

## มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน<sup>1</sup>

พรพรรณ สุริยาสัก<sup>2</sup>

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยอ้างอิงจากแนวคิดเกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560<sup>3</sup> ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ชุมชนมีการบริหารจัดการการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุลและยั่งยืน การนำมาใช้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของ ประชาชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและของผู้มีส่วนได้ส่วน เสียก่อนและยังสามารถเข้าชื้อกัน เพื่อเสนอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โครงการอันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน เป็นการใช้ฐานสิทธิแห่ง กฎหมายรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน ยังไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการจึงสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการขอจัดตั้งป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ. ศ. 2562 มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอจัดตั้งป่าชุมชนตามมาตรา 32 ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่ระบุไว้ในมาตร 32 ที่ระบุว่า “...หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งป่าชุมชนและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด...” แต่การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งหมายถึงเขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมที่สมควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามคำนิยามในมาตรา 4 นั้น ทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่เดิมในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่สามารถจัดตั้ง ป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือรองศาสตราจารย์รติ เล้งวิทยาและคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล.

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาอำนาจการควบคุมดูแลป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มีการบัญญัติให้สมาชิกป่าชุมชนเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ระดับจังหวัด ตามมาตรา 26 ที่ระบุว่า “...คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้...” และมาตรา 27 ที่ระบุว่า “...ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 64 หรือปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้...” เพื่อปฏิบัติหน้าที่จัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของชุมชน ทั้งนี้โดยมี “เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการป่าชุมชน ที่วางหลักการให้อำนาจของรัฐส่วนกลางในการเป็นกรรมการป่าชุมชน เป็นการโอนอำนาจการบริหารจัดการ ป่าชุมชนจากชาวบ้านไปสู่เจ้าหน้าที่รัฐในระบบราชการ ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถใช้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการป่าชุมชน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนมากขึ้น ในการมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน แต่ก็ยังเป็นเพียงในทางทฤษฎีเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการยอมรับให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการ ปกป้องดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติสาธารณะนั้น ไม่ใช่เรื่องง่าย ชุมชนจึงต้องมีกระบวนการการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการตรากฎหมาย ให้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างเต็มรูปแบบ

ประเด็นปัญหาที่สามคือ ปัญหาอำนาจในการบริหารจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน 2562 มาตรา 52 ที่ระบุว่า “...ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชนมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในป่าชุมชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากประสบเหตุภัยพิบัติสาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นเพื่อช่วยเหลือราษฎรเป็นกรณีพิเศษ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด” จากปัญหานี้เป็นกรณีที่จะต้องได้รับการบริหารจัดการอย่างเร่งด่วนในระดับพื้นที่ ควรให้อำนาจคณะกรรมการป่าชุมชน ในระดับพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการตามกรณีดังกล่าว แล้วให้มีการทำเป็นหนังสือเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัดต่อไป ชาวบ้านในชุมชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน แต่ก็ยังเป็นเพียงในทางทฤษฎีเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการยอมรับให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการ ปกป้องดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติสาธารณะนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ชุมชนจึงต้องมีกระบวนการการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการตรากฎหมาย ให้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งชาวบ้านมีการเรียนรู้ในตัวตน ความเป็นชุมชนที่เขาอาศัยอยู่ มีกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สร้างให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืน เพื่อให้ตอบสนองบริบทในการดำเนินชีวิตประจำวันด้วยพื้นฐานแห่งปัจจัย 4 ในรูปแบบของ สิทธิส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาอุปสรรคและเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ที่ทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชนไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในส่วนการมีสิทธิในการบริหารจัดการป่าชุมชนที่ประชาชนครอบครองให้ชัดเจน

ประเด็นปัญหาสุดท้าย คือ ปัญหาการเกี่ยวกับใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและการจัดสรรเงินค่าปรับ อันเกิดจากการกระทำความผิดในป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มาตรา 53 - มาตรา 55 ที่มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า หากชาวบ้านต้องการจะใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนก็ต้องขออนุญาตจาก “คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด” จะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่เคยอยู่ในการกำหนดดูแลและแก้ไขของชาวบ้านจะถูกดึงไปอยู่ในการดูแลของรัฐภายใต้กฎเกณฑ์ที่สลับซับซ้อน ผิดไปจากการจารีตประเพณีของชุมชนที่มีการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนควบคู่ไปกับการตั้งกฎระเบียบเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน เพราะเมื่อเป็นกฎหมายแล้ว จะถูกสถาปนาความชอบธรรมและมีสภาพบังคับ ชาวบ้านคือผู้ได้รับผลกระทบจาก กฎหมายฉบับนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และการจัดสรรเงินค่าปรับอันเกิดจากการกระทำความผิดในป่าชุมชนเหล่านั้น ๆ ควรมีการหักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการป่าชุมชนในอัตราส่วนที่สูงกว่านี้เนื่องจากจากประสบการณ์การทำงานของผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดสรรเงินรางวัลนำจับหรือเงินรางวัลในอัตราส่วนที่สูง จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้มากกว่า ซึ่งจะทำให้เกิดแรงจูงใจส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดจิตสำนึกในการพิทักษ์รักษาป่าเพิ่มขึ้น

จากการศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน ผู้ศึกษาพบว่า

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการขอจัดตั้งป่าชุมชน ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1.1. ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มาตรา 4 จากเดิม คือ ในพระราชบัญญัตินี้ “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้

โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 4 ดังนี้ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้

1.2. ให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เพื่อให้หลักเกณฑ์การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ โดยวางหลักว่า เขตป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ พื้นที่ป่าชุมชนที่ชุมชนดูแลรักษา วางกฎระเบียบตามจารีตประเพณีสืบทอดกันมา หรืออนุรักษ์ให้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารทางการเกษตรหรือใช้ประโยชน์จากไม้ใช้สอยที่จำเป็นเพื่อการยังชีพ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไม่น้อยกว่า 30 ปี และดูแลรักษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6

#### 2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมดูแลป่าชุมชน ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

ให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 เพื่อให้มีคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนระดับพื้นที่ โดยมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร ในป่าชุมชน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน โดยวางหลักว่า

ให้มีคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนระดับพื้นที่ มีอำนาจในการบริหารจัดการป่าชุมชน ตามมาตรา 52 และมาตรา 64 หรือปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้สมาชิกป่าชุมชนเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งในแต่ละพื้นที่และยื่นคำขอเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนระดับพื้นที่ต่อคณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการป่าชุมชน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มาตรา 52 จากเดิม

“มาตรา 52 ในกรณีที่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชนมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในป่าชุมชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากประสบเหตุภัยพิบัติสาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นเพื่อช่วยเหลือราษฎรเป็นกรณีพิเศษ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

แก้ไขโดยให้เพิ่มเติมข้อความ ในมาตรา 52 ดังนี้

“มาตรา 52 ในกรณีที่สมาชิกป่าชุมชนมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในป่าชุมชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากประสบเหตุภัยพิบัติสาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นเพื่อช่วยเหลือราษฎรเป็นกรณีพิเศษ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ทำเป็นหนังสือแจ้งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

### 4. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและการจัดสรรเงินค่าปรับอันเกิดจากการกระทำ ความผิดในป่าชุมชน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 มาตรา 55 จากเดิม

มาตรา 55 “เงินค่าปรับที่ได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ อันเกิดจากการกระทำความผิดในป่าชุมชนแห่งใด ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการป่าชุมชนนั้นเป็นจำนวนร้อยละห้าสิบของเงินค่าปรับดังกล่าว ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

แก้ไขโดยให้เพิ่มเติมข้อความ ในมาตรา 55 ดังนี้

มาตรา 55 “เงินค่าปรับที่ได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ อันเกิดจากการกระทำความผิดในป่าชุมชนแห่งใด ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการป่าชุมชนนั้นเป็นจำนวนร้อยละเก้าสิบของเงินค่าปรับ

ดังกล่าว ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

### เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552

สมศักดิ์ สุขวงศ์และวรางคณา รัตนรัตน์, 30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน, ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า:พฤศจิกายน,2562

เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 2 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย.พิมพ์ครั้งที่ 2,กรุงเทพมหานคร:สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.