต้องปรับให้ สอดรับกับสภาพพื้นที่นั้น ตามแนวคิดพหุลักษณะทางกฎหมาย (Legal Pluralism) ด้วยเหตุนี้ การ นำเอาแนวคิดสังคมวิทยาทางกฎหมายที่คำนึงถึงเงื่อนไขทางภูมิสังคมของชุมชนแต่ละพื้นที่จึงเป็น เรื่องที่มีความสำคัญดังที่ได้ศึกษาไว้แล้วในบทที่ 2 ที่สามารถออกแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสังคม ที่แท้จริงและสภาพพื้นที่ที่ต้องการใช้บังคับได้

5.4 ประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในป่าชุมชน ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการ ทรัพยากรร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน (community based co-management)

โดยที่ป่าชุมชน (Community Forest) เป็นการให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีวิถีการดำเนินชีวิตเกี่ยว โยงกับป่า ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการป่าชุมชน โดยอาศัยจารีตประเพณีและภูมิปัญญา ท้องถิ่นของชุมชนนั้นๆ เพื่อการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการจัดการป่าชุมชน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนควรจะมีทั้งการร่วมปฏิบัติ การติดตามและการประเมินผลตาม นโยบาย โครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้การ จัดการป่าชุมชนและแผนการจัดการป่าชุมชน เป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) การจัดการป่าชุมชน โดยสมาชิกป่าชุมชนและให้มีหน้าที่กำหนดให้ผู้มีรายชื่อเป็นสมาชิก ป่าชุมชนที่ปรากฏในคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเป็นสมาชิกป่าชุมชนเมื่อได้ประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ ในการดูแล รักษาป่าชุมชน ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ป่าชุมชน ตลอดจนข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชน รวมทั้ง ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาป่าชุมชนทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน กรณีที่สมาชิก ป่าชุมชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสาม ในสี่ อาจมีมติให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิก

2) แผนการจัดการป่าชุมชน กำหนดให้ชุมชนต้องจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชนเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการดำเนินการจัดการอนุรักษ์ พื้นฟู พัฒนา หรือใช้ประโยชน์จากป่า ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยแผนดังกล่าวมีอายุการใช้บังคับเป็นเวลา 5 ปี เมื่อ

ครบกำหนดเวลาให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนการจัดการป่าชุมชนใหม่ เพื่อให้ชุมชนได้มีโอกาสในการทบทวนแผน ทั้งนี้แผนการจัดการป่าชุมชนที่ชุมชนจัดทำขึ้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว

จากการศึกษาเงื่อนไขแล้วพบว่าการจัดการป่าชุมชนกำหนดให้สมาชิกป่าชุมชนต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ มีรองนายกเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน กับทั้งให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากรัฐส่วนกลางทั้งสิ้น เป็นคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน อันเป็นการแต่งตั้งให้มีสมาชิกเป็นเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนกลาง และเมื่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนป่าชุมชนและเครือข่ายป่าชุมชน รวมถึงมีอำนาจในการพิจารณาความเห็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องป่าชุมชน สามารถกำหนดมาตรการทางการเงิน การคลังได้ พิจารณาอุทธรณ์มติการขอจัดตั้งหรือเพิกถอนป่าชุมชนได้ และอื่นๆ อีกตามที่บัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบายการจัดการป่าชุมชน ไม่ใช่ภาคประชาชนที่อยู่ภายในพื้นที่เขตป่าชุมชน แต่เป็นภาครัฐจากส่วนกลางมิใช่ส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดความใกล้ชิดกับสภาพปัญหา สภาพภูมิศาสตร์ และเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมถึงวัฒนธรรมความเชื่อ ส่งผลให้ภาคประชาชนไม่ได้ร่วมมือร่วมใจกันในการจัดการควบคุมการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเอง ขาดการมีส่วนร่วมทั้งในด้านการศึกษาปัญหา หาสาเหตุของปัญหา และกำหนดแนวทางแก้ไขป้องกันปัญหา รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ดังจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับการก่อตั้งสมาชิกป่าชุมชนและกำหนดหน้าที่ รวมถึงการจัดตั้งแผนการจัดการป่าชุมชน ยังไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งควรส่งเสริมให้เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (Participatory Forest Management - PFM) ในขั้นตอนการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับ รวมถึงขั้นตอนการจัดการป่าชุมชนที่คนในชุมชนจะต้องใช้สอยร่วมกัน

รัฐมีแนวคิดที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า คนร่วมมือกันรักษาทรัพยากรไว้ไม่ได้และทำให้ทรัพยากรสาธารณสมบัติส่วนรวมเสื่อมโทรมลง หากปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีควบคุมจากรัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงหรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อแก้ปัญหา โดยมี 2วิธีการคือ 1. ให้รัฐควบคุมกำกับจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติเพียงฝ่ายเดียว หรือ 2. รัฐให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิในการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงผู้เดียว โดยผ่านการให้สัมปทานจากรัฐ

ทั้งนี้ Garrett Hardin ที่มีแนวคิดพื้นฐานรัฐต่อการแก้ปัญหาที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ หากเป็นทรัพยากรสาธารณสุขสมัยใหม่ไม่มีใครสนใจดูแลรักษา ทำให้ทรัพยากรสาธารณสุขสมัยใหม่ส่วนรวมเสื่อมโทรมลงหรือถูกใช้จนหมดสิ้น รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงหรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นทรัพยากรสาธารณสุขสมัยใหม่โดยการทำให้กลายเป็นสินค้าเอกชน โดยการมอบสิทธิให้แก่เอกชนหนึ่งๆที่เรียกว่า “ระบบเอกชน” (Private Enterprise System) จึงเป็นแนวทางของรัฐในการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยว (Linear System of Management) ด้วยการพึ่งพากลไกรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายเพื่อควบคุม รัฐก็จะเข้ามามีบทบาทจัดการ ดูแลเพียงฝ่ายเดียวในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เชื่อกันว่าถ้ากันให้ทรัพยากรสาธารณสุขสมัยใหม่ส่วนรวม เช่น ป่าไม้ แม่น้ำ ที่ดิน ทรัพยากรชายฝั่งทะเลทรัพยากรเหล่านี้ถ้าเป็นทรัพย์สินของรัฐแล้วจะป้องกันรักษาป่าไว้ได้รัฐจึงใช้มาตรการทางกฎหมายมาจำกัดสิทธิของประชาชน ชุมชน ในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากรัฐโดยประชาชน หรือชุมชน จะจัดการ และใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเท่านั้น

ในขณะที่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามแนวคิดของ Elinor Ostrom มุ่งเน้นให้การจัดการทรัพยากรร่วมโดยให้ชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้เข้ามาบริหารจัดการ ควบคุมดูแล จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องวิถีชีวิตของแต่ละชุมชน

ในการกำหนดกติกา Elinor Ostrom พบว่า สามารถจำแนกสิทธิในการจัดการทรัพยากรออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

- 1) สิทธิในการเข้าใช้ทรัพยากร
- 2) สิทธิในการใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร
- 3) สิทธิในการจัดการ คือสิทธิที่อนุญาตให้ผู้ใช้มีสิทธิสามารถปรับเปลี่ยนสภาพของระบบทรัพยากรได้ รวมถึงกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากรัฐด้วย
- 4) สิทธิในการกีดกัน คือ สิทธิที่กำหนดว่าใครสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากรได้หรือไม่ได้และ

5) สิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิทั้ง 4 ประเภท ก่อนหน้านี้

ซึ่งสิทธิแต่ละประเภทนี้ผู้กำหนดอาจไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเดียวกันก็ได้ เช่น สิทธิบางประเภทชุมชนอาจเป็นผู้กำหนดในขณะที่สิทธิอีกประเภทอาจถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การที่พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มาตรา 44 ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- 1) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตามมาตรา 49

2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนหลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิก ป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย

3) ดูแลรักษาป่าชุมชนบำรุงและฟื้นฟูป่าชุมชนส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้าง จิตสำนึก เกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ในป่าชุมชนและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ป่าชุมชน

4) ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนรวมทั้งจัดทำบัญชีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด และรายงานให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบทุกปี

5) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

6) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับตาม (2) ออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตป่าชุมชนเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (2) หรือพระราชบัญญัตินี้

7) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมเมื่อเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

8) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้

9) มีมติรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือมีมติด้วยคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า สามในสี่ ให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

10) ดำเนินการตามความเห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ จัดการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตาม (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน จะเห็นได้ว่าการกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ตามมาตรา 44 (2) นี้ เป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อควบคุมสิทธิชุมชน โดยไม่ปรากฏ บทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีหน้าที่ในการยกระดับการให้ความรู้แก่ชุมชน ด้วยการฝึกอบรมเพื่อ เพิ่มศักยภาพของชุมชนและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้จัดการป่าชุมชนได้อย่างมีความรู้แต่อย่างใด เป็นเหตุให้ “สิทธิชุมชน” ถูกแทนที่ด้วยอำนาจรัฐ ในการจัดการ “ป่าชุมชน”

นอกจากนี้ การที่ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และสมาชิกป่าชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนตามกฎหมายดังกล่าว แม้เป็นเรื่องที่ดี แต่การที่ไป กำหนดให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กำหนดคดีกาในการจัดการป่าชุมชนนั้นจะต้องสอดคล้องกับ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชน พ.ศ. 2563 ด้วย โดย จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดคดีกา แต่พบว่าชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดคดีกาอย่างมี

นัยสำคัญ และพบว่ากติกาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วิถีชีวิต จารีตประเพณีของชุมชน ในแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกัน เนื่องมาจากรัฐมองว่าทรัพยากรป่าไม้แม้จะเป็นป่าชุมชน แต่ป่าไม้ก็ยังเป็นของรัฐ ซึ่งการมองแบบนี้ทำให้รัฐควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างเข้มงวด ทั้งๆที่ในปัจจุบันมีการยอมรับกันว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) ซึ่งต้องจัดการร่วมกันด้วย

การที่บัญญัติกฎหมายแล้วขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาการใช้สอย การดูแลป่าชุมชนดังกล่าวถือเป็นการเพิกเฉยต่อปฏิญญา Rio หลักการข้อ 10 การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการข้อ 20 ผู้หญิงมีบทบาทสำคัญ (Women have a Vital Role) เนื่องจากสตรีมักเต็มที่ได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และหลักการข้อ 22 ชนพื้นเมืองมีบทบาทสำคัญ หมายรวมทั้งชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ การเพิกเฉยต่อปฏิญญา Rio จะทำให้ไม่มีทางบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญ ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อกฎหมายขาดหลักการดังกล่าวจึงยังไม่สอดคล้องกับการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน

ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศต่างมุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลักสำคัญ กล่าวคือ

5.4.1 ประเทศเนปาล

ในกฎหมายป่าชุมชน ได้กำหนดความหมายของป่าชุมชนไว้ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่มอบให้กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 25 เพื่อพัฒนา ค้ำครอง และใช้ประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของชุมชน นอกจากนี้ใน Panchayat Forest Rule 1978 และ Panchayat Protected Forest Rule 1978 ได้กำหนดให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างชัดเจน¹⁹⁷

5.4.2 ประเทศอินเดีย

ในกฎหมาย Forest Rights Act, 2006 มาตรา 5 ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการคุ้มครอง สร้างใหม่ หรืออนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากรป่าไม้ใดๆ รวมทั้ง สิทธิในการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ

5.4.3 ประเทศอาฟริกาใต้

ในกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Forests Act 1998) มาตรา 29 ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกด้านของอุตสาหกรรมป่าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าโดยบุคคลที่เสียเปรียบจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

¹⁹⁷ Keshav Raj Kanel. (2006). "Nepal's Forest Policies on Community Forestry Development: the Government Perspective". In *lessons learned from community forestry in nepal*.pp.37-38.

หากเปรียบเทียบกับกฎหมายป่าชุมชนของไทย จะเห็นได้ว่าการที่รัฐยอมให้ชุมชนจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้แต่ต้องเป็นเป็นแผนจัดการป่าชุมชนต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติแผนฯ ตามที่รัฐกำหนด

5.5 ประเด็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ให้ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นโดยตรง และเป็นเรื่องที่อยู่ในกระแสการเรียกร้องในสังคมไทยนับตั้งแต่ช่วงหลังปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา

จากแนวความคิดและข้อเรียกร้องของสังคมไทย กลายมาเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองเรื่องสิทธิชุมชนที่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน หลังจากนั้นก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และ 2560 ด้วย นอกจากนี้ ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (24) บัญญัติให้กระจายอำนาจให้ อบต.หรือเทศบาล มีอำนาจ “จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ไว้ด้วย อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบัญญัติกฎหมายเอาไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติราชการส่วนกลางก็ยังรักษาอำนาจของตนไว้เองแต่เพียงผู้เดียว และรัฐบาลเองก็ไม่ได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าจริง ตัวอย่างกรณีปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ของไทย ที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด เช่น การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ นอกจากจะประกาศทับที่ของคนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการรวบเอาพื้นที่ป่าทั้งหมดไปไว้ภายใต้อำนาจของกรมป่าไม้หรือกรมอุทยานแห่งชาติ ทั้งหมด ผลกระทบที่ตามมาคือ ตัดสิทธิและอำนาจของหน่วยงานอื่นๆ และประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมด ทำให้ อบต.หรือเทศบาลไม่สามารถสร้างถนน สะพานหรือระบบโครงสร้างพื้นฐานอย่างอื่นได้ หากจะสร้างจะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งในทางปฏิบัติ อบต.และเทศบาลที่ยื่นขออนุญาตแทบไม่ได้รับอนุญาตเลย รวมทั้งกรณีปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งแม้รัฐบาลจะได้ออกนโยบายจัดทำเอกสารรับรองสิทธิให้ แต่ในทางปฏิบัติไม่มีศักยภาพจะได้จริง ในขณะที่ อบต. หรือเทศบาล มีศักยภาพที่จะทำได้ แต่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ จึงไม่สามารถออกเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินทำกินให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ถือเป็นเรื่องความมั่นคงของประเทศ สำคัญไม่น้อยไปกว่าเรื่องเศรษฐกิจ จึงควรให้ความสำคัญเรื่องกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารงานในท้องถิ่น โดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแลอยู่รอบนอก ไม่จำเป็นต้องจัดการเองทุกเรื่อง หากพิจารณาแล้วภารกิจใดที่ชุมชนสามารถจัดการเองได้ ก็ให้ชุมชนจัดการด้วยตนเอง หรือ หรือจัดการร่วมกับองค์การบริหาร

ส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาล โดยมีรัฐคอยกำกับดูแล และสนับสนุนเรื่องงบประมาณของแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ หากพิจารณาตามพ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (24) บัญญัติให้กระจายอำนาจให้ อบต.หรือเทศบาล มีอำนาจ “จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ไว้ด้วย อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบัญญัติกฎหมายเอาไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติราชการส่วนกลางก็ยังคงรักษาอำนาจไว้ และรัฐบาลเองก็ยังไม่ได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการทรัพยากรป่าเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีกลไกการบริหารจัดการป่าชุมชน โดยกำหนดให้มีกลไกการบริหารจัดการป่าชุมชน 3 ระดับ คือ

1) คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 11 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากกระบวนการสรรหาจำนวนไม่เกิน 8 คน โดยมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนป่าชุมชนและเครือข่ายป่าชุมชน หรือพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับป่าชุมชนตามคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รวมทั้งพิจารณาอุทธรณ์มติเกี่ยวกับการขอจัดตั้งหรือเพิกถอนป่าชุมชน

2) คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด จะจัดให้มีเฉพาะในจังหวัดที่มีคำขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือมีการจัดตั้งป่าชุมชนเท่านั้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากหน่วยงานรัฐต่างๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานเครือข่ายป่าชุมชนระดับจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด โดยมีข้าราชการกรมป่าไม้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นเลขาธิการ ทั้งนี้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งป่าชุมชน การขยายเขตป่าชุมชน หรือการเพิกถอนป่าชุมชนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

แม้ในมาตรา 25 จะมีการกำหนดให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยพิจารณาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและ หรือมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือมาจากองค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในจังหวัดก็ตาม แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวยังต้องเป็นบัญชีรายชื่อที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย ตามมาตรา 16(5) ซึ่งบัญชีรายชื่อดังกล่าว เป็นการเสนอชื่อตามที่กรมป่าไม้

เสนอ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด จึงยังขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะกรรมการนโยบาย

3) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เมื่ออธิบดีกรมป่าไม้ได้มีประกาศอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนใน ราชกิจจานุเบกษาแล้ว กำหนดให้ผู้มีรายชื่อเป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามที่ปรากฏ ในคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน มีหน้าที่ร่วมกับสมาชิกชุมชนจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนการจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติ ตลอดทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดแสดงแนวเขตป่าชุมชน จัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ดูแลรักษาป่าชุมชนเป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังรับรองให้มี “เครือข่ายป่าชุมชน” ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชนของชุมชนต่างๆ โดยมีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อนำไปสู่การจัดการป่าชุมชนอย่างยั่งยืน

ดังจะเห็นได้ว่า มีการควบคุมกำกับจากส่วนกลาง โดยนายกรัฐมนตรี ทำให้การดำเนินงาน ไม่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเป็นเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดที่มาจากกรรมการแต่งตั้งเช่นกัน ทำให้ไม่มีการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่น โดยการให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งการกระจายอำนาจถือเป็นรากฐานสำคัญที่สะท้อนถึงกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น รวมถึงการจัดลำดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น ซึ่งมีได้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่หมายรวมถึงหน่วยองค์กรทางสังคมอื่นๆ ที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 ที่เป็นองค์กรเชื่อมโยงประสานกัน ในชุมชนท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มเยาวชน แม่บ้าน เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดกลไกเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นที่จะสามารถจัดสรรความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ เข้าด้วยกันได้ เนื่องจากใกล้ชิดกับท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจนี้ยังถือเป็นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น อันเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกัน ไม่ว่าจะ เป็นสภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม วัฒนธรรมที่รัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถเข้าถึงและเข้าใจได้อย่างถ่องแท้เท่ากับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและภาคประชาชน

เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่กลับมีกลไกการบริหารจัดการป่าชุมชนและการกำหนดนโยบายที่ถูกกำกับโดยรัฐส่วนกลาง บทกฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน และยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการ

ของชุมชนได้อย่างครบถ้วน และยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ตรงกับความต้องการและความเท่าทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้

จากการศึกษาสภาพปัญหาต่างๆ สรุปได้ว่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 นั้น มีกระบวนการและนิติวิธีทางกฎหมายในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรที่ผูกขาดสิทธิในการพิจารณาตัดสินใจไว้ที่รัฐเพียงอย่างเดียว หลักในการอนุมัติ อนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายของไทยจึงถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการใช้สิทธิของรัฐและเอกชน (ลักษณะกรรมสิทธิ์) เท่านั้น โดยมองข้าม “สิทธิชุมชน” อันเป็นวัตถุประสงค์ของการร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น แม้ว่าแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ของไทยได้มีการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนแล้ว แต่จะเห็นได้ว่ารัฐได้มีการรับรองสิทธิชุมชนเอาไว้ในรูปของการควบคุมการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน

เมื่อพิจารณาประเด็นด้านการใช้ประโยชน์ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จากบทกฎหมายทั้งฉบับแล้ว พบว่ายังขาดหลักการพื้นฐานในเรื่องการกระจายอำนาจ และการเสริมสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมภายในชุมชน โดยการยอมรับวิถีชีวิตดั้งเดิมรวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น และยังปรากฏว่าคนในชุมชนยังต้องดำเนินการผ่านขั้นตอนต่างๆ ในลักษณะเดียวกันกับปัจเจกชนทั่วไป โดยไม่อาจอ้างสิทธิชุมชน อันเป็นสิทธิชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ได้ ในขณะที่การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ของปัจเจกบุคคลนั้น ก็อาจส่งผลกระทบต่อถึงความเป็นอยู่ของชุมชนในพื้นที่ป่าไม้นั้นๆ ด้วย เนื่องจากสิทธิของปัจเจกบุคคลนี้มีเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงว่าบุคคลใดอยู่ในท้องที่เขตป่าชุมชนหรือไม่ โดยหลักการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนในลักษณะนั้นนอกจากจะไม่สอดคล้องกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างชุมชนกับรัฐ และยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายป่าชุมชนอีกด้วย

ในขณะที่ในต่างประเทศดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าประเทศเนปาล อินเดีย และแอฟริกาใต้ ต่างมีการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่น ให้กำกับการจัดการป่าชุมชนของชุมชนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยอย่างมาก

จากการศึกษาประเด็นข้อกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ข้างต้นแล้วพบว่า เป็นกฎหมายที่เกิดจากเจตคติที่ต้องการรับรองสิทธิให้ชุมชน มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นของชุมชนเอง ซึ่งในกรณีนี้ก็คือน่าชุมชนพื้นฐานของกฎหมายต้องการให้ชุมชนร่วมกับรัฐในระดับที่สามารถทำงานร่วมกัน (Cooperative) ได้ โดยร่วมมือกันในฐานะพันธมิตร (Partnership) ที่เท่าเทียมกันในการตัดสินใจและลงมือทำ เนื่องจากทั้งภาครัฐและชุมชนเองต่างมีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง การร่วมมือกันเพื่อนำจุดแข็งของแต่ละฝ่ายมาใช้

อุดช่องว่างจุดอ่อน ถือเป็นเป้าหมายของการร่างกฎหมายฉบับนี้ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วยังพบว่าในรายละเอียดของกฎหมายยังไม่ได้มีการกำหนดให้มีส่วนร่วมถึงระดับทำงานร่วมกัน (Cooperative) แต่มีการจัดการร่วมกันในรูปแบบให้คำแนะนำ (Instructive) โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐกับผู้ใช้น้อย และร่วมกันในรูปแบบการปรึกษาหารือ (Consultative) เป็นรูปแบบที่สร้างกลไกให้รัฐปรึกษาหารือกับชุมชน แต่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดยังเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

รายละเอียดในกฎหมายและการบังคับใช้ จึงยังไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน แต่อย่างไรเสียการมีกฎหมายออกมาจากเจตนารมณ์ที่ต้องการจะรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการป่าชุมชน ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีแล้ว



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ดังได้ศึกษามาแล้วว่า ประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ครั้งแรกในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้การมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นผลให้สิทธิดังกล่าวไม่อาจเป็นจริงขึ้นมาได้ หากไม่มีตรากฎหมายขึ้นมารับสิทธิอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 25/2547 ซึ่งวินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า “..ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิชุมชนซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแปงข้าวหมกไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ได้..”

แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อันเป็นการรับรองสิทธิที่มีนัยสำคัญซึ่งไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อรองรับสิทธิแต่อย่างใด ดังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า “..เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อนการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบความเปลี่ยนแปลงที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนหรือบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องร้องรัฐตามที่เคยรับรองในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้น โดยปรากฏการรับรองในมาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเมื่อพิจารณาตัวบทข้างต้นจะพบว่า มีลักษณะการบัญญัติที่น่าเอาใจเอียง “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” กลับมาใช้อีกครั้ง

ด้วยเหตุนี้ ในปี 2562 รัฐได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการป่าชุมชนและได้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตที่ได้จากป่าชุมชน อันจะส่งผลให้ชุมชนดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืน¹⁹⁸ จึงอาจกล่าวได้ว่าการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นการสอดรับบทบัญญัติมาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องสิทธิของชุมชนในอันที่จะจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญดังนี้

1) การขอจัดตั้งป่าชุมชน

กำหนดให้ชุมชนใดที่อยู่ในอำเภอเดียวกันกับพื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์และมีความสามารถดูแลรักษาป่านั้นได้หากประสงค์จะนำพื้นที่ป่านั้นมาจัดตั้งป่าชุมชน ให้บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป ที่มีภูมิลำเนาในท้องที่นั้นไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ร่วมกันตั้งตัวแทนเป็นหนังสือเพื่อยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชน ในพื้นที่ป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ และบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ หรือบริเวณเพื่อการอนุรักษ์เพียงอย่างเดียว โดยให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนและวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และการจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

2) การจัดการป่าชุมชน

กำหนดให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการป่าชุมชน-โดยสมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการจากป่าชุมชน ได้แก่ การพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน การเก็บหาของป่า และการใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ให้ทำได้ตามความจำเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจกรรมสาธารณะภายในชุมชนนั้นและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้ทำได้เท่าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน หรือใช้ในกิจกรรมสาธารณะภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชนของสมาชิกป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด และบุคคลใดที่มีใช้สมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ จากผลผลิตและบริการป่าชุมชนให้เป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนกำหนด นอกจากนี้ได้กำหนดให้บุคคลชำระเงิน ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือ

¹⁹⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71 29 พฤษภาคม 2562 หน้า 103.

ค่าบริการจากการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน โดยเงินที่เก็บได้ดังกล่าว เงินค่าปรับ เงินที่มีผู้บริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐบาล และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ตกเป็นทรัพย์สินส่วนกลางและเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในกิจกรรมการจัดการป่าชุมชน

3) การควบคุมดูแลป่าชุมชน

กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการภายในป่าชุมชน ได้แก่ ยึดถือ ครอบครอง หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน ห้ามใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ เว้นแต่เป็นการกระทำตามมาตรา 50 (2) หรือมาตรา 52 ห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 44 (3) เช่น สร้างหอดูไฟฟ้า ฝ่ายชลประทาน หรือศาลาเรียนรู้ และต้องได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลป่าชุมชน ตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงาน ตามที่กฎหมายกำหนด

4) การเพิกถอนป่าชุมชน

กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนขอให้เพิกถอน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อมีเหตุความจำเป็นทางด้านกิจการเพื่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการเพิกถอนป่าชุมชนให้มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทั้งนี้ ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนหากเป็นไม้หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนทรัพย์สินอื่นให้กรมป่าไม้เก็บไว้เพื่อใช้ในกิจการจัดการป่าชุมชน

5) บทกำหนดโทษ

กำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน และกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนการใช้ประโยชน์จากไม้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชนรวมทั้งกำหนดให้บรรดาไม้หรือของป่าที่ได้มา หรือมีไว้เป็นความผิด หรือทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาการจัดการทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยศึกษากรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีปัญหากฎหมายดังต่อไปนี้

6.1.1 ประเด็นสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในอันที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนในมาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ... (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” อย่างไรก็ตาม การที่มีการบัญญัติคำว่า “ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรา 43 วรรค 1 (2) ตอนท้ายนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นการ “จำกัดสิทธิ” ของชุมชน ทั้งนี้ ชุมชนจึงไม่อาจใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายลูกออกมาใช้บังคับ ย่อมทำให้ประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการไม่สามารถใช้สิทธิชุมชนนั้นได้ในที่สุด

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จะเห็นว่าเป็นการรับรองให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป่าชุมชน จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามสิทธิรัฐธรรมนูญให้การรับรองเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ในการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน เป็นไปตามที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนในด้านต่างๆ ได้แก่ ส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน เป็นต้น แต่ใช้ประโยชน์ดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติและอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลและยั่งยืน จึงเห็นได้ว่าการใช้สิทธิในทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ของชุมชนมิได้อยู่ในลักษณะที่เป็นการจัดการโดยชุมชนแต่อย่างใดแต่อยู่ภายใต้ควบคุมกำกับจากรัฐ ซึ่งเป็นการช่วยส่งเสริมสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43 (2) บัญญัติรับรองเอาไว้แล้วให้ปรากฏขึ้นในเชิงความเป็นจริงและมีการรู้จักและยอมรับอย่างเป็นวงกว้างมากขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ในประเด็นการใช้สิทธิในทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนเพื่อต่อไป

6.1.2 ประเด็นความหมายของป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

คำว่า “ป่าชุมชน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ว่า “ป่าชุมชน หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่จะนำไปจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้นั้น ต้องเป็นป่าที่อยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การ

อนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นการให้อำนาจแก่กรมป่าไม้เข้ามาจัดการและควบคุมกำกับป่าชุมชนแทนชุมชนเป็นอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐแบบรวมศูนย์และมีได้สอดคล้องกับสิ่งที่เป็นอยู่จริงของป่าชุมชน จึงเป็นผลให้มีป่าชุมชนจำนวนมากมีพื้นที่ทับซ้อนอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ดังปรากฏกรณีที่ชุมชนถูกรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับเป็นจำนวนมาก แม้ชุมชนอาจจะมีศักยภาพการจัดการป่าที่ดีเยี่ยมเพียงใด แต่ก็ไม่มีความสำคัญในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชุมชนเหล่านั้น ซึ่งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์จึงถูกควบคุมเข้มงวดภายใต้พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความของป่าชุมชนในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เพื่อให้ครอบคลุมถึงป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

6.1.3 ประเด็นการจัดตั้งป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ในการขออนุญาตเพื่อจัดตั้งป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 นั้น ชุมชนจะต้องมีการจัดเตรียมเอกสารมากมาย ตามมาตรา 33 เช่น ความเป็นมาของชุมชนโดยสังเขป สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนและแผนที่สังเขปแสดง อาณาเขตและเขตติดต่อ แผนจัดการป่าชุมชน ซึ่งต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน วิธีดำเนินการอนุรักษ์ ป่าฟื้นฟู พัฒนา หรือควบคุมดูแลสถานะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน เป็นต้น รวมไปถึงการตรวจสอบจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่อย่างเข้มงวด และได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดในการพิจารณาคำขอจัดตั้งป่าชุมชน แผนจัดการป่าชุมชน และรายงานผลการตรวจสอบซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบจากรัฐและยังคงไว้ซึ่งการรวมอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่รัฐซึ่งขัดแย้งต่อการรับรองสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43 (2) และไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน

6.1.4 ประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้สมาชิกป่าชุมชนต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนรวมทั้งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับการก่อตั้งสมาชิกป่าชุมชนและกำหนดหน้าที่ รวมถึงการจัดตั้งแผนการจัดการป่าชุมชน ยังไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งควรส่งเสริมให้เป็นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับ รวมถึงขั้นตอนการจัดการป่าชุมชนที่คนในชุมชนจะต้องใช้สอยร่วมกัน

นอกจากนี้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบายการจัดการป่าชุมชนไม่ใช่ตัวแทนจากภาคประชาชนที่อยู่ภายในพื้นที่เขตป่าชุมชน แต่เป็นภาครัฐจากส่วนกลางมิใช่ส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดความใกล้ชิดกับสภาพปัญหา สภาพภูมิศาสตร์ และเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมถึงวัฒนธรรมความเชื่อ ส่งผลให้ภาคประชาชนไม่ได้ร่วมมือร่วมใจกันในการจัดการควบคุมการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเอง ขาดการมีส่วนร่วมทั้งในด้านการศึกษาปัญหา หาสาเหตุของปัญหา และกำหนดแนวทางแก้ไขป้องกันปัญหา รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมไปถึงสภาพปัญหาไฟป่าในเขตป่ารุกราม ยิ่งขาดความร่วมมือจากภาครัฐและประชาชน เพื่อรับมือและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการจัดการไฟป่าในป่าชุมชนแบบบูรณาการ เป็นส่วนสำคัญของแผนการจัดการป่าชุมชน เป็นกระบวนการจัดการระบบนิเวศป่าชุมชน ป่าชุมชนที่มีการจัดการที่ดี ปัญหาไฟป่าก็ได้รับการจัดการไปด้วย โดยการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นออกแบบนโยบาย ร่วมปฏิบัติการ การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ รวมถึงการติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่บนพื้นฐานหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยมีชุมชนเป็นฐาน แต่หน่วยงานรัฐและชุมชนยังไม่มีความรู้และความเข้าใจที่ตรงกัน ขาดการให้ความรู้ การส่งเสริมบทบาทของสตรีและคนรุ่นใหม่

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการจัดการร่วมโดยมีชุมชนเป็นฐาน จึงควรส่งเสริมให้เป็นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับ รวมถึงร่วมออกแบบนโยบาย แผนขั้นตอนการจัดการป่าชุมชนที่คนในชุมชนจะต้องใช้สอยร่วมกัน

6.1.5 ประเด็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (24) บัญญัติให้กระจายอำนาจให้ อบต.หรือเทศบาล มีอำนาจ “จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ไว้ด้วย อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบัญญัติกฎหมายเอาไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติราชการส่วนกลางก็ยังคงรักษาอำนาจของตนไว้เองแต่เพียงผู้เดียว และรัฐบาลเองก็ไม่ได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ ดังจะเห็นได้ว่า มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลางไม่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจอันเป็นแนวทางที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นการมุ่งเน้นให้กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและชุมชน

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายป่าชุมชนของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเนปาล อินเดียและ ออฟริกาใต้ ซึ่งได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศที่ได้ศึกษามีลักษณะร่วมกันหลายประการ กล่าวคือ มีการนำเอาป่าสงวนมาจัดทำเป็นป่าชุมชน ชุมชนผู้ใช้พื้นที่มีลักษณะที่หลากหลายได้แก่ ชนกลุ่มน้อยไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ดังเช่นป่าชุมชนของไทย มีการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริงภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานท้องถิ่นภาครัฐแต่ป่าชุมชนของไทยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากภาครัฐส่วนกลาง

6.2 ข้อเสนอแนะ

ในการการศึกษาการจัดการทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยศึกษากรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.2.1 การรับรองสิทธิของชุมชนในอันที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนไว้ใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2)

บทบัญญัติเดิมที่ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ... (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ควรปรับแก้ใหม่เป็น “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ... (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

6.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมความหมายของป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

บทบัญญัติเดิมที่ว่า “ป่าชุมชน หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ พื้นฟูจัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้”

ควรปรับแก้ใหม่เป็น “ป่าชุมชน หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ พื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้”

6.2.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนและการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

บทบัญญัติเดิมที่ว่า คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน (มาตรา 9)

“ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน”

ประกอบด้วย

- (1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธาน

กรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินแปดคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้ง จากผู้ได้รับการสรรหาจากกลุ่มผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ จำนวนไม่เกินสองคน กลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม จำนวนไม่เกินสองคน และกลุ่มผู้แทนประชาชนเครือข่ายป่าชุมชนระดับจังหวัด จำนวนไม่เกินสี่คน

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมป่าไม้เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการนโยบายได้ตามความจำเป็น”

ควรปรับแก้ใหม่เป็น คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน (มาตรา 9)

“ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน”

ประกอบด้วย

- (1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธาน

กรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหาจากกลุ่มผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ จำนวนไม่เกินห้าคน กลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม จำนวนไม่เกินห้าคน และกลุ่มผู้แทนประธานเครือข่ายปทุมชนระดับจังหวัด จำนวนไม่เกินห้าคน

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมป่าไม้เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการนโยบายได้ตามความจำเป็น”

บทบัญญัติเดิมที่ว่า คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 23)

“ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในจังหวัดที่มีคำขอจัดตั้งป่าชุมชนหรือมีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

(3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ป่าชุมชนตั้งอยู่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสองคนเป็นกรรมการ

(4) ประธานเครือข่ายปทุมชนระดับจังหวัด เป็นกรรมการ

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการของกรมป่าไม้เป็นเลขานุการตามที่อธิบดีเสนอ และแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการอีกไม่เกินสองคน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตาม (3) หรือ 4๔ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่”

ควรปรับแก้ไขเป็น คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 23)

“ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในจังหวัดที่มีคำขอจัดตั้งป่าชุมชนหรือมีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัด

(3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ป่าชุมชนตั้งอยู่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามจำนวนพื้นที่ที่ป่าชุมชนตั้งอยู่ในจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสองคนเป็นกรรมการ

(4) ประธานเครือข่ายป่าชุมชนในจังหวัดนั้น ๆ ที่มีการจัดตั้งป่าชุมชนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการของกรมป่าไม้เป็นเลขานุการตามที่อยู่มติเสนอ และแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการอีกไม่เกินสองคน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตาม (๓) หรือ (๔) ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่”

บรรณานุกรม

, <https://www.econlib.org/library/Enc/bios/Ostrom.html>.

. <http://www.epub.rbru.ac.th/pdf-uploads/thesis-158-file05-2016-10-19-12-45-00.pdf>.

Bluffstone, R. "Collective Action Yields Positive Outcomes for Nepal's Forests." (*World Bank blogs*, 2018). Accessed May 10, 2023.

Environmental Law Institute. "Forest Laws in India." *India Update*, 4 (2), (April-June 2013).

FAO. "Management, Co-Management or No-Management? Major Dilemmas in Southern African Freshwater Fisheries. Fao Fish. Tech. Pap. No.426/1. Fao, Rome." (2002).

Fine, Gary Alan. "The Sociology of the Local: Action and Its Publics." *Sociological Theory* Vol. 28, No. 4 (December 2010).

Forest Act. 1993.

Forest Rights Act. 2006.

Griffiths, John. "What Is Legal Pluralism." 24 *Journal of Legal Pluralism*.

Hooker, M.B. "Legal Pluralism: An Introduction to Colonial and Neo Colonial Laws ". *Oxford: Clarendon Press* (1975).

Keshav Raj Kanel. "Community Forestry in Nepal: A Comparison of Management Systems between Indigenous Forestry and Modern Community,." *Forestry Policy Trend Report* 2004, (Jan. 1): .

———. "Nepal's Forest Policies on Community Forestry Development: The Government Perspective,." in *ICIMOD Partnership Platforms* 2/06 (S): .

National Forests Act. 1998.

Nilsson, H., Phonsavath, S., Khumsri, M. and Hartmann W.D. "Fisheries Co-Management in Two Large Reservoirs- Problems and Challenges In: De Silva." *S.S. (ed.): Reservoir and Culture-Based Fisheries: Biology and Management, ACIAR Proceedings No. 98. Canberra* (2001).

Prateep K. Nayak. "Community-Based Forest Management in India : The Issue of Tenurial Significance." *Paper for the 9th Biennial Conference of the IASCP (International Association for the Study of Common Property)* 17 - 21 June

2002, *Victoria Falls, Zimbabwe* (2002).

Sevaly Sen and Jesper Raakjaer Nielsen. "Fisheries Co-Management: A Comparative Analysis." (1996).

Smith, A. C. "Community Forest Management Led to Rapid Local Forest Gain in Nepal: A 29 Year Mixed Methods Retrospective Case Study." *Land Use Policy*, 126, (2023). 106526.

, <https://www.sdgmove.com/2016/10/07/goal-15-life-on-land/>.

กรมทรัพยากรน้ำ. "การมีส่วนร่วมของประชาชน." วารสารสาระสาร สอน (2557).

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. "นโยบายป่าไม้แห่งชาติ." กรุงเทพฯ: สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ (2562).

กาญจนา คุ่มทรัพย์. "สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาป่าชุมชนจังหวัดอุบลราชธานี."

กิตติศักดิ์ ปรกติ. "สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน (2550).

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. "หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย". (2561).

เกียรติพงษ์ อุดมชนะธีระ. "การบริหารแบบมีส่วนร่วม (the Participative Management)."

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. "สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล พ.ศ.2547-2548."

คณะทำงานโครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมในสังคม. "คดีสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับข้อกังขาว่าด้วยความชอบธรรมในสังคมไทย." เอกสารหลักประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 7, 23 มกราคม 2547.

, <https://socanth.tu.ac.th/students/career-paths/>.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. "ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม." (2560).

———. "เอกสารคำสอนวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงแก้ไข ปีการศึกษา 2559." คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. "ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." (2560).

คะนอง พิณ. "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น." (2562).

"งานเสวนाप่าชุมชน ความหมายและความสำคัญ และประเด็นฝากถึงรัฐบาลใหม่ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2566."

ฉลาดชาย รมิตานนท์. "ป่าชุมชน." นิตยสารสารคดี 78 (2535).

ชล บุนนาค. "แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย."

จิตติรัตน์ ยะอนันต์. "สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน." วารสารรามคำแหง.

———. "สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560."

ณัฐดนัย นาจันทร์. "ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายกับทฤษฎีด้วยรัฐและสัญญาประชาคม."

ดร.กฤษฎา บุญชัย. "นิเวศวัฒนธรรม จากมนุษยวิทยานิเวศสู่ขบวนการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมไทย."

ดร.อรทัย ก๊กผล. "คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น." วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550).

ทัน ทองดี. "การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนท้องถิ่นภาคใต้." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

ธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล. "การจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources - Cprs) กับข้อเสนอของ Elinor Ostrom การใช้และการรักษาภายใต้กฎเกณฑ์ร่วมกัน."

นายวันชัย โกลละสุด. "การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม."

บัณฑิต สุนทรวิกรานต์. "การจัดการทรัพยากรร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมกรณีศึกษา ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง." รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558.

บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร. "สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย." วารสารนิติสังคมศาสตร์, 5 (2), (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555 (2555)).

ปรีดี เกษมทรัพย์. "นิติปรัชญา." กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์ 2526.

"ป่าชุมชน: ทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้." <http://www.cfeast5.com/articles/41930515/>
ป่าชุมชน:--ทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้.html.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562).

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562.

ไพลิน ภูจินาพันธุ์. "ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย: ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ.... ." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

"มูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552."

<https://enlawfoundation.org/newweb/wpcontent/uploads/087.pdf>.

ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยการจัดทำแผนจัดการป่าชุมชน พ.ศ. 2563.

ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งและขยายเขตป่าชุมชนพ.ศ. 2563.

ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งและขยายเขตป่าชุมชนพ.ศ. 2563.

"ล้อมวงคุยนโยบายและกฎหมายป่าไม้-ที่ดินไทย 2562 สู่การเตรียมความพร้อมชุมชน." 2562.

"วนศาสตร์ชุมชน: แนวความคิดและหลักการพัฒนา."

<https://www.cfeast5.com/articles/41930520/วนศาสตร์ชุมชน--แนวความคิดและหลักการพัฒนา.html>.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540."

วิวัฒน์ คติธรรมนิธย์. "สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร." กรุงเทพฯ (2536).

ศิริผล, อรัญญา. "มานุษยวิทยา พัฒนาการ แนวคิดและข้อถกเถียง."

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. "พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)." วารสารนิติสังคมศาสตร์ (2548).

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. "การจัดการทรัพยากรร่วมตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง: กรณีศึกษาป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ." รายงานการวิจัย เสนอต่อศูนย์ศึกษาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ (2559).

"30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน." 2562,

<https://www.recoftc.org/publications/0000354>.

สมศักดิ์ สุขวงศ์. "การจัดการป่าชุมชน: เพื่อคนและป่า."

สมหญิง สุนทรวงษ์. "ป่าชุมชนกับสังคมไทย." ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (รีคอฟ)-ประเทศไทย (2557).

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. "ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน." รายงานการศึกษาวิจัยฉบับย่อเพื่อการเผยแพร่สู่สาธารณะ

สิงห์ ปานะชา. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ชายแดนไทย – พม่า อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี."

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ และคณะ. "ศึกษาขอบเขตและความหมายของชุมชนตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ, ใน รายงานฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยเพื่อการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน กรณีกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คณะบุคคลจัดการทรัพยากร." รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงาน

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2550).

สุภาวดี แก้วประดับ. "สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่

ยั่งยืน: จากจารีตปฏิบัติสู่การปฏิรูปการเมืองไทย." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

อภิชัย กู้เมือง. "การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย."

อรทัย อินต๊ะไชยวงศ์. "สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและ

ยั่งยืน ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Elinor Ostrom ในประเทศไทย."

อานันท์ กาญจนพันธุ์. "ฐานทรัพยากรในฐานะทุนชีวิตกับการจัดการแบบมีส่วนร่วมในฐานทรัพยากร..

ทุนชีวิตของสังคมไทย." (2546).

———. "พลวัตในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย." กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน

สนับสนุนการวิจัย (2544).

อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. "มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการ

ประมงทะเลพื้นบ้าน."



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	Praifah Thosaksith
วัน เดือน ปี เกิด	7 Aug 1994
สถานที่เกิด	Bangkok Thailand



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY