

คำนำ

เพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้มีการบูรณาการเชื่อมโยงในการบังคับใช้ระหว่างหน่วยงานของรัฐ รับรองสิทธิชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตลอดจนมีความทันสมัยต่อการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงต้องมีการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ แนวโน้มสถานการณ์ สภาพปัญหา ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยการจัดรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้และสัตว์ป่าทั้ง ๕ ฉบับต่อไป

คณะนักวิจัยใคร่ขอขอบคุณคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ที่ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาในครั้งนี้อย่างยิ่ง จึงหวังว่าเนื้อหาและข้อเสนอของรายงานฉบับนี้จะประโยชน์และเป็นแนวทางให้กับผู้เกี่ยวข้องในการนำไปพิจารณาตามความเหมาะสมต่อไป

คณะนักวิจัย

พฤษภาคม ๒๕๕๘

บทที่ ๑

หลักการเหตุผล แนวทางการศึกษา และแผนการดำเนินงาน

๑. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้และการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ที่สำคัญจำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่



พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัยหลายฉบับ พบว่า กฎหมายป่าไม้ทั้ง ๕ ฉบับดังกล่าว ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในปัจจุบัน ปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทำให้การจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่ามีลักษณะแยกส่วน ปัญหาอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและความไม่เป็นธรรมชาติของการบังคับใช้กฎหมาย ความไม่สอดคล้องกับหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนและการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้มีการบูรณาการเชื่อมโยงในการบังคับใช้ระหว่างหน่วยงานของรัฐ รับรองสิทธิชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตลอดจนมีความทันสมัยต่อการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงต้องมีการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ แนวโน้มสถานการณ์ สภาพปัญหา ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยการจัดรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชน เพื่อนำ

ข้อมูลดังกล่าวมาประกอบ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้และสัตว์ป่าทั้ง ๕ ฉบับต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา แนวโน้มสถานการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็น ข้อกฎหมาย

๒. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการ พื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

๓. เพื่อยกร่างหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

๑.๓ กรอบวิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและทันต่อสถานการณ์ของทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงมาตรการและเครื่องมือที่นำไปสู่การบริหารจัดการระบบนิเวศอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้โดยยึดหลักการรับรองสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑.๓.๑ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(๑) สภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และข้อเสนอในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายป่าไม้

(๒) ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของคณะรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙) และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙

(๓) ความสัมพันธ์และความสอดคล้องระหว่างกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้กับกฎหมายอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.

(๔) การนำเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมมาประยุกต์ใช้ เช่น บริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) การตอบแทนคุณค่าทางระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services: PES) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) กลไกทางการเงินพันธบัตรป่าไม้ เป็นต้น

๑.๓.๒ ศึกษาตัวอย่างและเปรียบเทียบกฎหมายการบริหารจัดการพื้นที่ป่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่าในต่างประเทศ

๑.๓.๓ การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนชุมชน ซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า การบริหารจัดการพื้นที่ป่า ด้านการมีส่วนร่วม ด้านสิทธิชุมชน ด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

๑.๔ แผนการดำเนินงาน

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร การจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (focused group) และการประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ดังนี้

๑.๔.๑ วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ๕ ฉบับ

๑.๔.๒ ศึกษา ทบทวนข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ สภาพปัญหา และอุปสรรค กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ความสัมพันธ์และความสอดคล้องระหว่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และ

๑.๔.๓ สัมภาษณ์ หรือออกแบบสอบถาม เพื่อรับทราบแนวคิดและข้อเสนอแนะของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรพัฒนาเอกชน อันได้แก่



นอกจากนี้ องค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้รัฐที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนกิจการด้านป่าไม้มีหลาย
องค์กร บางองค์กรมุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม บางองค์กรมุ่งเน้นการพัฒนาท้องถิ่น บางองค์กร

สนับสนุนการปลูกและฟื้นฟูป่า เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ องค์การความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงองค์กรชุมชนต่างๆทั่วประเทศ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนในระดับรากหญ้าบนพื้นฐานของทรัพยากรป่าไม้

๑.๔.๔ สทนากลุ่มย่อย (Focus Group) นักวิชาการ ซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านสิทธิชุมชน

๑.๔.๕ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน ผู้แทนชุมชน คณะกรรมการที่กำกับดูแลกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า ๕ ฉบับ

๑.๕ ขอบเขตเวลาการดำเนินงาน

ทั้งนี้ แผนการดำเนินงานเบื้องต้น มีรายละเอียดดังนี้

กิจกรรม	ระยะเวลา	ผลลัพธ์การดำเนินงาน
๑. ศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ (ส่งมอบรายงานขั้นต้น: Inception Report)	๒๒ กันยายน - ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗	◆ ประมวลสภาพปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ๕ ฉบับ จากเอกสารรายงานวิจัย
๒. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ต่อประเด็นปัญหา การเสนอแนวทาง และวิธีการการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย	พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๕๗	◆ ได้ข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

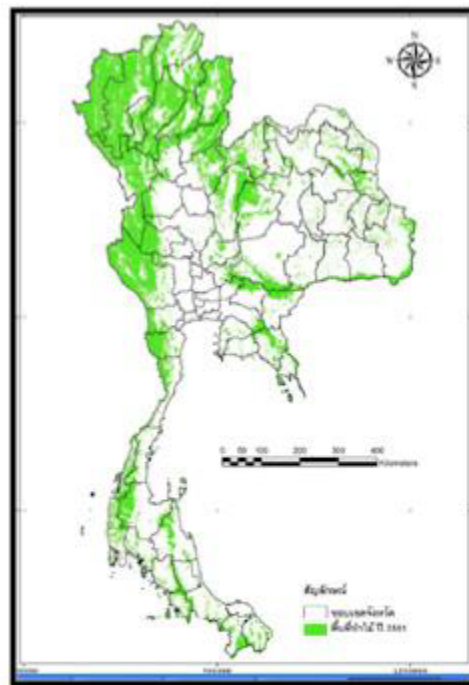
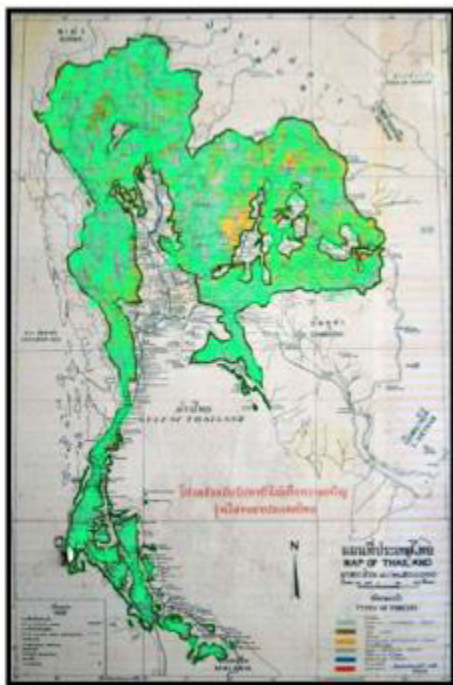
กิจกรรม	ระยะเวลา	ผลลัพธ์การดำเนินงาน
ว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า		
๓. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย (ส่งมอบรายงานชั้นกลาง: Interim Report)	มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘	◆ ได้ข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนานโยบายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า
๔. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย	มีนาคม ๒๕๕๘	◆ นำเสนอผลการศึกษาของโครงการวิจัย และเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ◆ ได้ข้อเสนอแนะต่อประเด็นการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนานโยบายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า
๕. จัดทำรายงานสรุป (ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์: Final Report)	เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๕๘	◆ รายงานและวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา แนวโน้มสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นข้อกฎหมาย ◆ จัดทำข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนานโยบายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

บทที่ ๒

สถานการณ์ปัญหา และข้อเสนอบางประการ

๒.๑ สภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการเชื่อมโยงในการบังคับใช้กฎหมาย

จากข้อมูลจนถึงปัจจุบันพบว่า พื้นที่ป่าประเทศไทยน่าจะเหลืออยู่ ๑๗๑,๕๘๖ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ ๓๓ ของพื้นที่ที่ดินประเทศไทย เมื่อเทียบกับเนื้อที่ป่าเมื่อ ๕๐ ปีที่ผ่านมาจะมีเนื้อปาลดลงไปถึงร้อยละ ๕๐¹ (ศศิน เฉลิมลาภ, ๒๕๕๕) ควรอ้างอิงแหล่งทางการนะ เช่น สำนักงานสถิติ กรมป่าไม้



แผนที่แสดงป่าไม้ที่สืบทอดได้จากกองค้นคว้า กรมป่าไม้เมื่อ ปี 2506 เปรียบเทียบกับแผนที่พื้นที่ป่าไม้ปัจจุบัน
สถานการณ์เนื้อที่ป่าไม้ในแต่ละภาค

ภาพรวมของปัญหาป่าไม้และสัตว์ป่า ที่ได้จากพื้นที่ทั้งปัญหาจากภาครัฐ (ราชการ Top-Down) ปัญหาที่เกิดขึ้นกับภาคประชาชน (Bottom-Up) ปรากฏผลออกมามีดังต่อไปนี้

♦ ปัญหาจากภาครัฐ (ราชการ Top-Down) อาทิ

¹ ศศิน เฉลิมลาภ. เลขาธิการมูลนิธิสืบนาคะเสถียร รายงานสถานการณ์ป่าไม้ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕. "รำลึก ๒๒ ปี สืบ นาคะเสถียร" ๑๖ กันยายน ๒๕๕๕ หอดูดาวหอดูดาวสุทธานธรณ์ อินทปญญ

๑) ปัญหาข้อกฎหมายหลักในการแก้ไขปัญหาคือไม่ตอบสนองต่อความเป็นจริงในพื้นที่ เช่น การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ถูกต้องเหมาะสมและไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน รวมถึงพื้นที่อื่นๆ ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม่ส่งผลกระทบ เช่น ที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ราชพัสดุ สวนป่า เป็นต้น การกำหนดเขตป่าไม้ที่ขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ทับซ้อน ไม่สามารถจัดการบริหารพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้

การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น พบว่า ดำเนินการโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดแนวเขตพื้นที่ได้ แต่ในการออกกฎหมายลำดับรองนี้ขาดความชัดเจน เพราะมิได้มีการสำรวจตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ เนื่องจากการประกาศพื้นที่ป่าเกิดจากการนั่งกำหนดพื้นที่จากส่วนกลางโดยไม่ได้มีการลงเดินสำรวจพื้นที่ป่าจริง หรือพื้นที่ที่จะประกาศเขตป่านั้นมีการทำกินหรือใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ นำไปสู่การจับกุม การฟ้องร้องชาวบ้านว่าบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ มีแต่ พรบ.ป่าสงวนฯ ที่มีการกำหนดให้มีการสำรวจพื้นที่ โดยให้คนที่อ้างว่ามีสิทธิในพื้นที่มาก่อนแจ้งกับอำเภอภายในเวลาที่กำหนด ไม่เช่นนั้นหมดสิทธิ์ ขณะที่พรบ.อุทยานฯ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ไม่มีการกล่าวถึงขั้นตอนการสำรวจพื้นที่แต่อย่างใด

๒) การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ไม่มีความชัดเจน กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ไม่สามารถระงับการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้ หลักฐานการลดลงของพื้นที่ป่าของกรมป่าไม้ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าเหลืออยู่เพียง ๙๙ ล้านไร่ เพราะการใช้มาตรการทางลง หรือการเข้มข้นเฉพาะการเพิ่มบทลงโทษที่มุ่งแต่การควบคุมการตัดไม้ ป้องกันผู้กระทำผิด หรือปราบปรามและมุ่งลงโทษผู้กระทำผิดมากเกินไป ประกอบกับการขาดการส่งเสริมการแก้ปัญหาของประชาชน โดยการให้ชุมชนมีสิทธิเป็นเจ้าของและจัดการร่วมกันในการใช้ทรัพยากรนั้นด้วย อันเป็นแนวทางของมาตรการเชิงบวกที่เอื้อให้การอนุรักษ์ป่าไม้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ หลายหน่วยงานเชื่อว่ากฎหมายที่มีอยู่ค่อนข้างพอแต่ปัญหาก็มาจากความผิดพลาดของบุคคล (Human Error) เสียมากกว่า มีหลายกรณีที่เจ้าพนักงานไม่กล้าทำงานหรือใช้ดุลยพินิจเพราะกลัวความผิดพลาดหรือถูกฟ้องร้องหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กรณีศึกษาปัญหาทางกฎหมายสัตว์ป่า พบข้อสรุปที่น่าสนใจดังนี้

ที่	สภาพปัญหา	คำอธิบาย
๑	การมีอยู่ของกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทั้งโดยตรง และกฎหมายอื่นๆ แต่ยังไม่พบปัญหาในบางระดับ	การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาพบว่า สาเหตุเกิดจาก บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ทศนคติของบุคคลในสังคม เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศ ปัญหาความยากจน ฯลฯ
๒	กฎหมายหลักที่ให้ผู้ปฏิบัติต้องนำมาใช้ยังมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ในทางอาญา	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณี มาตรา ๓๗ ที่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ประกอบกับพนักงานเจ้าหน้าที่หากจะใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่เขตรักษาพันธุ์ก็ไม่กล้าที่จะปฏิบัติ หรือ กรณีที่พบสิ่งปลูกสร้างในเขตสงวนในทางกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รื้อถอนหรือดำเนินการใดๆ ได้ อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปแล้วอาจถูกฟ้องกลับฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือถูกกล่าวหาว่าทำให้เสียทรัพย์หรือลักทรัพย์ได้
๓	การบังคับในทางกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย	ในบางครั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำโดยเคร่งครัด หรือมิได้ใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่ จึงทำให้ไม่สามารถยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยรวดเร็ว
๔	กฎหมายใน พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ไม่ได้บัญญัติการคิดค่าเสียหายในทางแพ่ง	พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๗ ที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรให้แก่รัฐ

ที่	สภาพปัญหา	คำอธิบาย
๕	การไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการตีความเพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาหรือบังคับใช้ในพื้นที่ทับซ้อน	หลายพื้นที่ในการประกาศทับซ้อนกันระหว่างเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ากับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นการนำมาตรการทางกฎหมายของ พ.ร.บ. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามาใช้จึงนับว่าเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการตีความ
๖	การบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับการตีความ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกฎหมาย	การตีความของศาล เป็นมาตรการสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย และมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในทางเดียวกัน ทั้งนี้ การนำวิธีการทางแพ่งมาใช้บังคับควบคุมกับวิธีทางอาญา เป็นวิธีทางที่จะทำให้พนักงานบังคับใช้อำนาจและเอาโทษกับผู้กระทำผิดได้นอกจากการบังคับทางปกครองหรือทางอาญาที่กำหนดอำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่รัฐ

ที่	สภาพปัญหา	คำอธิบาย
๗	กฎหมายหลักที่ให้ผูปฏิบัติต้องนำมาใช้ยังมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ในทางอาญา	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณี มาตรา ๓๗ ที่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดที่เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ประกอบกับพนักงานเจ้าหน้าที่หากจะใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออก

		จากพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่กล้าที่จะปฏิบัติ หรือ กรรที่พบสิ่งปลูกสร้างในเขตสงวนในทางกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รื้อถอนหรือดำเนินการใดๆได้ อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปแล้วอาจถูกฟ้องกลับฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือถูกกล่าวหาว่าทำให้เสียทรัพย์หรือลักทรัพย์ได้
๘	ความลักลั่นของช่วงเวลาในการประกาศใช้กฎหมาย	กรณี พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยในมาตรา ๑๖ ให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในข้อ ๒๔ คือ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจาก พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ก่อนจึงไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจของท้องถิ่นไว้ จะมีแต่เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองแห่งชาติที่เป็นบุคคลภายนอกเป็นคณะกรรมการ เรียกว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งจากผู้แทนของสมาคมหรือมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะเห็นว่าประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นไม่ได้มีชื่อเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วม รับรู้ หรือมีข้อเสนอแนะการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าในเขตอนุรักษ์ได้

๓) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรแก้ปัญหาภาครัฐในพื้นที่ไม่เพียงพอต่อความเข้มของปัญหาในพื้นที่ ข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและทรัพยากร เช่น เรื่องงบประมาณ ปริมาณทรัพยากรบุคคล ต่องาน การแทรกแซงจากภาคการเมือง แต่พอมีปัญหาก็ผลักให้ข้าราชการประจำรับผลไป ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมการระดับชาติไม่ได้ผลมากนัก เพราะหน่วยงานในระดับพื้นที่ต้องรับมาดำเนินการ

ในพรบ.ป่าสงวนฯ และพรบ.อุทยานฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ เช่น ก.เกษตร ก.มหาดไทย มีผู้ทรงคุณวุฒิบ้างแต่ไม่กำหนดคุณสมบัติความยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่ป่า หรือประชาสังคมที่มีบทบาทปกป้องป่า ที่สำคัญไม่มีการกำหนดกรอบเวลาทำงาน ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกรมฯ จึงแทบไม่มีการประชุม และไม่มีบทบาททางนโยบาย

การมีอยู่ของกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทั้งโดยตรง และกฎหมายอื่นๆ แต่ยังพบปัญหาในบางระดับ การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาพบว่า สาเหตุเกิดจาก บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ทศนคติของบุคคลในสังคมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศ ปัญหา ความยากจน ฯลฯ

๔) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐที่ทำได้ยากแม้มีกฎหมายเปิดช่องทางให้สิทธิประชาชน แล้วก็ตาม ปัญหาที่มักเกิดขึ้นกับการเก็บพยานหลักฐานเรื่องสิ่งแวดล้อมก็คือ “ความจริงที่เข้าไม่ถึง” กล่าวคือ ข้อมูลหลักฐานมักถูกเก็บงำ ปิดเบื่อน และเราไม่ได้เห็นข้อมูลหลักฐานที่แท้จริง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

นอกจากนี้ ยังพบว่าสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการต่างๆ นั้นมี ข้อจำกัด เช่นการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการยังไม่ได้กำหนดรวมถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงรองรับ การใช้สิทธิของประชาชนในการเรียกร้องให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างมีระบบ กระบวนการ

อีกทั้งความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสาร ยังเป็นปัญหาประการสำคัญ กล่าวคือ กระบวนการรับฟัง ปัญหาของประชาชนภายหลังการดำเนินโครงการแล้วยังไม่มี ทำให้ประชาชนใช้สิทธิผ่านช่องทางอื่นแทนเช่น การชุมนุมเรียกร้อง การปิดถนนประท้วง ซึ่งอาจเกิดผลกระทบด้านความรุนแรงตามมาภายหลัง

ตัวอย่างของปัญหาข้อมูลข่าวสาร เช่น การประกาศเขตป่าตามกฎหมาย ใช้วิธีปิดประกาศที่หน่วยราชการอำเภอ จังหวัด ต่อมาใช้การแจ้งให้ อบต.กำนันรับทราบ แต่ไม่มีกระบวนการให้ข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ให้ทั่วถึง จึงเป็นเหตุให้มีการประกาศเขตป่าทับชุมชน

♦ ปัญหาที่เกิดกับภาคประชาชน (Bottom-Up) อาทิ

๑) **ชาวบ้านและประชาสังคมไม่รับรู้สิทธิ** ผู้นำชุมชน และผู้นำประชาสังคมในพื้นที่รับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนและชุมชนเป็นอย่างดี ชาวบ้านมีประสบการณ์ในการต่อสู้เรียกร้องสิทธิอันเนื่องมาจากปัญหามลพิษและการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนดี เนื่องจากได้คลุกคลีกับปัญหาเป็นเวลานาน

๒) **การเข้าถึงข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ยากและขาดองค์ความรู้** การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน มักถูกตอบโต้ด้วยข้อมูลทางเทคนิค วิชาการ ซึ่งชาวบ้านไม่อาจเข้าถึงได้เนื่องจากข้อมูลอยู่ที่อีกฝ่ายหนึ่ง และในบางกรณีก็เป็นเรื่องทางเทคโนโลยีที่เข้าใจยาก บางกรณีก็มีการบิดเบือนข้อมูลจากเอกชนและภาครัฐ

๓) **เกิดอุปสรรคทางกฎหมายในการพิสูจน์สิทธิเนื่องจากประชาชนต้องเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อกล่าวหา** อุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ การพิสูจน์ความถูกต้องกรณีพื้นที่ทับซ้อน ความล่าช้าของการเข้ามาตรวจสอบ ชาวบ้านต้องการเชื่อมการต่อสู้เข้าสู่ระบบศาลแต่ขาดความรู้ความเข้าใจ และเมื่อเรื่องถึงศาล ศาลจะพิจารณาแค่ว่าผิดกฎหมายป่าไม้หรือไม่ โดยไม่สนใจข้อโต้แย้งเรื่องการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ชุมชน หรือปัญหาการที่รัฐไม่แจ้งข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

๔) **อุปสรรคในการใช้สิทธิหรือเรียกร้องสิทธิของประชาชน** อุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อเรียกร้องสิทธิ หรือการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อชุมชน เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งจากมาตรการของภาครัฐ และการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรเพื่อมาชนกับฝ่ายชาวบ้านที่คัดค้านนโยบายการขยายอุตสาหกรรม เนื่องจากการสร้างระบบประชาสัมพันธ์และอุปถัมภ์ในหลากหลายรูปแบบ โดยมีข้อสังเกตว่าชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือรอดจากการอุปถัมภ์ของอุตสาหกรรมจะตื่นตัวในการต่อสู้มากกว่า

๕) **การใช้นโยบายแห่งชาติเพื่อสร้างความชอบธรรมในการลดอนสิทธิของประชาชน** ชาวบ้านยังมีข้อกังวลและข้อสงสัยอีกหลายประการ อาทิ ชาวบ้านจะต้องเสียโอกาส และเสียสละเพื่อยุติ

พัฒนาแห่งชาติอีกมากเท่าไร จะมีการเยียวยาโดยใช้ชดเชยจริงหรือไม่ หากมีการนำปัญหาเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายแล้วฝ่ายแพ้งำลังใจของชาวบ้านจะหายไปเลยหรือไม่ ศาลและกระบวนการยุติธรรมยังไม่พร้อมสำหรับกรณีปัญหาเช่นนี้ การต่อสู้ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการไม่ได้มีเป้าหมายที่เรื่องสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการทรัพยากร แต่เป็นการแย่งชิงประชาชนเสียมากกว่า

๒.๒ แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

๑) การปรับโครงสร้างองค์กรในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม การจัดโครงสร้างขององค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ของประชาชนซึ่งตกเป็นคนขายขอบของการพัฒนาอยู่เสมอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในพื้นที่มากกว่าการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับชาติ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ เรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อช่วยตรวจสอบและวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มีการจัดคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดเพื่อช่วยสอดส่องดูแลปัญหาในระดับพื้นที่เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจขององค์กรในส่วนกลาง

๒) การบูรณาการอำนาจหน้าที่องค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ทำงานได้เบ็ดเสร็จ กฎหมายที่ใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีหลายฉบับ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องบูรณาการโครงสร้างอำนาจรัฐให้เป็นหนึ่งเดียว (one-stop service) ในการแก้ไขปัญหาแต่ละประเด็นเพื่อลดขั้นตอนการตัดสินใจหรือเดินเรื่อง เพื่อให้มีการแก้ปัญหาและเยียวยาสิทธิให้กับประชาชนได้สะดวก รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่นการสร้างเอกภาพในการกำหนดอัตราการปล่อยมลพิษในพื้นที่หนึ่งๆ โดยนำเรื่องมาตรฐานการปล่อยมลพิษรวม (Carrying) มาใช้ อาจต้องคำนึงถึงการบูรณาการศาลสิ่งแวดล้อม หรือองค์กรระงับข้อพิพาทในพื้นที่ด้วย

๓) การส่งเสริมประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนอีกวิธีเป็นการอาศัยวิธีพิจารณาคดีของ ศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองใช้ ระบบไต่สวน ดังนั้นศาลจึงมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาคดีสูง และสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการ แสวงหาพยานหลักฐานได้ ดังนั้นเราอาจใช้ประโยชน์จากบทบาทของศาลในระบบนี้ให้เป็นคุณต่อการเข้าถึง ข้อมูลพยาน หลักฐานที่อยู่ในการครอบงำของรัฐ

๔) การส่งเสริมประชาชนให้เข้าถึงพยานหลักฐานที่อยู่ในครอบครองของเอกชน การเก็บ หลักฐานอย่างต่อเนื่องและชัดเจนเพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐาน ซึ่งการเก็บพยานหลักฐานเพื่อเรียกร้องสิทธิ

๕) การปรับระบบการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลเพื่อการพิสูจน์ความผิดและความเสียหาย การ พิสูจน์ความผิดและความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยรับเอาแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่มาใช้ อาทิ การรับเอาแนวคิดเรื่องความเสียหายของผู้ได้รับสารพาหะแต่อาการยังไม่ปรากฏมาปรับใช้ พัฒนาการกำหนด ความเสียหายในเชิงลงโทษให้เข้าสู่ระบบกฎหมายของไทย ควรมีการสร้างบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นการ สร้างเครือข่ายในการทำงาน การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มี กระบวนการหรือองค์กรระงับข้อพิพาทในพื้นที่ การนำระบบกองทุนสิ่งแวดล้อมเข้ามาสนับสนุนการเรียกร้อง สิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

๖) การนำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ (Class Action) การนำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้กับข้อ พิพาททางสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องยอมรับ “หลักการดำเนินคดีโดยผู้แทนคดี” เสียก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้ แต่งตั้งผู้ขึ้นขึ้นมามีดำเนินคดีแทนตัวผู้เสียหายได้ เมื่อนั้นจึงจะสามารถแต่งตั้งบุคคลขึ้นขึ้นเป็นคู่ความผู้ ดำเนินคดีแทนกลุ่มได้ ซึ่งมีแนวโน้มว่าอาจต้องอาศัยบุคคลภายนอกผู้มีประสบการณ์หรือมีความเข้มแข็งเข้า มาช่วยในลักษณะของ การฟ้องคดีของพลเมืองผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อม (Citizen Suit)

๗) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การนำเครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์มาช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดต่างๆ ที่ควรนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนากฎหมาย สิ่งแวดล้อมได้แก่ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต (Administrative Fees) ค่าธรรมเนียมการใช้ (User Fees, User Charges) ค่าปรับ ค่าภาษีมลพิษ (Pollution Tax, Pollution Fees) ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Pollution Permits) ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Surcharge) อัตราภาษีที่แตกต่าง (Tax Differentiation) ระบบ

มัดจำคืนเงิน (deposit-refund system) การวางเงินประกันความเสียหาย (Performance Bond) การให้เงินอุดหนุน (Subsidy) เป็นต้น

๔) การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็นในทุกระดับ และตรวจสอบการทำตามแผน อันจะเป็นประโยชน์กับโครงการหลายประการ อาทิ เกิดทางเลือกใหม่และพิจารณาอย่างรอบคอบ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างฉันทามติทางการเมืองร่วมกันและเกิดความชอบธรรม ลดความขัดแย้งเมื่อถึงขั้นตอนปฏิบัติ

๕) มาตรการคุ้มครองเยียวยาในพื้นที่ประสบปัญหา การกำหนดให้มีแผนนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานและมีการจ่ายค่าชดเชยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ หากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมบ่งชี้ว่าโครงการจะสร้างผลกระทบแก่ประชาชนอย่างรุนแรงกว้างขวางจนต้องมีการอพยพถิ่นที่อยู่ของประชากร หรือมีการเวนคืนและการจ่ายค่าเสียหาย ก็จำเป็นต้องทำรายละเอียดให้เหมาะสมกับผลกระทบจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงกำหนดแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่และกำหนดค่าชดเชย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสี่ยงพิเศษ

๑๐) การจัดระบบระงับข้อพิพาทในพื้นที่พิเศษ การจัดตั้งระบบระงับข้อพิพาทในพื้นที่โดยยึดหลักการ ๓ ประการ คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนผู้เสียหายทั้งหลายสามารถเข้าร่วมดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ การเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อมริเริ่มนำคดีเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทได้ การใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนที่ทำให้มีการเข้าถึงพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายขององค์กรระงับข้อพิพาท

๑๑) การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การนำเอากระบวนการริเริ่มคดีโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมฟ้องแทนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (Citizen Suit) มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีได้มีผลเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรงสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ ก็จะช่วยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและประชาสังคมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อน

๑๒) การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน การเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนเข้าถึง การสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ง่ายขึ้นมีอุปสรรคน้อยลงการช่วยเหลือในด้านความรู้และคำปรึกษา ด้านกฎหมาย โดยรูปแบบที่เป็นไปได้ คือ การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย (ไม่จำกัดเฉพาะกฎหมาย สิ่งแวดล้อมแต่ครอบคลุมถึงปัญหาอื่นๆด้วย) ในพื้นที่

๑๓) องค์กรของรัฐไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะต้องมีความเห็น ร่วมกันว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรนั้นเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ การดำเนินการใน เรื่องเหล่านี้ต้องมีลักษณะพิเศษ ฝ่ายบริหารจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้นในการดำเนินการว่าจะมี ทิศทางอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติ บัญญัติจะต้องตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมที่มากขึ้น

๑๔) โครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายกำหนด กระบวนการที่เข้มข้นมากกว่าโครงการทั่วไป รวมถึงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ต้องสร้างความมั่นใจให้กับ เจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและต้องให้ความคุ้มครองกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่ ผิดพลาด

๑๕) โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งก่อน การอนุญาตให้ดำเนินโครงการและภายหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้ว กระบวนการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาอนุมัติอนุญาตจะต้องมีการให้ข้อมูลของโครงการอย่างรอบด้าน และเปิด โอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการคัดค้านโครงการ เช่น การแสดงความคิดเห็นในเวทีแสดง ความ คิดเห็น การแสดงความคิดเห็นผ่านทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้เจ้าของโครงการได้ชี้แจงข้อมูล เหล่านั้นด้วยตามหลักการฟังความสองฝ่าย (Audi alteram partem) หลังจากการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ภาครัฐต้องจัดทำรายงานความคิดเห็นของประชาชนทั้งข้อสรุป ข้อโต้แย้งต่างๆและเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับ ทราบรวมทั้งต้องสร้างหลักประกันว่ารายงานความคิดเห็นของประชาชนจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณา ของเจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณาออกคำสั่งอนุมัติอนุญาตว่าได้อาศัยรายงานแสดงความคิดเห็นประกอบการ พิจารณาอนุมัติอนุญาตและถ้าเจ้าหน้าที่จะอนุมัติอนุญาตก็ต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ในการหักล้างกับรายงาน ความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าวและต้องแสดงรายงานการพิจารณาอนุญาตอนุมัติ

ให้กับประชาชนได้รับทราบว่าเจ้าหน้าที่มีเหตุผลเช่นใด (Duty to give reason) หลังจากที่ได้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งอนุญาตอนุมัติให้ดำเนินโครงการไปแล้ว จะต้องมีการติดตามผลการดำเนินการของผู้ประกอบการว่าการดำเนินโครงการได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหรือไม่ มาตรการตรวจสอบโครงการหรือโรงงานจะต้องมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบโครงการทุกโครงการเมื่อดำเนินการมาได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งนอกเหนือไปจากมาตรการเป็นเรื่องๆ การดำเนินการตรวจสอบภายหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้วจะต้องตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบซึ่งต้องประกอบจากภาคประชาชน ภาครัฐและภาคผู้ประกอบการร่วมกันทั้งสามฝ่ายเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

๑๖) การจัดการความขัดแย้งระหว่างข้อมูลข่าวสารของทางราชการและผู้ประกอบการกับประชาชน จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด การจะนำไปสู่การคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องมีการเพิ่มเติมและแก้ไขกฎหมายหลายๆฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่พบจากการลงพื้นที่ศึกษา เช่น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การเพิ่มเติมหลักการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อแก้ไขข้อพิพาทต่างๆที่เกิดขึ้น

๑๗) ปรับมาตรการตามกฎหมายไทยโดยอิงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอย่างได้สัดส่วนกับความเสียหาย การกำหนดมาตรฐานในแต่ละเรื่องให้เป็นมาตรฐานเดียวกันจึงควรมีการประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานให้มีประสิทธิภาพโดยการมีบทลงโทษในกรณีของการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน

๑๘) ปรับมาตรการตามกฎหมายไทยโดยอิงหลักการป้องกันความเสียหายล่วงหน้าไว้ในกระบวนการตัดสินใจทุกระดับ

นอกจากนี้ ข้อเสนอทางนโยบาย ที่มีการกล่าวถึง ได้แก่

♦ มาตรการเพิ่มเติมทางด้านกฎหมายจากที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ (มาตรการทางกฎหมายที่ผ่านมา ทางราชการมีกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้หลายฉบับ) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมและความถูกต้องของชุมชนกับการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเหมาะสมและปรับปรุง

กฎหมายป่าไม้วัดด้วย คำ นิยาม “ป่า” ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทำให้ลดข้อขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้วาระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้มากขึ้น

- ◆ นโยบายของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ใหม่ในเขตป่าไม่มีการดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นเอกภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันรักษาป่าไม้ที่เหลืออยู่เอาไว้ให้ได้

- ◆ นโยบายด้านสิทธิในที่ดิน การป้องกันรักษาป่าไม้ และการให้สิทธิในที่ดินต้องเป็นนโยบายที่ต่อเนื่องกัน และมีการบูรณาการ โดยหัวใจหลักของนโยบาย คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่ การให้เอกสารสิทธิที่มั่นคงก็คือ การรักษาป่าประเภทหนึ่ง เพื่อมิให้มีการบุกรุกเคลื่อนย้ายต่อไปอีก แต่ในเชิงนโยบายแล้วรัฐต้องวางหลักเกณฑ์การให้สิทธิอย่างรอบคอบรอบด้าน เพื่อสามารถดูแลรักษาป่าได้อย่างจริงจัง

- ◆ นโยบายด้านการบริหารจัดการและการปรับปรุงองค์กรดำเนินการปรับปรุงองค์กรนั้น สมควรทำร่วมกับการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเพิ่มงบประมาณ อัตรากำลังและเครื่องมือในการป้องกันดูแลรักษาป่าไม้ไปพร้อมกัน เพื่อให้นโยบายขององค์กรเป็นเอกภาพร่วมกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลรักษาป่าด้วย

บทที่ ๓

แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

๓.๑ แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้

หน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในปัจจุบันคือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิมและฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธการส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกรักหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๐๓ ก ลงวันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕)

๑) แนวคิดเกี่ยวกับป่าไม้

รัฐบาลไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพหลายฉบับ ในปัจจุบัน มีกฎหมายป่าไม้และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ๘ ฉบับ คือ

๑) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องการทำไม้ การเก็บหาผลผลิตของป่าที่ไม่ใช่ไม้ การนำไม้เคลื่อนที่ ของป่าและไม้ รวมถึงการแผ้วถางป่า โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นประมวลกฎหมายด้านป่าไม้ฉบับแรก

๒) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป โดยประกาศพื้นที่ป่าหรือป่าสงวนแห่งชาติเป็นอุทยานแห่งชาติ

๓) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นกฎหมายในการประกาศป่าสงวนแห่งชาติ การควบคุมและการบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

๔) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และถิ่นอาศัยของสัตว์ป่า

๕) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่า ทำให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การยกเว้นค่าภาคหลวง

๖) พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อควบคุมการมีเลื่อยยนต์ไว้ในครอบครองและการนำเข้ามาในประเทศ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกการตัดไม้ทำลายป่า ตามนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ไม่นับอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพที่ต้องใช้เลื่อยโซ่ยนต์โดยสุจริต

๗) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คุ้มครองชนิดพันธุ์พืชประจำถิ่น

๘) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ควบคุมการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของพันธุ์พืช

นอกจากกฎหมายเหล่านี้ ก็ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น

๑) วันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ วันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๙ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ วันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๒ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๔ และวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการจำแนกชั้นลุ่มน้ำและเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละชั้นลุ่มน้ำครอบคลุม ๒๕ ลุ่มน้ำหลักในประเทศ วัตถุประสงค์หลักของการจำแนกชั้นลุ่มน้ำ คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินและลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยไม่อนุญาตให้มีการตั้งถิ่นฐานในลุ่มน้ำชั้น ๑A และ ๑B

๒) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ใช้ประโยชน์ป่า “เสื่อมโทรม” ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และวันที่ ๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๐ แก้ไขเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ นิยามว่า ป่าเสื่อมโทรม เป็นป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรมซึ่งไม่สามารถฟื้นฟูสภาพได้ตามธรรมชาติ มีต้นไม้ขนาดเส้นรอบวง > ๕๐-๑๐๐ ซม. ที่ระดับความสูงเพียงก้นอกน้อยกว่า ๕๐ ต้นต่อเฮกแตร์ หรือ ขนาดเส้นรอบวง > ๑๐๐ ซม. ที่ระดับความสูงเพียงก้นอกน้อยกว่า ๑๓ ต้นต่อเฮกแตร์ ยกเว้นในลุ่มน้ำชั้น ๑a, ๑b และ ๒ ซึ่งไม่ให้มีการจำแนกเป็นป่าเสื่อมโทรม

๓) มติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่องการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม โดย

แบ่งออกเป็น ๓ เขต คือ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และ เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A)

๔) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้เวลา ๒ ปี ให้แล้วเสร็จ โดยกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาไว้ดังนี้

a) ไม่มีการออกเอกสารสิทธิสำหรับพื้นที่เกษตรกรรมในเขตพื้นที่อนุรักษ์

b) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับผิดชอบในการสำรวจและขึ้นทะเบียนผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ให้ชัดเจน ถึงวันที่อาศัยอยู่ ทั้งในระดับครัวเรือนและชุมชน ต้องไม่มีการขยายขอบเขตการครอบครองที่ดิน กรณีตรวจสอบพิสูจน์แล้วปรากฏว่าเป็นการอยู่อาศัยภายหลังการประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต้องดำเนินการดังนี้

- จัดสรรที่ดินให้ใหม่นอกเขตอนุรักษ์ โดยการชดเชยในเบื้องต้นเพื่อให้เกิดทางเลือกในการเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือน

- หากไม่สามารถจัดสรรพื้นที่ให้ใหม่ ห้ามไม่ให้มีการขยายพื้นที่ครอบครอง และหาแนวทางสนับสนุนการดำรงชีพที่มีอยู่

c) สำหรับเขตพื้นที่สูง หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง จะต้องให้ความสำคัญในการอนุรักษ์พื้นที่อย่างเข้มงวด และการดำเนินกิจกรรมใดๆ ต้องก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

๕) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ รับทราบถึงความเป็นไปได้ของการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบอื่นๆ ในพื้นที่ป่าสงวน วันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๘ อนุมัติแผนการจัดที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๗ เพิกถอนสถานภาพป่าจากที่ดินป่าสงวนที่ถูกครอบครองแล้ว วันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๔ จัดที่ดินป่าเสื่อมโทรมใหม่ระหว่างเขตการจัดการ และวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้หลักเกณฑ์เพื่อยอมรับชุมชนที่อาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑A

๖) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ริเริ่ม “แผนใหม่ของโครงการหมู่บ้านป่าไม้” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้การบุกรุกป่าลดลงโดยการจัดทำข้อปฏิบัติแบบร่วมมือกันจัดการเพื่อปกป้องคุ้มครอง อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยร่วมมือกับชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการ มตินี้ถือว่าเป็นด้านบวกในการรับทราบถึงความเป็นไปได้ของการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รับผิดชอบการดำเนินงานตามมตินี้

๒) องค์กรที่เกี่ยวข้อง

◆ องค์การภาครัฐ

เมื่อมีการสถาปนากรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๙ อันเป็นการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการป่าไม้จากผู้ครองนครมาสู่รัฐบาลกลาง จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงมีการแบ่งส่วนกรมป่าไม้ออกเป็น ๓ กรม คือ กรมป่าไม้ รับผิดชอบพื้นที่ป่าไม้นอกเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าสงวนแห่งชาติ) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช รับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รับผิดชอบทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมพื้นที่ป่าชายเลนของเขตป่าอนุรักษ์

◆ รัฐวิสาหกิจ

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นรัฐวิสาหกิจภาคป่าไม้ของประเทศไทย มีภารกิจในการดำเนินการด้านปลูกสร้างสวนป่า สวนป่าไม้สัก โรงเลื่อย รวมทั้งการพัฒนาหมู่บ้านป่าไม้

◆ องค์การพัฒนาเอกชน

ในประเทศไทยมีองค์การพัฒนาเอกชนมากมายหลายองค์การทั้งองค์กรไทยและต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับภาคป่าไม้ นอกเหนือจากองค์กรที่มีกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ

◆ สถาบันอุดมศึกษา

สถาบันระดับอุดมศึกษาในประเทศหลายสถาบันที่มีการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ในมิติต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญของแต่ละสถาบัน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งเดียวในประเทศไทยที่มีการจัดการศึกษาวิชาการป่าไม้เต็มรูปแบบ โดยมีโปรแกรมการศึกษาระดับปริญญาตรี โท เอกในสาขาป่าไม้และวิชาที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ หลักสูตรปริญญาตรี ๔ ปี มี ๓ โปรแกรมปริญญา คือ วนศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางไม้ เทคโนโลยีเยื่อและกระดาษ สาขาวนศาสตร์แบ่งเป็นหลายสาขาย่อย ได้แก่ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ วิศวกรรมป่าไม้ วนวัฒนวิทยา อนุรักษ์วิทยา วนศาสตร์ชุมชน และวิทยาศาสตร์ชีวภาพป่าไม้

◆ บริษัท และองค์การที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ภาคเอกชน

องค์การที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่มีป่าไม้เป็นฐานนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับสวนป่าและอุตสาหกรรมการใช้ไม้ เช่น เฟอร์นิเจอร์ โรงเลื่อย ไม้อัด การผลิตเยื่อและกระดาษ ผลิตภัณฑ์ไม้ยางพารา ธุรกิจไม้ และสวนป่าเชิงพาณิชย์ ผู้ประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสมาคมการค้า ซึ่งมีการขึ้นทะเบียนสมาชิกและมีสถิติเกี่ยวกับประเภทผลิตภัณฑ์ กำลังผลิต ปริมาณผลผลิต ตลอดจนการประเมินสถานภาพและปัญหาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนั้นๆ

๓) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้กฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อมสามารถจำแนกได้ตามวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติเป็น ๒ ลักษณะที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่าไม้ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่าไม้นั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้โดยตรง โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดลักษณะ ประเภท และการควบคุมการทำ “ไม้หวงห้าม” และการเก็บหา “ของป่าหวงห้าม” รวมทั้งการเก็บค่าภาคหลวง การแปรรูปไม้ การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ และการประทับตราไม้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มักก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนิยามความหมายของคำว่า “ป่า” โดยตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ กำหนดว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ให้ความสำคัญกับความเป็นป่าโดยอาศัยพื้นที่เป็นหลัก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของพันธุ์ไม้หรือพันธุ์สัตว์ป่า หรือองค์ประกอบอื่นๆ ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้าใจต่อผืนดินที่ว่างเปล่ารกร้างว่าสมควรนำมาใช้ประโยชน์ จากมุมมองที่แตกต่างกันเช่นนี้จึงเป็นที่มาสำคัญของสาเหตุความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและชุมชนท้องถิ่น

นอกจาก พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ยังเป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับแทนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ พ.ศ. ๒๔๙๖ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำหนดพื้นที่ป่าแห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การแผ้วถางป่า การทำไม้ การเก็บหาของป่า การยึดถือครอบครอง เป็นต้น โดยเมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ให้ความสำคัญกับพื้นที่ป่าไม้และทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้พื้นที่ทั้งในรูปของไม้ ไม้แปรรูป และของป่าชนิดต่างๆ ในขณะที่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่อยู่ในพื้นที่ป่าเช่นเดียวกัน แต่ยังครอบคลุมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ป่าโดยการ

ประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์และการควบคุมที่เข้มข้นมากขึ้น

นอกจากนี้ รัฐยังได้มีการตราพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐหรือเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตลอดจนการให้การรับรองสิทธิและประโยชน์ของผู้ปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับการยกเว้นค่าภาคหลวง และการไม่ต้องอยู่ในกฎเกณฑ์บางประการว่าด้วยการทำไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เป็นต้น ทั้งนี้หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่า รวมทั้งไม้ที่ได้จากการปลูกสร้าง กล่าวคือ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ทำสวนป่านำที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างสวนป่าไปขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าเพื่อให้สามารถตัดโค่นป่า แปรรูปไม้ ค่าไม้ หรือมีไม้ไว้ในครอบครองหรือนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนโดยตรงให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อตอบสนองป่าเศรษฐกิจตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยตรง

นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินการของกรมป่าไม้ตามพระราชบัญญัติเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จะเป็นไปตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติทั้งสอง องค์การรัฐสามารถกำหนดและประกาศพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สามารถดำเนินการให้เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพื้นที่ดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียด กล่าวคือ อุทยานแห่งชาติให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพธรรมชาติของป่า เพื่อการใช้ประโยชน์ในรูปการท่องเที่ยว การพักผ่อน ในขณะที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้ความสำคัญทรัพยากรสัตว์ป่าเพิ่มเติมขึ้นไปด้วย

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติบางฉบับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา ๔๓ และ ๔๔ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” และเปิดโอกาสให้มีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีพิเศษได้ ซึ่งอาจให้ความสำคัญกับการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ดียิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ถูกตราขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้พันธุ์พืชที่ดี ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และควบคุมการค้าพันธุ์พืชตลอดจนคุ้มครองเกษตรกรจากการ จำหน่ายพันธุ์พืชเสื่อมคุณภาพหรือพันธุ์พืชปลอม โดยกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับรองพันธุ์พืชเพื่อเป็น การส่งเสริมให้มีการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศรวมถึงการ อนุรักษ์ทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย

จากพัฒนาการของการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาเป็น ลำดับ โดยเฉพาะนับแต่ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้นมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา และข้อบกพร่องของกฎหมายในประเด็นสำคัญๆ หลายประการ ดังนี้

พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มุ่งการควบคุมการทำไม้ การเก็บหาของป่า และโรงงานแปรรูปไม้ ซึ่งใน ขณะนั้นรัฐบาลมุ่งแต่การหารายได้เข้ารัฐ มองว่าป่าไม้ คือ ป่าเศรษฐกิจ จึงอนุญาตให้นำไม้ออกจากป่า ทั้งการ อนุญาตสัมปทาน การผูกขาดการค้าไม้ รวมถึงการอนุญาตให้ราษฎรใช้สอย โดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญ ของป่าไม้ประการอื่นๆ เช่น การเป็นแหล่งอนุรักษ์ การเป็นป่าต้นน้ำ ฯลฯ นอกจากนี้ การขยายตัวของระบบ เกษตรกรรมเชิงเดี่ยวส่งผลต่อการขยายตัวของความต้องการที่ดินทำกิน โดยที่ดินที่เหมาะสมแก่การปลูกพืชก็ มักจะเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติเนื่องจากอุดมไปด้วยปุ๋ยจากธรรมชาติ ประกอบกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน คือ ถนนเพื่อการเดินทางคมนาคมขนส่ง การสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน ส่งผลต่อการ ลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

ทิศทางการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างเข้มข้นซึ่งสวนทางกับทิศทางการอนุรักษ์ เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลการ ปลูกป่าทดแทนเพื่อชดเชยการส่งออกไม้ พบตัวเลขการดำเนินการเพียงเล็กน้อย เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ มีการปลูก ป่าจำนวน ๔๕๙,๓๗๙ ไร่ พ.ศ. ๒๕๒๑ จำนวน ๔๘๘,๕๒๔ ไร่ พ.ศ. ๒๕๒๒ จำนวน ๓๙๖,๗๒๒ ไร่ ในขณะที่ พบว่าพื้นที่ป่าถูกทำลายลงถึงปีละ ๓ ล้านไร่เศษ นอกจากนี้กับความจริงที่ว่า การปลูกป่ามิได้ให้ผลในทันตา การรักษาป่าไม้อย่างจริงจังจึงไม่ได้เกิดขึ้นเลยในสมัยดังกล่าว

อีกทั้งจะเห็นได้ว่า การตราประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ นับเป็นการแก้ปัญหาที่ ปลายเหตุด้วยการสั่งห้ามการแปรรูปไม้ การค้า หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้าม การเคลื่อนที่ การ ส่งพัสดุไปอนุญาต และที่ขาดเสียไม่ได้ คือ การเพิ่มบทลงโทษ ซึ่งจะเห็นได้ว่าล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ไม่

หรือของป่าได้ถูกนำออกจากป่าไปแล้วทั้งสิ้น แต่ไม่ได้เป็นการเพิ่มมาตรการในการรักษาสภาพป่าให้คงอยู่ หรือเพิ่มกำลังการตรวจตรารักษาป่าโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังเห็นได้จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ขึ้นใช้ ก็เช่นเดียวกันที่ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการบุกรุกและทำลายป่าไม่ไปเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่าที่บังคับใช้อยู่ไม่มีความรัดกุมเหมาะสม ต้องใช้เวลาในการดำเนินการเป็นเวลานานกว่าจะประกาศเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง อันเป็นเหตุให้คนบางกลุ่มถือโอกาสทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น ป่าไม้ยังคงถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่องแม้มีการตรากฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆออกมาใช้ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ถึงปีละ ๓.๕ ล้านไร่ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

๓.๒ แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยสัตว์ป่า

๑) แนวคิดเกี่ยวกับสัตว์ป่า

สัตว์ป่ามีความสำคัญในการสร้างความสมดุลในระบบนิเวศ และประโยชน์อื่นๆทั้งการใช้เป็นแรงงาน เป็นอาหาร หรือยารักษาโรค ตลอดจนการให้ความรู้และสร้างสุนทรียภาพแก่นมนุษย์ ด้วยประโยชน์นานัปการจึงสมควรได้รับความคุ้มครองและรักษาไม่ให้สูญพันธุ์ไป

กฎหมายเป็นกลไกหนึ่งในการวางหลักเกณฑ์เพื่อสร้างความสมดุลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าและการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่า ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าใช้เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๓ จากนั้นก็มีการออกกฎกระทรวงและข้อบังคับต่าง ๆ เรื่อยมา จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับใหม่ซึ่งมีการแก้ไขกฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับการมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในอนุสัญญาการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES) ที่ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกในปี พ.ศ. ๒๕๒๖

๒) ความสำคัญของสัตว์ป่าที่ปรากฏในกฎหมาย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน การคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าปรากฏในกฎหมาย ต่างๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนการคุ้มครองและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยทั่วไป ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในด้านการคุ้มครองและรักษาพันธุ์ สัตว์ป่าโดยเฉพาะมีกฎหมายสำคัญที่มีบทบาทในการคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยตรง คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในทางอ้อม เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายอุทยาน แห่งชาติ มีรายละเอียดดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันสิทธิพื้นฐาน สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นกรอบแนวคิดในการออกกฎหมายหรือการบริหารจัดการของรัฐต่อไป ในด้าน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติ สำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้

- **สิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคลและชุมชน** ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเฉพาะส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน และหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

- **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** โดยเฉพาะส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

- **บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ตาม มาตรา ๒๙๐

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันได้มีการวางหลักการเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและชุมชน ตลอดจนแนวนโยบายของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการมีบทบาทในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมใน การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางใน การใช้สิทธิ การทำหน้าที่ และการดำเนินงานของรัฐและประชาชนร่วมกัน

๒. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายกลางที่มีบทบาทในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภาพรวม มาตรการที่สำคัญ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการประกาศเขตควบคุมมลพิษ

สำหรับด้านการคุ้มครองและการรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) กำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายสาขา ซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ไว้ในข้อ ๙.๑ โดยเน้นการให้ภาคประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

๓. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ตราขึ้นเพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับเดิม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อการเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป มาตรการสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ คือ มีการกำหนดประเภทของสัตว์ป่าไว้เป็นสัตว์ป่าสงวน เช่น แรด กระซู่ กูปรีหรือโคไพร ความป่า ฯลฯ และสัตว์ป่าคุ้มครอง เช่น กระต๊อ กวาง เก้ง ชะมด ชะนี ช้าง ฯลฯ ซึ่งจะมีมาตรการคุ้มครองสัตว์ป่าประเภทต่างๆ เช่น การห้ามล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้าสัตว์ป่า การนำเข้า ส่งออก นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่า และด่านตรวจสัตว์ป่า ตลอดจนการกำหนดบริเวณและสถานที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

การแบ่งประเภทของสัตว์ป่าในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้จนกระทั่งปัจจุบันได้ให้คำจำกัดความของสัตว์ป่าไว้ว่า สัตว์ป่า หมายถึง สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือในน้ำ รวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิด ยกเว้น สัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แบ่งสัตว์ป่าออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. สัตว์ป่าสงวน หมายถึง สัตว์ป่าที่หายาก ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและตามที่จะกำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ปัจจุบันกำหนดไว้ ๑๕ ชนิด ได้แก่

๑. นกเจ้าฟ้าหญิงสิรินธร (*Pseudochelidon sirintarae*)
๒. แรด (*Rhinoceros sondaicus*)
๓. กระซู่ (*Didermocerus sumatraensis*)
๔. กูปรี หรือโคไพร (*Bos sauveli*)
๕. ควายป่า (*Bubalus bubalis*)
๖. ละอง หรือละมั่ง (*Cervus eldi*)
๗. สมัน หรือเนื้อสมัน (*Cervus schomburgki*)
๘. เลียงผา หรือเยื้อง หรือ กูรา หรือโครำ (*Capricornis sumatraensis*)
๙. กวางผา (*Naemorhedus grisens*)
๑๐. นกแต้วแล้วท้องดำ (*Pitta gurneyi*)
๑๑. นกกระเรียน (*Grus antigone*)
๑๒. แมวลายหินอ่อน (*Pardofelis marmorata*)
๑๓. สมเสร็จ (*Tapirus indicus*)
๑๔. เก้งหม้อ (*Muntiacus feai*)
๑๕. พะยูน หรือหมูน้ำ (*Dugong dugon*)

๒. สัตว์ป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ สัตว์ป่าคุ้มครองไม่ได้แบ่งออกเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ เหมือนกับที่ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้นก็หมายความว่า สัตว์ป่าที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือค้าสัตว์ป่าเหล่านั้นก่อนการได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๗๕ ก ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวนชนิดสัตว์ป่าที่ประกาศให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองมีดังนี้

บัญชีรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครองใหม่นี้ แบ่งออกเป็น ๖ พวก คือ

๑. สัตว์ป่าจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม มีจำนวน ๒๐๑ ชนิด

๒. สัตว์ป่าจำพวกนก มีจำนวน ๙๕๒ ชนิด

๓. สัตว์ป่าจำพวกเลื้อยคลาน มีจำนวน ๙๑ ชนิด

๔. สัตว์ป่าจำพวกสะเทินน้ำสะเทินบก มีจำนวน ๑๒ ชนิด

๕. สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง : แมลง มีจำนวน ๒๐ ชนิด

๖. สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังอื่น ๆ มีจำนวน ๑๒ ลำดับ

ทั้งสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง ห้ามมิให้ผู้ใดล่าหรือพยายามล่า หรือมีไว้ในครอบครอง (ซึ่งรวมถึงซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง) หรือค้า หรือนำเข้า-ส่งออก เว้นแต่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้รับการยกเว้นตามระเบียบของทางราชการ เช่น เพื่อการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการ สัตว์ป่าบางชนิดที่ได้จากการเพาะพันธุ์หรือกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ฯลฯ

นอกจากนี้ กฎหมายอื่น ๆ ที่มีส่วนช่วยในการคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยอ้อม เช่น กฎหมายที่มีบทบาทในการคุ้มครองและรักษาพันธุ์ป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

๓) กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่า

นอกจากนี้ มีกฎกระทรวงและประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าต่าง ๆ ดังนี้

กฎกระทรวงฉบับที่ ๑ กำหนดระเบียบและวิธีการแจ้งการมีสัตว์ป่าคุ้มครองไว้ในความครอบครอง โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๒๕ ก ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๗ หน้า ๖๙ - ๗๑

กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการขออนุญาตนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์ป่าระหว่างประเทศที่อยู่ในบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๕๑ ก ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๗ หน้า ๕๐ - ๕๔

กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตและการออกใบรับรองต่าง ๆ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๕๑ ก ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๗ หน้า ๕๖ - ๕๗

กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ กำหนดรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครอง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๕๑ ก ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๗ หน้า ๕๘ (ยกเลิกโดยกฎกระทรวง กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ๒๕๔๖ ประกาศใช้โดยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๗๔ ก ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๑ - ๒)

กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการขออนุญาตทำการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง การค้าสัตว์ป่าคุ้มครองและซากของสัตว์ป่าคุ้มครองรวมทั้งการนำสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้จากการเพาะพันธุ์เคลื่อนที่เพื่อการค้า โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๕๘ ก ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ หน้า ๖๑ - ๗๐

กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ เป็นกฎกระทรวงที่กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้ทำการเพาะพันธุ์ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๕๘ ก ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ หน้า ๗๑ - ๗๒ (ยกเลิกโดย กฎกระทรวง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๕๙ ก ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๑ - ๒)

กฎกระทรวงฉบับที่ ๗ กำหนดระเบียบและเงื่อนไขปฏิบัติสำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๒ ตอนที่ ๑๔ ก ลงวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๘

กฎกระทรวงฉบับที่ ๘ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการจ่ายเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะเดินทางให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานนอกเวลาราชการหรือนอกสถานที่ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๒ ตอนที่ ๑๔ ก ลงวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๘

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี (กำหนดชนิดสัตว์ป่าในบัญชีรายชื่อแนบท้ายอนุสัญญา CITES) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๒ ตอนพิเศษ ๔ ง ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๘

เมื่อปี ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามด้วยพระราชกฤษฎีกาอีก ๒ ฉบับคือ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้

เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ดูแลและดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ดังนั้นกฎหมายและกฎกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งประกาศที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าและการอนุรักษ์นั้นจะออกโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันมีกฎกระทรวงและประกาศต่าง ๆ เท่าที่รวบรวมได้ดังนี้

กฎกระทรวง เรื่อง การแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยได้มอบหมายภารกิจต่าง ๆ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และสิ่งแวดล้อมปฏิบัติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๓ ก ลงวันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ หน้า ๔๕ - ๕๒

กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๕๙ ก ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๑ - ๒

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ถือเป็นกฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับผู้ครอบครองสัตว์ป่าโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้มาแจ้งชนิด จำนวนและความประสงค์จะดูแลต่อหรือไม่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่ต้องรับโทษ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๔๑ ก ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๑ - ๓

กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๗๔ ก ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๑ - ๒

นอกจากนี้แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าอีก คือ การจัดหาแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งหากินและแหล่งหลบภัยของสัตว์ป่าโดยการประกาศพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" และเขต "ห้ามล่าสัตว์ป่า" และการอนุรักษ์พื้นที่แล้วมีผลต่อการอนุรักษ์สัตว์โดยทางอ้อมก็คือ "อุทยานแห่งชาติ" และ "วนอุทยาน" ฯลฯ

นอกจากกฎหมายที่ใช้บังคับในบ้านเราแล้ว ยังมีข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศที่ช่วยในการอนุรักษ์ดังนี้

๑. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า อนุสัญญาไซเตส (CITES)

๒. อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและทำรังวางไข่ของพสกนกน้ำ เรียกว่า อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar convention)

๓.๓ แนวคิดและหลักกฎหมายที่ใช้ในการวางกรอบการศึกษา

เพื่อความทันสมัยต่อการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน แนวคิดและหลักกฎหมายที่นำมาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเพื่อการร่างกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า วางอยู่บนแนวคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติวางอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติในการดำเนินชีวิต เพราะป่าและทรัพยากรเป็นแหล่งอาหาร แหล่งก่อเกิดปัจจัยสี่ในการยังชีพ โดยเฉพาะความสำคัญของการเป็นแหล่งต้นน้ำของป่าที่เกี่ยวพันเชื่อมโยงกับความเป็นอยู่และปากท้องของชุมชน โดยเฉพาะการผลิตในภาคเกษตรที่ต้องมีการจัดระบบ การวางกติกา เพื่อการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง

บนหลักการพื้นฐานที่กล่าวไปข้างต้นนี้ สามารถเชื่อมโยงไปจึงแนวทางการวางกติกาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติที่ควรมีความเป็นธรรม คือ วางอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับของคนในสังคม ทั้งนี้เพื่อให้กติกาหรือกฎหมายที่ตราออกมาเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มหรือเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ให้อำนาจคนเพียงกลุ่มเล็กๆเป็นผู้กำหนดกติกาและบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากความเป็นธรรมในความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ในสังคม การสร้างกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและการยอมรับของสังคมภาพใหญ่ได้นั้นต้องดำเนินการบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมเพื่อให้สมาชิกในสังคมสามารถสะท้อนปัญหาที่แท้จริงและร่วมมือหาทางแก้ปัญหานั้นได้

สำหรับประเทศไทยในระยะที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ การบริหารงานภาครัฐนั้นมีลักษณะเป็นระบบปิด (closed system) ไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการมากนัก ทั้งในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์และการใช้อำนาจทางปกครองทั้งหลายรวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากร ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการบริหารงานโดยภาครัฐทำให้ถูกตั้งคำถามถึง การทุจริตและการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนต่าง ๆ ในการพัฒนาและปฏิรูประบบราชการในช่วงรัฐบาลที่มีนาย อานันท์ ปันยารชุน

เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้เน้นถึงการบริหารราชการบนหลักการสองข้อ คือ ต้องมีความโปร่งใส (transparency) และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (public participation) การบริหารงานภาครัฐภายใต้หลักการสองข้อนำไปสู่การกล่าวถึงอีกหลักการหนึ่งที่เรียกกันว่าหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะที่เรียกว่า ธรรมาภิบาลเชิงกระบวนการที่ให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมใน ๕ ระดับ คือ

๑. การร่วมรับรู้
๒. การร่วมให้ข้อมูล-ความเห็น
๓. การร่วมตัดสินใจ
๔. การร่วมกระทำการ
๕. การร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับกันในระดับสากลและหลักการมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ยอมรับหลักการนี้ในมาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ยอมรับหลักการนี้ในมาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้ทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคง

ของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กฎหมายที่รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ๙ กำหนด คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ดังนี้

๑. ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการมากขึ้น
๒. ให้ประชาชนสามารถปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ดีขึ้น
๓. ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ หลักที่ว่าผู้ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ และหลักที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

นอกจากนั้น การร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ สามารถอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ฯ ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ว่าจะให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ในลักษณะองค์การกึ่งตุลาการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดซึ่งจะทำให้การคุ้มครองสิทธิการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน เช่นกัน ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นของประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ปัจจุบันรัฐได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ และเป็นวิธีการตามกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายรับรองโดยตรง เมื่อพิจารณาถึงลำดับชั้นของกฎหมายก็เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นหลัก แต่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นอยู่ในชั้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น การกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติของฝ่ายบริหารที่ใช้บังคับกับส่วนราชการฝ่ายบริหารให้ เป็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและต้องปฏิบัติตามโดยตรง

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เมื่อเกิดการจัดการของภาครัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายนั้นจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงการให้สิทธิประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสาม ดังนี้

“สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับการคุ้มครอง” สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม คือ การให้สิทธิประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติราชการทางปกครอง มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครอง และสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีการทบทวนการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการชดเชยเยียวยาความเสียหาย การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะใน

ส่วนของการออกคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
ที่ให้อำนาจไว้อย่างถูกต้องและครบถ้วนตามวิธีการปฏิบัติราชการในการออกคำสั่งนั้น

การให้สิทธิแก่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญฯ
พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้รับรองถึงสิทธิชุมชน เช่นกัน โดยมาตรา ๖๖ บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู
จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ
การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ
อย่างสมดุลและยั่งยืน”

หลักการมีส่วนร่วมที่ได้รับการยอมรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมที่จะ
เข้าร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การยอมรับในหลักการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ต้องถือว่า ประชาชนใน
พื้นที่นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียลำดับต้น (primary stakeholders) ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็
ตามระดับของการมีส่วนร่วมก็มีการแบ่งไว้หลายระดับ เช่น

๑. รัฐรวมศูนย์วางแผนและดำเนินการเอง
๒. รัฐร่วมวางแผนกับประชาชนแต่ รัฐรวมศูนย์ดำเนินการเอง
๓. รัฐร่วมกับประชาชนวางแผนและดำเนินการร่วมกับประชาชน
๔. รัฐร่วมกับประชาชนวางแผนและมอบอำนาจให้กับประชาชนไปทำ
๕. รัฐมอบอำนาจให้กับประชาชนวางแผนเองและดำเนินการเองทั้งหมด

ทั้งนี้ จะต้องกระทำอยู่บนพื้นฐานของ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) การปกครองระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจไปตามอำเภอใจไม่ได้ การกระทำใด ๆ จะต้องอาศัยกฎหมายให้อำนาจในการกระทำการนั้น ๆ

หลักคุณธรรม (Integrity) กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องประกอบไปด้วยหลัก “คุณธรรม” ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายหรือการกำหนดนโยบายก็ตาม การใช้อำนาจรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงคุณธรรมประกอบด้วยเสมอ ในที่นี้หมายถึง การให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติกรตอบความเสมอภาคและเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ

หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความโปร่งใสเป็นหลักการที่ยอมรับในหลักธรรมาภิบาล ว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีความโปร่งและตรวจสอบได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความสุจริต และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะต้องมีการปรับปรุงในส่วนของการกำหนดสิทธิหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้น้อยที่สุดให้เหลือเท่าที่จำเป็น เพราะดุลยพินิจที่กว้างเกินไปเป็นที่มาของการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบและการทุจริตและสร้างความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้น

หลักการมีส่วนร่วม (Public participation) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่เดิมการบริหารราชการของประเทศไทย เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและเป็นรัฐข้าราชการ คือ ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจทุกสิ่ง การเปลี่ยนแปลงในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น ภาครัฐจะต้องยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง เมื่อเกิดความเสียหายอย่างใดขึ้นกับประชาชนแล้วนั้น การแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายของภาครัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพื่อที่จะชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ความรับผิดชอบนั้นไม่เฉพาะในรูปของค่าความเสียหายที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แม้แต่ในรูปแบบของการออกคำสั่งหรือกฎหมายลำดับรองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ฝ่ายปกครองจะต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยกระบวนการ “ยกเลิก” หรือ “เพิกถอน” คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายนั้นเสียเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประชาชน

ทั้งนี้ประชาชนสามารถทำให้หลักการเหล่านี้เป็นจริงได้ผ่านการมีส่วนร่วมทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิในศาลปกครอง

๒) แนวคิดหน้าที่ของรัฐ

รัฐมีสัญญาประชาคมต่อประชาชาติว่าจะทำการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน ผ่านทางการจัดบริหารสาธารณะต่างๆเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เช่น การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การวางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบนหลักการธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักการบริหารรัฐกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมโดยปราศจากการกำหนดมาตรการบรรเทาและเยียวยาผลกระทบมารองรับ

๓) แนวคิดการพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย

การปรับโครงสร้างองค์กรในพื้นที่ การจัดโครงสร้างขององค์กรแก้ปัญหาทรัพยากรยังผูกติดกับระบบราชการแบบรวมศูนย์ อาทิ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากหน่วยราชการต่างๆ ข้าราชการการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่ง ทำให้การทำงานยังยึดโยงอยู่กับนโยบายของภาครัฐ โดยเฉพาะอิทธิพลจากแนวนโยบายของรัฐบาล อำนาจในการตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ก็ไม่เด็ดขาด

การบูรณาการอำนาจหน้าที่องค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่ใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับได้วางหน่วยงานรัฐให้เป็นแกนหลักในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยอุปสรรคมากมายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็น เรื่อง ภาระงานล้น ขาดทรัพยากร บุคลากร แต่ดุลยพินิจและอำนาจต่างๆก็ยังคงผูกติดกับหน่วยงานต่างๆ และกระจัดกระจายกันไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดว่าให้หน่วยงานใดเป็นผู้ถือกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องบูรณาการอำนาจรัฐให้เป็นหนึ่งเดียวในการแก้ไขปัญหาแต่ละประเด็นเพื่อลด

ขั้นตอนการตัดสินใจหรือเดินเรื่อง เพื่อให้มีการแก้ปัญหาและเยียวยาสิทธิให้กับประชาชนได้สะดวก รวดเร็ว กว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การปรับเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้วางแนวทาง ในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม การยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การนี้ว่า หากมีการยื่นของอนุมัติ โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำเป็นต้องมีการนำเสนอแบบประเมินผลกระทบ เข้าสู่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมก่อน ก็จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบการของโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลการดำเนินการของโครงการเหล่านั้น มากขึ้นกว่าเดิม

การเข้าถึงพยานหลักฐานที่อยู่ในครอบครองของเอกชน การยื่นของอนุมัติโครงการที่อาจ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำเป็นต้องมีการนำเสนอแบบประเมินผลกระทบเข้าสู่องค์การ อิสระด้านสิ่งแวดล้อมก่อน ก็จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบการของโครงการเอกชนที่กำลังจะ เกิดขึ้นเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูล

การปรับระบบการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลเพื่อการพิสูจน์ความผิดและความเสียหาย การ พิสูจน์ความผิดและความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยรับเอาแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่มาใช้ อาทิ การรับเอาแนวคิดเรื่องความเสียหายของผู้ได้รับสารพิษแต่อาการยังไม่ปรากฏมาปรับใช้ พัฒนาการกำหนด ความเสียหายในเชิงลงโทษให้เข้าสู่ระบบกฎหมายของไทย ควรมีการสร้างบัญชีรายชื่อผู้เสียหายเพื่อเป็น การสร้างเครือข่ายในการทำงาน การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มี กระบวนการหรือองค์การระงับข้อพิพาทในพื้นที่ การนำระบบกองทุนสิ่งแวดล้อมเข้ามาสนับสนุนการเรียกร้อง สิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร

การนำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ (Class Action) การรับเอาหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมา ใช้กับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องยอมรับ “หลักการดำเนินคดีโดยผู้แทนคดี” เสียก่อน เพื่อเปิดโอกาส ให้แต่งตั้งผู้อื่นขึ้นมาดำเนินคดีแทนตัวผู้เสียหายได้ เมื่อนั้นจึงจะสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นเป็นคู่ความผู้ ดำเนินคดีแทนกลุ่มได้

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับมากขึ้นเนื่องจากมีลักษณะยืดหยุ่นและดึงดูดให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามมากกว่าการควบคุมและบังคับโดยกฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนามีขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่การก่อกำเนิด “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP-Polluter Pays Principle)” ต่อมาได้ปรับและพัฒนาจนทำให้ผู้ใช้สินค้าซึ่งมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต้องรับภาระค่าเสื่อมโทรมของธรรมชาติจากการใช้สินค้าด้วยจนแปรเป็น “หลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (UPP-User Pays Principle)” แต่ภายหลังได้มีการตระหนักถึงการแก้ปัญหาก่อนที่จะเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจึงสร้าง “หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)” เพื่อป้องกันผลกระทบจากกิจกรรมซึ่งอาจมีผลร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมได้โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และการประเมินความเสี่ยงประกอบการตัดสินใจว่าจะป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร สำหรับกิจกรรมบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบรุนแรงผู้ประกอบการอาจจะต้องทำประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ตนได้ดำเนินการไป (Performance Bonds) แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีหน่วยงานเข้ามาจัดทำกฎหมายรองรับเพื่อบังคับใช้ให้เป็นจริงในรูปแบบ มาตรการทางภาษีและการคลังในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การจัดการปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาล (CSR) รัฐมีสัญญาประชาคมต่อประชาชาติว่าจะทำการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน ผ่านทางการจัดบริหารสาธารณะต่างๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เช่น การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง การวางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบนหลักการธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักการบริหารรัฐกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมโดยปราศจากการกำหนดมาตรการบรรเทาและเยียวยาผลกระทบมารองรับ รวมถึงกระตุ้นให้บรรษัทดำเนินกิจการบนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่สร้างผลกำไรโดยผลักภาระไปยังสังคม

การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น อันจะนำประโยชน์มาให้กับโครงการหลายประการ อาทิ

เกิดทางเลือกใหม่และพิจารณาอย่างรอบคอบ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างฉันทามติทางการเมือง ร่วมกันและเกิดความชอบธรรม ลดความขัดแย้งเมื่อถึงขั้นตอนปฏิบัติ ลดการเผชิญหน้าความรุนแรงในพื้นที่

มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในพื้นที่ประสบปัญหา การกำหนดให้มีแผนนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานและมีการจ่ายค่าชดเชยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ หากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมบ่งชี้ว่าโครงการจะสร้างผลกระทบแก่ประชาชนอย่างรุนแรง กว้างขวางจนต้องมีการอพยพถิ่นที่อยู่ของประชากร หรือมีการเวนคืนและการจ่ายค่าเสียหาย ก็จำเป็นต้องทำรายละเอียดให้เหมาะสมกับผลกระทบจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงกำหนดแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่และกำหนดค่าชดเชย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสี่ยงพิเศษ

การจัดระบบระดับข้อพิพาทในพื้นที่พิเศษ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้วางแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อช่วยตรวจสอบและวางนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องติดตามการจัดตั้งองค์กรนี้อย่างใกล้ชิดว่าจะมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่อย่างไร สามารถช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้จริงหรือไม่ โดยมีแนวโน้มจากการยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรนี้ว่า จะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดหรือพื้นที่ขึ้น หากมีการให้ความสำคัญกับความพิเศษและแตกต่างของพื้นที่ตั้งโครงการและการดำเนินการของผู้ประกอบการว่าได้ทำไปตามกฎหมายและแผนงานหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการลดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในเบื้องต้น และมีแนวทางที่ชัดเจนในการระงับข้อพิพาทภายหลังหากเกิดปัญหาจากการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไปภายหลัง

การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การนำเอาระบบ Citizen Suit มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิได้มีผลเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรงสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ ก็จะช่วยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและประชาสังคมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มักเป็นกลุ่มคนชายขอบซึ่งไม่มีความสามารถในการเรียกร้องสิทธิทางกฎหมายได้มากนัก และเป็นการกระตุ้นความตื่นตัวของภาคประชาชน โดยมีช่องทางสื่อสารณารูปแบบต่างๆ ก็เป็นตัวช่วยในการนำเสนอข้อมูลการทำงานและสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเชื่อมโยงถึงกันได้ครอบคลุมทุกพื้นที่

การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน การส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือชุมชน สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในทุกระดับอย่างแท้จริง โดยลดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบ ค่าธรรมเนียม ข้อจำกัดทางกฎหมาย

ประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวทางพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมสิทธิของประชาชน ซึ่งนำไปวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นว่าสอดคล้องกับหลักการพัฒนาเหล่านี้แล้วหรือยัง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้ส่งเสริมสิทธิของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

๔) หลักการอื่นๆ ว่าด้วยการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า

ข้อมูลจากสรุปสาระสำคัญของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ประกอบด้วย แนวคิด หลักการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

“การบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ” (Ecosystem Approach) เป็นหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงระบบหรือองค์รวม (Holistic) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการดำรงอยู่ของระบบนิเวศอย่างสมดุล และการตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ได้แก่ การจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ และการบริหารจัดการกลุ่มป่า

“การระมัดระวังก่อน” (Precautionary Principle) เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง

“ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ - เอกชน” (Public-Private Partnership) เป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบและควรนำมาใช้ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

“ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การ

กระจายอำนาจที่ยึดหลักการพื้นที่ - หน้าที่ - การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และการกำหนดภาระรับผิดชอบ (Accountability) ของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง

“แนวทางของพันธบัตรป่าไม้” เป็นกลไกการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ในการดูแลรักษาและเพิ่มพื้นที่ป่า โดยการออกพันธบัตรระดมทุนจากผู้ที่ได้ประโยชน์จากระบบนิเวศป่าไม้เพื่อใช้ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าและระบบนิเวศป่าไม้ ทำให้เกิดการอนุรักษ์ป่าอย่างยั่งยืนภายใต้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากระบบนิเวศป่าไม้ร่วมกัน ให้ความสำคัญกับการปลูกป่าเสริมในพื้นที่ที่เป็นป่าอนุรักษ์ และการปลูกป่าเพิ่มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม และสามารถทำควบคู่ไปกับกิจกรรมปลูกป่าหรืออนุรักษ์ป่าอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น ธนาคารต้นไม้ ที่มีพื้นที่ดำเนินการในพื้นที่ของตนเองหรือพื้นที่ป่าสงวน รวมถึงการดำเนินการที่เน้นให้คนอยู่ร่วมกับป่าเนื่องจากป่าที่ถูกทำลายส่วนมากมีคนครอบครองพื้นที่อยู่แล้ว โดยให้คนที่อยู่ในพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและบริการที่ได้จากระบบนิเวศอย่างเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องให้ชาวบ้านที่บุกรุกพื้นที่ป่าทำการเกษตรต้องย้ายออกแต่เปลี่ยนมารับจ้างเป็นแรงงานปลูกและบำรุงป่าแทน และสามารถปลูกพืชเศรษฐกิจเสริมรายได้ระดับที่เหมาะสม รวมทั้งสนับสนุนด้านบริการทางสังคมที่ดีให้คนในพื้นที่เพื่อให้สามารถอยู่ได้และดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืนควรอ้างคำสัมภาษณ์และเอกสารของคุณพงศา ชูแนม

อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น ข้อเท็จจริงและเอกสารงานศึกษาที่ผ่านมาพบประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ข้อจำกัดมาตรการตามกฎหมายไทยต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญฯ อย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมต่อวิถีชีวิตของประชาชน ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ณ ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมโครงการอีกหลายประเภท

ข้อจำกัดของมาตรการตามกฎหมายไทยต่อหลักการป้องกันความเสียหายไว้ล่วงหน้า แต่ไม่มีการบังคับตามมาตรการเมื่อโครงการผ่านการพิจารณาไปแล้ว

ข้อจำกัดของมาตรการตามกฎหมายไทยต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เมื่อต้องมีการเยียวยาจริงมักไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

นักวิจัยได้ทำการรวบรวมสภาพปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศจากการศึกษาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในแง่ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและดำเนินการภายใต้ คำสั่ง คสช.๖๔/๒๕๕๗ และ ๖๖/๒๕๕๗ โดยได้ทำการรวบรวมและศึกษาประเด็นที่มีข้อเสนอเพื่อแก้ไขกฎหมายที่ผ่านมาทำการปรึกษาหารือกับ ผู้ทรงคุณวุฒิ สอบถาม สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องของทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานและผู้ที่ได้รับผลจากการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อจะนำมาใช้ในการยกร่างแก้ไขกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

๔.๑ การรวบรวมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ในช่วงระหว่าง ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

ในขั้นต้น นักวิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ เข้าร่วมรับฟัง หรือเข้าร่วมให้ข้อคิดเห็นแลกเปลี่ยนในเวทีวิชาการ เวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และเวทีรับฟังความคิดเห็น ที่จัดโดยองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดและผลสรุปในแต่ละเวที มีรายละเอียดดังสรุปในตารางดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(กสม.) จัดประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และเดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ เมื่อวันที่ ๑๔-๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ รวมทั้งจัดให้มีการสัมมนาเรื่อง “แผนแม่บทเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน” เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗

มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการป่าไม้ หลัง คสช. ประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยอ้างคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔ / ๒๕๕๗

การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น กสม.พบว่า แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒๕๕๗ และการปฏิบัติการตามแผนดังกล่าวที่ผ่านมา มีปัญหาของการดำเนินการที่อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น เพื่อป้องกันผลกระทบและความขัดแย้งที่อาจมีความรุนแรงมากขึ้น จนอาจกลายเป็นสาเหตุปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อราษฎร กสม. จึงได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อหัวหน้า คสช. ผอ.กอ.รมน. รมว. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีกรมป่าไม้ และผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ที่มีกรณีร้องเรียน ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ ว่า

๑. กระบวนการจัดทำแผนแม่บทฯ และกระบวนการจัดทำแผนการปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ครบถ้วนรอบด้าน

๒. การปฏิบัติการที่ผ่านมา ตามแผนแม่บทดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการกลั่นกรองและแยกแยะความแตกต่างของพื้นที่ที่มีบริบทความเป็นมาของปัญหา รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน และไม่มีความชัดเจนในการกำหนดลักษณะการกระทำและผู้กระทำว่าลักษณะใดที่เข้าข่ายเป็นผู้กระทำความผิดร้ายใหญ่ที่มีเจตนาในทางการค้าหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตน และลักษณะใดเป็นการกระทำเพื่อการดำรงชีวิตตามประเพณีวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ

๓. เกิดปัญหาความไม่ประสานสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทที่มีไม่ต่ำกว่า ๒๕ หน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับนโยบายหรือระดับส่วนกลาง กับหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ

หรือในระดับพื้นที่ ส่งผลให้การปฏิบัติการของหน่วยงานในระดับพื้นที่ อาจปฏิบัติการไปโดยขาดความเข้าใจ และละเลยต่อการยึดกุมหลักการด้านสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น กรมจึงขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยุติ หรือชะลอการปฏิบัติการในพื้นที่ตามแผนแม่บทฯ เอาไว้ก่อน และให้เริ่มต้นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ

๒. เครือข่ายสันติศึกษา ร่วมกับ คณะทำงานขับเคลื่อนกฎหมาย ๔ ฉบับ จัดเวที “วิพากษ์หรือหนุนเสริมแผนแม่บททรัพยากรป่าไม้ ๒๕๕๗” วันพุธที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๐๐ น. ณ ห้องประชุมจุมภฏพันธ์ทิพย์ ชั้น ๔ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑. นำเสนอแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดย พ.อ.ดร.ปิยพงศ์ พันธุ์โกศล ประธานคณะทำงานจัดทำแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ๒. อภิปรายร่วมกันในหัวข้อ “แผนแม่บททรัพยากรป่าไม้ ๒๕๕๗ และการมีส่วนร่วมของประชาชน” และ ๓. นำเสนอและร่วมกันพิจารณาร่างรายงานสรุปผลการประชุมเพื่อการวางแผนการเคลื่อนไหวต่อไปของเครือข่ายสันติศึกษาและเครือข่ายขับเคลื่อนกฎหมาย ๔ ฉบับ

ผลการจัดเวทีหลายฝ่ายมองว่าแผนแม่บทฉบับนี้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ เนื่องจากแนวนโยบายและวิธีการที่ใช้ไม่ใช่แนวทางที่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เช่น

- ที่ปรึกษาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เห็นว่า แผนแม่บทถือเป็นกระดุมเม็ดแรกที่ คสช.กลัดผิด แล้วก็กลัดผิดไปตลอด เพราะไปใช้ กอ.รมน. และ ทส. ซึ่งที่ผ่านมาทั้งสองหน่วยงานนี้เป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชนในการแก้ไขปัญหาป่าไม้

นอกจากนั้น เมื่อปี ๒๕๔๑-๒๕๔๓ มีการเปลี่ยนมาตราส่วนแผนที่ จาก ๑ ต่อ ๒๕๐,๐๐๐ มาเป็น ๑ ต่อ ๕๐,๐๐๐ ในสมัย นายปลอดประสพ สุรัสวดี เป็นปลัดกระทรวง ทส. จึงทำให้มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นถ้าอยากได้ป่าเพิ่มอีก ๙ เปอร์เซ็นต์ คสช.ก็แค่เปลี่ยนมาตราส่วนแผนที่จาก ๑ ต่อ ๕๐,๐๐๐ มาเป็น ๑ ต่อ ๔,๐๐๐ พื้นที่ป่าก็จะมีเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องทำอะไร ไม่ต้องยึดคืนจากชาวบ้าน แต่ตรงนี้จะกลายเป็นปัญหาว่าพื้นที่ป่าที่แท้จริงของประเทศไทยมีเท่าใด

ทั้งนี้ หากยังใช้วิธีการเดิมๆ โดยยึดพื้นที่แล้วปลูกป่า ก็จะไม่สามารถทวงคืนผืนป่าได้ ๒๖ ล้านไร่ตามที่ตั้งเป้าหมายแน่นอน แต่จะมีคนถูกจับ มีคนถูกยึดที่ดินทำกิน และเป็นคนจนที่อยู่ภายใต้เงื้อมมือของคำสั่ง คสช.ที่ ๖๖/๒๕๕๗ (เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน)

- ตัวแทนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน มองว่า แผนแม่บทถูกเขียนโดยมองด้านเดียว โดยคนที่เขียนแผนนั้นไม่มีทางที่จะเห็นว่าชาวบ้านอยู่กับป่ามานานแล้ว ขณะที่การสูญเสียป่าไม้ของไทยจากแนวนโยบายของรัฐที่สนับสนุนเศรษฐกิจมหิดลทิศทางการก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแล้วว่าเป็นจริง แต่กลับไม่แก้ไขตรงนี้ กลับมาจัดการกับชาวบ้าน

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายได้นำเสนอวิธีที่จะทำให้ป่าเพิ่มขึ้น ไม่จำเป็นจะต้องทวงคืนผืนป่าคืนจากชาวบ้าน แค่เปลี่ยนวิธีของคนไทยใหม่ เช่น ใครถือครองที่ดินเกิน ๑๐ ไร่ ให้เปลี่ยนเป็นป่าสัก ๓ ไร่ได้หรือไม่ โดยไม่ต้องไปแบ่งเป็นพื้นที่วิกฤติขั้น ๑ ขั้น ๒ เท่านั้นก็ได้ผืนป่าเพิ่มขึ้นแล้ว โดยไม่ต้องไล่ใครไป

- หัวหน้าพรรคทวงคืนผืนป่าประเทศไทย และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) กล่าวว่า หลักการคือต้องนำพื้นที่มากองไว้ก่อน ของกรมป่าไม้ ๓๐ กว่าล้านไร่ อยู่ในมือนายทุนไม่ต่ำกว่า ๑๐ ล้านไร่ และบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ๘ ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่นี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ได้มีกฎหมายควบคุมอยู่แล้ว แต่ก็ยอมรับว่าการเพิ่มพื้นที่ป่านั้นทำได้ยากเนื่องจากพื้นที่วันนี้ไม่เหมือนในอดีต เนื่องจากพื้นที่มีเจ้าของ พื้นที่โล่ง พื้นที่เสื่อมโทรม ปลูกป่ายาก เพราะต้นไม้กว่าจะโตไม่ได้โตง่ายๆ และที่ผ่านมาการปลูกป่าโดยใช้ระบบไม้ใหม่ทั้งนั้น เพราะกล้าไม้เก่าต้องใช้เวลา ๓-๕ ปี ดังนั้นเอาแค่รักษาป่าไว้

ที่มีอยู่ทุกวันนี้ให้ได้อีกก่อน

▪ คณะทำงานขับเคลื่อนกฎหมาย ๔ ฉบับว่า ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ส่วนใหญ่การยึดพื้นที่คืนและดำเนินคดีเกิดขึ้นกับเกษตรกร ประชาชนที่ยากจน ไร้ที่ทำกิน มากกว่านายทุนหรือผู้ที่ครอบครองที่ดินขนาดใหญ่ อีกทั้งยังมีการกระทำที่เลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่ง คสช.ที่ ๖๔/๒๕๕๗ (การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้) แต่จงใจละเลยและเพิกเฉยต่อคำสั่ง คสช.ที่ ๖๖/๒๕๕๗ โดยไม่มีการตรวจสอบ พิสูจน์ข้อมูลแวดล้อมอื่นๆ ยึดถือเพียงภาพถ่ายทางอากาศแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ตัวแทนคณะทำงานขับเคลื่อนกฎหมาย ๔ ฉบับจึงเสนอให้ชะลอการปฏิบัติตามคำสั่ง คสช.ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และให้มีกลไกกระบวนการตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อแยกแยะชาวบ้านที่เป็นผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินออกจากรายชื่อนายทุนรายใหญ่ เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์ และที่สำคัญควรเปิดให้มีการรับฟังความเห็น ทบทวนแผนแม่บทป่าไม้

๓. ภาคีเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน จัดเวที “การประชุมพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับแผนแม่บทป่าไม้และคำสั่ง คสช.๖๔/๒๕๕๗ และ ๖๖/๒๕๕๗” ในวันที่ ๖-๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ ห้องเบญจรัตน์ โรงแรมเอป็น่า เฮาส์ ซอยวิภาวดี ๖๔

มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑. ชี้แจงสถานการณ์ผลกระทบรวมของทุกภาค จากแผนแม่บทป่าไม้และคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๗ และ ๖๖/๒๕๕๗ ๒. วิเคราะห์กลยุทธ์ แนวทาง และแผนการขับเคลื่อน ๓. แบ่งบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนต่อไป

ที่ประชุมได้นำเสนอผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของแผนแม่บท ฯ ซึ่งได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ภาคประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในแต่ละภาค ดังนั้นจึงเสนอให้การดำเนินนโยบายตามแผนแม่บททางคืนผืนป่าของกรมป่าไม้ควรที่จะให้ภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย จากนั้นได้ให้แต่ละภาคได้นำเสนอข้อมูลสถานการณ์ของแต่ละภาค การเคลื่อนไหวที่ผ่านมา และวิเคราะห์แผนแม่บทเพื่อที่จะได้มีการวางแผนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อน สรุปผลการประชุมในสาระสำคัญมีดังต่อไปนี้

วิเคราะห์คำสั่ง ๖๔/๒๕๕๗ ๖๖/๒๕๕๗ และแผนแม่บทฯ ป่าไม้

สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สทน.) ได้ตั้งข้อสังเกตต่อ “แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” ใน ๑๐ ประเด็น ดังนี้ (พรทิพย์ เชื้องาม, ๒๕๕๗)

๑. ที่มาของแผนแม่บทฯ มีที่มาจากกลุ่มคนเพียง ๑๗ คนเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทหาร (จำนวน ๑๑ คน) , กรมป่าไม้, กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและนักวิชาการจากคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยไม่มีสัดส่วนของตัวแทนภาคประชาชนและนักวิชาการสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม, สังคมศาสตร์, รัฐศาสตร์, สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ฯลฯ ซึ่งหากการจัดทำแผนแม่บทฯ ครั้งนี้ เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมแก่บุคคลเหล่านี้แผนแม่บทฯ จะมีความครอบคลุม ลึกซึ้งในการกำหนดยุทธศาสตร์จากการที่มีมุมมองอื่นๆ นอกเหนือจากมุมมองด้านวนศาสตร์ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อคน ๑๐-๑๕ ล้านคนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าและที่ดินของรัฐทั่วประเทศ

๒. กระบวนการจัดทำแผนแม่บทฯ ใช้ระยะเวลาจัดทำไม่ถึง ๔๕ วัน นับจากวันที่คำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และ ๖๖/๒๕๕๗ มีผลบังคับใช้ ซึ่งขาดกระบวนการมีส่วนร่วม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีการรับฟังความคิดเห็นเพียงครั้งเดียวจากหน่วยงานราชการได้แก่ กรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรชายฝั่ง ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีกรณีปัญหาข้อพิพาท เป็นคู่ขัดแย้งกับชาวบ้านผู้อยู่อาศัยในเขตป่ามาโดยตลอด หากพิจารณาในส่วนของ “วัตถุประสงค์” ของการจัดแผนแม่บทฯ นั้นยังได้มีการระบุไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีการ “ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม” และหากพิจารณาเนื้อหาในประเด็นยุทธศาสตร์

ตามแผนแม่บทฯ พบว่ามีความขัดแย้งกับเนื้อหาในยุทธศาสตร์ที่ ๑ (ผืนป่ากำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้) ที่มีการระบุถึง “ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการร่วมกันปกป้องด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า” และยังขัดแย้งกับกลยุทธ์ที่ ๓ เรื่อง “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า” ในยุทธศาสตร์เดียวกัน ซึ่งมีเพียงการระบุช่องทางการมีส่วนร่วมภาคประชาชนเฉพาะการแจ้งข่าวสารเท่านั้น

๓. บทวิเคราะห์ในประเด็นการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งส่วนหนึ่งยอมรับว่ามาจากนโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวของรัฐบาล การบุกรุกที่ดินของนายทุน เพื่อสร้างโรงแรมรีสอร์ท การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ในระดับการปฏิบัติการจริง มาตรการภายใต้แผนแม่บทฯ กลับมุ่งเน้นการจับกุม การตรวจสอบประชาชนหรือคนตัวเล็กตัวน้อยที่มีวิถีชีวิตพึ่งพิงและดำรงรักษาป่ามาช้านาน ซึ่งเป็นเพียงประเด็นส่วนหนึ่งของปัญหาเท่านั้น จึงไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด และยังมีแนวโน้มสู่การเลือกปฏิบัติทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับนโยบาย หากมีการนำเสนอข้อมูลสัดส่วนของสาเหตุการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในแต่ละกรณีที่เป็นรูปธรรมในเชิงวิชาการ เพื่อให้สังคมพิจารณาร่วมกันจะสามารถนำมาซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด

๔. ประเด็นการ “เพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้อย่างน้อย ๔๐ % ของพื้นที่ประเทศ” ซึ่งถูกกำหนดจากมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๘ (๒๙ ปีที่แล้ว) นั้น มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทการเปลี่ยนแปลงทางของสังคม เศรษฐกิจ รวมถึงสถานการณ์ด้านทรัพยากรที่ทวีความซับซ้อนในปัจจุบันหรือไม่ ใช้หลักเกณฑ์หรือข้อมูลทางวิชาการใดในการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ป่าในแผนแม่บทฯ ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีประเทศจำนวนมากในโลกนี้มีพื้นที่ป่าปกคลุมไม่ถึง ๔๐% เช่น ประเทศในตะวันออกกลางและประเทศในเขตขั้วโลก

อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่า ๔๐% ของประเทศ ก็ควรต้องกำหนดให้ทุกจังหวัดมีพื้นที่ป่าไม่น้อยกว่า ๔๐% เช่นเดียวกัน จึงจะเกิดความเป็นธรรมการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวกลับมีแนวโน้มอย่างสูงที่จะส่งผลให้เกิดการกีดกัน (exclusion) และเลือกปฏิบัติกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า ด้วยการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) ซ้อนทับพื้นที่ทำกินของประชาชน โดยไม่มีการกันพื้นที่ทำกินของประชาชนออกก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ ทำให้คนเหล่านั้นกลายเป็น “ผู้บุกรุก” ป่าอนุรักษ์ และถูกดำเนินการทวงคืนพื้นที่ทำกินเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันกรณีคนที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) จำนวนมากกว่า ๓๐ ล้านไร่ทั่วประเทศ กลับไม่ถูกดำเนินการทวงคืนซึ่งมาตรการลักษณะดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหา “ป่ารุกคน” ได้

๕. การกำหนด “พื้นที่วิกฤติรุนแรง” ที่ต้องเร่งดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและการทวงคืนพื้นที่ป่าจำนวน ๑๒ จังหวัดนั้น ข้อเท็จจริงพบว่าจังหวัดเหล่านี้ยังคงมีพื้นที่ป่ามากกว่า ๔๐% ตัวอย่างเช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มีพื้นที่ป่ากว่า ๘๖.๘๙ % (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ : ๒๕๕๖) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดนั้นมีศักยภาพในการจัดการดูแลรักษาป่าได้ดีกว่า กลับถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่วิกฤติรุนแรงในแผนแม่บทฯ ซึ่งจะส่งผลให้ชาวบ้านในจังหวัดที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่วิกฤติรุนแรง สุ่มเสี่ยงที่จะถูกจับกุม ดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว ส่วนในจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าเหลือน้อย หรือไม่เหลือเลย กลับไม่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่วิกฤติ

๖. หากพิจารณาในยุทธศาสตร์ที่ ๑ (ผืนป่ากำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้) ของแผนแม่บทฯ ได้มีการระบุถึงกรณีการแก้ไขปัญหา “ป่ารุกคน” และการ “พิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรที่ถูกรอนสิทธิมาเป็นระยะเวลานาน” ซึ่งระบุถึงการ “คืนสิทธิ” ให้กับคนที่ถูกประกาศเขตป่าทับซ้อนพื้นที่ดินทำกิน (ปัญหาป่ารุกคน) โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายปี พ.ศ. ๒๔๙๕-๒๔๙๙ เป็นเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิ หากพื้นที่ใดมีร่องรอยการทำประโยชน์ปรากฏในแผนที่ดังกล่าว จะมีดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ จะทำให้เกิดการออกเอกสารสิทธิหรือโฉนด

ที่ดินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่านุรักษ์ ซึ่งที่ดินเหล่านั้นเดิมไม่สามารถนำมาออกเอกสารสิทธิ์ได้ จะส่งผลให้กลายเป็น “การเปิดป่านุรักษ์” ให้นายทุนและผู้มีอิทธิพลเข้ากว้านซื้อสิทธิในที่ดินจากชาวบ้านรายย่อยเหล่านั้นเพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิ์ และนำไปสู่การก่อสร้าง รีสอร์ท สนามกอล์ฟหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ในเขตป่านุรักษ์ นอกจากนี้ยังทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรอย่างรวดเร็ว เนื่องจากไม่มีหลักประกันหรือกฎหมายใดควบคุมการซื้อขายที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ได้

๗. การใช้ “ภาพถ่ายทางอากาศ” ปีที่ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ.๒๕๔๕ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิ์ตาม “มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๑” โดยดำเนินการพิสูจน์เฉพาะที่ดินที่ถูกประกาศเขตอุทยานทับ ถือว่าไม่เป็นธรรมกับชุมชนที่มีปัญหาถูกเขตป่าทับซ้อนหรือปัญหา “ปาร์กคน” เนื่องจากไม่ได้ใช้กระบวนการดังกล่าวในการทวงคืนผืนป่าในพื้นที่ซึ่งได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ไปแล้ว ซึ่งในห้วงเวลาเดียวกันนั้นยังคงมีป่าปกคลุมอยู่เช่นเดียวกับที่ดินราษฎรที่ถูกประกาศเขตอุทยานทับ ซึ่งที่ดินเหล่านั้นปัจจุบันส่วนใหญ่อยู่ในการครอบครองหรืออยู่ในมือของนายทุน ผู้มีอิทธิพลหรือผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่

๘. “การฟื้นฟูป่าโดยการปลูกป่าทดแทน” เป็นมาตรการที่ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด หากมองย้อนไปในอดีตต่อการใช้งบประมาณมหาศาลในโครงการปลูกป่าของกรมป่าไม้และกรมอุทยานนั้น หากนำเอาจำนวนพื้นที่ในโครงการปลูกป่าที่ผ่านมาในอดีต มาผนวกรวมกับพื้นที่ป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันก็น่าจะมีพื้นที่ป่ามากกว่า ๕๐% เพราะกรมป่าไม้ตั้งงบประมาณสำหรับการฟื้นฟูป่าไว้ทุกๆ ปี และมาตรการดังกล่าวยังมีความเสี่ยงและเอื้อต่อการทุจริต คอรัปชั่นอีกด้วย

๙. แผนแม่บทฯ ไม่ได้กล่าวถึงการทวงคืนที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ให้ “สัมปทาน” แก่บริษัทต่าง ๆ ไปดำเนินการปลูกไม้เศรษฐกิจ เช่น ยูคาลิปตัส ปาล์ม ยางพารา ซึ่งปัจจุบันได้หมดอายุสัมปทานไปแล้ว รวมถึงที่ดินซึ่งสำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ได้มอบสิทธิให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ (สปก- ๔๐๑.) ซึ่งปัจจุบันพบว่าผู้ถือครองไม่ใช่เกษตรกรรายเดิมและขาดคุณสมบัติ รวมทั้งที่ดินซึ่งกรมป่าไม้ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ (สทก.) ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมประมาณ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งจำนวนไม่น้อยได้ถูกเปลี่ยนมือ กลายเป็นของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล

๑๐. แผนแม่บทฯ ไม่ได้กล่าวถึงการดำเนินการตาม “มติ ๓ ส.ค. พ.ศ.๒๕๕๓” เรื่องแนวนโยบาย “การฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง” ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรการฟื้นฟูระยะสั้น ข้อ ๒.๑ ให้ดำเนินการ “ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม” ซึ่งมาตรการดังกล่าวระบุให้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (และกระทรวงมหาดไทย) และข้อ ๒.๓ การ “ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชนบนพื้นที่สูง เช่น การรักษาความหลากหลายของการสร้างพันธุ์พืช การสร้างความมั่นคงทางอาหารการสร้างสมดุลของนิเวศผ่านกระบวนการระบบไร่หมุนเวียน” (ความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ,มหาดไทย.และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ในมาตรการฟื้นฟูระยะยาวเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรระบุไว้ใน ข้อ ๑.๑ ให้ “เพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้อนุรักษ์ป่าสงวนซึ่งทับซ้อนกับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่มีข้อเท็จจริงจากการพิสูจน์อย่างเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าได้อยู่อาศัยดำเนินชีวิตและใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานาน หรือก่อนที่รัฐจะประกาศกฎหมาย หรือนโยบายทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว” (ความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และข้อ ๑.๒ “ส่งเสริมและยอมรับระบบไร่หมุนเวียนซึ่งเป็นวิถีวัฒนธรรมของกะเหรี่ยงที่เอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและวิถีชีวิตพอเพียง รวมทั้งผลักดันให้ระบบไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม”

ข้อเสนอต่อการประชุมการทบทวนคำสั่ง การปรับปรุงแผนแม่บทฯ ป่าไม้ และแผนปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม

ข้อเสนออุปสรรค

1. ยุติการใช้ความรุนแรงป่าไม้และที่ดิน

- จัดตั้งคณะทำงานร่วม ที่ มาจาก ผู้ได้รับผลกระทบ ส่วนราชการ และภาคประชาสังคม เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และกำหนดมาตรการร่วมกัน ทั้งการการคุ้มครองรักษาและการฟื้นฟู

1. จัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและจัดตั้งคณะทำงาน ที่ขับเคลื่อนป่าตะวันออกและชายฝั่งทะเล แบบมีส่วนร่วม

2. สนับสนุนเครือข่ายชุมชนและประชาชนที่เฝ้าระวังดูแลป่าให้มีศักยภาพความรู้ความสามารถและตลอดจนทุนและเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ

3. จัดทำขึ้นทะเบียนราษฎร/ชุมชน ที่มีปัญหาในเขตป่าและดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิราษฎรและชุมชนพร้อมทั้งมาตรการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

4. จัดทำโครงการนำร่องจัดการธนาคารที่ดินและทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วม (จัดการร่วมแบบประชารัฐ) เขตป่ารอยต่อ จังหวัดละ ๒ พื้นที่ เขตชายฝั่งทะเล จังหวัดละ ๒ พื้นที่ โดยมีหลักการคือ รับรองสิทธิชุมชนในการดูแลรักษา จัดการป่า/ที่ดิน และคุ้มครองประชาชนและเกษตรกรรายย่อยไม่ให้สูญเสียที่ดินให้กับนายทุน

ข้อเสนอแต่ละกลุ่ม มีรายละเอียดสำคัญดังนี้

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
๑. กลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สทน.)	เสนอ แนวทางการขับเคลื่อน โดยใช้ข้อมูลและโมเดลในการนำเสนอพื้นที่ต้นแบบ ในประเด็น ๑) การจัดการที่ดินโดยชุมชน ๒) ไร่หมุนเวียน ๓) การจัดการระบบเกษตร ๔) พื้นที่โฉนดชุมชน (ในเรื่องของพื้นที่โฉนดชุมชนเสนอให้มีมติคุ้มครองไม่ให้มีการดำเนินคดีและกันพื้นที่ออกจากปฏิบัติการทางคืนผืนป่า) ๕) การทำงานร่วมกับเครือข่ายองค์กรท้องถิ่นและเครือข่ายต่างๆ	ประกอบด้วย สกน . คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจังหวัด พิเฒ่พและอนุกรรมการแก้ไขปัญหาขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	1. พื้นที่นำร่องการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน บ้านหินลาดใน จ.เชียงรายและบ้านกลาง จ.ลำปาง 2. พื้นที่โฉนดชุมชน ทั้งพื้นที่ดำเนินการแล้ว กำลังดำเนินการและเตรียมยื่น 3. การนำมติ ครม. ๓ ส.ค. ๒๕๕๓ /๑๑ พ.ค. ๒๕๕๒ / และระเบียบสำนักนายกและมติอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบกับการทบทวนแผนแม่บท 4. การทบทวนแผนแม่บท โดยใช้มติที่เกี่ยวข้อง คำแถลงของนโยบาย งานวิจัยและนำเสนอ ข้อกังวลเรื่องแผนแม่บท ๑๐ ประเด็น 5. นำเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมาย ๔ ฉบับติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่เร่งด่วนตามผลการเจรจา วันที่ ๑๓ และ ๑๗ พ.ย. ๒๕๕๗
๒. กลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้	ประเด็นนำเสนอ 1. ผลกระทบจากแผน		โมเดล การแก้ไขปัญหาที่ดิน ป่าไม้ ของภาคประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
(สกต.)	แม่บท 2. การออกมติ ครม.ต่างๆ ที่มีผลกระทบกับชุมชนที่อยู่กับป่า 3. ความล้มเหลวในการจัดการป่าไม้และที่ดิน 4. การให้สัมปทานป่าไม้และเหมืองแร่ 5. การทำธุรกิจของรัฐ (อ.อ.ป.) เอื้อประโยชน์ต่อนายทุน 6. พื้นที่ป่าสัมปทานหมดสัญญาเช่าและบุกรุก/ผิดเงื่อนไขสัญญา 7. พื้นที่ สปก. ที่ถูกเปลี่ยนมือ สทก.ที่ถูกเปลี่ยนมือ		๑) ให้ได้มาซึ่งสิทธิชุมชน ๒) รัฐรับรองสิทธิ์ ๓) บริหารป่าไม้ ที่ดินอย่างเป็นระบบ ๔) การใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันอย่างเป็นธรรม ๕) สนับสนุนกฎหมาย ๔ ฉบับ ๖) ยุติการไล่รื้อชุมชน โมเดลชุมชนคลองไทร ๑. คุณสมบัติของสมาชิก - ต้องเป็นเกษตรกร - ไม่มีที่ดินทำกินหรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอ - แรงงานนอกระบบ - สมาชิกทุกคนต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรด้วย - ต้องมีการทำเกษตรอินทรีย์ผสมผสาน ๒. การบริหารจัดการที่ดิน - มีกองทุนที่ดินในการแก้ไขปัญหาที่ดินเปลี่ยนมือ - จัดสรรที่อยู่อาศัย ๑ ไร่ พืชอาหาร ๔ ไร่ พืชเศรษฐกิจ ๑๐ ไร่ ป่าไม้ใช้สอย ๑๐% พื้นที่ป่าสัตรี ๑๐% และพื้นที่สาธารณะ
๓. กลุ่ม คปสม.	- แผนแม่บทฯเน้นการมีส่วนร่วม ของ ภา ค ประชาชน - คณะกรรมการในแต่ละจังหวัดจะต้องมีองค์ประกอบของภาคประชาชนจากแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง - คัดกรองพื้นที่โดนดชุมชน และพื้นที่ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหา	กลไกการจัดการ - คณะกรรมการรัฐและประชาชนจัดการที่ดินป่าไม้ ทรัพยากรแห่งชาติ - หาความร่วมมือจากชุมชนที่เกี่ยวข้อง - ร่วมทำแผนแม่บทฯ ปรับปรุงเพิ่มเติม โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของรัฐและราษฎร์ - ประกาศพื้นที่ Model และประกาศพื้นที่เป้าหมาย (ตามกฎหมาย)	รูปธรรมในพื้นที่ - การจัดการที่ดินระหว่างป่า /ชุมชนโดยการรักษาที่ดินและป่าโดยชุมชนเอง - การใช้ประโยชน์ที่ดิน ๑๕ ไร่ แบ่งเป็น - ปลูกข้าว(นาข้าว) ๔ ไร่ - ปลูกพืชหมุนเวียน ๔ ไร่ - ปลูกพืชยืนต้น ๕ ไร่ - สระน้ำ ๑ ไร่ - ที่อยู่อาศัย ๑ ไร่

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
		ประเทศ) และแผนการดำเนินการ (ลงทะเบียน) กิจกรรมการรณรงค์ - ในแต่ละพื้นที่/แต่ละชุมชน เพื่อให้สังคมได้รับรู้ - มีการเปิดเวทีสร้างความเข้าใจ และรวบรวมข้อเสนอเรื่องแผนแม่บท	ผลที่คาดว่าจะได้รับ - มีพื้นที่ป่าเพิ่ม ๓๕% - ชาวบ้านมีที่อยู่อาศัย /ที่ทำกินมั่นคง หยุดการบุกรุกป่า - ลดงบประมาณของรัฐในการดูแลป่า
๔. เครือข่ายปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปอ.)	- นำเสนอข้อมูลการทำลายป่าของรัฐในเขตจังหวัดตรัง - ประจวบคีรีขันธ์ การสัมปทานป่าไม้ เหมือนแร่ การสร้างเขื่อน - การส่งเสริมให้ทำเกษตรแบบเชิงเดี่ยว โดย สกย. - การแก้ปัญหาผิวดิน ผูกขาดการจัดการทรัพยากร ไล่รื้อคนบ้านป่าที่มีกตีกาในการรักษาป่า ข้อเสนอต่อรัฐบาลระยะยาว - การอยู่ร่วมกับป่าอย่างมีกตีกา โดยนำร่องพื้นที่ โหนดชุมชน องค์กรชุมชน เป็นแกนหลักบริหารจัดการ /ส่งเสริมให้พื้นที่อื่นๆ ที่ต้องการอยู่ร่วมกับป่ามาจัดทำโหนดชุมชน - ยุติการดำเนินคดี การไล่รื้อ พื้นที่โหนดชุมชน - สนับสนุน กฎหมาย ๔ ฉบับ		พื้นที่รูปธรรม - พื้นที่นำร่องโหนดชุมชนบ้านทับเขือ - ปลักหมู จังหวัดตรัง - พื้นที่นำร่องโหนดชุมชนบ้านตระ

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
๕. กลุ่มเครือข่ายภาคอีสาน	1. ให้ กอ.รมน. เอาพื้นที่เป้าหมายเพื่อดูข้อเสนอและผลการแก้ไขปัญหามาก่อนคำสั่ง 2. จัดทำรายละเอียด งบประมาณ(ข้อตกลง) เพื่อนำมาปรับปรุง กำหนดและเสนอเป็นรายๆ 3. ข้อเสนอการถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ (กรณีเร่งด่วน) 4. หยุดการดำเนินคดี เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง (รวบรวมรายละเอียดชุมชน / ครอบครัวผู้ที่ถูกดำเนินคดี) 5. ข้อเสนอเยียวยาผู้ใช้		พื้นที่รูปธรรม ได้แก่ บ้านชำผักหนาม บ่อแก้ว โคกยาว

๔. กรมป่าไม้ จัดการประชุมหารือเพื่อผลักดันการดำเนินงาน ตามแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๒ อาคารเทียมคมกฤส กรมป่าไม้ โดยมีการหารือใน ๕ ประเด็นหารือ ได้แก่ ๑. แนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อ สนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ๒. หากจะกำหนดตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จของการเพิ่มจำนวนพื้นที่ป่าไม้” เป็นตัวชี้วัดของจังหวัด จะมีการถ่ายทอดเป้าหมายจำนวนพื้นที่ป่าไม้รายจังหวัด และจำนวนพื้นที่ป่าไม้ที่ทวงคืนได้ รายจังหวัด อย่างไร มีข้อมูล Baseline (ย้อนหลัง ๓ ปี) เกี่ยวกับจำนวนพื้นที่ป่าไม้รายจังหวัด และจำนวนพื้นที่ ป่าไม้ที่ทวงคืนได้รายจังหวัด หรือไม่ จะใช้แหล่งข้อมูลในการประเมินผลจังหวัดจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ ได้หรือไม่ ประการใด การรายงานผลการดำเนินงานจะสามารถดำเนินการและรายงานผลได้ภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๘ หรือไม่ ประการใด ประเด็นหารือ

๕. สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) ร่วมกับคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมปฏิรูปเชิงประเด็นขององค์กรที่สำคัญ ในคณะกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ จัดประชุมเชิงวิชาการและรับฟังความคิดเห็นเรื่อง "แนวทางการบริหารจัดการแผนแม่บทป่าไม้อย่างยั่งยืน" ในวันที่ ๓ มี.ค. ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร

ตัวแทนเครือข่ายได้อ่านข้อเสนอของเครือข่ายภาคประชาชนต่อการบริหารจัดการแผนแม่บทอย่างยั่งยืน ดังนี้

๑. ให้รัฐบาลยุติการปฏิบัติตามแผนแม่บทเป็นการชั่วคราว จนกว่ากระบวนการทบทวนและปรับปรุงแผนแม่บทฯ จะแล้วเสร็จ

๒. แผนแม่บทที่ป่าไม้ที่ยั่งยืนนั้นจะต้องหนุนเสริมสิทธิชุมชน และมีมาตรการคุ้มครองประชาชนผู้ยากไร้ คนยาก คนจน ไม่ให้ได้รับผลกระทบ

ส่วนข้อเสนอต่อปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ จากการปฏิบัติการที่ขัดต่อคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ๖๖ / ๒๕๕๗ ซึ่งระบุว่า การดำเนินการใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่งมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอน

๑. ยุติการไล่รื้อ คุกคาม ช่มชู้ ผลักดัน ปราบปราม ดำเนินคดีกับชาวบ้านที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาก่อน และอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกับรัฐบาล ให้สามารถดำรงชีวิตตามปกติได้

๒. เยียวยาชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบ เสียหายและถูกดำเนินคดี รวมทั้งผู้เสียชีวิตที่เกี่ยวข้อง

๓. กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างมีส่วนร่วม จะต้องดำเนินการให้สิ้นสุดก่อนที่จะมี แผนงานและปฏิบัติการแก้ไขปัญหที่เหมาะสมกับเงื่อนไขที่แตกต่างของแต่ละพื้นที่

๔. กรณีการตรวจสอบข้อพิพาททางที่ดินนั้น รัฐบาลควรมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างมีส่วนร่วม โดยใช้หลักฐานที่มีการพิสูจน์จากหลายๆ ด้านประกอบกัน เช่น พิสูจน์ที่ดินโดยอาศัยร่องรอยทางประวัติศาสตร์ พืชผลอาสิน แผนผังการดำรงชีวิต โดยไม่อ้างเฉพาะหลักฐานทางราชการด้านเดียว

๖. ตัวแทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านป่าไม้ที่ดินในภาคอีสาน กว่า ๑๐๐ คน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ร่วมจัดเวทีสัมมนา “ยกร่างแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนภาคประชาชน” วันที่ ๑๙- ๒๐ มี.ค.๕๘ ณ โรงแรมเจริญธานี จังหวัดขอนแก่น เพื่อระดมความคิดเห็นการจัดทำร่างแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ภาคประชาชน

ผลสรุปเวทีระดมความเห็นยกร่างแผนจัดการป่าไม้-ที่ดินโดยชุมชน เห็นว่า รัฐควรกระจายอำนาจสู่ชุมชนให้ท้องถิ่นมีสิทธิส่วนร่วมในการ โดยหน่วยงานภาครัฐร่วมสนับสนุนแผนการจัดการทรัพยากรตามสิทธิชุมชน อีกทั้งให้ผู้มีอำนาจสั่งการยกเลิกคำสั่ง ๖๔/๒๕๕๗ สืบเนื่องมาจากหน่วยงานภาครัฐได้มีนโยบายทวงคืนผืนป่าอย่างเข้มข้น จากแผนปฏิบัติการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนต่อประชาชนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ นั้น ควรยุติการยึดคืนผืนป่า การจับกุม ไล่รื้อ และตัดฟันพืชผลอาสินจากประชาชนผู้ยากไร้ รวมทั้งให้มีการชดเชย เยียวยา กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าว

เวทีแผนการจัดทำร่างแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ภาคประชาชนเสนอแนวทางแก้ไขปัญา ให้ภาครัฐมีการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ประกาศทับซ้อนชุมชนและพื้นที่ทำกิน จัดทำแนวเขตและจำแนกที่ดิน (zoning) ให้ชัดเจน จัดสรรที่ดินและรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับราษฎรที่ยากจน และส่งเสริม สนับสนุนการจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น โดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจประชาชนในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในรูปแบบป่าชุมชน ป่าครอบครัว หรือการใช้แนวคิดในระบบนิเวศวัฒนธรรมชุมชน เพื่อการฟื้นฟูฐานทรัพยากรโดยชุมชน รวมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

๔.๒ ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอปรับแก้กฎหมาย

นอกจากนี้ นักวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นและข้อเสนอแนะจากตัวแทนนักวิชาการกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหาผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายป่าไม้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาทางกฎหมาย

๑) ปัญหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น พรบ.ป่าไม้ 2484 เน้นการควบคุมต้นไม้ในป่า (เพื่อการค้า) ในขณะที่ พรบ.ป่าสงวนฯ ๒๕๐๗ เน้นสงวนพื้นที่ป่า (เพื่อการค้า การอนุรักษ์) จะเห็นได้ว่ากฎหมายการจัดการทรัพยากรมีวัตถุประสงค์ และปรัชญาที่แตกต่างและขัดแย้งกัน

๒) แนวคิดทางกฎหมายที่เน้นการจัดการแยกส่วน ซึ่งขัดกับหลักการจัดการทรัพยากรที่เน้นองค์รวม กฎหมายเดิมเน้นการบังคับ การควบคุม และการอนุญาต ซึ่งให้อำนาจรัฐสูงและเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งรัฐต้องลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลสูงมาก

นอกจากนี้ ปัญหาของกฎหมาย ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เห็นได้ชัดว่าเกิดจากกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมให้คนมีส่วนร่วมในการจัดการและแก้ปัญหาในพื้นที่ป่า กล่าวคือ มาตรา ๗ ในกฎหมายป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่ประกาศให้ ไม้สัก และ ไม้ยางเป็นไม้หวงห้าม หลังจากประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ พบว่า ไม่มีคนปลูกไม้สัก ไม้ยางเพิ่มอีกเนื่องจากการถูกกฎหมายประกาศเป็นไม้หวงห้าม แต่ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีกฎหมาย พรบ. สงวนป่า เพื่อสร้างแรงจูงใจ คนจึงเริ่มปลูกป่าเพิ่มมากขึ้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายมีส่วนสำคัญในการสร้างแรงจูงใจในการจัดการและการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้

๓) ปัญหาของตัวบทไม่มีการแก้ไข การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไปอิงอยู่กับกฎหมายลำดับรอง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายตามตัวบทติดกับดักระเบียบและนโยบายต่างๆ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบหรือนโยบายโดยไม่ได้อยู่บนฐานของกฎหมายหลัก

แม้จะมีมาตรการในการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กรมป่าไม้ ตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๙ ก็ประสบปัญหาการไม่สามารถขอใช้ประโยชน์พื้นที่ได้ โดยการขอใช้ประโยชน์แม้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานภาครัฐเองก็ต้องขอและได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นไปได้ยาก หรือหากเป็นไปได้ก็ต้องดำเนินการในลักษณะสังคมอุปถัมภ์ทำให้เกิดปัญหาการทุจริต เนื่องจากเงื่อนไขการเข้าถึงทรัพยากรอยู่บนพื้นฐานของการต่อรองผลประโยชน์มากกว่าหลักการความชอบธรรมทางกฎหมาย

หลายส่วนเห็นด้วยในการแก้กฎหมาย ๕ ฉบับ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติการ แต่ในส่วนกลางยังให้ความสำคัญน้อย เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายยังให้อำนาจหน่วยงานระดับบนในการดำเนินการและไม่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายจึงอาจไม่มีความจำเป็น และยังไกลตัวเนื่องจากปัจจุบันนี้การดำเนินการต่างๆ สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เช่น การประกาศเขตป่าชุมชน สามารถทำได้โดยอาศัยคำสั่งอธิบดีกรมป่าไม้ จึงไม่จำเป็นต้องมีป่าชุมชน หรือ พรบ.ป่าสงวนฯ ก็ให้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานได้

ทั้งนี้ คืบหน้าเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ในปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๘) พบ ๒ ประเด็น คือ พรบ.สงวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๖/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ในขณะที่ในทางนโยบายก็มีการพูดคุยเรื่องการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ ๕ ฉบับนี้อยู่หลายครั้ง

๒. ปัญหากลไกการบริหารงาน

ปัญหาป่าไม้ในระดับพื้นที่ เกิดขึ้นทั้งในส่วนของกฎหมาย และภาคปฏิบัติ ซึ่งเห็นได้ชัดจากการบุกรุกพื้นที่ป่าที่ขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว สะท้อนปัญหาการขาดประสิทธิภาพการจัดการดูแลของกรมป่าไม้ กลไกการทำงานและบริหารงานแบบแยกส่วน ได้แก่

๑) การแยกส่วนการบริหารจัดการ (กฎหมายเฉพาะหน่วยงาน ทรัพยากร บุคคลากร) โดยรูปธรรมของปัญหาที่ชัดเจนในส่วนนี้ คือ ระบบฐานข้อมูลที่แยกส่วนในการทำแผนที่ ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องแนบท้ายประกาศกฎหมายแต่ละฉบับ ก็มีความแยกส่วนและแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานทั้งที่เป็นพื้นที่เดียวกัน ซึ่งไม่นับรวมถึงปัญหาการทุจริตในการประกาศเขตที่ดินเนื่องจากฐานข้อมูลไม่ตรงกัน

๒) การจัดโครงสร้างราชการ และบทบาทภาครัฐที่มีอำนาจการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายต้องการควบคุมอำนาจ ในขณะที่ขาดประสิทธิภาพการจัดการดูแล บทเรียน “คณะกรรมการแห่งชาติ” ในการจัดการฐานทรัพยากรต่างๆ เช่น คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ ฯลฯ ที่ผ่านมามีโครงสร้างคณะกรรมการ แต่ไม่ค่อยปรากฏผลในทางปฏิบัติ

๓) ข้อจำกัดการจัดการพื้นที่ป่าในระดับท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐ เช่น การจ้างคนท้องถิ่นในการจัดการ ซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการทรัพยากร ขาดความจริงจังในการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย

๔) ความพยายามในการแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อน แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาคือตามมติ ครม. ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการผ่อนปรนสำหรับมาตรการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจุบันทำได้เพียงแค่การขึ้นรูปแปลง แต่ยังไม่สามารถทำการพิสูจน์สิทธิ์เพื่อที่จะรองรับสิทธิ์ไม่มีความคืบหน้า เช่น ปัจจุบัน กรมป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ มีงบประมาณจำกัดในการดำเนินการสำรวจและขึ้นรูปแปลงเฉลี่ยปีละ ๒,๐๐๐ แปลง (เฉลี่ย ๑๐ หมู่บ้านต่อปี ทั้งนี้ จังหวัดเชียงใหม่ มี ๑,๓๐๐ หมู่บ้านที่เกี่ยวข้องในการพิสูจน์สิทธิ์ ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แล้วเสร็จรวม ๑๓๐ ปี จึงจะแล้วเสร็จ) ทั้งนี้ ไม่นับรวมข้อจำกัดด้านเครื่องมือในการพิสูจน์สิทธิ์ กระบวนการและระเบียบการพิสูจน์สิทธิ์ และความต่อเนื่องในการดำเนินการที่ทำให้การพิสูจน์สิทธิ์ล่าช้าอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของกฎหมาย

๕) การขาดความเข้าใจในการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ เช่น การรณรงค์ปลูกป่าในทุกพื้นที่ หลักการทางวนศาสตร์แท้ที่จริงแล้วไม่ใช่แค่การปลูกป่าให้เต็มพื้นที่ แต่เป็นการจัดการพื้นที่ให้เหมาะสมกับระบบนิเวศ ประเด็นเหล่านี้ผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจ มุ่งแต่การใช้งบประมาณ

๓. ข้อเสนอแนะ

๓.๑ ข้อเสนอต่อ “ลักษณะของกฎหมาย/ประมวลกฎหมาย”

๑) กฎหมาย ๕ ฉบับที่มีอยู่ควรประมวลรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียว ซึ่งจะทำให้มาตรการต่างๆ มีความกระชับรัดกุมมากขึ้น และมีคณะกรรมการระดับชาติมากำกับดูแล เพราะแม้ที่จริงแล้วเป็นการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่ป่าเดียวกัน แต่ที่ผ่านมามีการจัดการและออกกฎหมายที่แตกต่างวัตถุประสงค์และขัดแย้งกัน ดังนั้น กฎหมายป่าไม้จึงไม่ควรแยกขาดการ

จัดการออกอย่างเบ็ดเสร็จ กล่าว คือ ในเขตพื้นที่อุทยานอาจมีเขตป่าสงวนได้บางเขต หากประชาชนยังมีการใช้ประโยชน์อยู่ในขณะที่พื้นที่ใดที่ควรดูแลเคร่งครัดอาจต้องเน้นการดูแลบางจุด กล่าวคือ การประกาศเขตพื้นที่ป่าหรือการแยกประเภทป่าเพื่อการออกแบบการจัดการควรสอดคล้องตามสภาพพื้นที่ที่ปรากฏจริง

๒) การปรับสถานภาพทางกฎหมายให้เหมาะสมกับศักยภาพและลักษณะทางกายภาพของทรัพยากรในปัจจุบัน เช่น พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่กลายเป็นชุมชนไปแล้ว พร้อมกับการปรับกฎหมายที่ดินให้มารองรับรูปแบบการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องเหมาะสม กฎหมายป่าไม้อเมริกา ชื่อ **Forest Service** มีป่าของเอกชน มีการทำไม้ เป้าหมายเพื่อการบริการจากป่าไม้ทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ การจัดการของเอกชนแม้เป็นเจ้าของป่า แต่ก็ต้องขออนุญาตจากรัฐ ประเทศเกาหลีก็มีป่าของเอกชน ที่ฟินแลนด์ก็เช่นกัน แต่มีกฎหมายกลางควบคุมการจัดการของเอกชน นอกจากนี้ - สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ ไม่จำเป็นต้องร้อยละ ๔๐ ตายตัว (ตามนโยบายรัฐกำหนด) ขึ้นอยู่กับภูมิศาสตร์ เช่น ประเทศที่เป็นเกาะ ต้องใช้ป่าเก็บน้ำจึงต้องมีสัดส่วนพื้นที่ป่ามากกว่าพื้นที่ราบที่มีพื้นที่เก็บน้ำมากกว่า สัดส่วนพื้นที่ป่าของไทยที่เป็นอยู่ขณะนี้ (ร้อยละ ๓๐) ก็มีความเหมาะสมไม่ต่างจากประเทศอื่น

๓) ลักษณะสำคัญของการปรับกฎหมายกฎหมายป่าไม้ ภายใต้หลักการจัดการทรัพยากร ต้องมีหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย (**basic law**) คือ การไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไปกระทบสิทธิของประชาชน เป็นกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจเหนือประโยชน์ของปัจเจก ทั้งนี้ แต่ละชุมชนต้องสามารถออกแบบกฎและกติกาให้เหมาะสมกับความจำเป็นเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ความหลากหลายของกฎหมาย (**diversify**) ยังเป็นเรื่องใหม่ของไทยที่เน้นการรวมศูนย์ แต่ในต่างประเทศแม้แต่องค์กรศาลก็สามารถกระจายอำนาจทางการศาลลงมาให้ท้องถิ่นได้อย่างหลากหลาย

๓.๒ ข้อเสนอต่อ “การบริหารจัดการกฎหมาย”

๑) เสนอให้มี “คณะกรรมการแห่งชาติ” หลักเพียงชุดเดียวเพื่อให้สามารถมองนโยบายทรัพยากรในภาพรวม และสามารถแก้ไขปัญหาารายกรณีได้ ภายใต้การมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นมากขึ้น

แต่กระนั้นก็มีบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการมีกลไกเชิงสถาบันระดับชาติมากำกับดูแลการใช้กฎหมายป่าไม้ เนื่องจากเกรงว่าจะกลายเป็นกลไกรวมศูนย์ทางกฎหมายหรือนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากร เช่น คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ ฯลฯ แต่ควรมีหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่สามารถทำงานได้อย่างเบ็ดเสร็จ และสามารถควบคุมกลไกทั้งหมดได้ในระดับพื้นที่ ภายใต้การสร้างกติกาและข้อตกลงทางกฎหมายในระดับพื้นที่ร่วมกัน รวมทั้งต้องมีหลักประกันความรับผิดชอบในการใช้กลไกนั้นๆ ด้วย

๒) การถ่ายโอนหรือมอบอำนาจและงบประมาณให้หน่วยงานท้องถิ่น ชุมชน หรือผู้ที่มีความพร้อมในการจัดการ ภายใต้กติกาการจัดการที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน มีหลักประกันความรับผิดชอบในการจัดการ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงจะทำได้ต้องออกแบบและจินตนาการร่วมกันจากทุกภาคส่วน บนพื้นฐานสำคัญคือ ความไว้วางใจและการเคารพกติการ่วมกัน นอกจากนี้ การจัดการดูแลทรัพยากรควรดำเนินการภายใต้เงื่อนไขของ “การอนุญาตใช้ประโยชน์เชิงอนุรักษ์” กล่าว คือ การประกาศเขตพื้นที่ป่าสามารถทำได้ตามกฎหมาย แต่มีเงื่อนไขให้สามารถทำกินได้ในเชิงอนุรักษ์ สามารถใช้ทำประโยชน์ได้ และอาจมีการกำหนดประโยชน์ต่างตอบแทนให้สังคม

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ควรใช้รูปแบบการจัดการร่วม (**co-management**) โดยต้องไม่แบ่งแยกลำดับชั้นในการจัดการว่าเป็นรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสิทธิชุมชน (**hierarchy**) แต่กฎหมายควรออกแบบให้มีเวทีในแลกเปลี่ยน ปรัชญาหรือ จัดการข้อมูล หรือการยุติความขัดแย้งในบางกรณี

๓) การปรับบทบาทภาครัฐ จากหน้าที่สั่งการเป็นการร่วมสนับสนุน การดำเนินงาน พร้อมกับการร่วมปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในท้องถิ่นใหม่ (reorganize) ทั้งนี้ การดำเนินการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ใหม่ดังกล่าว สามารถทำได้ภายใต้การออกแบบระบบราชการที่มีความยืดหยุ่น มีองค์กรในท้องถิ่น (อาจเป็นองค์กรเชิงสถาบันในท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ) ที่หลากหลายสอดคล้องกับบริบทและสภาพพื้นที่เพื่อให้กลไกในท้องถิ่นสามารถทำงานได้เต็มที่

๔) รูปแบบการจัดการทรัพยากรป่า สามารถออกแบบได้ ๒ ลักษณะสำคัญ คือ ๑) การกระจายอำนาจให้ชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีความพร้อมรับไปดำเนินการ ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) รู้สึกมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น ทั้งนี้ภายใต้หลักการจัดการป่าไม้ตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับความหลากหลายของบริบทสภาพพื้นที่ มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการภายใต้กรอบใหญ่ (master plan) เรื่องการอนุญาตและการใช้ประโยชน์ที่ยอมรับร่วมกัน ทั้งนี้ กลุ่มหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดการป่าไม้ควรมีทั้งรางวัลและบทลงโทษที่เข้มงวดในการจัดการร่วมด้วย ๒) การยังให้อำนาจการจัดการและความรับผิดชอบแก่หน่วยงานราชการ ควรต้องเพิ่มความพร้อมรับผิดชอบในกฎหมาย (accountability) และเพิ่มกลไกการตรวจสอบกับหน่วยงานราชการเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง “คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ” เพื่อเป็นองค์กรหลักในการจัดการให้เป็นไปตามกลไกที่กำหนด

๕) การแก้ปัญหาพื้นที่ป่าทับซ้อนชุมชน ต้องใช้หลักการจัดการร่วม (Co-management) โดยดูบทบาทของแต่ละภาคีต่างๆ ทั้งรัฐ อปท. ชุมชน และอื่นๆ ว่ามีความสามารถด้านไหนให้มาแชร์กัน ทำเป็นข้อตกลงการจัดการ (Agreement) (ไม่ถึงขั้นเป็นกรรมสิทธิ์) การอยู่อาศัยที่มีเงื่อนไข เช่น สัญญาให้ชุมชนจัดการ ๕๐ ปี แต่เพิกถอนได้หากจัดการไม่ตรงตามข้อตกลง เรื่องการจัดการร่วมในระดับชุมชน เป็นเรื่องใหม่ แต่เป็นทางออกเดียวที่ต้องไป อย่างไรก็ตาม กรณีพื้นที่ป่าทับซ้อนกับที่ทำกินของชุมชน จะแก้ปัญหาได้ต้องพิจารณาการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม คือ ไม่เฉพาะเพียงแต่การจัดการทรัพยากร แต่รวมถึงการจัดการมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ที่ต้องนำพิจารณาร่วมในการออกแบบการจัดการทรัพยากร (Area-based approach)

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาที่ความทับซ้อนของที่ดินทำกินกับพื้นที่ป่า สามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายเดิมที่มีอยู่ กล่าวคือ ระเบียบตาม พรบ. ป่าสงวน มาตรา ๑๗ พรบ. อุทยาน มาตรา ๑๙ สามารถแก้ไขปัญหที่ดินทับซ้อนได้โดยอาศัยคำสั่งอธิบดีให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขปัญหได้

๖) การซ้อนทับทางกฎหมาย (ส่วนกลาง กับท้องถิ่น) อาจแก้ไขปัญหได้สองทาง คือ ๑) การใช้เครื่องมือทางบริหาร เช่น มติ ครม. หรือ กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจบังคับหน่วยงานที่มีอำนาจอยู่เดิมกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรมายังท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายใต้การบริหารงานของคณะรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง ๒) การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย ในสภาพความเป็นจริงแล้วกฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดีกระทรวงที่มีความรับผิดชอบ หรือคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารในการดำเนินการต่างๆ ในพื้นที่ป่าได้ อาจเพียงติดกรอบการตีความตามกฎหมาย ซึ่งอาจดำเนินการแก้ไขโดยการเขียนอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายให้ชัดเจน

๗) การแก้ปัญหาการพิสูจน์สิทธิ์ อาจทำได้ใน ๒ ลักษณะ คือ ๑) เน้นการบริหารจัดการป่าตามสภาพข้อเท็จจริง (ปัจจุบันดำเนินการหลักโดยกรมป่าไม้ ภายใต้โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน) โดยเริ่มจากการป้องกันการบุกรุกเพิ่ม การจัดการการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ หรือการทำผังชุมชน หรือผังตำบล (พื้นที่ป่าต้นน้ำ พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ป่าชุมชน) และการจัดการรองรับสิทธิชุมชน ภายหลังจากกระบวนการพิสูจน์สิทธิดำเนินการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ แนวทางนี้เป็นที่ยอมรับและเป็นความต้องการของชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่ และ ๒) เน้นการพิสูจน์สิทธิ (ปัจจุบันดำเนินการหลักโดยกรมอุทยาน)

๘) การให้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ควรพิจารณาจากศักยภาพของชุมชนกับความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวคือ สถานะของสิทธิชุมชนควรผ่านการพิสูจน์และได้รับการรับรองก่อนว่าผ่านเงื่อนไข ระเบียบ และชุมชนมีศักยภาพในการดูแล

๙) กรณีพื้นที่สงวนหรือพื้นที่ที่มีความเปราะบางสูง ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดในเชิงผลลัพธ์ของประสิทธิภาพการจัดการเป็นตัวตั้ง (เช่น ความหลากหลายของทรัพยากร ความอุดมสมบูรณ์ของป่าที่เพิ่มขึ้น ฯลฯ) เพื่อนำไปสู่การให้สิทธิในการจัดการเป็นอันดับแรกๆ ส่วนฝ่ายที่มีศักยภาพในลำดับรองอาจมีบทบาทในการสนับสนุนหรือให้ความร่วมมือ ทั้งนี้ ควรดำเนินการภายใต้การออกแบบทั้งพื้นที่เพื่อการจัดสรรและจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ควรนำหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) เพื่อจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีความเสี่ยงในการสูญเสีย

บทที่ ๕

ประมวลข้อเสนอหลักในการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้

๕.๑ หลักการพื้นฐาน การแก้ไขกฎหมายป่าไม้ ควรวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

๑. หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยยึดความยั่งยืนทางนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคมทั้งคนรุ่นปัจจุบัน และอนาคต

๒. หลักสิทธิมนุษยชน ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ปกป้องสิทธิชุมชนในการจัดการป่า และสร้างเสริมสิทธิเชิงบวกแก่ทุกภาคส่วนของสังคมให้มีบทบาทเชิงรุกในการจัดการป่ายั่งยืน

๓. หลักความเป็นธรรมทางนิเวศและสังคม เน้นความเสมอภาคในการเข้าถึง จัดการ ได้รับประโยชน์ร่วมรับผิดชอบต่อการจัดการป่า โดยให้ความสำคัญกับผู้มีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการยังชีพ และส่งเสริมผู้ด้อยอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าให้อำนาจการต่อรองที่สมดุลกัน

๔. หลักการจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการป่าโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะมีขีดความสามารถแค่ไหนก็มีความเสี่ยง จึงต้องใช้หลักการจัดการร่วมให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุล

๕. หลักธรรมาภิบาล โดยเน้นหลักความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน

๖. หลักความหลากหลาย เน้นการจัดการป่าให้สอดคล้องกับธรรมชาติที่มีความหลากหลาย และสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของการจัดการป่าที่แตกต่างกัน ดังนั้นกฎหมายจึงควรเปิดทางให้เกิดการจัดการป่าที่หลากหลายไปตามเงื่อนไขของพื้นที่และชุมชนภายใต้กรอบทิศทางร่วมกัน มากกว่าการสร้างมาตรฐานเชิงเดียวแบบตายตัว

๕.๒ การนิยามพื้นที่ป่าหรือที่ดินสงวนตามกฎหมาย

กฎหมายป่าไม้ทั้ง ๔ ฉบับ (พรบ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕) นิยามพื้นที่ที่รัฐต้องการควบคุม โดยยึดเอาที่ดินที่ไม่ได้มีกรรมสิทธิหรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน แปลความได้ว่า การจัดการพื้นที่ตามกฎหมายทั้งหมดนี้จะครอบคลุมได้ทุกพื้นที่ยกเว้นที่ดินเอกชน (ขณะที่ พรบ.สงวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดให้ทำกิจกรรมการปลูกป่าได้ทั้งพื้นที่เอกชนและพื้นที่รัฐ) ทำให้เกิดปัญหาว่า ที่ดินที่ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ก็ถูกผนวกมาสู่พื้นที่จัดการตามกฎหมายเหล่านี้ได้ แต่ประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่เหล่านั้นกลับไม่สามารถมีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่แม้กระทั่งดำรงชีพตามวิถีของตนได้ แต่ในทางกลับกันพื้นที่เอกชนกลับถูกละเลยออกจากการจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่า วิธีการบัญญัติขอบเขตอำนาจพื้นที่ดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศไทยมีแต่เพียงป่าหรือที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ของรัฐ ไม่มีพื้นที่จัดการสำหรับชุมชนหรือเอกชนในด้านนิเวศ ป่าไม้ และสัตว์ป่าเลย

หลักการสำคัญคือ ควรกำหนดให้พื้นที่ใดก็ตาม ที่มีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ (อาจเป็นป่าดิบภูเขา หุบเขา ลำธาร ที่ราบ พื้นที่เกษตร ชายฝั่งทะเล) ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ชุมชน หรือเอกชน

กำหนดให้เป็นพื้นที่จัดการป่าตามกฎหมายได้ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนคำนิยามพื้นที่ที่จัดการตามกฎหมาย ให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่รัฐ ชุมชน และเอกชน โดยให้ชุมชนและเอกชนที่ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ก็ตาม ได้มีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่

๕.๓ การกำหนดประเภทของการจัดการ

พรบ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ วางกรอบให้รัฐควบคุมกิจกรรมการทำไม้ ซึ่งปัจจุบันยกเลิกการสัมปทานไม้แล้ว พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ เน้นการควบคุมพื้นที่ที่ประกาศเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ จากพื้นที่ พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ มุ่งไปการรักษาพื้นที่ธรรมชาติเพื่อการศึกษาและท่องเที่ยว พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เน้นการสงวนรักษาสัตว์ป่าและพื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ขณะที่ พรบ.สวนป่า ๒๕๓๕ เน้นการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ของเอกชน จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งหมดจะแยกเป็นส่วนๆ ใดๆ ที่พื้นที่ป่าหลายแห่งสามารถมีบทบาทหรือบริการได้หลากหลาย เช่น บริการทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม แต่พื้นที่เหล่านี้เมื่อถูกกำหนดประเภทการจัดการไว้แบบใดแบบหนึ่ง ก็ทำให้บทบาทด้านอื่นถูกปิดกั้น เช่น พื้นที่ป่าที่มีความสมบูรณ์ทางนิเวศและมีศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรป่า แต่เมื่อถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็จะไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมได้เลย

ข้อเสนอคือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของป่าแต่ละประเภท ควรกำหนดการจากการศึกษาสภาพความเหมาะสมของพื้นที่อย่างรอบด้าน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงได้มีส่วนร่วมกำหนด เพื่อเป็นการรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๕.๔ โครงสร้างการบริหารจัดการป่า

กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับให้อำนาจการควบคุมอยู่ที่หน่วยงานรัฐส่วนกลาง ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ กรมทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง โดยมีอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบที่ผ่านการเห็นชอบโดยรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ อยู่อาศัย ศึกษาวิจัย และกระทำการอื่นใด จะเห็นได้ว่าระบบดังกล่าวเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าประเภทนั้นๆ ไว้ที่หน่วยงานเดียวอย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง ระบบดังกล่าวทำให้การจัดการป่าที่มีคนเกี่ยวข้องมากมาย ตั้งแต่ชุมชนที่อยู่อาศัยใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ตลอดจนหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่มีบทบาทด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ตลอดจนภาคประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับป่าในทางอ้อมถูกตัดขาดจากการบริหารจัดการป่า (แม้จะมีการกำหนดให้สามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเป็นกรรมการอุทยานแห่งชาติ และกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติได้ แต่อำนาจในการกำหนดระเบียบต่างๆ ก็อยู่ที่อธิบดีทั้งหมด

การที่กฎหมายออกแบบให้หน่วยราชการรวมศูนย์อำนาจไว้ทั้งหมด ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติหลาย

ประการ

๑.การประกาศเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนชุมชน เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจโดยลำพังในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ และผลการประกาศพิสูจน์สิทธิหากมีคนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้กับคนในพื้นที่ที่ เช่น พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติกำหนดให้คนที่อ้างสิทธิในพื้นที่จะต้องมายื่นคำร้องต่ออำเภอภายในเวลาที่กำหนด ทำให้ประชาชนมากมายที่ไม่ได้รับรู้กระบวนการดังกล่าวตกอยู่ในเขตป่าสงวน

๒.การบริหารจัดการพื้นที่แยกส่วน หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายก็จะมีอำนาจเต็มเหนือพื้นที่ตามกฎหมายที่ตนเองถือ เช่น กรมป่าไม้มีอำนาจจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กรมอุทยานฯ มีอำนาจจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การแยกส่วนดังกล่าวทำให้หลายพื้นที่ที่มีการประกาศเขตป่าแต่ละประเภทซ้อนทับกันมีปัญหาการจัดการหน่วยงานรัฐที่ไม่เป็นเอกภาพ

๓.ขาดความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด หน่วยงานรัฐอ้างการดำเนินการตามกฎหมาย แต่เมื่อเกิดการบุกรุกทำลายพื้นที่ซึ่งหลายกรณีเกิดการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ ขณะที่ผู้บุกรุกถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่ผู้รักษากฎหมายที่ปล่อยปละละเลยกลับไม่ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการหย่อนยานในหน้าที่ เมื่อขาดกระบวนการสร้างความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ จึงทำให้หน่วยงานรัฐที่ดูแลป่าไม่ปรับปรุงหรือปฏิรูประบบการจัดการป่าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔.ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม ตรวจสอบและถ่วงดุลจากภาคส่วนต่างๆ การให้องค์กรรัฐผูกขาดอำนาจจัดการพื้นที่ป่า โดยที่ภาคส่วนอื่นๆ ไม่ได้มีสิทธิและกระบวนการทางกฎหมายในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมจัดการ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น การคอร์รัปชัน การเลือกปฏิบัติ

๕.ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดการพื้นที่ หน่วยงานรัฐเช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ มักอ้างเสมอมาว่า กำลังคนและงบประมาณจำกัดจึงไม่สามารถปกป้องป่าได้เต็มที่ แต่ในความเป็นจริง หน่วยงานเหล่านี้ได้รับงบประมาณมากในลำดับต้นๆ เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น ปัญหาความล้มเหลวการจัดการมาจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการป่า และขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งหมดนี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐไร้ประสิทธิภาพในการจัดการป่าแม้จะเพิ่มงบประมาณมากขึ้นก็ตาม

๖.การผลกระทบ ความเสี่ยงให้ประชาชนในพื้นที่ เมื่อกฎหมายไม่กำหนดกรอบความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่รัฐต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ไม่มีกรอบการกระจาย ถ่วงดุลอำนาจ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเสี่ยงความรับผิดชอบต่อผลกระทบ ความเสี่ยงให้ประชาชนในพื้นที่ เช่น ป่าถูกทำลาย ภัยพิบัติจากป่า หรืออื่นๆ เจ้าหน้าที่รัฐมักจะผลักปัญหาไปให้ประชาชนในพื้นที่กลายเป็นผู้กระทำผิดและรับภาระความเสี่ยง เช่น ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ ปัญหาหมอกควัน ปัญหาการลักลอบตัดไม้ ปัญหาการทำไร่ในพื้นป่า เป็นต้น

๕.๕ ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการป่าไม้

ระบบกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐส่วนกลางรวมศูนย์จัดการป่าคือปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้ป่า

ลดลง และเกิดความขัดแย้งกับประชาชนในการจัดการป่า ข้อเสนออีกคือ

๑.สร้างระบบการจัดการร่วมแบบพหุภาคี

เนื่องจากป่าเกี่ยวข้องกับหลายมิติทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และอื่นๆ มีผู้คนเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง จึงไม่ควรที่จะให้หน่วยงานรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งผูกขาดอำนาจการจัดการป่าทั้งหมด ควรจะปรับโครงสร้างเป็นการจัดการร่วมแบบพหุภาคีดังนี้

- 1.1 ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าพหุภาคี โดยมีกรมป่าไม้หรือกรมอุทยานฯ เป็นเลขานุการ และให้หน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาสังคมเข้าร่วมเป็นกรรมการระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแนวทาง หลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดการจัดการป่าในภาพรวม และทำงานวิชาการเพื่อการปรับปรุงนโยบาย การติดตามตรวจสอบการทำงาน และจัดทำแผนการจัดการป่าเป็นระยะทุกๆ ๕-๑๐ ปี เช่นเดียวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนพัฒนาพลังงาน (PDP) เป็นต้น พร้อมกันนี้ให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการป่าพหุภาคีระดับจังหวัดหรือภูมิภาคตามพื้นที่ทางนิเวศ เพื่อทำหน้าที่กำหนดกรอบ และติดตามตรวจสอบ
- 1.2 มีหน่วยปฏิบัติจัดการป่าตามกฎหมายที่หลากหลาย องค์กรที่เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายป่าไม้ มีได้หลายหน่วย ทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ กรมทรัพยากรชายฝั่ง (ต่อไปควรยุบเป็นองค์กรเดียว) และองค์กรภาครัฐอื่นๆ (ตามเป้าประสงค์ของการจัดการป่า) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มประชาสังคม เอกชน เป็นต้น ในพื้นที่ป่าเดียวกัน หน่วยงานต่างๆ อาจสร้างระบบการจัดการป่าร่วมกัน หรือในต่างพื้นที่ แต่ละหน่วยสามารถกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ แผนบริหารจัดการป่าให้เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ และเป็นไปตามกรอบนโยบายที่คณะกรรมการพหุภาคีระดับชาติและจังหวัดหรือภูมิภาคได้กำหนดไว้ องค์กรใดที่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ให้พิจารณาจากความพร้อม ศักยภาพ และแผนการจัดการป่า เมื่อมีสิทธิหน้าที่ในการจัดการป่า ก็ย่อมจะได้รับประโยชน์ตอบแทน เช่น การสนับสนุนงบประมาณ การแบ่งปันรายได้จากการจัดการป่า และร่วมรับผิดชอบต่อความเสี่ยงผลกระทบจากการป่าที่ล้มเหลว โดยจะมีองค์กรที่คณะกรรมการนโยบายพหุภาคีแต่งตั้งเพื่อมาเป็นองค์กรตรวจสอบ
- 1.3 สร้างระบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมและมีเงื่อนไข หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ชุมชน เอกชน ที่เข้ามารับผิดชอบการจัดการป่า เมื่อผ่านการพิจารณาความเหมาะสมจากคณะกรรมการนโยบายพหุภาคีแล้ว ก็จะจัดทำแผนการจัดการโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแผน และร่วมตรวจสอบอย่างรอบด้าน เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วก็จะได้รับการอนุญาตให้จัดการป่า โดย

๒.กระจายอำนาจการจัดการป่าสู่ท้องถิ่นในระบบการจัดการร่วม

นอกจากการสร้างระบบการจัดการพหุภาคีทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ
แนวระนาบแล้ว ยังต้องกระจายอำนาจในแนวดิ่งโดยจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์กรท้องถิ่นอันได้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนท้องถิ่น กลุ่มประชาสังคม เอกชนในท้องถิ่น ได้เข้ามาจัดการป่าโดย
ใช้หลักการจัดการร่วม โดยจัดลำดับความสำคัญจากเกณฑ์สิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน ความเป็นธรรมทางสังคม
และความยั่งยืนของฐานทรัพยากรดังนี้

-ในพื้นที่ใดมีชุมชนท้องถิ่นอยู่อาศัย ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างต่อเนื่อง ให้ชุมชนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิ
เป็นอันดับแรกในการจัดการป่าตามขอบเขตที่เหมาะสมกับประวัติการจัดการดั้งเดิม ศักยภาพในการจัดการ

-ในพื้นที่ใดที่มีกลุ่มคนเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าหลากหลาย เช่น ชุมชนท้องถิ่นหลายชุมชน องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เอกชน หน่วยงานรัฐ ให้สร้างเป็นคณะกรรมการจัดการป่าร่วมกันในระดับท้องถิ่น โดยกำหนด
ขอบเขตพื้นที่ป่าให้มีความเหมาะสมในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และศักยภาพในการจัดการ และดำเนินการ
จัดการร่วมตามความเหมาะสม

- ในพื้นที่ใดที่ไม่มีชุมชน ไม่มีองค์กรท้องถิ่น หรือเอกชนที่มีความพร้อม หรือมีความเชื่อมั่นได้ว่าจะ
จัดการป่าได้ ให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบด้านป่าไม้ คือ กรมป่าไม้ หรือกรมอุทยานฯ (ต่อไปควรยุบรวมกลับมา
เป็นกรมเดียวกัน) ทำหน้าที่ดูแลบริหารจัดการ โดยทั้งนี้ให้ตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารพื้นที่โดยมีภาครัฐและ
สังคมในพื้นที่มาร่วม

องค์กรใดที่จะมีสิทธิหน้าที่ในการจัดการป่าได้ ต้องผ่านการพิจารณาความพร้อมจากคณะกรรมการ
พหุภาคีระดับจังหวัดหรือภูมิภาคนั้น (รวมถึงองค์กรรัฐก็ต้องผ่านการพิจารณาด้วย) จึงจะมีสิทธิหน้าที่ในการ
จัดการป่า

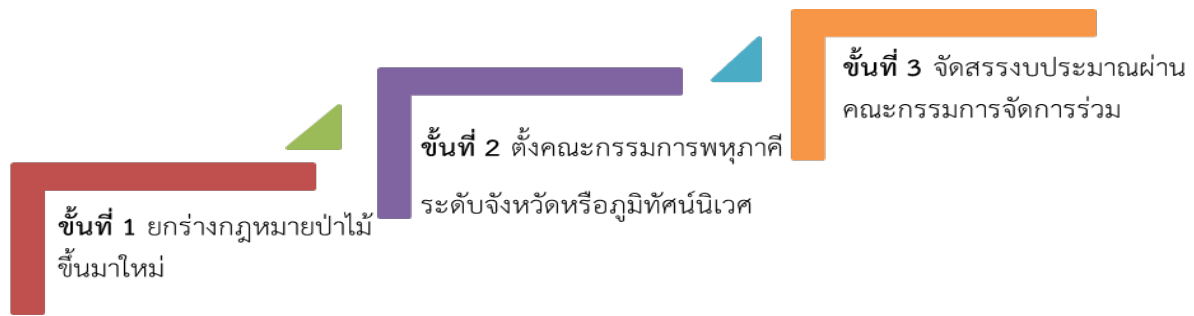
องค์กรการจัดการป่าในระดับพื้นที่เหล่านี้ จะต้องจัดทำแผน และออกกฎกติกา และสร้างระบบ กลไก
การจัดการ โดยยึดหลักแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพหุภาคีกำหนด และเป็นการจัดการแบบมีเงื่อนไข

องค์กรเหล่านี้จะได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในการจัดการป่า และสามารถหารายได้จากการป่า
เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ผลผลิตจากป่า การซื้อขายคาร์บอนเครดิต การพัฒนาผลิตภัณฑ์ชีวภาพด้าน
อาหาร ยา และอื่นๆ จากป่า

หากองค์กรเหล่านี้สร้างผลงานการจัดการป่าที่ดี สร้างป่าสมบูรณ์ มีความยั่งยืน และเอื้อประโยชน์ทั้ง
ทางตรงและอ้อมต่อท้องถิ่นและสังคม ก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ และสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมในฐานะ
องค์กรที่สร้างประโยชน์แก่สังคม

แต่หากกระทำผิดเงื่อนไข สร้างความเสียหายต่อป่า ก็จะต้องรับผิดชอบ และถูกเพิกถอนสิทธิ และ
จะต้องรับผิดชอบต่อทั้งทางแพ่งและอาญา ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นจริง

๕.๖ ขั้นตอนการปรับโครงสร้างกฎหมายป่าไม้



ขั้นที่ ๑ ยกร่างกฎหมายป่าไม้ขึ้นมาใหม่ โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมายป่าไม้ที่ครอบคลุมทุกมิติทั้งด้านการรักษาระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การท่องเที่ยว การศึกษาวิจัย โดยประมวลกฎหมาย จะกำหนดโครงสร้างใหม่ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าพหุภาคี เพื่อทำหน้าที่วางกรอบทั้งหมดภายในเวลา ๑ ปี ระหว่างนี้ให้หน่วยงานรัฐเดิมทำหน้าที่ตามกรอบกฎหมายเดิมไปก่อน โดยใส่ไว้ในบทเฉพาะกาล

ขั้นที่ ๒ ตั้งคณะกรรมการพหุภาคีระดับจังหวัดหรือภูมิภาค เพื่อพิจารณาสิทธิหน้าที่ขององค์กรในพื้นที่ที่เสนอตนเข้ามาจัดการป่า โดยพิจารณาจากความพร้อมในการจัดการให้เกิดความยั่งยืนทางนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม โดยให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าเป็นอันดับแรก

ในพื้นที่ที่มีปัญหาความทับซ้อนของสิทธิระหว่างรัฐ ประชาชน เอกชน ให้ตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมระดับพื้นที่เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่ใหม่ (Reshape) และจัดทำเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ (Zoning) และดำเนินการจัดการพื้นที่ในรูปของการจัดการร่วมกัน

ในพื้นที่ป่าของรัฐที่ไม่ได้มีปัญหาการทับซ้อน ก็ให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดการต่อไป โดยให้จัดทำแผน มีคณะกรรมการพหุภาคีระดับจังหวัดหรือภูมิภาคทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และพิจารณาสนับสนุนงบประมาณ

ขั้นที่ ๓ หน่วยงานจัดการป่าทั้งภาครัฐ สังคม และเอกชน ที่ผ่านการตรวจสอบ จะมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดการป่า โดยรัฐจะจัดสรรงบประมาณและอื่นๆ ผ่านคณะกรรมการจัดการร่วมระดับจังหวัดหรือภูมิภาค ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน

๕.๗ ทางเลือกที่ท้าทายและข้อเสนอในระยะเปลี่ยนผ่าน

ผู้วิจัยตระหนักว่า การปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายป่าไม้ในระดับอนาราคอนโค่นตามที่ผู้วิจัยเสนอ เป็นไปได้ยาก เนื่องจากรัฐและองค์กรสิ่งแวดล้อมระดับนโยบายมากตกอยู่ในภาวะความกลัว กลัวว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในทางนโยบายและกฎหมายจะเป็นการเสี่ยงที่ป่าถูกทำลายยิ่งขึ้น แม้หน่วยงานรัฐและองค์กรเหล่านี้ต่างก็ตระหนักดีว่า ระบบและกลไกการจัดการป่าที่เป็นอยู่ไร้ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ไม่สามารถจัดการป่าให้ยั่งยืนต่อไปได้ แต่ความกลัวมีพลังในการฉุดรั้งการเปลี่ยนแปลงได้มาก เราจึงไม่เห็นข้อเสนอในเชิงโครงสร้างใดๆ จากฝ่ายรัฐและองค์กรสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างไปจากเดิม ที่ให้เพิ่มการบังคับใช้

กฎหมาย งบประมาณ อำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง เท่ากับว่ายิ่งกลัวยิ่งรวบอำนาจให้รัฐ ยิ่งรัฐเข้มแข็ง เด็ดขาด การสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับน้อยลง การเปลี่ยนแปลงในทางก้าวหน้า จึงไม่เกิดขึ้น

แต่จากการศึกษาและสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้คนต่างๆ ทุกฝ่ายไม่ได้อยู่ในกลไกนโยบาย เช่น ผู้แทนชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ข้าราชการระดับปฏิบัติ กลับเห็นพ้องต้องกันว่า จำเป็นต้อง ปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายป่าไม้ ให้เกิดการกระจายอำนาจ รับรองสิทธิชุมชน และสร้างการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และสร้างระบบการจัดการร่วมในระดับท้องถิ่นขึ้นมาแทนที่ ข้อเสนอเหล่านี้คือหนทางที่ต้องเลือก เดินแม้จะเผชิญความยากลำบากก็ตาม

หากข้อเสนอแบบถอนรากถอนโคนถูกต้องด้านจนเป็นไปได้ในขณะนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอสำหรับช่วง เริ่มต้นที่เป็นระยะเปลี่ยนผ่านดังนี้

๑. ยุติการข่มขู่คุกคาม จับกุม ปรามปราม ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าโดยทันที พร้อมกับชดเชย เยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน

๒. ยกเลิกคำสั่ง คสช.

- ฉบับที่ ๖๔ เรื่องการปรามปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

- ฉบับที่ ๖๖ เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปรามปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน

- ฉบับที่ ๑๐๖/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

๓. ยุติการใช้แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ.๒๕๕๗

๔. การสำรวจพิสูจน์สิทธิคนที่อยู่ในป่า ต้องเปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วม โดยเน้นการสำรวจภาพรวมของ ชุมชน ไม่ใช่สำรวจรายแปลงอย่างเดียว ต้องเป็นการสำรวจเพื่อออกแบบการจัดการร่วมระหว่างชุมชนกับ ภาครัฐ ไม่ใช่อพยพ ขับไล่ หรือดำเนินคดีตามกฎหมาย

๕. สร้างหุ้นส่วนร่วมในระดับพื้นที่เพื่อเข้ามาเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการร่วมให้มี ประสิทธิภาพ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมพัฒนาที่ดิน เกษตรอำเภอ เป็นต้น

๖. ยกเลิกหรือยกเว้นข้อจำกัดในการเลือกพื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรีการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และมติ คณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ในกรณีชุมชนที่ตั้งอยู่มานานก่อนปี ๒๕๔๐ (ยึดตามการมีรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่รับรองสิทธิชุมชนฯ)

๗. รัฐต้องมีโครงการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และ ส่งเสริมศักยภาพในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอื่นๆ ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน

๘. เร่งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ ๕ ฉบับ ในบางมาตรา เพื่อให้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการ ทรัพยากร และมีส่วนร่วมจัดการป่าเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อเศรษฐกิจชุมชนที่ยั่งยืน ก่อนที่จะนำไปสู่การปรับกฎหมายป่าไม้ทั้งหมดตามข้อเสนอเพื่อปฏิรูปโครงสร้างจัดการป่า

๕.๘ บทส่งท้าย

หลักการแก้ไขกฎหมาย เสนอ ๓ ประเด็นหลัก คือ ๑) การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือหน่วยงาน องค์กรที่ที่อำนาจตัดสินใจในระดับพื้นที่รับมาดำเนินการ ๒) การดำเนินการแบบเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area-based approach) เนื่องจากที่ผ่านมาการบริหารจัดการแม้จะทำในระดับพื้นที่ แต่ก็ขึ้นตรงต่อหน่วยงานส่วนกลาง การทำงานจึงไม่ได้พิจารณาจากความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนทิศทางการทำงานร่วมกัน การแก้ไขปัญหาการบูรณาการและจัดทำแผนตั้งแต่ระดับพื้นที่ โดยการมีกรรมกร่วมจากหลายฝ่ายเป็นองค์กรกลางในการจัดการและแก้ไขปัญหา แม้ที่ผ่านมาจะมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาแล้วแต่ก็สามารถทำได้แค่การให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็น แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง และ ๓) การแก้ไขกฎหมายป่าไม้หลัก ๕ ฉบับ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับตัวในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาการกระหนาบสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ ภายใต้หลักการสำคัญ ๓ ส่วนสำคัญ คือ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น (ตั้งแต่การกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน) การเพิ่มหลักการสิทธิชุมชน (การใช้ประโยชน์ การจัดการ การอนุรักษ์) และการเพิ่มหลักการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสามารถในการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการบริหารจัดการแนวใหม่ได้ (zoning)

นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และกลไกต่างๆต้องดำเนินการบนหลักการมีส่วนร่วม หลักการสิทธิชุมชน และหลักการอนุญาตใช้ประโยชน์ โดยขั้นต้น อาจดำเนินการโดยการมอบอำนาจให้อธิบดีมีอำนาจสามารถดำเนินการหรือสั่งการภายใต้หลักการที่กล่าวมาข้างต้น ที่สำคัญ คือ กฎหมายใหม่ต้องเน้นการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งต้องมีการสร้างหลักประกันในการจัดการด้วย เนื่องจากปัญหาสำคัญของกฎหมายเดิม คือ การขาดความเชื่อมโยงกับกลไกการจัดการ เช่น เมื่อผู้รักษากฎหมายกระทำผิดก็ขาดกลไกในการเอาผิดหรือกลไกการสร้าง ความรับผิดชอบ ดังนั้น อาจมีความจำเป็นต้องใช้หลักการประกันความรับผิดชอบ การควบคุมกลไกการบังคับใช้กฎหมายด้วย

พินทเสนขอให้ทำตาราง ซึ่งอาจปรากฏในตอนท้ายหรือภาคผนวกก็ได้ดังนี้ครับ

<u>แนวคิดและพัฒนากฎหมายของ กฎหมายแต่ละฉบับ</u>	<u>กฎหมาย</u>	<u>มติครม.ที่เกี่ยวข้อง</u>	<u>ปัญหา</u>
<u>พรบ.ป่าไม้ 2484</u>	<u>สารสำคัญ</u>		
<u>พรบ.อุทยานชาติ 2504</u>			
<u>พรบ.ป่าสงวนฯ 2507</u>			
<u>พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ ป่า 2535</u>			

ควรทบทวนวรรณกรรม เรื่องเหล่านี้ มาสอดคล้อง เช่น มาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ผลผลิตจาก
ป่า คาร์บอนเครดิต เป็นต้นครับ

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๑ หลักการเหตุผล แนวทางการศึกษา และแผนการดำเนินงาน

๑.๑ หลักการและเหตุผล	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๒
๑.๓ กรอบวิธีการดำเนินการศึกษา	๒
๑.๔ แผนการดำเนินงาน	๓
๑.๕ ขอบเขตเวลาการดำเนินงาน	๕

บทที่ ๒ สถานการณ์ปัญหา และข้อเสนอบางประการ

๒.๑ สภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการเชื่อมโยง ในการบังคับใช้กฎหมาย	๗
๒.๒ แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	๑๓

บทที่ ๓ แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

๓.๑ แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้	
๑) แนวคิดเกี่ยวกับป่าไม้	๒๐
๒) องค์กรที่เกี่ยวข้อง	๒๓
๓) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้กฎหมายและ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	๒๔
๓.๒ แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยสัตว์ป่า	
๑) แนวคิดเกี่ยวกับสัตว์ป่า	๒๗
๒) ความสำคัญของสัตว์ป่าที่ปรากฏในกฎหมาย	๒๘
๓) กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่า	๓๒
๓.๓ แนวคิดและหลักกฎหมายที่ใช้ในการวางกรอบการศึกษา	

๑) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	๓๔
๒) แนวคิดหน้าที่ของรัฐ	๔๐
๓) แนวคิดการพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๔๐
๔) หลักการอื่นๆ ว่าด้วยการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า	๔๔

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ ๔ ผลการศึกษา

๔.๑ การรวบรวมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ ในช่วงระหว่าง ปี ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘	๓๘
๔.๒ ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอปรับแก้กฎหมาย	๔๘
๑. ปัญหาทางกฎหมาย	๔๘
๒. ปัญหากลไกการบริหารงาน	๔๙
๓. ข้อเสนอแนะ	๕๐
๓.๑ ข้อเสนอต่อ “ลักษณะของกฎหมาย/ประมวลกฎหมาย”	๕๐
๓.๒ ข้อเสนอต่อ “การบริหารจัดการกฎหมาย”	๕๐

บทที่ ๕ สังเคราะห์ผลการศึกษา

๕.๑ หลักการพื้นฐาน	๕๓
๕.๒ การนิยามพื้นที่ป่าหรือที่ดินสงวนตามกฎหมาย	๕๓
๕.๓ การกำหนดประเภทของการจัดการ	๕๔
๕.๔ โครงสร้างการบริหารจัดการป่า	๕๔
๕.๕ ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการป่าไม้	๕๕
๕.๖ ขั้นตอนการปรับโครงสร้างกฎหมายป่าไม้	๕๗
๕.๗ ทางเลือกที่ทำนายและข้อเสนอในระยะเปลี่ยนผ่าน	๕๘
๕.๘ บทส่งท้าย	๕๙

บรรณานุกรม

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ. รมน.) กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๗. แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ. ภายใต้การมอบหมายของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). ยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้และจัดทำแผนแม่บทให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนและปฏิบัติ.

กอบกุล รายนาค. ๒๕๕๐. กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม. สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ.

นิรมล สุธรรมกิจ. เอกสารประกอบคำสอนเรื่อง “ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย”. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน. ๒๕๔๒.

พนัส ทัศนียานนท์ และคณะ. ๒๕๔๘. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย, เอกสารการสอนกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

พรทิพย์ เชื้องาม. สรุปการประชุมพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับแผนแม่บทป่าไม้และคำสั่ง คสช.๖๔/๒๕๕๗ และ ๖๖/๒๕๕๗ โดยภาคีเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน. เข้าถึงเมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘

<http://www.reform.or.th/๒๐๑๔/?p=๕๐๒๒>

ยืนหยัด ใจสมุทร. ๒๕๔๔. รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

วรารณ ศิริประเสริฐ. การบริหารและการจัดการพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า. ส่วนจัดการพื้นที่อนุรักษ์ สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

วิชา นิยม และ กิตติชัย รัตน์, ๒๕๔๗. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงบูรณาการ.

กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

วัฒนา แก้วกำเนิด. มปป. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ป่าไม้ในประเทศไทย. สำนักงานเลขาธิการกรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ศราวุธ ฤทธิพิณ. ๒๕๕๘. “เวทีสัมมนา “ยกร่างแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนภาคประชาชน เพื่อระดมความคิดเห็นการจัดทำร่างแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ภาคประชาชน”สำนักข่าวเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน. เข้าถึงเมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘

<http://www.codi.or.th/index.php/news/documentary-communities-news/๔๒-๒๐๐๙-๐๙-๒๒-๐๕-๔๗-๕๓/๔๑๘๙-๒๐๑๕-๐๓-๒๙-๐๗-๔๖-๕๐>

สมศักดิ์ สุขวงศ์. การจัดการป่าไม้ ภายใต้การกระจายอำนาจ.เอกสารประกอบการสัมมนาเวทีสาธารณะภาคประชาชนเพื่อระดมความคิดเห็นในประเด็นป่าไม้ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชน.โครงการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะ โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสถาบันเพื่อสิทธิชุมชน วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ สภาคริสตจักรในประเทศไทย กรุงเทพฯ.

สุริยันต์ ทองหนูเอียด. ๒๕๕๗. แผนแม่บทป่าไม้ฯ กับความตายของคนชายขอบ. “ชนชาลาประชาชน”

หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ ๒๖ ตุลาคม - ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เข้าถึงเมื่อ ๒๓ มีนาคม

๒๕๕๘ <http://www.oknation.net/blog/mataharee/๒๐๑๔/๑๐/๒๖/entry-๑>

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๔๕. นโยบายมาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : อินทิเกรต โปรโมชัน เทคโนโลยี.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม. ๒๕๔๕. ประเทศไทยกับการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. ๒๕๔๓. พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์ และนโยบาย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. ๒๕๔๕. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ: บริษัท
สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

อุทิศ ภูมิอินทร. ๒๕๓๗. การจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า, ภาควิชาชีววิทยาป่าไม้ คณะวนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อรุณ พุ่มหิรัญ. ๒๕๑๑. วิวัฒนาการของกฎหมายป่าไม้. กรุงเทพฯ.

วิทยานิพนธ์

ชลิต โฆษิตนิธิกุล. ๒๕๔๒. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้า. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จรัสรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. ๒๕๔๔. มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสวนป่าไม้อย่างยั่งยืนในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

น้ำแท้ มีบุญสร้าง. ๒๕๔๗. การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม, วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตร์
มหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประยุทธ์ ไชยพิน. ๒๕๕๑. บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เรณี ศิลปวุฒิ. ๒๕๓๑. การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก :
ศึกษากรณีโครงการพัฒนาฝั่งทะเลตะวันออก, ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ศยามล ไกรยูรวงศ์. ๒๕๓๘. ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขต
ป่า. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมิต ยอดพรหม. ๒๕๔๘. มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้.
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุริยศรี วงษ์สกุล. ๒๕๓๕. โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. วิทยาลัยการศึกษาด้านการเกษตร. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.

อารยา หุณทะนุเสรี. ๒๕๓๘. มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณี ระบบอุทยานแห่งชาติทางบก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารต่างประเทศ

Biological Diversity Conservation and the Law: Legal Mechanisms For Conserving Species And Ecosystems (IUCN Environmental Policy and Law Paper)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2001). Global Forest Resources Assessment, Main Report. FAO Forestry Paper No. 140. Rome.

Fujita, Wataru (2004). "Living the National Park: Formation of Socio-Ecological Space in a Protected Area in Northeast Thailand." Tropics. 13(3): 187-202.

Fujita, Wataru (2003). "Dealing with Contradictions: Examining National Forest Reserves in Thailand." Southeast Asian Studies. 41(2): 206-238.

Garden, Po, Louis Lebel and Charunee Chirangworapat (2011). "Local Government Reforms as Work in Progress." pp. 137-160. In Peter Vandergeest and Chusak Wittayakap (ed.'s). The Politics of Decentralization: Natural Resource Management in Southeast Asia. Chiang Mai: Mekong Press.

Laemsak, Nikhom (2002). Multi-Country Study Mission on Marketing of Forest Products. Paper presented on "Multi-Country Study Mission on Marketing of Forest Products, Asian Productivity Organization (APO)," Tokyo, Japan, May 7-14, 2002.

Markopoulos, M. (2003). Standards-Based Approaches to Community Forestry Development in Asia and the Pacific: A Regional Assessment and Strategy. RECOFTC Working Paper 1/2003. Bangkok.

Wasin Inkapatanakul. 1999. Integrated Sustainable Development and national Park Management in Thailand. Ph.D. Thesis. The University of Leeds. United of Kingdom.

World Rainforest Movement (2003). Certifying the Uncertifiable: FSC Certification of Tree Plantations in Thailand and Brazil. Monte. World Rainforest Movement.

เว็บไซต์หน่วยงาน

๑. <http://wrm.org.uy/> (เว็บไซต์ขององค์กรระหว่างประเทศชื่อ The World Rainforest Movement (WRM) ที่ทำงานเกี่ยวกับประเด็นป่าไม้และการเกษตรกรรมของโลก โดยมีเป้าหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมสู่ความเป็นธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม)

๒. Journal of Forest Science (JFS) <http://www.agriculturejournals.cz/web/JFS.htm>