



ที่ สศ.๐๐๐๑/ ๑๐๖๐

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม ๑๐๕๐๐

๘ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "การพัฒนานโยบาย ป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะและการแก้ไขปัญหาคารกป่า"

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เห็นถึงปัญหาด้านนโยบายป่าไม้ ซึ่งเป็น ต้นเหตุนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาความยากจน ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการขาดการ มีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัญหา ภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสาธารณะจึงได้ดำเนินการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นและ แนวทางการแก้ไข พร้อมทั้งประมวลจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาต่อไป

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง "การพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะและการแก้ไขปัญหาคารกป่า" ประกอบด้วย มาตรการเร่งด่วน มาตรการระยะกลางและระยะยาว ซึ่งครอบคลุมประเด็น ๑๕ ประเด็นหลักๆ ดังนี้

#### ๑. มาตรการเร่งด่วน

๑.๑ กำหนดให้ปัญหาทรัพยากรป่าไม้เป็นวาระแห่งชาติ และเป็นประเด็นสาธารณะที่ จะต้องนำไปสู่การมีมติคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการปรับปรุงวิธีการและกระบวนการในการจัดทำนโยบายป่า แห่งชาติใหม่

๑.๒ ให้นายทศศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่ มั่นคงของประเทศ มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และต้อง ดำเนินการทันทีในพื้นที่ที่มีการขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชุมชน

/๑.๓ ให้นำอนุกรรมการ...

๑.๓ ให้บูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมดร่วมกับชุมชนในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกป่า รวมถึงการรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือ

๑.๔ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้สนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่อย่างจริงจัง

๑.๕ ให้มีมาตรการควบคุมการขายทอดตลาดที่ดิน เพื่อไม่ให้เกิดการนำที่ดินที่เกิดจากการบุกรุกป่าเข้าสู่กระบวนการจัดทำ (ฟอก) ให้เป็นที่ดินที่ถูกกฎหมาย เพื่อให้หยุดยั้งหรือชะลอการบุกรุกทำลายป่าไม้

๑.๖ ให้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ดินในเขตป่าทั่วประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งในระหว่างตรวจสอบต้องมีมาตรการยับยั้งมิให้ผู้อ้างสิทธิกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า

๑.๗ ให้ใช้หลักเมตตารธรรม หลักคุณธรรมในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าที่ราษฎรใช้อาศัยและทำกิน

๑.๘ ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่เขตอนุรักษ์ต่างๆ ให้คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจสภาพพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประเพณีวัฒนธรรม ความเชื่อของชุมชน และสภาพแวดล้อมของพื้นที่นั้นๆ

๑.๙ ปัจจุบันกรมป่าไม้ได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเมื่อปฏิบัติในระดับพื้นที่แล้วเกิดปัญหาควรให้มีการติดตามประเมินผลเป็นระยะ หรือต้องยุติการดำเนินโครงการดังกล่าว

๑.๑๐ ให้เร่งดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๓ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อทำให้เกิดการบูรณาการระหว่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้

## ๒. มาตรการระยะกลางและระยะยาว

๒.๑ ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการจัดระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ แผนที่ ภาพถ่ายดาวเทียมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ และทำหน้าที่ประสานกับคณะกรรมการด้านทรัพยากรทุกชุด และเข้าร่วมกับชุมชนในการทำวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศ

๒.๒ ให้มีการสำรวจและจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ให้ถูกต้องตามที่มีอยู่จริง วางแผนการใช้ที่ดินทั้งประเทศ และแบ่งเขตการใช้ (zoning) ที่ชัดเจน ควรมีมาตรการป้องกันพื้นที่เกษตรกรรมไม่ให้ถูกนำไปใช้ในประโยชน์ด้านอื่น

๒.๓ ให้มีมติคณะรัฐมนตรีจัดตั้ง "คณะกรรมการวางแผนและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ" เพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการภารกิจของคณะกรรมการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุดต่างๆ โดยให้ดำเนินการให้มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว

๒.๔ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดตามขอบเขตและสภาพพื้นที่ป่า เพื่อจัดเตรียมข้อมูล ข้อเท็จจริงในการจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่ โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละพื้นที่ต้องประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

๒.๕ ให้กำหนดแนวทางและวางมาตรการในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปปฏิบัติ ได้ยึดหลักการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๒๑๘

โทรสาร. ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๑๕๒

**ความเห็นและข้อเสนอแนะ**  
**ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**  
**เรื่อง “การพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะและการแก้ไขปัญหาการรุกป่า”**

**๑. ความเป็นมา**

ปัญหาจากการบริหารจัดการด้านป่าไม้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีความเกี่ยวข้องกับคนทั้งประเทศ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ โดยปัญหานี้เป็นต้นเหตุนำไปสู่ปัญหาสำคัญๆ หลายปัญหา คือ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติ โดยเฉพาะการซ้ำเติมปัญหาความยากจน ซึ่งกล่าวได้ว่าการดำเนินการตามนโยบายป่าไม้ของรัฐในปัจจุบันเป็นต้นเหตุของปัญหาสาธารณะ ซึ่งต้องได้รับการทบทวนและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะเสนอต่อรัฐบาลในการดำเนินการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วิธีการกลไกในการจัดทำนโยบายป่าไม้ เพื่อพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะที่แท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องดำเนินการ

**๒. การดำเนินการ**

๒.๑ ศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการและงานวิจัยต่างๆ

๒.๒ ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะ

๒.๓ ลงพื้นที่ศึกษา สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลที่จังหวัดภูเก็ต พังงา และปราจีนบุรี

๒.๔ รับฟังและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๒.๕ จัดประชุมสัมมนาเวทีสาธารณะ เรื่อง ข้อเสนอนโยบายป่าไม้แห่งชาติ : ก้าวข้ามเกมอำนาจเรื่องรุกป่าและที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑

### ๓. สารสำคัญและข้อวิเคราะห์

#### ๓.๑ นโยบายป่าไม้และสถานการณ์ด้านป่าไม้

##### ๓.๑.๑ นโยบายป่าไม้

“นโยบายป่าไม้” ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายว่าด้วยการป่าไม้ของประเทศ ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติเห็นชอบให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๗ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๒๘ และจากการศึกษาขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติในขณะนั้น พบว่าไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำนโยบาย (Policy Maker) แต่ทำหน้าที่เหมือนกับ “คณะกรรมการที่ปรึกษา” ของรัฐมนตรีและให้คำปรึกษา เฉพาะเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

“นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” มีเนื้อหาทั้งหมด ๒๐ ข้อ ประกอบด้วย

(๑) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาวอันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๒) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

(๓) ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

(๔) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ ๒ ประการ ดังนี้

(๔.๑) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของ

ดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ

(๔.๒) ป่าเพื่อเศรษฐกิจกำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ

(๕) รัฐและภาคเอกชน จะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

(๖) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

(๗) เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และ ทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิด การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและ ประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติโดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๘) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ทั้งในระบบ บวนวัฒน์แบบเลือกตัด และระบบวนวัฒน์แบบตัดหมด ตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบ ตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

(๙) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจาก สิ่งแวดล้อมรัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอน เพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่ เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

(๑๐) การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติให้กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(๑๑) เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหนรู้จักใช้ ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทัศนคติ ความสำนึก ความรู้สึก และทักษะ แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้และผลเสียจากการตัดไม้

ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน เกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

(๑๒) ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไม้จำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนาน หรือการปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

(๑๓) สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

(๑๔) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑๕) การดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ให้กรมป่าไม้ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับสูงต่างๆ แทนการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ

(๑๖) เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

(๑๗) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ ๓๕ ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๑๘) กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาคและให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน

(๑๙) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

(๒๐) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ซึ่งนโยบายดังกล่าวถูกนำมาใช้บริหารจัดการป่าไม้ของประเทศมาจนถึงปัจจุบันรวมระยะเวลา ๒๔ ปี แม้ในปี ๒๕๓๘ มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีข้อเสนอทั้งที่เป็นมาตรการระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเห็นชอบและเตรียมนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศเป็นนโยบายป่าไม้แห่งชาติและแผนแม่บทป่าไม้ต่อไป แต่มิได้ถูกนำเสนอ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

### ๓.๑.๒ สถานการณ์ด้านป่าไม้

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘ เปรียบเทียบกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศในปัจจุบันพบว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงเป็นจำนวนมาก กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงานสถานการณ์ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ ว่าพื้นที่ป่าไม้มีประมาณ ๑๐๔ ล้านไร่เศษหรือร้อยละ ๓๒ ของพื้นที่ทั้งประเทศ ลดลงจากเดิม (ใน พ.ศ. ๒๕๐๔) เกือบ ๗๐ ล้านไร่ ในขณะที่ข้อมูลขององค์การภาคเอกชนรายงานว่าพื้นที่ป่าไม้มีเหลือประมาณ ๘๓ ล้านไร่ ซึ่งการลดลงของจำนวนพื้นที่ป่าไม้ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคส่วนต่างๆ เกิดภาวะน้ำท่วม ขาดแหล่งไม้ใช้สอย แหล่งอาหาร ยา และรายได้ที่มาจากป่า รวมถึงภาวะโลกร้อนจะรุนแรงขึ้น ซึ่งประเทศไทยต้องมีการทบทวนและเปลี่ยนแปลงนโยบายป่าไม้ใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศในปัจจุบัน

สาเหตุการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้มาจากหลายปัจจัย เช่น การลักลอบตัดไม้ในป่า ซึ่งใน พ.ศ. ๒๕๓๑ เกิดอุทกภัยที่จังหวัดนครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี พบท่อนซุงที่ถูกลักลอบตัดไหลมาตามกระแสน้ำลงมาจากภูเขาเป็นจำนวนมาก และเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างหนัก และในคราวนั้นจึงมีกระแสต่อต้านจากประชาชนในหลายจังหวัดไม่ให้มีการนำไม้ออกจากป่าประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองส่งผลให้รัฐบาลประกาศยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั้งประเทศ (ยกเว้นป่าชายเลน) ใน พ.ศ. ๒๕๓๒

แม้ว่าจะมีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ (ป่าบก) ทั้งหมดแล้ว แต่พื้นที่ป่าไม้ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องและลดลงเป็นจำนวนมาก จากการบุกรุกทำลายป่าเพื่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท บ้านพักตากอากาศ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ รวมถึงการตัดถนนผ่านเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อรองรับการขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยผู้บุกรุก



เป็นผู้มีอิทธิพล นักการเมือง และนักลงทุนต่างชาติ ร่วมมือกับข้าราชการที่ทุจริตอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าทำให้ป่าถูกทำลายอย่างรวดเร็ว จนปัจจุบันมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณร้อยละ ๓๒ ของพื้นที่ประเทศ (ข้อมูลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) ตัวอย่างพื้นที่ป่าและที่ดินที่ถูกบุกรุก เช่น กรณีการถือครองที่ดินเขายายเที่ยง จังหวัดนครราชสีมา กรณีการบุกรุกป่าอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน กรณีการถือครองที่ดินเกาะยาว จังหวัดพังงา กรณีการบุกรุกพื้นที่ในโครงการพระราชดำริห้วยสัตว์ใหญ่ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรณีการสร้างรีสอร์ตที่อุทยานแห่งชาติเกาะตะรุเตา จังหวัดสตูล เป็นต้น

ในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากจะสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่เรียกว่า ป่าบกเป็นจำนวนมากแล้ว ประเทศไทยยังประสบกับปัญหาใหญ่เกี่ยวกับการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญในการเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม นก แมลง และพืชนานาชนิด โดยพื้นที่ป่าชายเลนลดลงจาก ๒.๓ ล้านไร่ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ เหลือเพียง ๑.๕ ล้านไร่ในปัจจุบัน (ข้อมูลของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) โดยในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๓๖ ป่าชายเลนถูกทำลายไปประมาณ ๒๐๓,๗๖๕ เอเคอร์ ในจำนวนนี้ได้ใช้ในการทำนาทุ่งร้อยละ ๓๒

นอกจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้ว ยังมีนโยบายด้านป่าไม้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกือบทุกฉบับ ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และที่สำคัญคือปรากฏในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ ๓ ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน มาตรา ๖๕ และ ๖๖ หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา ๘๔ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และเป็นส่วนส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะได้

### ๓.๒ สภาพปัญหาในการจัดทำนโยบายป่าไม้และผลกระทบจากการใช้นโยบาย

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นนโยบายที่เน้นให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบ ให้มีการเปิดพื้นที่ป่าเพื่อส่งเสริมการเกษตรโดยขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ

สำหรับการส่งออก รวมถึงการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกุ้ง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว ดังเห็นได้จากการส่งเสริมการปลูกยูคาลิปตัส ยางพาราและ ปาล์มน้ำมัน การเข้าครอบครองพื้นที่ป่าเพื่อรองรับภาคบริการด้านการท่องเที่ยวที่ขยายตัวอย่าง รวดเร็ว โดยไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการปกป้องป่าไม้ไม่ให้ถูกทำลาย

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๘ แม้เป็นความพยายามของกรมป่าไม้ ในการ ผลักดันนโยบายป่าไม้เป็นนโยบายของชาติ แต่การยึดติดในเชิงเทคนิคและวิชาการมากเกินไป โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับตัวเลขการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นร้อยละ ๕๐ ไม่สนใจสาเหตุ แท้จริงของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ อาทิ การให้สัมปทานทำไม้อย่างกว้างขวาง การส่งเสริม การปลูกพืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมการทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ และการผูกขาดการบริหารจัดการ ทรัพยากร โดยไม่มีส่วนร่วมของชุมชน ส่งผลต่อพัฒนาป่าไม้ให้เป็นประโยชน์ต่อคนทั้งประเทศ น้อยมาก

การใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๘ ในขณะที่ด้านหนึ่งให้กรมป่าไม้ เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และ ป่าต้นน้ำชั้น ๑ เอ แต่อีกด้านหนึ่งรัฐได้สนับสนุนภาคเอกชนให้เข้าดำเนินการส่งเสริมการปลูกป่า เศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ การส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ขาดมาตรการรองรับ เป็นต้น โดยอนุญาต ให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมทำการปลูกไม้โตเร็วเป็นแปลงขนาดใหญ่ เป็นสาเหตุให้เกิดการทำลายป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์ให้กลายเป็นป่าเสื่อมโทรม เป็นจำนวนมาก เพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์การขออนุญาตให้เช่า

ใน พ.ศ.๒๕๓๔ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจัดทำโครงการจัดสรรที่ดิน ทำกินให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม หรือที่เรียกว่า “โครงการ คจก.” โดยมีเป้าหมายจัดหาพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมขนาดใหญ่ให้เอกชนเข้ามาทำการปลูกป่า หลังจากอพยพประชาชนออกจากพื้นที่เดิมและจัดให้มาอยู่รวมกันยังพื้นที่แห่งใหม่ที่ ทางราชการได้จัดเตรียมไว้ให้ โครงการ คจก. ได้ถูกชาวบ้านคัดค้านอย่างหนักจนต้องยุติ โครงการในที่สุด

พ.ศ.๒๕๓๕ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดิน ป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีจำนวน ๑๔๗ ล้านไร่ ประกอบด้วยป่าอนุรักษ์ ๘๘ ล้านไร่ ป่าเศรษฐกิจ ๕๒ ล้านไร่ และพื้นที่เกษตรกรรม ๗ ล้านไร่ แต่จากการสำรวจโดยภาพถ่ายใน

พ.ศ. ๒๕๓๖ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าจริงเพียง ๘๓ ล้านไร่ ซึ่งหมายความว่า มีการประกาศป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดรวมถึงป่าอนุรักษ์เกินกว่าสภาพป่าที่มีอยู่จริงถึง ๖๔ ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้าน

การดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้มีประชาชนตกอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงป่าอนุรักษ์อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำ ชั้น ๑ เอ จำนวนไม่ต่ำกว่า ๔.๖ แสนครอบครัว ครอบคลุมพื้นที่ ๘๑๐,๐๐๐ ไร่ (กรมป่าไม้ ๒๕๔๔) และหากคิดเป็นจำนวนประชากรโดยประมาณการว่าหนึ่งครอบครัวประกอบด้วยสมาชิกเฉลี่ยจำนวน ๓ คน ก็จะมีประชากรไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านคน หรือประมาณ ๑ ใน ๕ ของประชากรทั้งประเทศ ปัญหาที่ประชาชนจำนวนมากเวลานี้กำลังเผชิญอยู่นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชาวบ้าน อันเนื่องมาจากการประกาศอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซ้อนทับลงไปในพื้นที่ตั้งบ้านเรือนและพื้นที่ทำกินของชาวบ้านยังคงดำรงอยู่ในทั่วทุกภาคของประเทศ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ให้มีการสำรวจเพื่อหมายแนวเขตหมู่บ้านและพื้นที่ทำกินของราษฎรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าให้ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม ทำให้ราษฎรจำนวนมากโดยเฉพาะชนเผ่ากะเหรี่ยงไม่สามารถทำไร่หมุนเวียนตามวัฒนธรรมดั้งเดิมได้ ผลผลิตข้าวลดน้อยลงเนื่องจากการใช้พื้นที่ซ้ำหลายปี จนดินไม่สามารถฟื้นความสมบูรณ์ได้ทัน เกิดภาวะขาดแคลนอาหารขึ้นในชุมชน ราษฎรจำเป็นต้องตั้งรกรากเพื่อการอยู่รอด โดยหันกลับไปถางไร่ชากเดิม ซึ่งกลายเป็นผู้บุกรุกและเป็นการกระทำที่ขัดมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ราษฎรถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรชุมชน เช่น กรณีชาวกระเหรี่ยงแห่งหมู่บ้านคลิตี้ล่าง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

ความพยายามปกป้องป่าชายเลนของรัฐ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีใน พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าภายหลังจากสัมปทานป่าชายเลนสิ้นสุดลงใน พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๖ รัฐจะประกาศให้พื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมดเป็นเขตอนุรักษ์ห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ใดๆ การจัดการแบบสุดขีดดังกล่าวกำลังนำมาซึ่งความขัดแย้งเหมือนกับสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับป่าบกมาแล้ว

ด้วยเหตุที่นโยบายและกฎหมายที่มีอยู่มิได้ให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง ขบวนการชุมชนท้องถิ่นได้ผลักดันให้มีการออกกฎหมายรองรับ

สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนใน พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งครอบคลุมทั้งป่าบกและป่าชายเลน ผลจากการขับเคลื่อนของชุมชนท้องถิ่นสามารถผลักดันให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติหลักการสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา ๔๖, ๕๖ และ ๗๙ และขอให้รัฐบาลให้การสนับสนุนพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน รวมทั้งให้มีการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ทั้งระบบให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ จะได้บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ประเพณีวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่รัฐยังคงดำเนินการตามที่เคยปฏิบัติมากลับกลายเป็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ก้าวหน้าเกินกว่าที่เจ้าหน้าที่รัฐจะตามได้ทัน ทศนคติต่อชาวบ้านที่เป็นผู้ทำลายป่านั้นถูกปลูกฝังกันมายาวนาน รวมถึงทศนคติต่อการจัดการป่าไม้วาดังต้องจัดการโดยผู้มีความรู้เฉพาะด้านเท่านั้น การยอมรับให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการป่าจึงมีโอกาสน้อยมาก ซึ่งสะท้อนออกมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงฝ่ายเดียว หากจะยินยอมให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมอยู่บ้าง ก็เป็นเพียงแค่มาช่วยโครงการของรัฐที่ได้กำหนดไว้เบ็ดเสร็จแล้วให้บรรลุตามเป้าหมาย

นโยบายป่าไม้ที่เป็นอยู่ แม้ว่าจะพยายามให้เป็นนโยบายแห่งชาติ ดังเช่นนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่ก็มีนัยเพียงให้เห็นปัญหาความรุนแรงของการทำลายป่าและการจัดทำนโยบายที่เกิดจากกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลัก เสนอให้รัฐบาลผลักดันนโยบายป่าไม้แห่งชาติ อาจกล่าวได้ว่าทั้งกรอบคิดในการมองปัญหาป่าไม้ องค์กรที่จัดทำนโยบายป่าไม้ กระบวนการในการจัดทำ ตกอยู่ในระบบการจัดทำนโยบายแบบปิดและแยกส่วน คือ แยกคนออกจากป่าและแยกป่าออกจากทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

ปัญหาของนโยบายสาธารณะเป็นปัญหาที่ตัวบุคคล ระบบ และโครงสร้างของรัฐสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันรัฐบาลสามารถทำให้เกิดได้เพียง “นโยบายของรัฐเพื่อสาธารณะ” เท่านั้น ยังไม่เป็น “นโยบายสาธารณะ” ที่แท้จริง เพราะนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยกระบวนการทางสังคม ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหา จากนั้นก็ร่วมกันจัดทำนโยบายเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกัน

การดำเนินการเพื่อจัดทำนโยบายป่าไม้ร่วมกันในลักษณะดังกล่าว จะช่วยทำให้ทราบสาเหตุของปัญหาป่าไม้อย่างแท้จริง ครอบคลุมทุกมิติของปัญหา และทำให้มาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาถูกต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง นโยบายป่าไม้แห่งชาติลักษณะเช่นนี้ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่แท้จริง

รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามนโยบายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหากับประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพิงป่าในการดำรงชีวิต สามารถสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้

๑. ข้ำเติมปัญหาความยากจนของประชาชนที่เกิดจากผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา เมื่อทรัพยากรป่าไม้ถูกจัดการเพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยผู้ที่สามารถจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ได้ คือ ผู้ได้รับสัมปทานหรือได้รับอนุญาตการใช้ประโยชน์จากป่า โดยจ่ายเป็นค่าภาคหลวงหรือค่าเช่าให้แก่รัฐ โอกาสที่คนจนจะเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้จึงไม่มีการพึ่งพิงป่าเพื่อการยังชีพกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ความยากจนที่ชาวบ้านเหล่านี้ประสบอยู่แล้วถูกทับถมมากขึ้น

๒. ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมส่งออก การเกษตรอุตสาหกรรม และภาคบริการท่องเที่ยว ทำให้ธุรกิจดังกล่าวรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าอย่างรวดเร็ว ทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ป่ากลายเป็นป่าเสื่อมโทรม ความมั่นคงทางด้านอาหารสำหรับชุมชนลดน้อยลง เกิดภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย และดินถล่มถี่มากขึ้น

๓. ปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ จากงานศึกษาวิจัยของสถาบันการศึกษาต่างๆ พบว่าท่ามกลางสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมทั้งหลาย พื้นที่ความขัดแย้งที่สะท้อนออกมาในลักษณะความไม่เป็นธรรมมากที่สุด คือ พื้นที่ความขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้กับประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนและต้องพึ่งพิงป่าเป็นส่วนใหญ่

๔. ปัญหาจากระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและหลักนิติธรรม ด้วยสาเหตุของความยากจนที่ตกอยู่ในฐานะของจำเลยที่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ปัญหาเรื่องสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นอุปสรรคสำคัญ

ที่ทำให้การสู้คดีเพื่อความยุติธรรมเกิดขึ้นได้ยาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินว่าจ้างทนายความ การประกันตัวระหว่างการพิจารณาคดี การอ้างอิงพยานหลักฐานเพื่อนำสืบ ฯลฯ เงื่อนไขทั้งหมดเหล่านี้มีผลต่อการพิจารณาคดีและความยุติธรรมทั้งสิ้น

#### ๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

##### ๔.๑ มาตรการเร่งด่วน

๔.๑.๑ กำหนดให้ปัญหาทรัพยากรป่าไม้เป็นวาระแห่งชาติ และเป็นประเด็นสาธารณะที่จะต้องนำไปสู่การมีมติคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการปรับปรุงวิธีการและกระบวนการในการจัดทำนโยบายป่าแห่งชาติใหม่ โดยจะต้องนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม นโยบายที่ดิน นโยบายปฏิรูประบบราชการมาพิจารณาในการจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่

๔.๑.๒ ให้นำยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ตามแนวทาง “การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล ด้วยการส่งเสริมสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสงวน อนุรักษ์ พัฒนา ใช้ประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น” ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ และต้องดำเนินการทันทีในพื้นที่ที่มีการขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชุมชน โดยเฉพาะกรณีที่รัฐบาลได้ประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชุมชน เป็นเหตุให้ชุมชนที่อยู่มาก่อนกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย

๔.๑.๓ ให้นำบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมด ร่วมกับชุมชนในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกป่า รวมถึงการรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ทั่วประเทศประมาณ ๘๓ ล้านไร่ โดยการทบทวนมาตรการและแนวทางการป้องกันรักษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๔.๑.๔ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังในการจัดทำแผนการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่ เพื่อให้แผนดังกล่าวซึ่งเป็นแผนที่จัดทำโดยชุมชนได้นำไปปฏิบัติจริง

๔.๒.๕ ให้มีมาตรการควบคุมการขยายทอดตลาดที่ดิน เพื่อไม่ให้มีการนำที่ดินที่เกิดจากการบุกรุกป่าเข้าสู่กระบวนการจัดทำ (ฟอก) ให้เป็นที่ดินที่ถูกกฎหมาย เพื่อให้หยุดยั้งหรือชะลอการบุกรุกทำลายป่าไม้ ซึ่งต้องให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือในการดำเนินการอย่างเป็นระบบรวมถึงการดำเนินการอย่างจริงจัง

๔.๒.๖ ให้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ดินในเขตป่าทั่วประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งในระหว่างการตรวจสอบต้องมีมาตรการยับยั้งไม่ให้ผู้อ้างสิทธิกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า และให้เพิกถอนสิทธิทันทีหากพบว่าที่ดินนั้นได้มาโดยมิชอบ รวมทั้งให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมาย นอกจากนั้นต้องไม่อนุญาตให้เช่าที่ดินที่บุกรุกนั้นโดยเด็ดขาด

๔.๒.๗ ให้ใช้หลักเมตตากรุณา หลักคุณธรรมในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าที่ราษฎรใช้อาศัยและทำกินอยู่ อันเนื่องมาจากกระบวนการในการประกาศเขตอนุรักษ์พื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และขัดกับวิถีชีวิตหรือประเพณีอันดีงามของประชาชนที่สืบทอดกันมาเป็นเวลานาน

๔.๒.๘ ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่เขตอนุรักษ์ต่างๆ ให้คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจสภาพพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประเพณีวัฒนธรรม ความเชื่อของชุมชน และสภาพแวดล้อมของพื้นที่นั้นๆ

๔.๒.๙ ปัจจุบันกรมป่าไม้ได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ เช่น โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ โครงการปลูกป่า เป็นต้น ซึ่งเมื่อปฏิบัติในระดับพื้นที่แล้วเกิดปัญหาขึ้นเป็นสาเหตุให้ความเดือดร้อนเสียหายหรือสร้างความแตกแยกแก่ประชาชนหรือชุมชนหรือการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ควรให้มีการติดตามประเมินผลเป็นระยะหรือต้องยุติลงการดำเนินโครงการดังกล่าว

๔.๒.๑๐ ให้เร่งดำเนินการแก้ไข พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้

## ๔.๒ มาตรการระยะกลางและระยะยาว

๔.๒.๑ ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการจัดระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ แผนที่ ภาพถ่ายดาวเทียมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ และทำหน้าที่ประสานกับคณะกรรมการด้านทรัพยากรทุกชุด และเข้าร่วมกับชุมชนในการทำวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศ รวมทั้งให้มีการจัดทำรายงานสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหลักที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำ ที่ดินเสนอต่อรัฐบาล รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นระยะๆ เพื่อให้องค์กรทั้งหลายนี้ทราบข้อมูลที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนอันเนื่องมาจากนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย

๔.๒.๒ ให้มีการสำรวจและจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่จริงให้ถูกต้องตามความเป็นจริง วางแผนการใช้ที่ดินทั้งประเทศ และแบ่งเขตการใช้ (zoning) ที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีมาตรการป้องกันพื้นที่เกษตรกรรมไม่ให้ถูกนำไปใช้ในประโยชน์ด้านอื่น

๔.๒.๓ ให้มีมติคณะรัฐมนตรีจัดตั้ง“คณะกรรมการวางแผนและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ” เพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการภารกิจของคณะกรรมการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุดต่างๆ โดยให้ดำเนินการให้มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ให้มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อหาแนวทางและวิธีการที่จะทำให้เกิดนโยบายและแผนงานที่เป็นเอกภาพ โดยให้อยู่ในกรอบการสร้างความเป็นธรรม สอดคล้องกับสถานะความเป็นจริง

๔.๒.๔ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดตามขอบเขตและสภาพพื้นที่ป่า เพื่อจัดเตรียมข้อมูล ข้อเท็จจริงทั้งหลายในการจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่ องค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละพื้นที่ต้องประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติต้องมีสัดส่วนของตัวแทนภาคประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนจากป่าในระบบนิเวศต่างๆ และตัวแทนจากองค์กรที่มีกิจกรรมในการส่งเสริมให้ประชาชนจัดการ และดูแลพื้นที่ป่าตัวแทนสถาบันวิชาการ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน



๔.๒.๕ ให้กำหนดแนวทางและวางมาตรการในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กร และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปปฏิบัติ ได้ยึดหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

---