



# ความไม่รู้เรื่องป่าชุมชน\*

โดย สมชาย ปรีชาศิลป์กุล

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๑๐๑๗ หน้า ๖

**ข้อ** ถกเถียงประการสำคัญนับตั้งแต่มีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนด้วยการเข้าชื่อเสนอของประชาชนจำนวนห้าหมื่นคนก็คือ ควรที่จะมีการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือไม่

แม้ว่าในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะได้มีการทำความเข้าใจและยอมรับสิทธิในการตั้งป่าชุมชนในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ แต่เมื่อมาถึงการพิจารณาของวุฒิสภาประเด็นนี้ก็ได้ออกกู่แตกแตกต่างไปจากเดิมจนในที่สุดได้นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการร่วมของสองสภา และได้มีการเสนอเพิ่มเติมขึ้นด้วยการกำหนดให้ห้ามตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ พื้นที่อนุรักษ์พิเศษได้ถูกนิยามให้หมายถึง เขตพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ที่รัฐมนตรีประกาศโดยอนุมัติจาก ครม. ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่มีสภาพป่าสมบูรณ์, พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง, พื้นที่ที่มีความเปราะบางทางกายภาพและชีวภาพ หรือแหล่งศึกษาธรรมชาติและพื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางธรรมชาติ เช่น มีพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ การนิยามความหมายของ

พื้นที่อนุรักษ์พิเศษในลักษณะเช่นนี้ทำให้พื้นที่อนุรักษ์พิเศษแทบจะไม่มีแตกต่างจากการห้ามตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่อย่างใด ซึ่งทำให้ข้อถกเถียงทั้งหมดวนกลับไปสู่จุดเดิมนับตั้งแต่มีการเสนอร่างกฎหมายนี้ขึ้นมาก็คือ ควรอนุญาตให้มีการตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ เพราะฉะนั้น การวนกลับมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการจัดการป่าชุมชนจึงเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยในการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาของทางชาวบ้านมีหลักการสำคัญ คือ

**ประการแรก** ป่าชุมชนคือการจัดการทรัพยากรแบบเชิงซ้อน โดยจากเดิมที่ระบบการจัดการทรัพยากรในสังคมไทยนับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา เป็นการจัดการในแนวทางรัฐนิยมด้วยการให้อำนาจกับหน่วยงานรัฐอย่างเด็ดขาด แต่เพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่า บนแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นการเฉพาะในทรัพยากรแต่ละประเภท ประสิทธิภาพของการจัดการแบบรัฐนิยมคงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่อาจรักษาความสมบูรณ์ของทรัพยากรเอาไว้ได้ ตัวอย่างเช่น การจัดการป่าการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่องและความ

\* นางสาวจุฬารัตน์ ชะปะนัน นิติกร  
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



ล้มเหลวในการดูแลรักษาป่าของภาครัฐที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ในระยะเวลา ๔ ทศวรรษที่ผ่านมาป่าชุมชนเป็นระบบการจัดการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ โดยที่กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าชุมชนยังถือว่าเป็นของรัฐ เพียงแต่ในระดับการบริหารจัดการและการดำเนินงาน จะไม่ได้ถูกผูกขาดไว้กับหน่วยงานรัฐเท่านั้น ทำให้ป่าชุมชนเป็นการบริหารจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากส่วนต่างๆ ของสังคม

**ประการที่สอง** ป่าชุมชนมิใช่การยกพื้นที่ป่าให้กับชาวบ้านที่จะนำไปปู้ยี่ปู้ยำได้ตามใจชอบ

ในการดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชนตามร่างกฎหมายฉบับนี้ จะมีการตรวจสอบว่าป่าชุมชนของชาวบ้านที่ขอจัดตั้งขึ้นนั้นได้ดำเนินการโดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนหรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็มีอำนาจเพิกถอนพื้นที่ป่าชุมชนได้

การจัดตั้งป่าชุมชนจึงเป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์กำกับอยู่มิใช่เป็นแต่เพียงการมอบพื้นที่ให้กับชุมชนอย่างปราศจากทิศทาง ซึ่งในบางพื้นที่ที่มีความเป็นห่วงกันว่าเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษก็สามารถจะมีการกำหนดขอบเขตถึงกิจกรรมบางประเภทที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่อย่างรุนแรงได้ แต่ทั้งนี้ ต้องมิใช่เพียงการสั่งจากหน่วยงานรัฐที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องป่าชุมชน หรือยังคงมีทัศนคติด้านลบต่อการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า หากต้องเกิดจากการเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงศักยภาพของป่าชุมชนที่ได้เกิดขึ้นและดำเนินสืบเนื่องต่อมา ดังที่ในปัจจุบันถึงจะยังไม่มียกกฎหมายรับรองสิทธิอย่างถูกต้อง

เอาไว้ แต่ก็ได้มีการจัดการป่าแบบป่าชุมชนของชาวบ้านตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าจำนวนมาก ซึ่งก็รวมถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วยเช่นกัน แต่ก็ยังคงสามารถธำรงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของผืนป่าและสภาพแวดล้อมไว้ได้เป็นอย่างดี

**ประการที่สาม** ตามที่หลายคนเกรงว่าการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนจะเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่ารุนแรงเพิ่มมากขึ้น แล้วก็นำเอาพื้นที่นั้นมาขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน แต่ความเป็นห่วงนี้ ในตัวร่างกฎหมายป่าชุมชนหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า เป็นกฎหมายที่มุ่งจะรับรองระบบการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านที่มีอยู่แล้วมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่ประมาณ ๗๒ ล้านไร่ จากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งหมดประมาณ ๘๑ ล้านไร่ และก็มิข้ข้อกำหนดไว้ว่าพื้นที่ที่จะขอตั้งป่าชุมชนได้ต้องมีการดำเนินการมาแล้วและประสบผลสำเร็จเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี ดังนั้น ตามเงื่อนไขนี้กฎหมายป่าชุมชนจึงไม่ได้สนับสนุนการบุกรุกพื้นที่ป่าแต่อย่างใด หากเป็นการรับรองสิทธิที่ชาวบ้านได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น หากพิจารณาตามเงื่อนไขของกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนการจัดตั้งป่าชุมชนโดยบุคคลที่ไม่ได้มีความเกี่ยวพันหรือไม่เคยมีประสบการณ์ในการดูแลรักษาป่าจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ค่อนข้างยากภายใต้มาตรการและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ตรงกันข้ามสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่ได้ทำหน้าที่ปกป้องผืนป่าและชีวิตของชุมชนอย่างต่อเนื่องก็จะเป็นเรื่องที่ยากลำบากแต่อย่างใด หลักการของกฎหมายป่าชุมชนที่ได้ถูกเสนอขึ้นจากภาคประชาชน เป็นผลมาจากการเก็บ



บทเรียน ประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติว่าทำอะไรจึงจะสามารถรักษาความสมบูรณ์ของทรัพยากรและความกินดีอยู่ดีของชุมชนให้ดำรงอยู่ควบคู่กัน แม้จะได้มีการรณรงค์มาเป็นระยะเวลาพอสมควรในสังคมไทยประมาณ ๒ ทศวรรษ เพื่อสร้างความรู้และทำความเข้าใจกับแนวคิดเรื่องป่าชุมชน แต่ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดได้อย่างชัดเจนว่ายังมีความไม่รู้อยู่อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้แทนของประชาชน ที่เอาเข้าจริงก็ไม่ได้เป็นผู้แทนของกลุ่มคนที่มีอยู่หลากหลายในสังคมไทย และ

ที่มากไปกว่านั้นก็รวมถึงปราศจากความรู้ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มคนจำนวนมากของสังคมไทย ถ้าถึงที่สุดแล้ว ยังไม่สามารถขจัดความไม่รู้ให้เบาบางลงไปในกลุ่มคนกลุ่มนี้ อีกหนทางหนึ่งในการแก้ไขความยุ่งยากที่เกิดขึ้นกับกฎหมายที่ประชาชนได้เสนอขึ้นมา ก็คือ พยายามขจัดคนที่ไร้ความรู้ (ไม่ใช่ไร้ปริญญา) ให้พ้นไปจากฐานะผู้แทนของประชาชน

