

ปัญหาของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ศึกษากรณีการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจับกุม¹

นพพล เดชปັນ²

จากการศึกษาในกฎหมายการจัดการป่าในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ศึกษากรณีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจับกุม มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ และแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจจาก ส่วนกลางลงไปยังส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งเป็นรวมถึงให้อำนาจกับท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และป่า ชุมชน เมื่อปี พ.ศ.2562 รัฐบาลไทย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ขึ้น แต่กว่าจะได้ ประกาศใช้กฎหมายป่าชุมชน องค์กรภาคเอกชน นักวิชาการ และประชาชนใช้เวลาในการเรียกร้องอย่างยาวนาน กว่า 30 ปี โดยแต่ละช่วงในการผลักดันให้เกิดกฎหมายป่าชุมชนนั้น ประชาชนจะเรียกร้องให้รัฐตรากฎหมายป่า ชุมชนที่ ประชาชนเข้าไปใช้พื้นที่ป่าเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้รวมถึงพื้นที่ป่าในเขตพื้นที่ป่านุรักษ์ แต่รัฐก็ปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวมาตลอด³

เมื่อพิจารณา เจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนนั้นต้องการให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรป่า ไม้เอง ชุมชนต้องการให้รัฐเป็นผู้สนับสนุนให้ความรู้ ส่งเสริมงบประมาณเท่านั้น ไม่ใช่ผู้กำหนดขั้นตอนหรือ กระบวนการทั้งหมด การดำเนินการในฐานะรัฐที่เป็นผู้สนับสนุนประชาชนมีความพึงพอใจที่จะให้องค์กรการ บริหารส่วนตำบล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นผู้ดำเนินการให้ความสนับสนุนช่วยเหลือ เพราะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นประชาชนสามารถจับต้องและเข้าถึงได้ง่ายมากกว่ารัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี งบประมาณในการบริหารจัดการที่เป็นของตัวเองง่ายต่อการจัดสรรและสนับสนุนกิจกรรมของคนในชุมชน โดยจุดเด่นของการปกครองท้องถิ่น นั่นคือ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้ผ่านการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ศึกษากรณีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจับกุม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถิต สิริพิฑูร และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รถทอง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทรัตน์ เตชะมา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ กฤษฎา บุญชัย, 30 ปี ขบวนการป่าชุมชน กับ กฎหมายที่แย่ แต่ดีกว่าไม่มี [Online], Available URL:

เลือกตั้ง และหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและกลไกที่สำคัญเพื่อเกิดความเป็นอิสระ ได้แก่ การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือประชาชนในพื้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น⁴

จากที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าไม้แล้วนั้น แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมประชาชนคือ กระบวนการที่สำคัญต่อการพัฒนาสังคมและการตัดสินใจของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมและเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมต้องมาจากการสมัครใจในการเข้าร่วม นอกจากนี้แล้วนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดี ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของงาน ต้องมีเก็บรวบรวมข้อมูลเข้าสู่ภาครัฐที่เป็นตัวกำหนดนโยบายในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵

แนวคิดต่อมาคือสิทธิของชุมชน ที่ชุมชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และที่ไม่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เพื่ออนุรักษ์ รักษา ฟื้นฟู เพื่อให้มีอยู่อย่างตลอดไปและยั่งยืน โดยเป็นการบริหารจัดการกันเองภายในชุมชนโดยที่ไม่ต้องการให้รัฐมาเป็นผู้บริหารหรือจัดการแทน พร้อมทั้งจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเองในชุมชน เพื่อสิทธิประโยชน์ของชุมชนในด้านการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการดูแลรักษาทรัพยากร ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ทำให้รัฐเกิดการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศได้ นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมหรือจำกัดอำนาจของรัฐในการบริหารประเทศไม่ให้กระทบถึงสิทธิชุมชน และสุดท้ายทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง⁶

แนวคิดที่สำคัญต่อการศึกษาคือ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การของราชการส่วนกลาง ดำเนินการราชการในการบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามได้สมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับ

⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546).

⁵ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร, กรมป่าไม้, การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม,[Online], Available URL: https://www.forest.go.th/psdg/01-2/content_award_rfd/, 2022 (พฤษภาคม, 2), หน้า 2.

⁶ พงศ์เสวก เอนกงานังค์พร และนภาพร ศิริบันเทงศิลป์, “สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย,” วารสารนักบริหาร 26, 1-4 (มกราคม-มีนาคม, 2549): 187.

บัญชาของราชการส่วนกลาง โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้ มีการแยกจากองค์กรราชการส่วนกลาง ไปเป็นองค์กรอิสระจากองค์กรราชการส่วนกลาง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร⁷ และเมืองพัทยา โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างดี และมีความรวดเร็วในการแก้ปัญหาได้ดีกว่ารัฐส่วนกลาง⁷

ในส่วนของอำนาจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดในเขตพื้นที่ป่าชุมชน โดยอาศัยแนวคิดเรื่อง การป้องกันอาชญากรรม การป้องกันไม่เกิดสิ่งที่กระทำความผิดกฎหมายอาญา ถ้าอาชญากรรมเกิดขึ้นย่อมสามารถจับกุมและถูกดำเนินคดีความตามกฎหมายได้ โดยมีแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมมีแนวทางดังนี้ เป็นการป้องกันอาชญากรรมโดยการแก้ไขสภาพปัญหาของสังคมที่สัมพันธ์กับการเกิดอาชญากรรม คือป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม โดยเฉพาะการกระทำความผิดกฎหมายในเขตพื้นที่ป่าชุมชนและเมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ที่กระทำความผิดได้

จากการศึกษาแล้วนั้น พบว่า ในเรื่องของปัญหาพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ทำให้เข้าใจในถึงปัญหาหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อความตามตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจนมีความหมายที่กว้าง ปัญหาการไม่กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการบริหารป่าชุมชนที่มากพอ และปัญหาเรื่องความผิดซึ่งหน้าในเขตพื้นที่ป่าชุมชน กรณีการจับ

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งปัญหามหาหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะป่าชุมชน กล่าวคือ มีความหมายที่ยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะและจัดการป่าชุมชนอย่างเพียงพอซึ่งอาจทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณในการบริหารโดยไม่จำเป็น ทรัพยากรป่าไม้หรือป่าชุมชนได้รับความเสียหาย จากการบริหารไม่เป็นไปตามบริบทแต่ละพื้นที่และประชาชนหรือชุมชนไม่ได้รับการสนองความต้องการตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการใช้ทรัพยากรป่าไม้หรือป่าชุมชน ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการไม่บัญญัติคำว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปในตัวบทดังกล่าว ย่อมเป็นการขัดหลักสิทธิชุมชน

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการบริหารป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 6 และมาตรา 23 มีปัญหาการไม่กระจายอำนาจ

⁷ ฐิรชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน บทที่ 9 การจัดระเบียบการบริหารจัดการภายในรัฐ [Online], Available URL: [http://old-book.ru.ac.th/e-book/I/LW101\(50\)/LW101-9.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/I/LW101(50)/LW101-9.pdf), 2022 (พฤษภาคม, 15), หน้า 416 - 417.

⁸ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, “ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม,” วารสารสังคมศาสตร์ 33, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2545): 63-65.

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการบริหารป่าชุมชนที่มากพอ กล่าวคือ ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจไม่มีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อไม่เป็นให้บทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการป่าชุมชนให้ชัดเจน ก็ถือได้ว่าเป็นขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาเรื่องความผิซึ่งหน้าในเขตพื้นที่ป่าชุมชน กรณีการจับ ตามมาตรา 67 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นเรื่องของการให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการดำเนินการต่าง ๆ กับผู้กระทำความผิดในป่าชุมชน แต่ไม่มีการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิด กรณีพบว่ามีกระทำความผิซึ่งหน้า เช่น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นผู้กระทำความผิดกำลังลักลอบเผาป่า หรือ กำลังล่าสัตว์ป่าสงวนในพื้นที่ป่าชุมชนและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการจับกุม (กรณีพบว่ามีกระทำความผิซึ่งหน้า) อาจส่งผลถึงความไม่สมบูรณ์พยานหลักฐานในการดำเนินคดีได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ศึกษากรณีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจับกุมผู้เขียนพบว่าข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะป่าชุมชน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็น เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟู จัดการบำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในรูปแบบของป่าชุมชน โดยป่าชุมชนต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
- (2) การฟื้นฟูพื้นที่ป่าในเขตป่าชุมชนโดยการปลูกป่าทดแทน
- (3) การเสริมสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนในการจัดการป่าชุมชน
- (4) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การ

พัฒนาการควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

- (5) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

2. ปัญหาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการบริหารป่าชุมชน โดยเพิ่มบทบาทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการป่าชุมชนได้โดยการแก้ไขคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ดังนี้

มาตรา 23 ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในจังหวัดที่มีคำขอจัดตั้งป่าชุมชนหรือมีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ประกอบด้วย

(1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ป่าชุมชนตั้งอยู่ เป็นกรรมการ

(3) ประธานสภาหรือผู้ที่ประธานสภามอบหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ป่าชุมชนตั้งอยู่ เป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนจากผู้แทนประธานเครือข่ายป่าชุมชนที่ป่าชุมชนตั้งอยู่แห่งละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(6) ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ เป็นกรรมการและเลขานุการ

3. ปัญหาเรื่องความผิซึ่งหน้าในเขตป่าชุมชน กรณีการจับ โดยมาตรา 67 ไม่ได้กำหนดอำนาจในการจับกุมของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ป่าชุมชน ในกรณีความผิซึ่งหน้าเอาไว้ ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขดังนี้ มาตรา 67 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

(1) มีอำนาจจับกุมบุคคลโดยพฤติการณ์อันควรสงสัยว่า ผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายตามพระราชบัญญัตินี้โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิซึ่งและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้

(2) เข้าไปในป่าชุมชนเพื่อตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการเกี่ยวกับป่าชุมชนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และในกรณีที่พบว่าคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รายงานผลต่ออธิบดีโดยไม่ชักช้า

(3) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในป่าชุมชน ในกรณีที่มิใช่ข้อเท็จจริงปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ค้นบุคคลหรือยานพาหนะ ในกรณีที่มิใช่เหตุอันควรเชื่อว่ามีกระทำความผิซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

(5) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ใช้หรือได้มาจากการกระทำความผิซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและดำเนินคดี

เอกสารอ้างอิง

กฤษฎา บุญชัย. 30 ปี ขบวนการป่าชุมชน กับ กฎหมายที่แย แต่ดีกว่าไม่มี [Online]. Available URL:

<https://www.ldi.or.th/6071/>, 2019 (ธันวาคม, 3).

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. กรมป่าไม้, การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม,[Online]. Available URL:

https://www.forest.go.th/psdg/01-2/content_award_rfd/, 2022 (พฤษภาคม, 2), หน้า 2.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. “ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม.” วารสารสังคมศาสตร์ 33, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2545): 63-65.

นรินทร์ เมฆไตรรัตน์. รายงานการวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546.

พงศ์เสวก เอนกจักษ์พร และนพพร ศิริบันเทงศิลป์. “สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย.” วารสารนักบริหาร 26, 1-4 (มกราคม-มีนาคม, 2549): 187.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักกฎหมายมหาชน บทที่ 9 การจัดระเบียบการบริหารจัดการภายในรัฐ [Online]. Available URL: [http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW101\(50\)/LW101-9.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW101(50)/LW101-9.pdf), 2022 (พฤษภาคม, 15), หน้า 416 - 417.