



ที่ นร 1023/ 1075

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

29 สิงหาคม 2545

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับ
ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี
ในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่บัญญัติใน
หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
รวมทั้งแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนด ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นร่างกฎหมาย
ฉบับแรกที่เสนอโดยประชาชนจากทั่วทุกภาค และเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล
และยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา และควบคุมดูแล
รวมทั้งยังเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนในการจัดการป่าชุมชนอีกด้วย สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ทำการ
ศึกษาและจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและใคร่ขอทราบผลการพิจารณาในโอกาสแรกด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายอนันต์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0-2612-9222

โทรสาร 0-2216-5222-3

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน"

1. ความเป็นมาและประเด็นปัญหา

1.1 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เล็งเห็นความสำคัญของร่างกฎหมายป่าชุมชนในหลายด้าน ประการแรก ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน เป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่เสนอโดยประชาชนจากทั่วทุกภาค ตามมาตรา 170 ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญของการปฏิรูปการเมือง ที่ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายและกฎหมายของตนเอง ประการที่สอง ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศที่ได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 46 56 79 และ 290 ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการทรัพยากรของประเทศที่รวมศูนย์อำนาจที่รัฐมาสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ประการที่สาม ร่างกฎหมายดังกล่าวยังได้รับการบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-9 ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ มาหลายสมัย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้พิจารณาผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นเอกฉันท์ ประการสุดท้าย ร่างกฎหมายดังกล่าวพัฒนาจากรู้นความรู้ ภูมิปัญญาชาวบ้าน และการวิจัยของนักวิชาการจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นแบบอย่างที่ดีของกฎหมายที่ใช้ฐานความรู้ในการกำหนดนโยบาย

1.2 วุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2545 แก้ไขหลักการสำคัญของร่างกฎหมายโดยไม่ยินยอมให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิจัดการป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ด้วยเหตุผลที่ว่าชาวบ้านจะบุกทำลายป่าอนุรักษ์ แม้สิทธิดังกล่าวจะได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญในมาตรา 46 แล้วก็ตามมติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากประชาชน โดยเฉพาะชุมชนผู้รักษาป่าทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ตกอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันเนื่องมาจากรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบทับชุมชนว่าการแก้ไขดังกล่าวก็เท่ากับเป็นการปิดกั้นสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการป่า และเป็นการตอกย้ำระบบการรวมศูนย์อำนาจรัฐในการจัดการป่าแบบเดิม ซึ่งจะสร้างความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านที่อยู่ในป่าอนุรักษ์จำนวน 4.6 แสนครัวเรือนกับรัฐไม่มีที่สิ้นสุด

2. การดำเนินงาน

สภาที่ปรึกษา เห็นว่า หากฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและสังคม ยังมีความไม่เข้าใจและยังมีความขัดแย้งต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าจากกรณี พ.ร.บ.ป่าชุมชน อันจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ไม่บรรลุผล จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และพลังงาน ทำการศึกษาข้อมูล และรับฟัง

ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดเวทีสัมมนาเรื่อง "ป่าชุมชน : การแปรรัฐธรรมนุญไปสู่การปฏิบัติ" เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2545 โดยได้เชิญผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา หน่วยงานราชการ และภาคสังคม ได้แก่ องค์กรสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาสังคม นักวิชาการ และชุมชนท้องถิ่น มาร่วมระดมความคิดเห็นเพื่อหาข้อสรุปต่อกฎหมายป่าชุมชนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และประชาชน

3. ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำผลจากการศึกษาและดำเนินงานมาประกอบการพิจารณาแล้ว จึงมีความเห็นดังต่อไปนี้

3.1 ความสำคัญของป่าชุมชนและกฎหมายป่าชุมชน

ความสำคัญของป่าชุมชน มิใช่เพียงการจัดการป่า หรือที่ดินในเขตป่าของชุมชนเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่สำคัญยิ่ง ที่ชุมชนท้องถิ่นได้สร้างสรรคจิตสำนึกต่อการจัดการป่าเพื่อสังคม โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการป่า ทั้งที่เป็นทรัพยากรชีวภาพ อาหารและยา ตลอดจนรักษาต้นน้ำลำธารให้แก่สังคม ป่าชุมชนเป็นเรื่องกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาของสังคมทั้งในด้านการอนุรักษ์ เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรัฐและสังคมที่จะต้องเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในทุกด้าน ทั้งนี้ เนื่องจากมีภัยคุกคามหลายด้านที่จะทำให้ศักยภาพของชุมชนอ่อนแอลง เช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีที่ทำลายทรัพยากรอย่างรุนแรง การรวมศูนย์อำนาจจัดการป่าของรัฐ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐ ปัญหาการรุกของทุนข้ามชาติในการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น ความไม่พร้อมของสถาบันวิชาการ ในการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนชุมชน

แนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการจัดการป่าก็คือ การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อรองรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่า การแก้ไขกฎหมายป่าไม้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การปฏิรูปกรมป่าไม้ให้ตอบสนองเจตนารมณ์ด้านการกระจายอำนาจ การศึกษาวิจัยร่วมกันระหว่างชาวบ้านกับนักวิชาการเพื่อพัฒนาศักยภาพชุมชนต่อฐานทรัพยากรชีวภาพในป่าชุมชน การกำหนดนโยบายและกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างกระบวนการเรียนทางสังคมดังกล่าว โดยทั้งนี้ในตัวร่างก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนในการจัดการป่า และการร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการป่า จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและสังคมอย่างชัดเจน โดยให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สนับสนุน กลั่นกรอง ตรวจสอบการจัดการป่าชุมชนหลายระดับ ทั้งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ คณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด และคณะกรรมการป่าชุมชนระดับพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการ

ระดับชาติและจังหวัด ก็ได้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่น องค์กรสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ นอกจากนี้ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้สิทธิชุมชนจัดการป่าชุมชนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนจัดการ เพื่อเสนอต่อกรรมการระดับจังหวัดทุก 3 ปี และเปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการส่งเสริมชุมชนและสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

3.2 ข้อขัดแย้งเรื่องพื้นที่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์

ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นตรงกันว่า ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีชุมชนท้องถิ่นได้อยู่อาศัยทำกิน (ตามข้อมูลของกรมป่าไม้ ในปี 2544 คือ 4.6 แสนครัวเรือน) พวกเขาควรมีสสิทธิในการจัดการป่าชุมชนร่วมกับรัฐในพื้นที่ตรงนั้น เพราะการอพยพชาวบ้านออกเป็นสิ่งที่ไปไม่ได้ และเป็น การละเมิดสิทธิชุมชน ขณะเดียวกันการปล่อยให้เฉยๆ ก็จะไม่นำไปสู่ความร่วมมือในการดูแลรักษาป่า เพื่อสรรค์สร้างความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และรักษาต้นน้ำลำธารได้ แต่ที่สำคัญ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ใดที่ยังไม่มีชุมชนอยู่อาศัยใช้ประโยชน์ก็ต้องสงวนรักษาไว้ เพื่อให้สัตว์ป่า อยู่อาศัย ไม่สมควรที่จะเปิดพื้นที่เป็นป่าชุมชน

สำหรับกระบวนการพิจารณาให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นที่อยู่เดิมในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็ให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายป่าชุมชนที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชนในแต่ละแห่ง โดยที่รัฐและสังคม ต้องมีกระบวนการไปสนับสนุนและตรวจสอบให้ชัดเจน

ในส่วนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชน เป็นการจัดการป่าเชิงอนุรักษ์ เพื่อความมั่นคงทางอาหารและยาของชุมชน โดยให้เป็นไปตามแผนการจัดการที่ชุมชนนำเสนอและผ่านการกลั่นกรองของ คณะกรรมการระดับจังหวัด ไม่สมควรที่จะให้เป็นการจัดการเชิงพาณิชย์

4. ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

จากการประมวลความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

4.1 ข้อเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภากรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

จากการระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงใคร่ขอเสนอต่อรัฐบาล และรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ควรที่จะแก้ไข ร่างกฎหมายป่าชุมชนที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ให้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ ป่าอนุรักษ์เวลานี้ให้สามารถจัดการป่าชุมชนได้ และให้มีกระบวนการสนับสนุน ตรวจสอบ ถ่วงดุล ที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ที่เน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งชุมชนในการ จัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

4.2 ข้อเสนอต่อรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งชุมชนอยู่อาศัยทำกินมาแล้วขณะนี้จะมีสิทธิในการจัดการป่าได้ ที่ประชุมเห็นว่า แม้แต่การจัดการป่าอนุรักษ์โดยรวมทั้งหมดก็จะต้องมีการแก้ไข โดยให้ชุมชนท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบถ่วงดุลการจัดการป่าอนุรักษ์ แต่ละที่ ทั้งที่เป็นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในรูปของคณะกรรมการจัดการป่าร่วมกัน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายป่าไม้อันได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2535 เป็นต้น

นอกจากการปรับแก้กฎหมายป่าไม้แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการปฏิบัติตามกฎหมาย จากระบบที่รวมศูนย์อำนาจ ไปสู่การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการป่าร่วมกับรัฐอย่างแท้จริง โดยให้เจ้าหน้าที่ร่วมเรียนรู้และสนับสนุนชุมชนในการจัดการป่าร่วมกัน มากกว่าที่เน้นรวมศูนย์อำนาจในการป้องกันและปราบปราม หรือใช้อำนาจจัดการป่าโดยพลการอย่างที่เป็นอยู่

ที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการคือ การปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาการใช้ที่ดินให้เกิดความยั่งยืน เพื่อเป็นการลดแรงกดดันที่มีต่อป่าจากปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

ประการสุดท้าย คือ การมีนโยบายที่ชัดเจนต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในด้านอาหารและยา โดยให้เป็นการวิจัยที่ชุมชนมีส่วนร่วมและเป็นไปเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมที่ยั่งยืน