



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วย
ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

โดย

ดร.กฤษฎา บุญชัย
นางสาวปิยาพร อรุณพงษ์
นายธนะภูมิ ชาญประไพ

งานวิจัยนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ภายใต้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า มีวัตถุประสงค์โครงการ คือ ๑. เพื่อศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา แนวโน้มสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นข้อกฎหมาย ๒. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ๓. เพื่อยกร่างหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ความเห็นและข้อเสนอแนะจากตัวแทนนักวิชาการกฎหมาย ผู้ปฏิบัติ งานในหน่วยงานรัฐ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหาผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายป่าไม้ พบว่า **ปัญหาทางกฎหมาย** เกิดจาก ปัญหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย แนวคิดทางกฎหมายที่เน้นการจัดการแยกส่วน **ปัญหากลไกการบริหารงาน** ได้แก่ การแยกส่วนการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างราชการ และบทบาทภาครัฐ ที่มีอำนาจการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายต้องการควบคุมอำนาจ ข้อจำกัดการจัดการพื้นที่ป่าในระดับท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐ การขาดความเข้าใจในการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ เป็นต้น

การแก้ไขกฎหมาย ควรวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

๑. หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยยึดความยั่งยืนทางนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม

๒. หลักสิทธิมนุษยชน ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ปกป้องสิทธิชุมชนในการจัดการป่า และสร้างเสริมสิทธิเชิงบวกแก่ทุกภาคส่วนของสังคมให้มีบทบาทเชิงรุกในการจัดการป่ายั่งยืน

๓. หลักความเป็นธรรมทางนิเวศและสังคม เน้นความเสมอภาคในการเข้าถึง จัดการ ได้รับประโยชน์ ร่วมรับผิดชอบต่อการจัดการป่า โดยให้ความสำคัญกับผู้มีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการยังชีพ และส่งเสริมผู้ด้อยอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าให้มีอำนาจการต่อรองที่สมดุลกัน

๔. หลักการจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการป่าโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะมีขีดความสามารถแค่ไหนก็มีความเสี่ยง จึงต้องใช้หลักการจัดการร่วมให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุล

๕. หลักธรรมาภิบาล โดยเน้นหลักความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน

๖. หลักความหลากหลาย เน้นการจัดการป่าให้สอดคล้องกับธรรมชาติที่มีความหลากหลาย และสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของการจัดการป่าที่แตกต่างกัน ดังนั้นกฎหมายจึงควรเปิดทางให้เกิดการจัดการป่าที่หลากหลายไปตามเงื่อนไขของพื้นที่และชุมชนภายใต้กรอบทิศทางร่วมกัน มากกว่าการสร้างมาตรฐานเชิงเดี่ยวแบบตายตัว

สรุปข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ มีดังนี้ คือ

๑. เปลี่ยนคำนิยาม “ป่า” ให้เหมาะสมกับความเป็นจริงทางนิเวศ โดยไม่ยึดกับเรื่องเขตแดนกรรมสิทธิ์ หลักการสำคัญคือ ควรกำหนดให้พื้นที่ใดก็ตาม ที่มีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ (อาจเป็นป่าดิบ ภูเขา หุบเขา ลำธาร ที่ราบ พื้นที่เกษตร ชายฝั่งทะเล) ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ชุมชน หรือเอกชน กำหนดให้เป็นพื้นที่จัดการป่าตามกฎหมายได้ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนคำนิยามพื้นที่ที่จัดการตามกฎหมาย ให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่รัฐ ชุมชน และเอกชน โดยให้ชุมชนและเอกชนที่ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ก็ตาม ได้มีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่

๒. แบ่งประเภทป่าตามกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของป่า ข้อเสนอคือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของป่าแต่ละประเภท ควรกำหนดการจากการศึกษาสภาพความเหมาะสมของพื้นที่อย่างรอบด้าน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงได้มีส่วนร่วมกำหนด เพื่อเป็นการรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓. สร้างระบบการจัดการแบบพหุภาคีในทุกระดับ โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าพหุภาคี มีหน่วยปฏิบัติการจัดการป่าตามกฎหมายที่หลากหลาย

๔. สร้างระบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมและมีเงื่อนไข (ทั้งด้านสนับสนุนและตรวจสอบถ่วงดุล) เพื่อเป้าหมายการจัดการป่าที่ยั่งยืน

๕. กระจายอำนาจการจัดการป่าสู่ท้องถิ่นในระบบการจัดการร่วม โดยใช้หลักสิทธิชุมชน และศักยภาพการจัดการของภาคีแต่ละฝ่าย โดยจะต้องมีการจัดการทำแผนการจัดการป่าที่ผ่านการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

ในส่วนของ ข้อเสนอการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า มีดังนี้

๑. เพิ่มกฎระเบียบต่างๆ เพื่อทำให้เกิดความรอบคอบและรอบด้าน ในการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณา อนุญาต ออกเอกสารต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการล่า ค้าขาย ขนย้าย ครอบครอง และกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและการอนุรักษ์) และทั้งให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณา

๒. บทลงโทษ จำเป็นต้องมีขนาดของโทษทั้งจำและปรับที่สอดคล้องกับการแยกประเภทของสัตว์ (สถานภาพการคุ้มครอง) ปริมาณที่ล่า พื้นที่ที่ดำเนินการล่า และโทษที่เกิดขึ้นในระดับของมาตรการสากลต่างๆที่ร่วมลงนามกับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการป้องปราม และปราบปราม โดยเฉพาะการป้องปราม มิให้เกิดการลักลอบล่าสัตว์ป่า ค้าซากและอวัยวะ ขนย้าย และครอบครอง

๓. ส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการดำเนินคดี ควรแยกให้เห็นถึงระดับของความผิด ซึ่งควรสอดคล้องกับชนิด ขนาด สถานะภาพของสัตว์ ปริมาณพื้นที่ที่ล่า รวมถึงเหตุจูงใจอื่นๆ เช่น กะโหลก เขี้ยว กระดูก เนื้อ หนัง งา อวัยวะ หาง ฯลฯ ที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าการดำเนินการต่างๆ นั้น

เพื่อการค้าสัตว์ป่า ด้วยบางกรณีที่มีการล่าสัตว์ใหญ่ และมีสถานภาพเปราะบางมาก แต่กลับมีบทลงโทษเท่ากับสัตว์ป่าขนาดเล็กที่ยังไม่อยู่ในสถานภาพเสี่ยง

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินคดี สามารถพิจารณากฎหมายที่คำนึงถึงความเป็นธรรมต่อประชาชนบางส่วน บางพื้นที่ ที่มีถิ่นฐานและวิถีชีวิตที่พึ่งพาของป่า โดยไม่ใช่เรื่องการให้อภิสิทธิ์ใดๆ กับประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์คุ้มครองสัตว์ป่า แต่กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่า ที่มีไว้เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า ก็สามารถมีความสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในทิศทางที่เหมาะสมได้

๔. พัฒนากฎหมาย ระเบียบ ที่เชื่อมต่อกับกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่ให้เกิดความครอบคลุมในทุกพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ และครอบคลุมทุกช่วงเวลาในการดำเนินการก่อสร้างโครงการต่างๆ (ก่อนสร้าง ขณะสร้าง และหลังสร้างเสร็จ เช่น ถนน เขื่อน ชุมชน) ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อชีวิตสัตว์ป่าทุกประเภทได้

นอกจากนี้ จะพบว่าการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายเป็นไปได้ยาก เนื่องจากรัฐและองค์กรสิ่งแวดล้อมระดับนโยบายมากตกอยู่ในภาวะความกลัว แม้หน่วยงานรัฐและองค์กรเหล่านี้ต่างก็ตระหนักดีว่า ระบบและกลไกการจัดการป่าที่เป็นอยู่ไร้ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ไม่สามารถจัดการป่าให้ยั่งยืนต่อไปได้ แต่ความกลัวมีพลังในการกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงได้มาก เราจึงไม่เห็นข้อเสนอในเชิงโครงสร้างใดๆ จากฝ่ายรัฐและองค์กรสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างไปจากเดิม ที่ให้เพิ่มการบังคับใช้กฎหมาย งบประมาณ อำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง เท่ากับว่ายิ่งกลัวยิ่งรวบอำนาจให้รัฐ ยิ่งรัฐเข้มแข็งเด็ดขาด การสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับน้อยลง การเปลี่ยนแปลงในทางก้าวหน้าจึงไม่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้คนต่างๆ เห็นพ้องต้องกันว่า จำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายป่าไม้ ให้เกิดการกระจายอำนาจ รับรองสิทธิชุมชน และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างระบบการจัดการร่วมในระดับท้องถิ่นขึ้นมาแทนที่ ข้อเสนอเหล่านี้คือหนทางที่ต้องเลือกเดินแม้จะเผชิญความยากลำบากก็ตาม

คำนำ

เพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้มีการบูรณาการเชื่อมโยงในการบังคับใช้ระหว่างหน่วยงานของรัฐ รับรองสิทธิชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตลอดจนมีความทันสมัยต่อการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงต้องมีการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ แนวโน้มสถานการณ์ สภาพปัญหา ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยการจัดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้และสัตว์ป่าทั้ง ๕ ฉบับต่อไป

คณะนักวิจัยใคร่ขอขอบคุณคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ที่ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาในครั้งนี้อย่างยิ่ง จึงหวังว่าเนื้อหาและข้อเสนอของรายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางให้กับผู้เกี่ยวข้องในการนำไปพิจารณาตามความเหมาะสมต่อไป

คณะนักวิจัย

พฤษภาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร

i

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑	ความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒	วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	๒
๑.๓	กรอบวิธีการดำเนินการศึกษา	๒
๑.๔	แผนการดำเนินงาน	๓
๑.๕	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	๕

บทที่ ๒ สถานการณ์ปัญหา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑	สภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการเชื่อมโยง ในการบังคับใช้กฎหมาย	๗
๒.๒	แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	๑๒

บทที่ ๓ แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

๓.๑	พัฒนาการแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลก	๒๐
๑)	การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้	๒๑
๒)	วัตถุประสงค์ของเครื่องมือ	๒๓
๓)	หลักการสำคัญของเครื่องมือ	๒๔
๓.๒	องค์กรขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากล	๒๘
๑)	FAO กับป่าไม้และการป่าไม้	๒๙
๒)	IUCN กับบทบาททางวิชาการและนโยบายด้านป่าไม้	๓๑
๓.๓	แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย	๓๒
๑)	แนวคิดเกี่ยวกับป่าไม้	๓๒
๒)	องค์กรที่เกี่ยวข้อง	๓๔
๓)	การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้กฎหมายและ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	๓๕

สารบัญ (ต่อ)

๓.๔	แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยสัตว์ป่า	๓๘
๑)	แนวคิดและสถานการณ์เกี่ยวกับสัตว์ป่า	๓๘
๒)	ความสำคัญของสัตว์ป่าที่ปรากฏในกฎหมาย	๔๑
๓)	กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่า	๔๔
๓.๕	สรุปพัฒนาการและทิศทางการนโยบายป่าไม้ระดับสากล กับความสัมพันธ์กฎหมายป่าไม้ไทย	๔๖
๓.๖	แนวคิดและหลักกฎหมายที่ใช้ในการวางกรอบการศึกษา	๔๙
๑)	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	๔๙
๒)	แนวคิดหน้าที่ของรัฐ	๕๓
๓)	แนวคิดการพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๕๔
๔)	หลักการอื่นๆ ว่าด้วยการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า	๕๗

บทที่ ๔ ผลการศึกษา

๔.๑	ที่มาของกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่าแต่ละฉบับ	๕๙
๔.๒	การรวบรวมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ ในช่วงระหว่าง ปี ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘	๖๔
๔.๓	ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอปรับแก้กฎหมาย	๗๖
๑)	ปัญหาทางกฎหมาย	๗๖
๒)	ปัญหากลไกการบริหารงาน	๗๗
๓)	ข้อเสนอแนะ	๗๘
๓.๑	ข้อเสนอต่อ “ลักษณะของกฎหมาย/ประมวลกฎหมาย”	๗๘
๓.๒	ข้อเสนอต่อ “การบริหารจัดการกฎหมาย”	๗๘
๔.๔	ผลการศึกษาข้อพิจารณาต่างๆ สำหรับการแก้ไขกฎหมายสัตว์ป่า	๘๑
๑)	สถานการณ์ต่างๆ	๘๑
๒)	หลักคิดในการแก้ไขกฎหมายสัตว์ป่า	๙๑

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑	มุ่งปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ	๙๕
๕.๒	การยกร่างประมวลกฎหมายป่าไม้ แทนที่การแก้ไขรายฉบับ	๙๖
๕.๓	ข้อเสนอหลักในการปฏิรูปกฎหมาย: หลักการพื้นฐาน	๙๖
๕.๔	แนวทางการจัดการ	๙๗
๕.๕	การนิยามพื้นที่ป่าหรือที่ดินสงวนตามกฎหมาย	๙๘
๕.๖	การกำหนดประเภทของการจัดการ	๙๘
๕.๗	โครงสร้างการบริหารจัดการ	๙๙
๕.๘	ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ	๑๐๐
๕.๙	ขั้นตอนการปรับโครงสร้างกฎหมาย	๑๐๓
๕.๑๐	ข้อเสนอหลักในการปฏิรูปกฎหมายสัตว์ป่า	๑๐๓
๕.๑๑	บทส่งท้าย	๑๐๗

บรรณานุกรม

๑๐๘

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้และการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ที่สำคัญจำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่



พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้จากงานศึกษาวิจัยหลายฉบับ พบว่า กฎหมายป่าไม้ทั้ง ๕ ฉบับดังกล่าว ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในปัจจุบัน ปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทำให้การจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่ามีลักษณะแยกส่วน ปัญหาอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและความไม่เป็นธรรมของการบังคับใช้กฎหมาย ความไม่สอดคล้องกับหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชน และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้มีการบูรณาการเชื่อมโยงในการบังคับใช้ระหว่างหน่วยงานของรัฐ รับรองสิทธิชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตลอดจนมีความทันสมัยต่อการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงต้องมีการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ แนวโน้มสถานการณ์ สภาพปัญหา ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยการจัดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้และสัตว์ป่าทั้ง ๕ ฉบับต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

๑. เพื่อศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา แนวโน้มสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นข้อกฎหมาย

๒. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่า

๓. เพื่อยกร่างหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

๑.๓ กรอบวิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและทันต่อสถานการณ์ของทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงมาตรการและเครื่องมือที่นำไปสู่การบริหารจัดการระบบนิเวศอย่างสมดุลและยั่งยืน 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 ที่สำคัญได้แก่ 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 การจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในต่างประเทศ

๑.๓.๓ การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนชุมชน ซึ่งมีความรู้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า การบริหารจัดการพื้นที่ป่าด้านการมีส่วนร่วม 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 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ สภาพปัญหาและอุปสรรค กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ความสัมพันธ์และความสอดคล้องระหว่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า กับกฎหมายอื่นๆ การนำหลักการบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) การตอบแทนคุณค่าทางระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services : PES) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) กลไกทางการเงินพันธบัตรป่าไม้ เป็นต้น มาใช้ในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้

๑.๔.๓ สัมภาษณ์ หรือออกแบบสอบถาม เพื่อรับทราบแนวคิดและข้อเสนอแนะของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรพัฒนาเอกชน อันได้แก่



นอกจากนี้ องค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้รัฐที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนกิจการด้านป่าไม้ มีหลายองค์กร บางองค์กรมุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม บางองค์กรมุ่งเน้นการพัฒนาท้องถิ่น บางองค์กรสนับสนุนการปลูกและฟื้นฟูป่า เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ องค์การความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงองค์กรชุมชนต่างๆทั่วประเทศ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนในระดับรากหญ้าบนพื้นฐานของทรัพยากรป่าไม้

๑.๔.๔ สนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) นักวิชาการ ซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ ด้านการมีส่วนร่วมด้านสิทธิชุมชน

๑.๔.๕ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน ผู้แทนชุมชน คณะกรรมการที่กำกับดูแลกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า ๕ ฉบับ

๑.๕ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ทั้งนี้ แผนการดำเนินงานเบื้องต้น มีรายละเอียดดังนี้

กิจกรรม	ระยะเวลา	ผลลัพธ์การดำเนินงาน
๑. ศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและต่างประเทศ (ส่งมอบรายงานขั้นต้น: Inception Report)	๒๒ กันยายน – ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗	◆ ประมวลสภาพปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ๕ ฉบับ จากเอกสาร รายงานวิจัย
๒. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ต่อประเด็นปัญหา การเสนอแนวทาง และวิธีการการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า	พฤศจิกายน – ธันวาคม ๒๕๕๗	◆ ได้ข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า
๓. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย (ส่งมอบรายงานขั้นกลาง: Interim Report)	มกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘	◆ ได้ข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า
๔. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย	มีนาคม ๒๕๕๘	◆ นำเสนอผลการศึกษาของโครงการวิจัย และเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ◆ ได้ข้อเสนอแนะต่อประเด็นการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายการบริหารจัดการป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

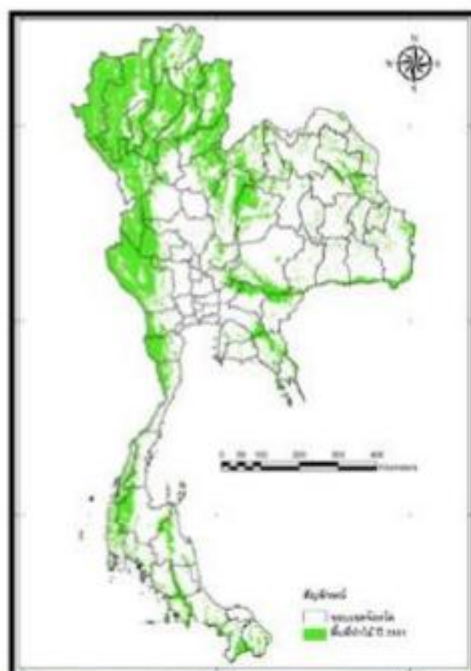
กิจกรรม	ระยะเวลา	ผลลัพธ์การดำเนินงาน
๕. จัดทำรายงานสรุป (ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์: Final Report)	เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๕๘	◆ รายงานและวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา แนวโน้มสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่า โดยเฉพาะที่เชื่อมโยงกับข้อกฎหมาย ◆ จัดทำข้อเสนอแนะประเด็นการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าทุกประเภท ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

บทที่ ๒

สถานการณ์ปัญหา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ สภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการเชื่อมโยงในการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อมูลการค้นคว้า กรมป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เปรียบเทียบกับแผนที่กรมป่าไม้ปัจจุบัน พบว่าพื้นที่ป่าประเทศไทยน่าจะเหลืออยู่ ๑๗๑,๕๘๖ ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณร้อยละ ๓๓ ของพื้นที่ที่ดินประเทศไทย เมื่อเทียบกับเนื้อที่ป่าเมื่อ ๕๐ ปีที่ผ่านมาจะมีเนื้อที่ป่าลดลงไปถึงร้อยละ ๕๐ (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ. รมน.) กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๗)



แผนที่แสดงป่าไม้ที่สืบค้นได้จากการค้นคว้า กรมป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เปรียบเทียบกับแผนที่กรมป่าไม้ปัจจุบัน

สถานการณ์เนื้อที่ป่าไม้ในแต่ละภาค

ภาพรวมของปัญหาป่าไม้และสัตว์ป่า ที่ได้จากพื้นที่ทั้งปัญหาจากภาครัฐ (ราชการ Top-Down) ปัญหาที่เกิดกับภาคประชาชน (Bottom-Up) ปรากฏผลออกมาดังต่อไปนี้

♦ ปัญหาจากภาครัฐ (ราชการ Top-Down) อาทิ

๑) ปัญหาข้อกฎหมายหลักในการแก้ไขปัญหาไม่ตอบสนองต่อความเป็นจริงในพื้นที่ เช่น การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ถูกต้องเหมาะสม และไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน 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 พบว่าดำเนินการโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดแนวเขตพื้นที่ได้ แต่ในการออกกฎหมายลำดับรองนี้ขาดความชัดเจน เพราะมิได้มีการสำรวจตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ เนื่องจากการประกาศพื้นที่ป่าเกิดจากการนั่งกำหนดพื้นที่จากส่วนกลางโดยไม่ได้มีการลงเดินสำรวจพื้นที่ป่าจริง หรือพื้นที่ที่จะประกาศเขตป่านั้นมีการทำกินหรือใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ นำไปสู่การจับกุม การฟ้องร้องชาวบ้านว่าบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ

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

ทั้งนี้ หลายหน่วยงานเชื่อว่ากฎหมายที่มีอยู่ค่อนข้างเพียงพอแต่ปัญหาก็มาจากความผิดพลาดของบุคคล(Human Error) เสียมากกว่า มีหลายกรณีที่เจ้าพนักงานไม่กล้าทำงานหรือใช้ดุลยพินิจ เพราะกลัวความผิดพลาดหรือถูกฟ้องร้องหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กรณีศึกษาปัญหาทางกฎหมายสัตว์ป่า พบข้อสรุปที่น่าสนใจดังนี้

ที่	สภาพปัญหา	คำอธิบาย
๑	การมีอยู่ของกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทั้งโดยตรง และกฎหมายอื่นๆ แต่ยังพบปัญหาในบางระดับ	การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา พบว่า สาเหตุเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ทศนคติของบุคคลในสังคมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศ ปัญหาความยากจน ฯลฯ
๒	กฎหมายหลักที่ให้ผู้ปฏิบัติต้องนำมาใช้ยังมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ในทางอาญา	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีมาตรา ๓๗ ที่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดที่เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ประกอบ

ที่	สภาพปัญหา	คำอธิบาย
		กับพนักงานเจ้าหน้าที่หากจะใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่เขตรักษาพันธุ์ไม้กล้ำที่จะปฏิบัติ หรือ กรณีที่พบสิ่งปลูกสร้างในเขตสงวน ในทางกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รื้อถอนหรือดำเนินการใดๆได้ อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปแล้ว อาจถูกฟ้องกลับฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือถูกกล่าวหาว่าทำให้เสียทรัพย์หรือลักทรัพย์ได้
๓	การบังคับในทางกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย	ในบางครั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำโดยเคร่งครัด หรือมิได้ใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่ จึงทำให้ไม่สามารถยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยรวดเร็ว
๔	กฎหมายใน พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ไม่ได้บัญญัติการคิดค่าเสียหายในทางแพ่ง	พ.ร.บ. สงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๗ ที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรให้แก่รัฐ
๕	การไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการตีความเพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาหรือบังคับใช้ในพื้นที่ทับซ้อน	หลายพื้นที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่างเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ากับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อเกิดปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายของ พ.ร.บ. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามาใช้เป็นเรื่องใหม่ และยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการตีความ
๖	การบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับ การตีความ และก่อให้เกิดผลต่อประสิทธิภาพของกฎหมาย	การตีความของศาล เป็นมาตรการสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย และมีผลต่อประสิทธิภาพการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในทางเดียวกัน ทั้งนี้ การนำวิธีการทางแพ่งมาใช้บังคับควบคุมกับวิธีทางอาญา เป็นวิธีทางที่จะทำให้พนักงานบังคับใช้อำนาจและเอาโทษกับผู้กระทำผิดได้ นอกเหนือจากการบังคับทางปกครองหรือทางอาญาที่กำหนดอำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่รัฐ
๗	กฎหมายหลักที่ให้ผู้ปฏิบัติต้องนำมาใช้ยังมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ในทางอาญา	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีมาตรา ๓๗ ที่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดที่เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ประกอบ

ที่	สภาพปัญหา	คำอธิบาย
		กับพนักงานเจ้าหน้าที่หากจะใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่เขตรักษาพันธุ์ไม้กล้ำที่จะปฏิบัติ หรือ กรณีที่พบสิ่งปลูกสร้างในเขตสงวน ในทางกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รื้อถอนหรือดำเนินการใดๆได้ อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปแล้ว อาจถูกฟ้องกลับฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือถูกกล่าวหาว่าทำให้เสียทรัพย์หรือลักทรัพย์ได้
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) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรแก้ปัญหาภาครัฐในพื้นที่ไม่เพียงพอต่อระดับของปัญหาในพื้นที่ ข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและทรัพยากร เช่น เรื่องงบประมาณ ปริมาณทรัพยากรบุคคลต้องาน การแทรกแซงจากภาคการเมือง แต่พอมมีปัญหาที่ผลักดันให้ข้าราชการประจำรับผลไป

ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมการระดับชาติฯ ไม่ได้ผลมากนัก เพราะหน่วยงานในระดับพื้นที่ต้องรับมาดำเนินการ

การมีอยู่ของกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทั้งโดยตรง และกฎหมายอื่นๆ แต่ยังไม่พบปัญหาในบางระดับ การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาพบว่า สาเหตุเกิดจาก บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ทศนคติของบุคคลในสังคมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศ ปัญหาความยากจน ฯลฯ

๔) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐที่ทำได้ยากแม้มีกฎหมายเปิดช่องทางให้สิทธิประชาชนแล้วก็ตาม ปัญหาที่มักเกิดขึ้นกับการเก็บพยานหลักฐานเรื่องสิ่งแวดล้อมก็คือ “ความจริงที่เข้าไม่ถึง” กล่าวคือ ข้อมูลหลักฐานมักถูกเก็บงำ ปิดเบี่ยง และเราไม่ได้เห็นข้อมูลหลักฐานที่แท้จริง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

นอกจากนี้ ยังพบว่าสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ นั้นมีข้อจำกัด เช่น การแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนดำเนินโครงการยังไม่ได้กำหนดรวมถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงรองรับ การใช้สิทธิของประชาชนในการเรียกร้องให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างมีระบบ กระบวนการ

อีกทั้งความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสาร ยังเป็นปัญหาประการสำคัญ กล่าวคือ กระบวนการรับฟังปัญหาของประชาชนภายหลังการดำเนินโครงการแล้วยังไม่มี ทำให้ประชาชนใช้สิทธิผ่านช่องทางอื่นแทน เช่น การชุมนุมเรียกร้อง การปิดถนนประท้วง ซึ่งอาจเกิดผลกระทบด้านความรุนแรงตามมาภายหลัง

♦ ปัญหาที่เกิดกับภาคประชาชน (Bottom-Up) อาทิ

๑) ชาวบ้านและประชาสังคมไม่รับรู้สิทธิ ผู้นำชุมชน และผู้นำประชาสังคมในพื้นที่รับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนและชุมชนเป็นอย่างดี ชาวบ้านมีประสบการณ์ในการต่อสู้เรียกร้องสิทธิอันเนื่องมาจากปัญหามลพิษและการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน เนื่องจากได้คลุกคลีกับปัญหาเป็นเวลานาน

๒) การเข้าถึงข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ยากและขาดองค์ความรู้ การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน มักถูกตอบโต้ด้วยข้อมูลทางเทคนิควิชาการ ซึ่งชาวบ้านไม่อาจเข้าถึงได้เนื่องจากข้อมูลอยู่ที่อีกฝ่ายหนึ่ง และในบางกรณีก็เป็นเรื่องทางเทคโนโลยีที่เข้าใจยาก บางกรณีก็มีการบิดเบือนข้อมูลจากเอกชนและภาครัฐ

๓) เกิดอุปสรรคทางกฎหมายในการพิสูจน์สิทธิ เนื่องจากประชาชนต้องเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อกล่าวหา อุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ การพิสูจน์ความถูกต้องกรณีพื้นที่ทับซ้อน ความ

ล่าช้าของการเข้ามาตรวจสอบ ชาวบ้านต้องการเชื่อมการต่อสู้เข้าสู่ระบบศาลแต่ขาดความรู้ความเข้าใจ

๔) อุปสรรคในการใช้สิทธิหรือเรียกร้องสิทธิของประชาชน อุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อเรียกร้องสิทธิ หรือการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อชุมชน เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งจากมาตรการของภาครัฐ และการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรเพื่อมาชนกับฝ่ายชาวบ้านที่คัดค้านนโยบายการขยายอุตสาหกรรม เนื่องจากมีการสร้างระบบประชาสัมพันธ์และอุปถัมภ์ในหลากหลายรูปแบบ โดยมีข้อสังเกตว่าชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือรอดจากการอุปถัมภ์ของอุตสาหกรรมจะตื่นตัวในการต่อสู้มากกว่า

๕) การใช้นโยบายแห่งชาติเพื่อสร้างความชอบธรรมในการละเมิดสิทธิของประชาชน ชาวบ้านยังมีข้อกังวลและข้อสงสัยอีกหลายประการ อาทิ ชาวบ้านจะต้องเสียโอกาส และเสียสละเพื่อ นโยบายพัฒนาแห่งชาติอีกมากเท่าไร จะมีการเยียวยาชดใช้ชดเชยจริงหรือไม่ หากมีการนำปัญหาเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายแล้วพ่ายแพ้กำลังใจของชาวบ้านจะหายไปเลยหรือไม่ ศาลและกระบวนการยุติธรรมยังไม่พร้อมสำหรับกรณีปัญหาเช่นนี้ การต่อสู้ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการไม่ได้มีเป้าหมายเรื่องสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการทรัพยากร แต่เป็นการแย่งชิงมวลชนเสียมากกว่า

๒.๒ แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

๑) การปรับโครงสร้างองค์กรในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม การจัดโครงสร้างขององค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ของประชาชนซึ่งตกเป็นคนขายของของการพัฒนาอยู่เสมอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในพื้นที่มากกว่าการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับชาติ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อช่วยตรวจตราและวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มีการจัดคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดเพื่อช่วยสอดส่องดูแลปัญหาในระดับพื้นที่เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจขององค์กรในส่วนกลาง

๒) การบูรณาการอำนาจหน้าที่องค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ทำงานได้เบ็ดเสร็จ กฎหมายที่ใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีหลายฉบับ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องบูรณาการโครงสร้างอำนาจรัฐให้เป็นหนึ่งเดียว (one-stop service) ในการแก้ไขปัญหาแต่ละประเด็นเพื่อลดขั้นตอนการตัดสินใจหรือเดินเรื่อง เพื่อให้มีการแก้ปัญหาและเยียวยาสิทธิให้กับประชาชนได้สะดวก รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การสร้างเอกภาพในการกำหนดอัตราการปล่อยมลพิษในพื้นที่

หนึ่งๆ โดยนำเรื่องมาตรฐานการปล่อยมลพิษรวม (Carrying) มาใช้ อาจต้องคำนึงถึงการบูรณาการ ศาลสิ่งแวดล้อม หรือองค์กรระงับข้อพิพาทในพื้นที่ด้วยด้วย

๓) การส่งเสริมประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนอีกวิธีเป็นการอาศัยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ดังนั้นศาลจึงมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาคดีสูง และสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานได้ ดังนั้นเราอาจใช้ประโยชน์จากบทบาทของศาลในระบบนี้ให้เป็นคุณต่อการเข้าถึงข้อมูลพยาน หลักฐานที่อยู่ในการครอบงำของรัฐ

๔) การส่งเสริมประชาชนให้เข้าถึงพยานหลักฐานที่อยู่ในครอบครองของเอกชน การเก็บหลักฐานอย่างต่อเนื่องและชัดเจนเพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐาน

๕) การปรับระบบการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลเพื่อการพิสูจน์ความผิดและความเสียหาย การพิสูจน์ความผิดและความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม โดยรับเอาแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่มาใช้ อาทิ การรับเอาแนวคิดเรื่องความเสียหายของผู้ได้รับสารพิษแต่อาการยังไม่ปรากฏมาปรับใช้ พัฒนาการกำหนดความเสียหายในเชิงลงโทษให้เข้าสู่ระบบกฎหมายของไทย ควรมีการสร้างบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายในการทำงาน การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีกระบวนการหรือองค์กรระงับข้อพิพาทในพื้นที่ การนำระบบกองทุนสิ่งแวดล้อมเข้ามาสนับสนุนการเรียกร้องสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

๖) การนำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ (Class Action) การนำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้กับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องยอมรับ “หลักการดำเนินคดีโดยผู้แทนคดี” เสียก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้แต่งตั้งผู้อื่นขึ้นมาดำเนินคดีแทนตัวผู้เสียหายได้ เมื่อนั้นจึงจะสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นเป็นคู่ความผู้ดำเนินคดีแทนกลุ่มได้ ซึ่งมีแนวโน้มว่าอาจต้องอาศัยบุคคลภายนอกผู้มีประสบการณ์หรือมีความเข้มแข็งเข้ามาช่วยในลักษณะของการฟ้องคดีของพลเมืองผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อม (Citizen Suit)

๗) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดต่างๆ ที่ควรนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต (Administrative Fees) ค่าธรรมเนียมการใช้ (User Fees, User Charges) ค่าปรับ ค่าภาษีมลพิษ (Pollution Tax, Pollution Fees) ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Pollution Permits) ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Surcharge) อัตราภาษีที่แตกต่าง (Tax Differentiation) ระบบมัดจำคืนเงิน (Deposit-Refund System) การวางเงินประกันความเสียหาย (Performance Bond) การให้เงินอุดหนุน (Subsidy) เป็นต้น

๘) การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็นในทุกระดับ

และตรวจสอบการทำตามแผน อันจะเป็นประโยชน์กับโครงการหลายประการ อาทิ เกิดทางเลือกใหม่ และพิจารณาอย่างรอบคอบ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างฉันทามติทางการเมืองร่วมกันและเกิดความชอบธรรม ลดความขัดแย้งเมื่อถึงขั้นตอนปฏิบัติ

๙) **มาตรการคุ้มครองเยียวยาในพื้นที่ประสบปัญหา** การกำหนดให้มีแผนนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานและมีการจ่ายค่าชดเชยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ หากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมบ่งชี้ว่าโครงการจะสร้างผลกระทบแก่ประชาชนอย่างรุนแรงกว้างขวางจนต้องมีการอพยพถิ่นที่อยู่ของประชากร หรือมีการเวนคืนและการจ่ายค่าเสียหาย จำเป็นต้องทำรายละเอียดให้เหมาะสมกับผลกระทบจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงกำหนดแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่และกำหนดค่าชดเชย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสี่ยงพิเศษ

๑๐) **การจัดระบบระงับข้อพิพาทในพื้นที่พิเศษ** การจัดตั้งระบบระงับข้อพิพาทในพื้นที่โดยยึดหลักการ ๓ ประการ คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนผู้เสียหายทั้งหลายสามารถเข้าร่วมดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ การเปิดโอกาสให้องค์พัฒนาเอกชน หรือผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อมริเริ่มนำคดีเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทได้ การใช้กระบวนการวิธีพิจารณาแบบไต่สวนที่ทำให้มีการเข้าถึงพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายขององค์กรระงับข้อพิพาท

๑๑) **การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย** การนำเอากระบวนการริเริ่มคดีโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมฟ้องแทนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (Citizen Suit) มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีได้มีผลเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรงสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ ก็จะช่วยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและประชาสังคมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อน

๑๒) **การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน** การเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนเข้าถึงการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ง่ายขึ้น มีอุปสรรคน้อยลงการช่วยเหลือในด้านความรู้และคำปรึกษาด้านกฎหมาย โดยรูปแบบที่เป็นไปได้ คือ การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย (ไม่จำกัดเฉพาะกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ครอบคลุมถึงปัญหาอื่นๆด้วย) ในพื้นที่

๑๓) **องค์กรของรัฐไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะต้องมีความเห็นร่วมกันว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรนั้นเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ การดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ต้องมีลักษณะพิเศษ** ฝ่ายบริหารจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้นในการดำเนินการว่าจะมีทิศทางอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมที่มากขึ้น

๑๔) **โครงการใดที่อาจส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายกำหนดกระบวนการที่เข้มข้นมากกว่าโครงการทั่วไป** รวมถึงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ต้องสร้างความมั่นใจ

ให้กับเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและต้องให้ความคุ้มครองกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่ผิดพลาด

๑๕) โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการและภายหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาอนุมัติอนุญาตจะต้องมีการให้ข้อมูลของโครงการอย่างรอบด้าน และเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการคัดค้านโครงการ เช่น การแสดงความคิดเห็นในเวทีแสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นผ่านทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้เจ้าของโครงการได้ชี้แจงข้อมูลเหล่านั้นด้วยตามหลักการฟังความสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) หลังจากการรับฟังความคิดเห็นแล้วภาครัฐต้องจัดทำรายงานความคิดเห็นของประชาชนทั้งข้อสรุปข้อโต้แย้งต่างๆและเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบรวมทั้งต้องสร้างหลักประกันว่ารายงานความคิดเห็นของประชาชนจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณาออกคำสั่งอนุมัติอนุญาตว่าได้อาศัยรายงานแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาอนุมัติอนุญาตและถ้าเจ้าหน้าที่จะอนุมัติอนุญาตก็ต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ในการหักล้างกับรายงานความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าวและต้องแสดงรายงานการพิจารณาอนุญาตอนุมัติให้กับประชาชนได้รับทราบว่าเจ้าหน้าที่มีเหตุผลเช่นใด (Duty to Give Reason) หลังจากที่ได้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งอนุญาตอนุมัติให้ดำเนินโครงการไปแล้วจะต้องมีการติดตามผลการดำเนินการของผู้ประกอบการว่าการดำเนินโครงการได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหรือไม่ มาตรการตรวจสอบโครงการหรือโรงงานจะต้องมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบโครงการทุกโครงการเมื่อดำเนินการมาได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งนอกเหนือไปจากมาตรการเป็นเรื่องๆ การดำเนินการตรวจสอบภายหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้วจะต้องตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบซึ่งต้องประกอบจากภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคผู้ประกอบการร่วมกันทั้งสามฝ่ายเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

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

๑๗) ปรับมาตรการตามกฎหมายไทยโดยอิงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอย่างได้สัดส่วนกับความเสียหาย การกำหนดมาตรฐานในแต่ละเรื่องให้เป็นมาตรฐานเดียวกันจึงควรมีการประสาน

ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานให้มีประสิทธิภาพโดยการมีบทลงโทษ
ในกรณีของการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน

**๑๘) ปรับมาตรการตามกฎหมายไทยโดยอิงหลักการป้องกันความเสียหายล่วงหน้าไว้ใน
กระบวนการตัดสินใจทุกระดับ**

นอกจากนี้ ข้อเสนอทางนโยบาย ที่มีการกล่าวถึง ได้แก่

◆ มาตรการเพิ่มเติมทางด้านกฎหมายจากที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ (มาตรการทางกฎหมายที่ผ่านมา
ทางราชการมีกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้หลายฉบับ) ปรับปรุงแก้ไข
กฎหมายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมและความถูกต้องของชุมชนกับการใช้ประโยชน์จากป่าอย่าง
เหมาะสมและปรับปรุงกฎหมายป่าไม่ว่าด้วย คำ นิยาม “ป่า” ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทำให้ลด
ข้อขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้มากขึ้น

◆ นโยบายของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ได้แก่
การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการ
ปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ใหม่ในเขตป่าไม้มีการดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นเอกภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่การ
ป้องกันรักษาป่าไม้ที่เหลืออยู่เอาไว้ให้ได้

◆ นโยบายด้านสิทธิในที่ดิน การป้องกันรักษาป่าไม้ และการให้สิทธิในที่ดินต้องเป็นนโยบายที่
ต่อเนื่องกัน และมีการบูรณาการ โดยหัวใจหลักของนโยบาย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ
ดูแลรักษาป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่ การให้เอกสารสิทธิที่มั่นคงก็คือการรักษาป่าประเภทหนึ่ง เพื่อมิให้มีการ
บุกรุกเคลื่อนย้ายต่อไปอีก แต่ในเชิงนโยบายแล้วรัฐต้องวางหลักเกณฑ์การให้สิทธิอย่างรอบคอบ
รอบด้าน เพื่อสามารถดูแลรักษาป่าได้อย่างจริงจัง

◆ นโยบายด้านบริหารจัดการและการปรับปรุงองค์กรดำเนินการการปรับปรุงองค์กรนั้น
สมควรทำร่วมกับการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเพิ่ม
งบประมาณ อัตรากำลังและเครื่องมือในการป้องกันดูแลรักษาป่าไม้ไปพร้อมกัน เพื่อให้นโยบายของ
องค์กรเป็นเอกภาพร่วมกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลรักษาป่าด้วย

ทั้งนี้ งานศึกษาชิ้นสำคัญต่อข้อเสนอการร่างกฎหมาย โครงการวิจัยเพื่อয়กร่างแก้ไข
กฎหมายป่าไม้ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, ๒๕๕๖) ศึกษาจากการที่กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้
ทั้งปัญหาเชิงนโยบายและความเข้าใจสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ขอแก้ไขของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
และสาธารณชนที่ไม่ตรงกัน งานวิจัยนำแนวความคิดว่าด้วยการป่าไม้มาประมวลปรับให้เข้ากับ
บริบทด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงสถานะแวดล้อมของโลก ยกร่างแก้ไขกฎหมาย
เกี่ยวกับป่าไม้ที่มีฐานทางวิชาการรองรับ

แนวคิดอื่นๆเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ ได้แก่ การจัดการป่าไม้เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการลดอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ (Reducing Emission from Deforestation and Degradation: REDD) และการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการจัดการป่าไม้ (Land Use, Land Use Change, and Forestry : LULUCF) แนวคิดเกี่ยวกับ PES (Payment for Environment Service) และพันธกรณีระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity : CBD) อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ (Convention on Wetland of International Importance especially as Waterfowl Habitat) หรือที่เรียกว่า อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES) พิธีสารนาโงยา ระเบียบการนำเข้าและผลิตภัณฑ์ไม้เข้าไปในตลาดของสหภาพยุโรป No 995/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market

จากการรวบรวมปัญหากฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ สามารถสรุปสภาพปัญหาและความเห็น มุมมองจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ว่า สาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเกิดจาก บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการที่ดินในเขตที่ดินของรัฐหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับที่ดินและป่าไม้ขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการ ปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐไม่สามารถ ดำเนินการได้โดยเคร่งครัด และมีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ กระทำความผิด หรือมุ่งหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

งานวิจัยได้เสนอแนวทางการยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้ ดังนี้

(๑) การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำ ด้านเทคนิค วิชาการที่ถูกต้อง โดยให้การจัดการป่าไม้เป็นสิทธิและหน้าที่ของคนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการตามความต้องการภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ

(๒) การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้ ควรออกแบบเป็นการจัดการร่วมกันของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ การคงจำนวนพื้นที่ป่าไม้ให้เท่าเดิม ความเหมาะสมกับสภาพภูมินิเวศและหลักวิชาการป่าไม้ ทั้งนี้ เมื่อภาครัฐพิจารณาเห็นชอบก็จะแก้ไข เขตป่าไม้ให้ตามที่เสนอโดยออกกฎหมายมารองรับ โดยอาจมีการทดลองปฏิบัติในพื้นที่ขนาดเล็กเพื่อ เป็นการนำร่องก็จะสามารถตรวจพบปัญหาที่ไม่คาดคิดและวางมาตรการแก้ไขก่อนได้

(๓) การปรับปรุงกฎหมายสวนป่า รวมทั้งการใช้นโยบายส่งเสริม CSR (Cooperate Social Responsibility) กับภาคเอกชน รวมถึงมาตรการจูงใจด้านภาษีและสิทธิประโยชน์อื่นเป็นแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ในที่ดินเอกชนใหม่ในพื้นที่ป่าไม้ครบจำนวนตามเป้าหมาย

(๔) การปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศให้สามารถรองรับความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ของการคุ้มครองป้องกัน การกำหนดแนวทางและขั้นตอนของการเข้าถึง (Access) ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing) จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ป่าไม้การให้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ในการเป็นแหล่งดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น

(๕) การป้องกันพื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติที่ในอนาคตอาจจะมีความสำคัญในการนำมาผลิตเป็นสินค้าและบริการ (Bio prospecting) เพื่อเป็นหลักประกันการเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อธุรกิจการผลิตยาหรือผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพต่างๆ การพัฒนาแนวทางการชดเชยทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Offsets) เพื่อเป็นกลไกในการสร้างหลักประกันผลกระทบต่อบริเวณและสร้างรายได้

(๖) การปรับปรุงโดยจัดลำดับความสำคัญในการคุ้มครองสัตว์ป่าออกเป็น “สัตว์ป่าสงวน” “สัตว์ป่าคุ้มครอง” “สัตว์ป่าตามพันธกรณีระหว่างประเทศ” และ “สัตว์ป่าควบคุม”

(๗) การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าได้ ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สามารถเก็บหาของป่าเลี้ยงสัตว์จับสัตว์ซึ่งไม่ใช่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ปลูกพืชหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นในป่าชุมชนเพื่อการยังชีพหรือใช้สอยในครัวเรือน ทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นในบริเวณเพื่อการใช้สอยได้ตามความจำเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือนหรือกิจการสาธารณะในชุมชนนั้น

(๘) การนำมาตรการ PES มาระบุไว้ในกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐ มีความมั่นใจและมีแรงจูงใจในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติด้วยความสมัครใจตามสัดส่วนภาระความรับผิดชอบ

(๙) การเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าตอบแทน ในการให้บริการหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติ เงินที่เก็บได้ให้จัดส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแต่ไม่เกินร้อยละสามสิบห้า และใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(๑๐) การเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าตอบแทน ในการให้บริการหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจการในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เงินที่เก็บได้ให้จัดส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแต่ไม่เกินร้อยละสามสิบห้า และใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสัตว์ป่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(๑๑) กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชและสัตว์อย่างยั่งยืน การจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ การคุ้มครองสิทธิทางพันธุกรรม และความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๑๒) หน่วยงานของรัฐหรือหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลป่าไม้จะต้องจัดให้มีของการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในการอนุรักษ์ พนฟู หรือใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในหลายขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การลงมือปฏิบัติ การติดตามผล การได้รับประโยชน์และการรวมรับผิดชอบในผลดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๑๓) กำหนดเขตป่าไม้โดยวงขอบเขตป่า โดยไม่ต้องแบ่งแยกวาเป็นอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ แล้วมีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ในเขตที่วางไว้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ว่าสมควรจะเป็นอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานทางทะเล ป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ ซึ่งจะทำให้การอนุรักษ์ป่าไม้มีเป้าหมายและขอบเขตที่ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องแบ่งแยกภารกิจของหน่วยงานตามพื้นที่ที่ประกาศ แต่แบ่งตามชั้นของความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่

(๑๔) กำหนดในกฎหมายให้พื้นที่โดยรอบเขตที่ประกาศ มีระยะห่างตามที่กฎหมายกำหนดเป็นพื้นที่กันชน (Buffer Zone) โดยอัตโนมัติ ลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินติดเขตป่าไม้ได้ แต่ต้องถูกจำกัดกิจกรรมบางประการ ที่ทำให้เป็นการรบกวนสภาพนิเวศธรรมชาติของป่าไม้ประเภทนั้นๆ หรือสัตว์ป่าหรือที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า

(๑๕) การบริหารจัดการป่าไม้ในรูปของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

จะเห็นได้ว่า งานศึกษาข้างต้นมีคุณูปการต่อการยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้ทั้งในทางเทคนิควิชาการกฎหมายและหลักวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยหากมีการศึกษาเพิ่มเติมให้ครอบคลุมสาระกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ซึ่งรวมทั้งมิติของกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า รวมถึงระเบียบข้อบังคับ หรือกติกาสากลใหม่ๆที่มีเพิ่มเติมในปัจจุบัน จะทำให้การยกร่างข้อเสนอเพื่อการแก้ไขกฎหมายทรัพยากรที่ครอบคลุมทั้งมิติด้านป่าไม้และสัตว์ป่า รวมถึงอนุสัญญาต่างๆ เท่าทันต่อสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่การร่างกฎหมายที่ร่วมสมัยและมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ ๓

แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

๓.๑ พัฒนาการแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลก

ป่าไม้เป็นประเด็นสำคัญระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคมที่ยุโรปได้ยึดครองดินแดนต่างๆ โดยเฉพาะประเทศแถบภูมิภาคเขตร้อนขึ้น เพื่อแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะไม้ที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมและการทหาร ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ความต้องการไม้ของโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ปริมาณไม้กลับลดลง ศาสตร์ว่าด้วยการทำไม้หรือการบริหารจัดการป่าแบบวิทยาศาสตร์เพื่อการพาณิชย์จึงแพร่หลายในหมู่ยุโรป

ในช่วงเวลานั้น กลุ่มประเทศยุโรปโดยหน่วยงานรัฐของแต่ละประเทศ จึงได้ก่อตั้งสภาป่าไม้โลก (World Forestry Congress: WFC) ในปี ๑๙๒๖ ซึ่งเป็นการประชุมภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชน ประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้จากทั่วโลกโดยมุ่งเน้นไปการทำไม้เชิงพาณิชย์

จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ยุคล่าอาณานิคมสิ้นสุดลง เกิดองค์กรสหประชาชาติ และได้เกิดองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในปี ๑๙๔๕^๑ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้ทั่วโลก โดยมุ่งเป้าไปที่การขยายการผลิตไม้ให้เพียงพอต่อความต้องการของโลก ทั้งการส่งเสริมสัมปทานไม้และการปลูกป่า ต่อมา FAO ได้มีบทบาทเข้ามาประสานการจัดประชุมสภาป่าไม้โลก ที่มีการจัดทุก ๖ ปีเวียนไปตามประเทศต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ป่าไม้และการแสวงหาแนวทางจัดการป่า

การประชุมสภาป่าไม้โลกในช่วงแรกๆ แนวทางจัดการป่าเป็นเรื่องการทำไม้เพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ จนมาถึงการประชุมครั้งที่ ๕ ที่สหรัฐอเมริกาในปี ๑๙๖๐ จึงได้เพิ่มมิติการใช้ประโยชน์จากป่าที่หลากหลายและผืนดินที่เกี่ยวข้องกับป่าและมีเรื่องปกป้องป่าอย่างชัดเจน และเริ่มสนใจป่าเขตร้อนขึ้น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วยังเป็นมิติการจัดการป่าในเชิงเศรษฐกิจ

ในการประชุมครั้งที่ ๘ ที่ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ๑๙๗๘ แนวคิดเกี่ยวกับป่าได้เชื่อมโยงมาสู่ภาวะอาหารของคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนา การจัดการลุ่มน้ำ และภาวะวิกฤติพลังงานที่ป่าไม้เป็นทางเลือกหนึ่งของแหล่งพลังงานที่มีศักยภาพ พัฒนาการแนวคิดครั้งสำคัญปรากฏในการประชุมครั้งที่ ๑๐ ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสในปี ๑๙๙๑ ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และปกป้องป่าในฐานะมรดกโลก และการจัดการป่าและต้นไม้ในชนบทและเมือง ต่อมาด้วยการประชุมครั้งที่ ๑๑ ที่

^๑ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันก็ได้เกิด สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ในปี ๑๙๔๘ อันเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่เกิดจากการรวมตัวของหน่วยงานรัฐ นักอนุรักษ์ธรรมชาติ นักวิชาการ มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่าและสัตว์ป่า แต่ในช่วงแรกประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติอันบริสุทธิ์ยังไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญ แต่ได้เริ่มปรากฏในการประชุมสภาป่าไม้โลกในช่วงเวลาต่อมา

ประเทศตุรกีในปี ๑๙๙๗ (ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก) มีนัยสำคัญ คือ เรื่องป่ากับความหลากหลายทางชีวภาพ มิติทางสังคมของบทบาทป่าไม้ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาแนวคิดเรื่องคนกับป่ามาปรากฏชัดในการประชุมครั้งที่ ๑๒ ที่คิวเบค ประเทศแคนาดา ในปี ๒๐๐๓ โดยมีแนวคิดหลักเรื่องป่าเพื่อประชาชน ป่าเพื่อโลก และป่ากับคนที่สมดุล สอดคล้อง แนวคิดป่ากับคนที่สมดุลสอดคล้องยังเป็นหัวข้อสำคัญต่อไปในการประชุมครั้งที่ ๑๓ ที่บัวโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา ปี ๒๐๐๔ และการประชุมที่จะมาถึงในปีนี้ คือ ครั้งที่ ๑๔ จะจัดขึ้นที่เมืองดูแรน ประเทศอัฟริกาใต้ ในหัวข้อเรื่อง “ป่ากับคน การลงทุนเพื่อความยั่งยืนของอนาคต” โดยจะเชื่อมโยงป่ากับการสร้างรายได้ ป่ากับภาวะโลกร้อน การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการจัดการน้ำ และยังมีประเด็นย่อยเรื่องการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงอาหารอันเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ

หากใช้ประเด็นที่กำหนดในการประชุมสภาป่าไม้โลกเป็นเกณฑ์ เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางแนวคิด นโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ของโลกในแต่ละช่วงสมัย

ยุคแรก (๑๙๒๖-๑๙๗๒) ประเด็นป่าไม้หลักเป็นเรื่องการจัดการไม้เชิงพาณิชย์ จากการประชุมครั้งที่ ๑-๗ เน้นเรื่องการทำวนวัฒนวิธี โดยในการประชุมครั้งที่ ๗ ปี ๑๙๗๒ เริ่มมีเรื่องการอนุรักษ์ป่าปรากฏขึ้น

ยุคที่สอง (๑๙๗๘-๑๙๙๗) ประเด็นป่าไม้กับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ปรากฏขึ้น และเป็นช่วงที่เริ่มให้ความสำคัญกับป่าเขตร้อนชื้นซึ่งส่วนมากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ควบคู่ไปกับแนวคิดการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นมรดกแห่งอนาคต ในช่วง ๑๙๙๗ ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก เริ่มปรากฏแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเด็นป่าไม้

ยุคที่สาม (๒๐๐๓-ปัจจุบัน) แนวคิดเรื่องคนกับป่าได้พัฒนาเป็นหัวข้อหลัก โดยเชื่อมโยงทั้งมิติการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การจัดการป่าที่ยั่งยืน บทบาทหน้าที่ป่าที่หลากหลาย และโยงกับสถานการณ์ใหม่ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงอาหาร ความหลากหลายทางชีวภาพ

แม้ที่ประชุมสภาป่าไม้โลก ที่ประสานการจัดงานโดย FAO ดูเหมือนจะเป็นเพียงเวทีหารือเชิงแนวคิด สถานการณ์ และการพัฒนาข้อเสนอ แนวปฏิบัติใหม่ๆ ที่ไม่ได้มีผลผูกมัดทางกฎหมาย แต่โดยตัวของ FAO ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสนับสนุนแก่หน่วยงานภาครัฐด้านป่าไม้ เกษตร และอาหารแก่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทำให้ข้อเสนอจากเวทีประชุมป่าไม้โลกมีผลต่อการกำหนดแนวนโยบายป่าไม้ของแต่ละประเทศ (ดูแนวคิดและบทบาทของ FAO ในตอนหลัง)

๑) การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้

ประเด็นเรื่องป่าไม้ถูกหยิบยกให้เป็นนโยบายระหว่างประเทศที่สำคัญเมื่อคราวประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ ค.ศ.๑๙๙๒

นอกเหนือจากความสำคัญของป่าที่มีต่อสภาพแวดล้อมแล้ว ประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียงที่ไม่ยุติระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ผลของการถกเถียงได้ออกมาเป็นข้อสรุปว่าด้วยหลักการป่าไม้ (Forest Principle) อันเป็นหลักการที่ไม่ได้มีผลผูกมัดทางกฎหมาย และปรากฏเป็นมาตรา ๑๑ ในวาระ ๒๑ ว่าด้วยการต่อสู้กับปัญหาการลดลงของป่าไม้

หลักการป่าไม้ มีสาระดังนี้^๒

- ๑) ทุกประเทศควรเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างโลกสีเขียวผ่านการปลูกป่าและอนุรักษ์ป่า
- ๒) ประเทศต่างๆ มีสิทธิในการใช้ป่าเพื่อการพัฒนาความจำเป็นด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยที่ใช้แต่ละด้านควรอยู่บนพื้นฐานนโยบายชาติที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- ๓) การใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนจะเกิดด้วยแบบการผลิตและการบริโภคในระดับโลก
- ๔) ป่าควรถูกจัดการด้วยความจำเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ นิเวศ วัฒนธรรม และจิตวิญญาณ ไปพร้อมกันสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต
- ๕) กำไรจากผลผลิตเทคโนโลยีชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมที่มาจากป่าควรได้รับการแบ่งปันบนข้อตกลงที่เห็นพ้องต้องกันไม่ว่าจะประเทศหรือป่าไหนก็ตาม
- ๖) การปลูกป่าสร้างประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับการผลิตวัตถุดิบสำหรับพลังงานหมุนเวียนและอุตสาหกรรม การใช้ประโยชน์จากไม้เชื้อเพลิงมีความสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ความจำเป็นแต่ละด้านควรนำมาประมวลสู่แผนการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนและการปลูกป่า การปลูกป่าจะช่วยจ้างแรงงานและลดแรงกดดันในการตัดไม้เก่าแก่จากป่า
- ๗) แผนระดับชาติควรปกป้องคุ้มครองป่าที่มีลักษณะเฉพาะ รวมถึงป่าเก่าแก่ และป่าที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม จิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์ ศาสนา และคุณค่าอื่นๆ
- ๘) การสนับสนุนด้านการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงภาคเอกชนบางส่วน ควรที่จะจัดสรรให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อนำไปใช้ปกป้องป่า
- ๙) ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องมีแผนป่าไม้ที่ยั่งยืนบนฐานของแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการพื้นที่รอบป่าให้เอื้อต่อนิเวศ
- ๑๐) แผนป่าไม้ควรนับรวมคุณค่าทางเศรษฐกิจและไม่ใช้เศรษฐกิจ และมูลค่าด้านสิ่งแวดล้อมผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ป่าหรือปกป้องป่า ควรหลีกเลี่ยงนโยบายที่ส่งผลให้ป่าเสื่อมโทรม
- ๑๑) การวางแผนและปฏิบัตินโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมหลากหลาย รวมถึงผู้หญิง ผู้อาศัยในป่า ชนพื้นเมือง อุตสาหกรรม แรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

^๒ Agenda ๒๑ for change, Statement of Principles on Forests, <https://www.iisd.org/rio+๕/agenda/principles.htm>

- ๑๒) นโยบายป่าไม้ควรสนับสนุนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และสิทธิชนพื้นเมืองและผู้อาศัยในป่า ความรู้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนของพวกเขาควรได้รับการเคารพและใช้ในการพัฒนาแผนงานป่าไม้ พวกเขาควรได้รับการเสนอรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสิทธิการถือครองที่ดินที่สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนและได้รับการจัดสรรให้ดำรงชีพอย่างพอเพียงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- ๑๓) การค้าผลผลิตจากป่าควรอยู่บนพื้นฐานการไม่เลือกปฏิบัติด้านกฎเกณฑ์ ข้อตกลงของชาติ มาตรการใดมาตรการหนึ่งไม่ควรถูกใช้เพื่อจำกัดหรือห้ามการค้าระหว่างประเทศในเรื่องไม้และผลผลิตจากป่าอื่นๆ
- ๑๔) มาตรการการค้าควรสนับสนุนกระบวนการท้องถิ่นและการสร้างมูลค่าด้วยกระบวนการผลิต มาตรการจำกัดด้านภาษีและกำแพงภาษีในตลาดสำหรับสินค้าเหล่านี้ควรถูกเพิกถอนไป
- ๑๕) ประเทศต่างๆ ควรควบคุมมลพิษ เช่น ฝนกรด และอันตรายจากป่า

องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ หรือ (UNCED) เป็นตัวกลางสำคัญในการประสานผลักดันต่อมาให้มีการกำหนดกรอบของหลักการป่าไม้ โดยนำเสนอแนวคิดเรื่องการจัดการอนุรักษ์ และการพัฒนาที่ยั่งยืนในป่าทุกประเภท มีการประชุมองค์การรัฐบาลระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IPF) ตั้งแต่ ๑๙๙๕-๑๙๙๗ และสมัชชาขององค์การรัฐระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IFF) ตั้งแต่ ๑๙๙๗-๒๐๐๐

องค์กรทั้งสองได้ดำเนินการประสานให้เกิดการเจรจาต่อรองในการกำหนดกรอบนโยบายป่าไม้ ตลอด ๕ ปี สามารถหาข้อเสนอสื่อตกลงได้หลายประการ แม้ว่าจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ประเทศสมาชิกต่างๆ ก็สามารถนำไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม

จนมาถึงปี ๒๐๐๐ สภาสังคมและเศรษฐกิจสหประชาชาติ ได้ทำแนวทางแก้ปัญหา และนำมาสู่การก่อตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ชื่อว่า สมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยป่าไม้ (UNFF) ที่นำเอาหลักการของ IPF/IFF มาพัฒนาต่อ UNFF ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภทเสร็จในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๐๐๗ เครื่องมือนี้นี้ดั่งกล่าวได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ (Resolution ๖๒/๙๘) ในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๐๐๗^๓

๒) วัตถุประสงค์ของเครื่องมือ

วัตถุประสงค์ของเครื่องมือ คือ

^๓ UNFF, the Non-Legally Binding Instrument on All types of Forests, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No๗/๔๖๙/๖๕/PDF/No๗๔๖๙๖๕.pdf?OpenElement>

- ๑) เพื่อเสริมสร้างความตกลงทางการเมืองและการปฏิบัติในทุกระดับเพื่อการจัดการอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิผลของป่าทุกประเภท และเพื่อบรรลุการร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ด้านป่าไม้ของโลก
- ๒) เพื่อเสริมสร้างให้การจัดการป่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนระหว่างประเทศ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ โดยเฉพาะการบรรเทาความยากจนและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม
- ๓) เพื่อสนับสนุนกรอบการปฏิบัติระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศ

๓) หลักการสำคัญของเครื่องมือ

หลักการสำคัญของเครื่องมือ คือ ประเทศสมาชิกควรเคารพหลักการที่เกี่ยวข้องที่บรรจุไว้ในคำประกาศริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและหลักการป่าไม้ ดังนี้

- ก. เครื่องมือนี้เป็นกลไกอาสาสมัครและไม่ผูกมัดทางกฎหมาย
- ข. แต่ละรัฐมีความรับผิดชอบต่อการจัดการป่าที่ยั่งยืนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า
- ค. กลุ่มหลักๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในวาระ ๒๑ ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ถือครองป่า และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องมีภาระที่จะทำให้เกิดการบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน และควรถูกให้เข้าร่วมอย่างโปร่งและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับป่าที่กระทบต่อพวกเขา เช่นเดียวกับการปฏิบัติการจัดการป่าที่ยั่งยืน และกฎหมายระดับชาติ
- ง. การบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีความสำคัญในการจัดการป่ามากขึ้น ควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งต่างๆ เพิ่มขึ้น
- จ. การบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืนยังขึ้นอยู่กับธรรมาภิบาลในทุกระดับ
- ฉ. ความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงการสนับสนุนด้านการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเสริมขีดความสามารถและการศึกษา จะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความพยายามของทุกประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

วัตถุประสงค์ป่าระดับโลก

- ๑) การพลิกฟื้นป่าที่ถูกทำลายให้กลับมาสู่การจัดการป่าที่ยั่งยืน รวมถึงการปกป้อง การฟื้นฟู และการเพิ่มความพยายามในการปกป้องป่าไม้ให้ลดลง
- ๒) ส่งเสริมการจัดการป่าบนฐานประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการปรับปรุงการค้าพืชพรรณที่พึ่งพาป่า
- ๓) การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมีนัยสำคัญทั่วโลกและพื้นที่อื่นๆ ของป่าที่ถูกจัดการอย่างยั่งยืน เช่นเดียวกับการมีสัดส่วนผลผลิตจากป่าจากการจัดการป่าที่ยั่งยืน

- ๔) การพลิกฟื้นการช่วยเหลือการพัฒนาอย่างเป็นทางการสำหรับการจัดการป่าที่ยั่งยืนและการขับเคลื่อนการเพิ่มทรัพยากรการเงินจากทุกแหล่งเพื่อการจัดการป่าที่ยั่งยืน

UNFF ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลก และปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายว่าด้วยป่าทุกประเภทในปี ๒๐๑๕ โดยจะจัดประชุมครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๔-๑๕ พฤษภาคม ๒๐๑๕ ที่กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ในหัวเรื่องว่า “ป่า: กระบวนการ ความท้าทาย และวิธีการจัดการป่าระดับนานาชาติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวน ๑) ทบทวนประสิทธิผลของการจัดการระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องป่าไม้และพิจารณาทางเลือกต่างๆ ในอนาคต ๒) ทบทวนกระบวนการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลกและการปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายต่อป่าทุกประเภท ๓) ทบทวนการสนับสนุนด้านป่าไม้และการจัดการระหว่างประเทศ รวมถึงเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายต่อป่าทุกประเภท และเป้าหมายการพัฒนาระหว่างประเทศร่วมกัน

สำหรับประเทศไทย ไม่ได้มีการจัดทำรายงานเพื่อเสนอในการประชุม แต่มีการทำรายงานการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนถึงความคืบหน้าในการดำเนินการด้านป่าไม้ของอาเซียน โดยมีสาระสำคัญดังนี้^๔

- ๑) การปฏิบัติตามเครื่องมือ และการบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้ของโลก และการพัฒนาสหัฐวรรษ

อาเซียนได้ส่งเสริมการจัดการป่าที่ยั่งยืน และลดการกระทำที่ทำลายป่าเช่นการทำและ ค่าไม้เถื่อน โดยการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ ปี ๒๐๐๙ อาเซียนได้บรรจุนโยบายการจัดการป่าที่ยั่งยืนเป็นวาระสำคัญของพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอาเซียน และแนวทางบังคับใช้กฎหมายป่าไม้และธรรมชาติ (FLEG) และป่าไม้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปี ๒๐๑๕

ในการปฏิบัติอาเซียนได้จัดทำเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการจัดการป่าเขตร้อนที่ยั่งยืนแห่งอาเซียน (C&I) รูปแบบรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลสำหรับการจัดการป่าที่ยั่งยืนในอาเซียน และแนวปฏิบัติอาเซียนสำหรับการปฏิบัติตามข้อเสนอปฏิบัติการของ IPF/IFF

รายงานยังได้ระบุถึงสิ่งท้าทายหลักและบทเรียนไว้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นที่จะต้องประยุกต์มาตรการใหม่ๆ ต่อเรื่องแนวนโยบายใหม่การจัดการป่าที่ยั่งยืน ประกาศนียบัตรป่าไม้ การ

^๔ ASEAN Secretariat, ๒๐๑๔, ASEAN INPUTS TO THE ELEVENTH SESSION OF THE UNITED NATIONS FORUM ON FOREST: Forests: progress, challenges and the way forward on the international arrangement on forests (IAF) , (UNFF), http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff_๑๑/ASEAN.pdf

บังคับใช้กฎหมายและธรรมาภิบาล ป่าและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีแผนงาน ยุทธศาสตร์ และแนวทางดำเนินการที่หลากหลาย

ปัญหาาร่วมต่างๆ ที่มีจำเป็นต้องสังเคราะห์สร้างเป็นธรรมาภิบาลป่าไม้ตั้งแต่ระดับชาติถึงท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจ บทบาท และหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการป่าให้สัมพันธ์กับโครงการ กิจกรรม ในขณะที่มีผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าที่หลากหลาย ซับซ้อน การปฏิบัติในท้องถิ่น เช่น การควบคุมการทำไม้ กิจกรรมปลูกป่าจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนมากขึ้น และต้องบรรลุดการ ดำรงชีพที่ยั่งยืนและลดความยากจนในประชาชนอาเซียน

ปัญหาด้านการเงินของการจัดการป่าที่ยั่งยืนเกี่ยวข้องกับนโยบายและตลาดที่ล้มเหลว เช่น การใช้ป่าที่ยั่งยืนโดยคำนึงแต่ผลกำไรระยะสั้นมากกว่าการจัดการป่าที่ยั่งยืน ในปัจจุบันราคาไม้และ ผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มาจากป่าไม้ได้สะท้อนถึงคุณค่าของผลผลิตและบริการที่ได้จากป่าเต็มที่ ผลประโยชน์ สาธารณะจากการจัดการป่าที่ยั่งยืนไม่ได้สร้างรายได้แก่ผู้ลงทุนเอกชน ไม่ได้สนับสนุนแรงจูงใจในการ ลงทุนด้านการป่าไม้ การสนับสนุนการจัดการป่าที่ยั่งยืนต่อการลดความยากจน อาหาร น้ำ พลังงาน ยังไม่ได้บรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์การลดความยากจน ไม่มีแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมระดับชาติ อีกทั้งการ ได้รับผลตอบแทนที่ต่ำ มีความเสี่ยงสูงในการจัดการป่าธรรมชาติของนักลงทุน เมื่อเปรียบเทียบกับ การปลูกป่า และไม่มีการจัดการที่ยั่งยืนในการผลิตผลจากป่า

รายงานได้ระบุถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการจัดการป่าที่ยั่งยืน โดยพิมพ์เขียวประชาคม อาเซียนด้านสังคมและวัฒนธรรมได้ระบุถึงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน โดยการสร้างความร่วมมือที่ เข้มขันในประเด็นสิ่งแวดล้อมโลก เช่น การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การสนับสนุน การจัดการป่าที่ยั่งยืน และการลดการปฏิบัติที่ไม่ยั่งยืนรวมถึงการต่อต้านการค้าไม้เถื่อน ในนโยบายป่าไม้ ประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังสร้างความเข้าใจแนวนโยบายโดยนำเอาแนวคิดเรื่องแผนงานป่าไม้ ระดับชาติในบรรลุดการจัดการป่าที่ยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วม บุรณการ หลากภาคส่วน และสร้าง กระบวนการนโยบาย ปฏิบัติ ตรวจสอบ และประเมินทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์การ จัดการป่าที่ยั่งยืน

๒) ความก้าวหน้าในการบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้ของโลก

วัตถุประสงค์ที่ ๑ การพลิกฟื้นป่าที่ถูกทำลายให้มาสู่การจัดการป่าที่ยั่งยืน รวมถึงการป้องกัน การฟื้นฟู การปลูกเสริม และการเพิ่มความพยายามป้องกันการเสื่อมสภาพของป่า

อาเซียนก้าวสู่การลดการทำลายป่า รวมถึงการป้องกันไฟป่า ต่อสู้กับการค้าไม้เถื่อน การ ปรับปรุงสภาพป่าที่เสื่อมโทรม และการก่อตั้งการทำสวนป่าแนวใหม่ การยกย่องคำประกาศอาเซียนว่า ด้วยการเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้และธรรมาภิบาล (๒๐๐๗) เป็นตัวอย่างของผลสัมฤทธิ์ ระดับภูมิภาค อาเซียนยังคงมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในภูมิภาคอื่นๆ และกระบวนการทำงานพหุภาคี

เช่น หุ้นส่วนป่าไม้เอเชีย และการบังคับใช้กฎหมายและธรรมาภิบาลป่าไม้เอเชียตะวันออก รวมถึงการจัดทำเกณฑ์และตัวชี้วัดอาเซียนสำหรับการจัดการป่าเขตร้อนที่ยั่งยืนและการพัฒนาแนวปฏิบัติอาเซียนว่าด้วยการปฏิบัติกรอบประกาศนียบัตรป่าไม้ระดับภูมิภาคสำหรับการพัฒนาชาติสู่การจัดการป่าที่ยั่งยืน

วัตถุประสงค์ที่ ๒ การเสริมสร้างเศรษฐกิจบนฐานป่าไม้ ประโยชน์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการปรับปรุงการดำรงชีพของประชาชนที่พึ่งพาป่า

จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับปฏิญญาอาเซียน Concord II ๒๐๐๓ ที่ส่งเสริมการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและการปกป้องนิเวศป่าซึ่งได้ยืนยันถึงพันธสัญญาในการลดความยากจนและเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การเพิ่มมาตรฐานชีวิตของประชาชนชนบท รวมถึงการเปิดให้ประชาสังคมที่เข้มแข็งมีส่วนร่วมแบ่งปันข้อมูลปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการตามปฏิญญาอาเซียน ได้ตั้งเครือข่ายป่าเพื่อสังคมอาเซียนในปี ๒๐๐๕ เพื่อส่งเสริมนโยบายและปฏิบัติป่าเพื่อสังคม เครือข่ายดังกล่าวได้ทำการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ระดับนโยบายและปฏิบัติในด้านป่าเพื่อสังคมในหมู่ประเทศสมาชิก พร้อมกับสร้างกลไกการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในภูมิภาค กิจกรรมบางอย่างได้เริ่มดำเนินการ รวมถึงการเสริมศักยภาพต้นแบบป่าเพื่อสังคมภายในภูมิภาคโดยการสนับสนุนการพัฒนาการดำรงชีพของท้องถิ่นและการอนุรักษ์ป่า

ถัดมาในปี ๒๐๐๘ ก็ได้จัดตั้งเครือข่ายความรู้ภูมิภาคอาเซียนด้านป่าและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ARKN-FCC) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความรู้อาเซียนบนฐานป่าและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศผ่านการวิเคราะห์นโยบายและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างรัฐสมาชิก

วัตถุประสงค์ที่ ๓ การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่อื่นๆ ที่มีการจัดการป่าอย่างยั่งยืน พร้อมไปกับสัดส่วนผลิตภัณฑ์จากป่าที่มาจากจัดการป่าที่ยั่งยืน

ข้อตกลงอาเซียนในการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นแผนงาน พื้นที่ และมาตรการในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ เช่น ในกุมภาพันธ์ ๒๐๐๗ สามประเทศสมาชิกได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ลงนามในคำประกาศบอร์เนียวที่จะอนุรักษ์ป่า ๒๔ ล้านเฮกตาร์ ป่าใช้สอย และพื้นที่ใช้ประโยชน์ยั่งยืน ในความเป็นจริง อินโดนีเซียและมาเลเซียเป็นเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพข้ามพรมแดน อาเซียนยังพัฒนาเครื่องมือที่เหมาะสมในการสนับสนุนประเทศสมาชิกเพื่อใช้ประเมินความพยายามของตนในการบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลกและเชื่อมโยงประเทศตนเองกับเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ เครื่องมือภูมิภาคเหล่านี้คือเกณฑ์และตัวชี้วัดอาเซียนสำหรับการจัดการป่าเขตร้อนที่ยั่งยืน และแนวปฏิบัติสำหรับข้อเสนอเพื่อดำเนินการของ IPF/IFF

วัตถุประสงค์ที่ ๔ การพลิกฟื้นการช่วยเหลือการพัฒนาอย่างเป็นทางการสำหรับการจัดการป่าที่ยั่งยืนและการขับเคลื่อนการเพิ่มทรัพยากรการเงินจากทุกแหล่งเพื่อการจัดการป่าที่ยั่งยืน

ปัจจุบัน อาเซียนสนับสนุนการเงินสำหรับคู่มือการประเมินการบังคับใช้กฎหมายและธรรมาภิบาล (FLEG) ประจำปีในประเทศสมาชิกบนพื้นฐานของ ๙ องค์ประกอบหลัก ที่มาจากการประชุมในปี ๒๐๑๐ โดยมีองค์กรระหว่างประเทศด้านป่าไม้ สิ่งแวดล้อมร่วมสนับสนุน

จากที่ประมวลทั้งหมดนับแต่หลักการป่าไม้ในวาระ ๒๑ ในปี ๑๙๙๒ มาสู่การเกิดขึ้นของ UNFF และพัฒนาวัตถุประสงค์ป่าไม้โลก และเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภท ในปี ๒๐๐๗ จนต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ผู้เขียนได้ประมวลหลักการที่เป็นกรอบอ้างอิงทางนโยบายป่าไม้ของโลกมีข้อสรุปสำคัญดังนี้

- ๑) การจัดการป่ามีเป้าหมายเชิงบูรณาการหลากหลายด้าน ทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นการจัดการป่าทุกประเภทจะต้องตอบสนองเป้าหมายเชิงบูรณาการดังกล่าว
- ๒) การจัดการป่าต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่า โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่พึ่งพิงป่า ใช้ประโยชน์จากป่า อยู่อาศัยในป่า
- ๓) การจัดการป่าโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาต้องลดความยากจน โดยอาศัยบริการจากป่า ทั้งด้านอาหาร น้ำ พลังงาน และอื่นๆ และส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าถึง ใช้ประโยชน์จากป่าที่ยั่งยืน
- ๔) การจัดการป่าต้องสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มแก่ทุกภาคส่วน แม้กระทั่งภาคเอกชนก็สามารถมีบทบาทจัดการป่าเพื่อความยั่งยืนได้
- ๕) การสร้างธรรมาภิบาล (ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม ฯลฯ) ในการจัดการป่าในทุกระดับ
- ๖) การสร้างระบบสนับสนุนแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาให้มีขีดความสามารถในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

๓.๒ องค์การขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากล

ในบรรดาองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีบทบาทขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับโลก กล่าวได้ว่า องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) มีบทบาทสูงต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้ของรัฐในประเทศต่างๆ เนื่องจากมีฐานะเป็นองค์การรัฐบาลระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organization) ของสหประชาชาติที่มีความชอบธรรมในทางนโยบายระหว่างประเทศ และมีศักยภาพทางวิชาการ และการสนับสนุนงบประมาณ องค์การต่อมาคือ สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources หรือ World Conservative Union : IUCN) และกองทุนสัตว์ป่าโลก (World Wildlife Fund: WWF) ในที่นี้จะกล่าวถึง FAO และ IUCN เนื่องจากมีบทบาทในเรื่องแนวคิด ความรู้ และนโยบายป่าไม้โดยตรง

๑) FAO กับป่าไม้และการป่าไม้^๕

ยุทธศาสตร์ป่าไม้และการป่าไม้^๖

บทบาทขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) ในอดีตมุ่งส่งเสริมการจัดการป่าเศรษฐกิจแก่หน่วยงานรัฐ แต่ต่อมาได้พัฒนาแนวทางด้านป่าไม้ในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากการจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับป่าไม้และการป่าไม้ ในปี ๒๐๑๐

ในยุทธศาสตร์ดังกล่าว FAO ได้วิเคราะห์ทิศทางที่ท้าทายที่เกี่ยวกับป่าไม้ไว้ว่า โลกาวัดนี้ในทุกด้านๆ ส่งผลกระทบต่อป่าไม้ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและปัจจัยท้าทาย ป่าไม้ได้พัฒนาไปสู่การมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อีกทั้งมุมมองของสังคมได้เพิ่มพูนความสำคัญของป่าในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น

ประเด็นสำคัญที่โยงกับป่าไม้ เช่น การเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวสภาพภูมิอากาศ และพลังงานชีวภาพเป็นประเด็นหลักที่โลกกำลังให้ความสนใจในขณะนี้ นำมาสู่ข้อตกลงในเรื่องการจัดการป่าที่ยั่งยืน สำคัญยิ่งกว่านั้นคือคุณค่าของป่าต่อการดำรงชีพที่ยั่งยืนและแก้ปัญหาความยากจน ความเชื่อมโยงระหว่างป่ากับเกษตร พลังงาน และน้ำ เป็นที่ตระหนักมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดการป่าที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ต้องก้าวข้ามการแบ่งแยกภาคส่วนต่างๆ และสร้างการจัดการเชิงบูรณาการด้วยแนวคิดภูมิทัศน์เป็นสำคัญ

ความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะเขตร้อนขึ้นกระทบต่อการดำรงชีพของคนชนบทที่พึ่งพาป่าจากผลผลิต รายได้ การจ้างงานที่เกี่ยวกับป่า ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วคุณค่าของป่าเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพักผ่อนหย่อนใจ และในทั่วโลกความต้องการบริการทางนิเวศจากป่ากำลังเพิ่มขึ้น

เพื่อให้มั่นใจได้ว่าป่าจะมีผลผลิตและความสมบูรณ์ สถาบันระหว่างประเทศและภาคีต่างๆ จำเป็นต้องสร้างศักยภาพตนเองอย่างมียุทธศาสตร์ในการช่วยกันแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการปกป้องพืชและสัตว์ป่าและลุ่มน้ำ

วัตถุประสงค์ป่าไม้และการป่าไม้โลกของ FAO

๑. ภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนการตัดสินใจทางนโยบาย จะต้องได้รับข้อมูล การประสานงานที่ดี มีความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมเพื่อการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพภายในและภายนอกภาคป่าไม้ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับป่าควรอยู่บนพื้นฐานเวลาและข้อมูลที่ต้องการ ด้วยแนวคิดสหวิทยาการและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ
๒. ผลประโยชน์จากต้นไม้ ป่า และการป่าไม้กำลังได้รับการยอมรับมากขึ้น ความมั่นคงอาหารและผลผลิต พลังงานที่ยั่งยืน การลงทุนด้านการป่าไม้ได้เพิ่มขึ้น และการป่าไม้จะได้รับความสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนา

^๕ FAO, ๒๐๑๐, FAO STRATEGY FOR FORESTS AND FORESTRY, <http://www.fao.org/docrep/0๑๒/alo๔๓e/alo๔๓e๐๐.pdf>

^๖ ป่าไม้ (Forest) คือ ระบบนิเวศป่า ส่วนการป่าไม้ (Forestry) คือ ระบบการจัดการป่า

๓. ทรัพยากรป่าไม้กำลังเพิ่มในประเทศส่วนใหญ่และบริการจากระบบนิเวศกำลังได้รับการยอมรับ การคงอยู่ของพื้นที่ป่าเป็นที่ปรากฏมากขึ้นในประเทศและระบบนิเวศส่วนใหญ่ การเพิ่มขึ้นของสิ่งที่ได้รับจากป่าและต้นไม้ เช่น การแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การต่อสู้กับสภาวะทะเลทราย การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การมีน้ำที่มีคุณภาพ การจัดการที่ดีกำลังถูกปฏิบัติและรวมถึงแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างบูรณาการ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้และการป่าไม้โลก FAO ได้กำหนดบทบาทตนเอง เช่น

- การสนับสนุนมุมมองระยะยาวและเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ ประเมินผลแนวโน้มทรัพยากรและบริการจากป่า และผลผลิตป่า การบริโภคและการค้าจากผลผลิตป่า
- เผยแพร่ข้อมูล ความรู้ และสถิติที่สำคัญ
- เป็นผู้พัฒนาแนวปฏิบัติ สนับสนุนการพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายระดับชาติ และผลักดันให้นำไปสู่การปฏิบัติ
- เชื่อมโยงนโยบายและทางเลือกยุทธศาสตร์และแนะนำเพื่อการปรับปรุงการอนุรักษ์และพัฒนาป่าทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม
- กลั่นกรองแนวทางการสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบันในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน
- รณรงค์และสื่อสารเพื่อขับเคลื่อนเจตจำนงทางการเมืองและสนับสนุนการยอมรับระดับโลก ต่อแผนการบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน
- นำสหวิทยาการและแนวทางใหม่ๆ เพื่อการทำงานในภาคส่วนป่าไม้และอื่นๆ ที่สำคัญที่มีผลต่อป่า
- ทำงานผ่านภาคีที่เข้มแข็ง
- ประสานเชื่อมโยงระหว่างชาติ ภูมิภาค และโลก

เมื่อประมวลจากยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ด้านป่าไม้และการป่าไม้ของ FAO ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้และเกษตรทั่วโลก สิ่งที่ FAO ให้ความสำคัญก็คือ

- ๑) การจัดการป่าเชิงบูรณาการ โดยให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลาย ทั้งทรัพยากรดำรงชีพเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพักผ่อนของคนในประเทศพัฒนาแล้ว และการบริการทางนิเวศที่มีต่อโลก โดยเชื่อมโยงกับปัญหาของโลกที่ป่าไม้มีส่วนแก้ไขได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ความมั่นคงอาหาร ทรัพยากรที่สำคัญ เช่น น้ำ และพลังงาน เป็นต้น
- ๒) การจัดการแบบสหวิทยาการ โดยใช้แนวทาง ความรู้จากทุกมิติของป่าไม้มาเชื่อมโยงกัน
- ๓) การมีส่วนร่วมของภาคีอย่างทั่วถึงทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก
- ๔) การสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล ทั้งความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

๒) IUCN กับบทบาททางวิชาการและนโยบายด้านป่าไม้

สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นด้วยเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๘ องค์กรประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก ๘๓ ประเทศ ตัวแทนรัฐบาล ๑๐๘ กลุ่ม องค์กรอิสระ ๗๖๖ กลุ่ม และองค์กรระหว่างประเทศ มีนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญในสังกัดประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน จากทั่วโลก นับได้ว่าเป็นองค์กร NGOs ระหว่างประเทศที่มีภาครัฐร่วมภาคสังคม จึงมีความหลากหลายมากกว่าองค์กร FAO ที่เป็นองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ

IUCN ดำเนินการศึกษาข้อมูล ทำโครงการ และรณรงค์เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ภารกิจคือการส่งเสริม สนับสนุนสังคมทั่วโลกเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติและสร้างหลักประกันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมและยั่งยืนทางนิเวศ

ในช่วงแรกๆ IUCN เน้นแต่การอนุรักษ์ระบบนิเวศเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันเชื่อมโยงประเด็นทางสังคมอื่นๆเข้ากับการอนุรักษ์ธรรมชาติ เช่น ความเท่าเทียมทางเพศ การกำจัดความยากจน และธุรกิจที่ยั่งยืน IUCN ไม่เหมือนกับองค์กร NGOs ระหว่างประเทศอื่นๆตรงที่ไม่ได้มีเป้าหมายขับเคลื่อนสาธารณะในการสนับสนุนการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่พยายามมีบทบาทต่อกิจกรรมของรัฐบาล ธุรกิจ และภาคอื่นๆ ด้วยการสนับสนุนข้อมูล คำแนะนำ และการโน้มน้าวชักชวนและการเป็นหุ้นส่วน

ยุทธศาสตร์ด้านป่าไม้

IUCN ใช้ยุทธศาสตร์การดำรงชีพและภูมิทัศน์ (Livelihood and Landscape Strategy: LLS) ผลักดันให้ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติและท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญต่อแสวงหาคูณค่าของป่า และความจำเป็นในการใช้ป่าในฐานะสินทรัพย์ที่มีหลากหลายประโยชน์

วัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความมั่นคงในการดำรงชีพของประชาชนที่พึ่งพาป่า พัฒนาระบบนิเวศ (การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ รวมถึงหน้าที่ต่างๆที่ถูกมองข้าม) การพัฒนาการบริการทางนิเวศ เชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพและการลดความยากจน สนับสนุนให้เป็นนโยบายระดับโลกและชาติ โดยเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์การเรียนรู้ คือ การมีนโยบายที่หลากหลายที่ยอมรับและสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้านท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็เสริมสร้างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนให้เป็นวัตถุประสงค์ของชาติ

LLS ถูกออกแบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งการดำรงชีพของท้องถิ่นและภูมิทัศน์ป่าไม้ในหลายภาคส่วนของโลก โดยนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนมาสู่การดำรงชีพของประชาชนและการปกป้องทรัพยากรที่พวกเขาพึ่งพา

LLS มีขอบเขตในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การลดความยากจน การสร้างแรงจูงใจจัดการทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจตลาด ธรรมชาติด้านป่าไม้ (รวมถึงสิทธิต่อป่าและที่ดิน) และการแปรสภาพภูมิทัศน์ (โดยพลังงานนโยบายและการปรับปรุงภูมิทัศน์ป่าไม้)

ไม่ใช่เพียงเป็นการรวบรวมชุดนโยบายใหม่ ยุทธศาสตร์ถูกออกแบบเพื่อเปลี่ยนแปลงและเพิ่มคุณค่าให้แก่กิจกรรมต่างๆที่ IUCN และหุ้นส่วนดำเนินการอยู่ทั่วโลก กิจกรรมต่างๆ ถูกสร้างสรรค์ขึ้น

ในแต่ละภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ความจำเป็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญๆ และชีวภาพที่เจาะจง สังคม เศรษฐกิจ และสภาพบริหารจัดการ กิจกรรมหลักต่างๆ ได้รวมตัวอย่างการต่อรองเพื่อสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรของท้องถิ่น การสนับสนุนการฟื้นฟูและจัดการป่าโดยการควบคุมของท้องถิ่น และการพัฒนากิจกรรมสร้างรายได้ (เช่น การตลาดของผลผลิตจากป่าที่ไม่ใช่ไม้ หรือการพัฒนาอาชีพที่เกี่ยวกับป่า)

ผลลัพธ์ที่ยาวของยุทธศาสตร์ได้จัดตั้งขึ้น แม้จะยากที่จะทำนายผลกระทบในระยะยาวแต่เป็นไปได้ที่จะบรรลุผลเจ็ดในแปดด้าน ได้แก่ LLS ช่วยยกระดับ REDD+ และวาระการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในหลายประเทศและยกระดับความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพในภูมิภาคต่างๆ จำนวนมาก ผลลัพธ์เหล่านี้ไปไกลกว่าขอบเขตหลักของยุทธศาสตร์และเป็นผลประโยชน์ร่วมของแนวทางแบบบูรณาการ

๓.๓ แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

หน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในปัจจุบัน คือ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิมและฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น 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 โดยพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นประมวลกฎหมายด้านป่าไม้ฉบับแรก

๒) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป 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) พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อควบคุมการมีเลื่อยยนต์ไว้ในครอบครอง และการนำเข้ามาในประเทศ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกการตัดไม้ทำลายป่าตามนโยบายของรัฐบาล ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพที่ต้องใช้เลื่อยโซยนต์โดยสุจริต

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

๘) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ควบคุมการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของพันธุ์พืช

นอกเหนือจากกฎหมายเหล่านี้ 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 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการจำแนกชั้นลุ่มน้ำและเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละชั้นลุ่มน้ำ ครอบคลุม 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 มีต้นไม้ขนาดเส้น รอบวง > ๕๐-๑๐๐ ซม. ที่ระดับความสูงเพียงอย่างน้อยกว่า ๕๐ ต้นต่อเฮกตาร์ หรือขนาดเส้นรอบวง > ๑๐๐ ซม. ที่ระดับความสูงเพียงอย่างน้อยกว่า ๑๓ ต้นต่อเฮกตาร์ 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 โดยแบ่งออกเป็น 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

ก) ไม่มีการออกเอกสารสิทธิสำหรับพื้นที่เกษตรกรรมในเขตพื้นที่อนุรักษ์

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

- จัดสรรที่ดินให้ใหม่นอกเขตอนุรักษ์ โดยการชดเชยในเบื้องต้นเพื่อให้เกิดทางเลือกในการเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือน
- หากไม่สามารถจัดสรรพื้นที่ให้ใหม่ ห้ามไม่ให้มีการขยายพื้นที่ครอบครอง และหาแนวทางสนับสนุนการดำรงชีพที่มีอยู่

ค) 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. ๒๕๓๘ จัดที่ดินป่าเสื่อมโทรมใหม่ระหว่างเขตการจัดการ และวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๘ ให้หลักเกณฑ์เพื่อยอมรับชุมชนที่อาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑A

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

๒) องค์กรที่เกี่ยวข้อง

◆ องค์กรภาครัฐ

เมื่อมีการสถาปนากรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๙ อันเป็นการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการป่าไม้จากผู้ครองนครมาสู่รัฐบาลกลาง จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงมีการแบ่งส่วนกรมป่าไม้ออกเป็น ๓ กรม คือ กรมป่าไม้ รับผิดชอบพื้นที่

ป่าไม้นอกเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าสงวนแห่งชาติ) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช รับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รับผิดชอบทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งพื้นที่ป่าชายเลนของเขตป่าอนุรักษ์

◆ รัฐวิสาหกิจ

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นรัฐวิสาหกิจภาคป่าไม้ของประเทศไทย มีภารกิจในการดำเนินการด้านปลูกสร้างสวนป่า สวนป่าไม้สัก โรงเลื่อย รวมทั้งการพัฒนาหมู่บ้านป่าไม้

◆ องค์การพัฒนาเอกชน

ในประเทศไทยมีองค์การพัฒนาเอกชนมากมายหลายองค์กรทั้งองค์กรไทยและต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับภาคป่าไม้ 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 ฐกรกิจไม้ และสวนป่าเชิงพาณิชย์ ผู้ประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสมาคมการค้า ซึ่งมีการขึ้นทะเบียนสมาชิกและมีสถิติเกี่ยวกับประเภทผลิตภัณฑ์กำลังผลิต ปริมาณผลผลิต ตลอดจนการประเมินสถานภาพและปัญหาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนั้นๆ

๓) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้กฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อมสามารถจำแนกได้ตามวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติเป็น ๒ ลักษณะที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่าไม้ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่าไม้นั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้โดยตรง โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดลักษณะ ประเภท และการควบคุมการทำ “ไม้หวงห้าม” และการเก็บหา “ของป่าหวงห้าม” รวมทั้งการเก็บค่าภาคหลวง การแปรรูปไม้ การนำไม้หรือของป่า

เคลื่อนที่ และการประทับตราไม้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มักก่อให้เกิดปัญหา และความขัดแย้ง 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 โดยเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ให้ความสำคัญกับพื้นที่ป่าไม้และทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้พื้นที่ทั้งในรูปของไม้ ไม้แปรรูป และของป่าชนิดต่างๆ ในขณะที่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่อยู่ในพื้นที่ป่าเช่นเดียวกัน แต่ยังครอบคลุมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ป่าโดยการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์และการควบคุมที่เข้มข้นมากขึ้น

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

นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินการของกรมป่าไม้ตามพระราชบัญญัติเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จะเป็นไปตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติทั้งสอง องค์การรัฐสามารถกำหนดและประกาศพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สามารถดำเนินการให้เป็นพื้นที่

อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพื้นที่ดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียด กล่าวคือ อุทยานแห่งชาติให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพธรรมชาติของป่า เพื่อการใช้ประโยชน์ในรูปการท่องเที่ยว การพักผ่อน ในขณะที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้ความสำคัญทรัพยากรสัตว์ป่าเพิ่มเติมขึ้นมาด้วย

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

ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ถูกตราขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้พันธุ์พืชที่ดีในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และควบคุมการค้าพันธุ์พืชตลอดจนคุ้มครองเกษตรกรจากการจำหน่ายพันธุ์พืชเสื่อมคุณภาพหรือพันธุ์พืชปลอม โดยกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับรองพันธุ์พืชเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศรวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย

จากพัฒนาการของการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาเป็นลำดับ โดยเฉพาะนับแต่ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้นมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อบกพร่องของกฎหมายในประเด็นสำคัญๆ หลายประการ ดังนี้

พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มุ่งการควบคุมการทำไม้ การเก็บหาของป่า และโรงงานแปรรูปไม้ ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลมุ่งแต่การหารายได้เข้ารัฐ มองว่าป่าไม้ คือ ป่าเศรษฐกิจ จึงอนุญาตให้นำไม้ออกจากป่า ทั้งการอนุญาตสัมปทาน การผูกขาดการค้าไม้ รวมถึงการอนุญาตให้ราษฎรใช้สอย โดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของป่าไม้ประการอื่นๆ เช่น การเป็นแหล่งอนุรักษ์ การเป็นป่าต้นน้ำ ฯลฯ นอกจากนี้ การขยายตัวของระบบเกษตรกรรมเชิงเดี่ยวส่งผลต่อการขยายตัวของความต้องการที่ดินทำกิน โดยที่ดินที่เหมาะสมแก่การปลูกพืชก็มักจะเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติเนื่องจากอุดมไปด้วยปุ๋ยจากธรรมชาติ ประกอบกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน คือ ถนนเพื่อการเดินทางคมนาคมขนส่ง การสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน ส่งผลต่อการลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

ทิศทางการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างเข้มข้นซึ่งสวนทางกับทิศทางการอนุรักษ์ เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลการปลูกป่าทดแทนเพื่อชดเชยการส่งออกไม้ พบตัวเลขการดำเนินการเพียงเล็กน้อย เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ มีการปลูกป่าจำนวน ๔๕๙,๓๗๙ ไร่ พ.ศ. ๒๕๒๑ จำนวน ๔๘๘,๕๒๘ ไร่ พ.ศ. ๒๕๒๒

จำนวน ๓๙๖,๗๒๒ ไร่ ในขณะที่พบว่าพื้นที่ป่าถูกทำลายลงถึงปีละ ๓ ล้านไร่เศษ นอกจากนี้กับความจริงที่ว่า การปลูกป่ามิได้ให้ผลในทันตา การรักษาป่าไม่อย่างจริงจังจึงไม่ได้เกิดขึ้นเลยในสมัยดังกล่าว

อีกทั้งจะเห็นได้ว่า การตราประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ นับเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุด้วยการสั่งห้ามการแปรรูปไม้ การค้า หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้าม การเคลื่อนที่ การส่งพัสดุใบอนุญาต และที่ขาดเสียไม่ได้ คือ การเพิ่มบทลงโทษ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ไม่หรือของป่าได้ถูกนำออกจากป่าไปแล้วทั้งสิ้น แต่ไม่ได้เป็นการเพิ่มมาตรการในการรักษาสภาพป่าให้คงอยู่ หรือเพิ่มกำลังการตรวจตรารักษาป่าโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังเห็นได้จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ขึ้นใช้ ก็เช่นเดียวกันที่ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการบุกรุกและทำลายป่าไม้ไปเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่าที่บังคับใช้อยู่ไม่มีความรัดกุมเหมาะสม ต้องใช้เวลาในการดำเนินการเป็นเวลานานกว่าจะประกาศเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง อันเป็นเหตุให้คนบางกลุ่มถือโอกาสทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น ป่าไม้ยังคงถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่องแม้มีการตรากฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆออกมาใช้ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ถึงปีละ ๓.๕ ล้านไร่ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

๓.๔ แนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยสัตว์ป่า

๑) แนวคิดและสถานการณ์เกี่ยวกับสัตว์ป่า

สัตว์ป่ามีความสำคัญในการสร้างความสมดุลในระบบนิเวศ และประโยชน์อื่นๆทั้งการใช้เป็นแรงงาน เป็นอาหาร หรือยารักษาโรค ตลอดจนการให้ความรู้และสร้างสุนทรียภาพแก่นมนุษย์ ด้วยประโยชน์นานัปการจึงสมควรได้รับความคุ้มครองและรักษาไม่ให้สูญพันธุ์ไป

สำหรับสถานการณ์ของสัตว์ป่า มีเรื่องที่ควรให้ความสำคัญคือการป้องกันการสูญพันธุ์ ซึ่งการป้องกันนั้น แบ่งเป็น ๒ เรื่องใหญ่ ดังนี้

๑. การป้องกันการลักลอบล่า ซึ่งการลักลอบล่าสัตว์ป่ามีสาเหตุ ดังนี้

- เพื่อการบริโภค ทั้งแบบเพื่อยังชีพของประชาชนที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยใกล้เขตพื้นที่ป่าทุกสถานะ และแบบบริโภคเชิงพาณิชย์ ซึ่งจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะและมีความเชื่อหรือวัฒนธรรมบางอย่าง
- เพื่อเป็นเครื่องประดับ โดยหมายตาไปที่อวัยวะโครงสร้าง หรือชิ้นส่วนของสัตว์ป่า
- เพื่อเป็นสัตว์เลี้ยง ซึ่งเป็นค่านิยมของผู้เลี้ยงสัตว์บางกลุ่ม
- เพื่อใช้เป็นส่วนประกอบในยาแผนโบราณ ตามความเชื่อและคตินิยมโบราณของคนในภูมิภาคเอเชียตะวันออก

- กิจกรรมสวนสัตว์ หรือการจัดแสดงสัตว์ของภาครัฐและเอกชน ซึ่งกิจกรรมสวนสัตว์ของ รัฐและเอกชนหลายแห่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นแหล่งที่มีการรับซื้อสัตว์ป่า เป็นจำนวนมาก

โดยสถานการณ์ล่าสุดในปี ๒๕๕๐ นั้น แม้ว่าจะมีการลักลอบล่าเพื่อซื้อขายอยู่ แต่ก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นในการควบคุมการลักลอบซื้อขาย แม้วก่อนหน้านี้ (ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา) ประเทศไทย จะมีสินค้าจากซากสัตว์ที่ผิดกฎหมายในตลาดมืด ซึ่งมีมูลค่ารองลงมาจากการซื้อขายยาเสพติด ไม่ต่ำกว่าปีละ ๑,๐๐๐ ล้านบาท และประเทศไทยมีเป็นหนึ่งในศูนย์กลางค้าขายในเอเชีย ซึ่งรัฐบาลและการดำเนินงานด้านต่างๆ ในยุคนั้นจะไม่ให้ความสำคัญ

และสัตว์ป่าที่มีสถิติถูกล่าเพื่อการค้า มีดังนี้

- | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| - ตัวนึ่ง หรือลิ้น - | ข้าง |
| - เสือโคร่ง - | หมี่ |
| - ลูกสิงห์อุรังอุตัง - | นางอาย หรือ ลิ้งลม |
| - นกปรอทหัวโขน หรือ นกกรงหัวจุก - | ปลาการ์ตูนส้มขาว หรือ ปลานีโม |
| - นกเงือก - | เต่า |

การลักลอบล่าสัตว์ป่าเพื่อการซื้อขายนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) กล่าวถึงความเชื่อมโยงจากสถานการณ์ทรัพยากรป่าไม้ในรอบ ๑๐ ปีว่า (ช่วงปี ๒๕๓๘-๒๕๔๘) พบว่า แนวโน้มพื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่อง สาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การลักลอบตัดไม้ การเกิดไฟป่าเนื่องจากปรากฏการณ์เอลนีโญ และนั่นทำให้ส่งผลกระทบกับทรัพยากรด้านสัตว์ป่าในการ ย้ายถิ่นที่อยู่ และยากต่อการป้องกันการลักลอบล่าสัตว์ป่า

รวมถึงการรุกรานครอบครองพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ทำกิน หรือการพัฒนาสังคม ทำให้ชนิดพันธุ์ สัตว์ที่ถูกคุกคามเพิ่มขึ้น ๑๓๔ ชนิด และใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่งเพิ่มขึ้น ๒๖ ชนิด และชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์เพิ่มขึ้นอีก ๙ ชนิด ส่วนที่สูญพันธุ์แล้วได้แก่ สมัน นกข่อยหอยใหญ่ นกพงหญ้า ปลาบางเหยี่ยว ปลาเสือตอ และปลาสายยู โดยภาวะสัตว์ป่าที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์เกิดจากการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัย แม้จะมีการประกาศพื้นที่อนุรักษ์เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น คิดเป็นพื้นที่กว่า ๒๑ ล้านไร่ แต่ยังมี ปัญหาการลักลอบจับและค้าสัตว์ป่าซึ่งมีสถิติการจับกุมสูงถึง ๑๘๘ ราย และพบของกลางสัตว์ป่า ๗,๗๘๔ ตัว ซึ่งสถิติเหล่านี้ปรากฏในรายงานองค์การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับ ของเอเชีย และอันดับ ๑๒ ของโลก ในการเกิดกิจกรรมหลายรูปแบบที่เป็นการคุกคามสัตว์ป่า

๒. การป้องกันการสูญพันธุ์ในสัตว์ป่าบางประเภทด้วยการส่งเสริมการเพาะเลี้ยง โดย หน่วยงานของรัฐ ได้มีการจัดตั้งสถานีวิจัยและพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า ตามพระราชดำริของใน

หลวง ที่ทรงให้ความสำคัญกับการป้องกันการสูญพันธุ์ด้วยการเพาะพันธุ์จากงานวิชาการและงานวิจัย ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความสำคัญของการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์ป่า เพื่อให้สัตว์ป่าบางชนิดสามารถอยู่รอด และเพิ่มจำนวนด้วยงานวิชาการประกอบกับการดำเนินงานในทั้ง ๓ องค์ประกอบ ที่มีความสัมพันธ์กัน ได้แก่ ๑) การคุ้มครองรักษาพื้นที่ และจัดการในเชิงพื้นที่ ๒) การดำเนินการในเชิงที่เกี่ยวกับสัตว์ป่า และประชากร และ ๓) การดำเนินการที่เกี่ยวข้องในทรัพยากรมนุษย์ และตามแนวความคิดนี้ จึงได้มีสถานีวิจัย จำนวน ๒๑ สถานี โดยสถานีวิจัยและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่จัดตั้ง และดำเนินการให้บริการประชาชนแล้ว ๑๙ แห่ง ดังนี้

- ๑) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าเขาเขียว ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
- ๒) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าเขาท่าเพชร ตำบลมะขามเตี้ย อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- ๓) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าเขาดอยสุเทพ ตำบลสุเทพ,แม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- ๔) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าเขาช่อง ตำบลช่อง อำเภอเมือง จังหวัดตรัง
- ๕) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าเขาน้ำพุ ตำบลช่องสะเดา อำเภอเมือง อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี
- ๖) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าหาดใหญ่ ตำบลขลุ่ย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
- ๗) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าห้วยกุ่ม ตำบลหนองโพนงาม อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ
- ๘) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าทรายขาว ตำบลทรายขาว อำเภอเขาสอยดาว จังหวัดจันทบุรี
- ๙) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ตำบลพระนอน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์
- ๑๐) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าถ้ำน้ำลอด ตำบลถ้ำลอด กิ่งอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- ๑๑) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าลำปาว ตำบลลำปาว อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
- ๑๒) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าเขาพระแทว ตำบลเทพกษัตรี อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต

- ๑๓) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าอุบลราชธานี ตำบลโดมประดิษฐ์ อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี
- ๑๔) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าพิชฌุโลก ตำบลวังนกแอ่น อำเภอวังทอง จังหวัดพิชฌุโลก
- ๑๕) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่านครนายก ตำบลเขาพระ อำเภอเมือง จังหวัดนครนายก
- ๑๖) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่านครศรีธรรมราช ตำบลทุ่งไส อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช
- ๑๗) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าราชบุรี ตำบลตะนาวศรี อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี
- ๑๘) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าทะเลสาบ อำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง
- ๑๙) สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าสระบุรี อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี

ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินงานด้านต่างๆ ของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว ยังมีกฎหมายเป็นกลไกหนึ่งในการวางหลักเกณฑ์เพื่อสร้างความสมดุลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าและการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่า ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าใช้เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๓ จากนั้นก็มีการออกกฎหมายกระทรวงและข้อบังคับต่าง ๆ เรื่อยมา จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับใหม่ซึ่งมีการแก้ไขกฎหมายข้อบังคับต่าง 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 ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน การคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าปรากฏในกฎหมายต่างๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนการคุ้มครองและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในด้านการคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยเฉพาะมีกฎหมายสำคัญที่มีบทบาทในการคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยตรง คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในทางอ้อม เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายอุทยานแห่งชาติ มีรายละเอียดดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันสิทธิพื้นฐานสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นกรอบแนวคิดในการออกกฎหมายหรือการบริหารจัดการของรัฐต่อไป ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้

- สิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคลและชุมชน ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเฉพาะส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน และหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ตามมาตรา ๒๙๐

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันได้มีการวางหลักการเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและชุมชน ตลอดจนแนวนโยบายของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการมีบทบาทในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางในการใช้สิทธิ 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 เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อเป็นการเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป มาตรการสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ คือ มีการกำหนดประเภทของสัตว์ป่าไว้เป็นสัตว์ป่าสงวน เช่น แรด กระซู่ กูปรีหรือโคไพร ความป่า ฯลฯ และสัตว์ป่าคุ้มครอง เช่น กระทิง กวาง เก้ง ชะมด ชะนี ช้าง ฯลฯ ซึ่งจะมีมาตรการคุ้มครองสัตว์ป่าประเภทต่างๆ เช่น การห้ามล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้า

สัตว์ป่า การนำเข้า ส่งออก นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่า และด่านตรวจสัตว์ป่า ตลอดจนการกำหนดบริเวณ และสถานที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

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 (*Didemnocerus 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 หรือโคร้า (*Capricornis sumatraensis*)
๙. กวางผา (*Naemorhedus griseus*)
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 นั่นก็หมายความว่า สัตว์ป่าที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือค้าสัตว์ป่าเหล่านั้นก่อนการได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้สัตว์ป่าบาง

ชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 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 เว้นแต่เป็น สัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้รับการยกเว้นตามระเบียบของทางราชการ เช่น เพื่อการสำรวจ การศึกษาและ วิจัยทางวิชาการ สัตว์ป่าบางชนิดที่ได้จากการเพาะพันธุ์หรือกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ฯลฯ

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

๓) กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่า

นอกจากนี้มีกฎกระทรวงและประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการ อนุรักษ์สัตว์ป่าต่าง ๆ ดังนี้

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

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

กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตและการออกไปรับรองต่าง 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 การค้าสัตว์ป่าคุ้มครองและซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมทั้งการนำสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้จากการเพาะพันธุ์เคลื่อนที่เพื่อการค้า 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 พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ดูแลและดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 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 ยังกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าอีก คือ การจัดหาแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งหากินและแหล่งหลบภัยของสัตว์ป่าโดยการประกาศพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็น "**เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า**" และเขต "**ห้ามล่าสัตว์ป่า**" และการอนุรักษ์พื้นที่แล้วมีผลต่อการอนุรักษ์สัตว์โดยทางอ้อมก็คือ "**อุทยานแห่งชาติ**" และ "**วนอุทยาน**" ฯลฯ

นอกจากกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว ยังมีข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศที่ช่วยในการอนุรักษ์ดังนี้

๑. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์หรือที่เรียกสั้นๆว่า อนุสัญญาไซเตส (CITES)
๒. อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและทำรังวางไข่ของพสกนกน้ำ เรียกอนุสัญญานี้ว่า อนุสัญญาแรมซ่า (Ramsar convention)

๓.๕ สรุปพัฒนาการและทิศทางนโยบายป่าไม้ระดับสากลกับความสัมพันธ์กฎหมายป่าไม้ไทย

ประเด็นป่าไม้เป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาช้านาน นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของสภาป่าไม้โลก (WFC) ในปี ๑๙๒๖ ซึ่งเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ สภาป่าไม้โลกเกิดขึ้นจากกลุ่มประเทศซีกโลกเหนือที่ต้องการสร้างนโยบายการทำไม้เชิงพาณิชย์ ผลกระทบเชิงนโยบายปรากฏในแนวนโยบายป่าไม้แต่ละประเทศ ดังเช่น ประเทศไทยที่เน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์ โดยมี พรบ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ (ค.ศ.๑๙๔๑) ที่เปรียบเสมือนการประมวลกฎหมายป่าไม้ที่ส่งเสริมการทำไม้ก่อนหน้านี้อย่างเป็นระบบ แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นสมาชิก WFC ในขณะนั้นก็ตาม

กระแสการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติได้เริ่มเป็นประเด็นระดับโลก จากการเกิดขึ้นของ IUCN ในปี ๑๙๔๘ (พ.ศ.๒๔๙๑) ในช่วงเวลาต่อมาก็เริ่มเกิดแนวนโยบายด้านการอนุรักษ์ป่าในประเทศต่างๆ สำหรับประเทศไทย รัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ต้องการพื้นที่อนุรักษ์ป่าเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ขณะที่กลุ่มชนชั้นสูงอย่างนิคมไพรสมาคมก็ต้องการอนุรักษ์พื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า จึงได้รับเอาแนวคิดเรื่องป่าอนุรักษ์ โดยเอาต้นแบบจากอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตน มาพัฒนาและยก

ร่างเป็น พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ (ค.ศ.๑๙๖๑) ขณะที่ FAO ก็มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้ไทยด้วยการเสนอให้รัฐไทยมีนโยบายกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ ๔๐ ของประเทศ ตั้งแต่ปี ๑๙๔๘ และยังได้ที่มีบทบาทส่งเสริมการป่าเศรษฐกิจ ก็ได้มีบทบาททางวิชาการสนับสนุนในการยกร่าง พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ (ค.ศ.๑๙๖๔)

จนเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๑๙๗๐ ประเด็นป่าไม้เพื่อสังคมก็เริ่มปรากฏขึ้น ในเวทีประชุมสภาป่าไม้โลกปี ๑๙๗๘ (พ.ศ.๒๕๒๑) โดยมองมิติป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจนหรือการพัฒนาชนบทในประเทศกำลังพัฒนา และพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ จนเกิดเป็นแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าชุมชนจากขบวนการท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา แม้ป่าไม้เพื่อสังคมและป่าชุมชนจะเป็นวาระระดับโลกในการประชุม WFC ปี ๑๙๗๘ เป็นต้นมา แต่ในทางนโยบายป่าไม้ของไทยกลับไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการเคลื่อนไหวป่าไม้ด้านสังคมในระดับสากล แต่รัฐหันไปขอรับข้อเสนอของ FAO ในการพัฒนานโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๘ (ค.ศ. ๑๙๘๕) ที่กำหนดให้มีป่าเศรษฐกิจถึงร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ส่วนประเด็นเรื่องป่าด้านสังคมในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการผลักดันของภาคประชาสังคมไทยที่นำเสนอแนวคิด และแนวนโยบายป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๘๙ ภายหลังการยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศ

การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ที่กำหนดหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระ ๒๑ และหลักการป่าไม้ที่เชื่อมโยงมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคม โดยให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลาย ป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจน และความมั่นคงในการดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่น การจัดการป่าที่ยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ รวมทั้งความสำคัญของป่าเขตร้อนที่กำลังเป็นประเด็นการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพ พันธุกรรม และความรู้ท้องถิ่น โดยแรงผลักดันของประเทศอุตสาหกรรม และบริษัทข้ามชาติด้านอาหารและยา ทำให้ประเด็นเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในนามของมรดกมนุษยชาติกับปัญหาสิทธิอธิปไตย การแบ่งปันผลประโยชน์และการถ่ายทอดเทคโนโลยีกับทรัพย์สินทางปัญญา และการละเมิดสิทธิชุมชนต่อพันธุกรรมและความรู้กลายเป็นประเด็นร้อนขึ้นมา

กล่าวในเรื่องประเด็นป่าไม้เพื่อสังคมและคนกับป่า ได้เป็นประเด็นสำคัญในการประชุมสภาป่าไม้โลกในปี ๒๐๐๓ (พ.ศ.๒๕๔๖) แต่สำหรับประเทศไทย กระแสป่าเพื่อสังคม คนกับป่า ป่าชุมชนยังไม่สามารถบรรจุเป็นกฎหมายได้ ในช่วงเวลานั้นเอง รัฐก็ได้ออกพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และพรบ.สงวนป่า พ.ศ.๒๕๓๔ เพื่อส่งเสริมเอกชนปลูกป่าเชิงพาณิชย์ ทั้งกฎหมายทั้งสองฉบับปิดกั้นสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเข้าถึงและจัดการป่า รัฐก็ละเลยที่จะพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายที่ใช้ป่าเพื่อแก้ปัญหาความยากจน หรือสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพให้กับชุมชนท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามรัฐกลับมีนโยบายอพยพคนออกจากป่าอย่างชัดเจน ดังปรากฏเป็นโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในปี ๑๙๙๑ โดยมีเป้าหมายอพยพชาวบ้านอีสานออกจากป่าเพื่อทำการ

ปลูกป่าเชิงพาณิชย์ สิ่งที่รัฐไทยมีความสนใจเกี่ยวข้องกับข้อตกลงสากลคือ การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในปี ๑๙๙๒ โดยสนใจการสนับสนุนด้านการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ควบคู่ไปกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ไทยร่วมเป็นภาคีตั้งแต่ปี ๑๙๘๗ และนำมาใช้นำเสนอมรดกโลกทางธรรมชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง ในปี ๑๙๙๑ หรือการที่รัฐไทยตอบข้อเสนอสหรัฐเรื่องกองทุนป่าเขตร้อน เพื่อแลกกระหว่างหนี้กับ USAID กับ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในป่าของสหรัฐ แต่ถูกต่อต้านจากประชาสังคมจนยกเลิกไปในปี ๒๐๐๑ กับทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยเลือกใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศมาเสริมความชอบธรรมและแสวงประโยชน์ของภาครัฐในการจัดการป่า ขณะที่เพิกเฉยต่อหลักการในเรื่องสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า และมติป่าเพื่อสังคมที่ได้กลายเป็นวาระหลักทางนโยบายระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันก็ตาม

พัฒนาทางนโยบายป่าไม้ระดับโลกมาสู่บทสรุปเรื่องป่าไม้ในมิติที่หลากหลาย และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการป่า ดังที่สหภาพยุโรปร่วมกับธนาคารโลกพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ (FLEG) ในปี ๒๐๐๓ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ และองค์กร UNFF ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อสานต่อหลักการป่าไม้ จากวาระที่ ๒๑ ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภท และวัตถุประสงค์ป่าของโลก ในปี ๒๐๐๗ (พ.ศ.๒๕๕๐) หรือการประชุมสภาป่าไม้โลกในปี ๒๐๐๙ ก็กำหนดวาระเรื่องคนกับป่าอย่างชัดเจน ตามมาด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ป่าและการป่าไม้ของ FAO ในปี ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ให้ความสำคัญของป่าโยงกับสถานการณ์ใหม่ เช่น สภาวะโลกร้อน ความมั่นคงอาหาร ป่าเพื่อการดำรงชีพของชุมชนอย่างมั่นคง และล่าสุดคือ การจัดประชุมสภาป่าไม้โลกที่จะเกิดขึ้นในปี ๒๐๑๕ ก็กำหนดวาระเพื่อป่ากับคน การลงทุนเพื่ออนาคต แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว กลับเป็นยุคที่รัฐหวงคืนผืนป่า โดยเพิ่มอำนาจรัฐในการควบคุมพื้นที่ป่า โดยเพิกเฉยต่อหลักธรรมชาติ และสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า

แม้แนวคิดทางนโยบายระดับสากลจะพัฒนามาสู่มติป่าเพื่อสังคมซึ่งสอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของประชาชนท้องถิ่นในประเทศไทย องค์กรระดับโลกอย่างเช่น FAO ที่เคยมีบทบาทส่งเสริมป่าเศรษฐกิจแก่รัฐบาลทั่วโลก และ IUCN ที่มีบทบาทส่งเสริมเขตป่าอนุรักษ์บริสุทธิ์ปลอดคน อันเป็นที่มาความขัดแย้งเรื่องป่าอนุรักษ์กับชุมชนในพื้นที่ป่า ก็ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางมาสู่การจัดการป่าเชิงบูรณาการโดยเพิ่มมิติด้านสังคม ความเป็นธรรม การมีส่วนร่วมประชาชน การแก้ปัญหายากจน และการจัดการป่าแบบพหุภาคี อันเป็นแนวทางใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคสังคม แต่โครงสร้างระบบการบริหารจัดการป่าไม้ไทยไม่ได้สัมพันธ์กับทิศทางสากลในทางเดียวกัน รัฐไทยใช้แนวทางการเลือกหยิบใช้ข้อตกลงสากลมาเสริมสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่า แต่เพิกเฉยต่อแนวทางการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน และภาคีหุ้นส่วนต่างๆ ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารจัดการป่าไม้ไทยก็สัมพันธ์กับโครงสร้างทางการเมืองของไทยที่ยังเน้นระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่นั่นเอง

๓.๖ แนวคิดและหลักกฎหมายที่ใช้ในการวางกรอบการศึกษา

เพื่อความทันสมัยต่อการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน แนวคิดและหลักกฎหมายที่นำมาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเพื่อการยกร่างกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า วางอยู่บนแนวคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญดังต่อไปนี้

๑) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติวางอยู่บนพื้นฐานของการพึงพิงทรัพยากรธรรมชาติในการดำเนินชีวิต เพราะป่าและทรัพยากรเป็นแหล่งอาหาร แหล่งก่อเกิดปัจจัยสี่ในการยังชีพ โดยเฉพาะความสำคัญของการเป็นแหล่งต้นน้ำของป่าที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความเป็นอยู่และปากท้องของชุมชน โดยเฉพาะการผลิตในภาคเกษตรที่ต้องมีการจัดระบบ การวางกติกา เพื่อการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง

บนหลักการพื้นฐานที่กล่าวไปข้างต้นนี้ สามารถเชื่อมโยงไปถึงแนวทางการวางกติกาและกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่ควรมีความเป็นธรรม คือ วางอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับของคนในสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้กติกาหรือกฎหมายที่ตราออกมาเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มหรือเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ให้อำนาจคนเพียงกลุ่มเล็กๆ เป็นผู้กำหนดกติกาและบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากความเป็นธรรมในความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ในสังคม การสร้างกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและการยอมรับของสังคมภาพใหญ่ได้นั้นต้องดำเนินการบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมเพื่อให้สมาชิกในสังคมสามารถสะท้อนปัญหาที่แท้จริงและร่วมมือหาทางแก้ปัญหาได้

สำหรับประเทศไทยในระยะที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ การบริหารงานภาครัฐนั้นมีลักษณะเป็นระบบปิด (Closed System) ไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการมากนัก ทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายและการใช้อำนาจทางปกครองทั้งหลาย รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากร ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการบริหารงานโดยภาครัฐทำให้ถูกตั้งคำถามถึง การทุจริตและการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนต่าง ๆ ในการพัฒนาและปฏิรูประบบราชการ ในช่วงรัฐบาลที่มีนายอานันท์ 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. การร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับกันในระดับสากลและหลักการมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ยอมรับหลักการนี้ในมาตรา ๕๘ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ยอมรับหลักการนี้ในมาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้ทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กฎหมายที่รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนด คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ 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 ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ว่าจะให้มีการ

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดซึ่งจะทำให้การคุ้มครองสิทธิการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีประสิทธิภาพมากขึ้น

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 เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นของประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ปัจจุบันรัฐได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ และเป็นวิธีการตามกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายรับรองโดยตรง เมื่อพิจารณาถึงลำดับชั้นของกฎหมายก็เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นหลัก แต่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นอยู่ในชั้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น การกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติของฝ่ายบริหารที่ใช้บังคับกับส่วนราชการฝ่ายบริหารให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและต้องปฏิบัติตามโดยตรง

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เมื่อเกิดการจัดการของภาครัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายนั้นจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติต่างๆ ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงการให้สิทธิประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสาม ดังนี้

“สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับการคุ้มครอง” สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม คือ การให้สิทธิประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติราชการทางปกครอง มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครอง และสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีการทบทวนการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการขอให้เยียวยาความเสียหาย การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะในส่วนของการออกคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ตามวิธีการปฏิบัติราชการในการออกคำสั่งนั้น

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

“บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

หลักการมีส่วนร่วมที่ได้รับการยอมรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมที่จะเข้าร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การยอมรับในหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในส่วน of ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ต้องถือว่า ประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียลำดับต้น (Primary Stakeholders) ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตามระดับของการมีส่วนร่วมก็มีการแบ่งไว้หลายระดับ เช่น

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

ทั้งนี้ จะต้องกระทำอยู่บนพื้นฐานของ

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

หลักคุณธรรม (Integrity) กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องประกอบไปด้วยหลัก “คุณธรรม” ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายหรือการกำหนดนโยบายก็ตาม การใช้อำนาจรัฐนั้น จะต้องคำนึงถึงคุณธรรมประกอบด้วยเสมอ ในที่นี้หมายถึง การให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติการต่อบนความเสมอภาคและเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ

หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความโปร่งใสเป็นหลักการที่ยอมรับในหลักธรรมาภิบาลว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีความโปร่งและตรวจสอบได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความสุจริต และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะต้องมีการปรับปรุงในส่วนของการกำหนดสิทธิหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้น้อยที่สุดให้เหลือเท่าที่จำเป็น เพราะดุลยพินิจที่กว้างเกินไปเป็นที่มาของการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบและการทุจริตและสร้างความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้น

หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่เดิมการบริหารราชการของประเทศไทย เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และเป็นรัฐข้าราชการ คือ ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจทุกสิ่ง การเปลี่ยนแปลงในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น ภาครัฐจะต้องยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง เมื่อเกิดความเสียหายอย่างใดขึ้นกับประชาชนแล้วนั้น การแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายของภาครัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพื่อที่จะชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ความรับผิดชอบนั้นไม่เฉพาะในรูปของค่าความเสียหายที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แม้แต่ในรูปแบบของการออกคำสั่งหรือกฎหมายลำดับรองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ฝ่ายปกครองจะต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยกระบวนการ “ยกเลิก” หรือ “เพิกถอน” คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายนั้นเสียเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประชาชน

ทั้งนี้ประชาชนสามารถทำให้หลักการเหล่านี้เป็นจริงได้ผ่านการมีส่วนร่วมทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิในศาลปกครอง

๒) แนวคิดหน้าที่ของรัฐ

รัฐมีสัญญาประชาคมต่อประชาชาติว่าจะทำการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน ผ่านทางการจัดบริหารสาธารณะต่างๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เช่น การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การวางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบนหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักการบริหารรัฐกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการกระตุ้น

เศรษฐกิจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมโดยปราศจากการกำหนดมาตรการบรรเทา และเยียวยาผลกระทบมารองรับ

๓) แนวคิดการพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจาก ปัญหาสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย

การปรับโครงสร้างองค์กรในพื้นที่ การจัดโครงสร้างขององค์กรแก้ปัญหาทรัพยากรยังผูกติด กับระบบราชการแบบรวมศูนย์ อาทิ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการ จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากหน่วยราชการต่างๆ ข้าราชการการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่ง ทำให้การทำงานยังยึดโยงอยู่กับนโยบายของภาครัฐ โดยเฉพาะอิทธิพล จากแนวนโยบายของรัฐบาล อำนาจในการตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ก็ไม่เด็ดขาด

การบูรณาการอำนาจหน้าที่องค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่ใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม หลายฉบับได้วางหน่วยงานรัฐให้เป็นแกนหลักในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยอุปสรรคมากมายที่ เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็น เรื่องภาระงานล้น ขาดทรัพยากร บุคลากร แต่ดุลยพินิจและอำนาจต่างๆก็ยังคง ผูกติดกับหน่วยงานต่างๆ และกระจัดกระจายกันไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดว่าให้หน่วยงาน ใดเป็นผู้ถือกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องบูรณาการอำนาจรัฐให้เป็นหนึ่งเดียวในการแก้ไขปัญหาแต่ละ ประเด็นเพื่อลดขั้นตอนการตัดสินใจหรือเดินเรื่อง เพื่อให้มีการแก้ปัญหาและเยียวยาสิทธิให้กับ ประชาชนได้สะดวกรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การปรับเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้วางแนวทาง ในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม การยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรนี้ว่า หากมีการยื่นของ อนุมัติโครงการที่อาจส่งผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำเป็นต้องมีการนำเสนอแบบ ประเมินผลกระทบเข้าสู่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมก่อน ก็จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการ ประกอบการของโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูล การดำเนินการของโครงการเหล่านั้นมากขึ้นกว่าเดิม

การเข้าถึงพยานหลักฐานที่อยู่ในครอบครองของเอกชน การยื่นของอนุมัติโครงการที่อาจ ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำเป็นต้องมีการนำเสนอแบบประเมินผลกระทบเข้าสู่ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมก่อน ก็จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบการของโครงการ เอกชนที่กำลังจะเกิดขึ้นเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูล

การปรับระบบการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลเพื่อการพิสูจน์ความผิดและความเสียหาย การพิสูจน์ความผิดและความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยรับเอาแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ มาใช้ อาทิ การรับเอาแนวคิดเรื่องความเสียหายของผู้ได้รับสารพิษแต่อาการยังไม่ปรากฏมาปรับใช้ พัฒนาการกำหนดความเสียหายในเชิงลงโทษให้เข้าสู่ระบบกฎหมายของไทย ควรมีการสร้างบัญชี

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายในการทำงาน การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีกระบวนการหรือองค์การระงับข้อพิพาทในพื้นที่ การนำระบบกองทุนสิ่งแวดล้อมเข้ามาสนับสนุนการเรียกร้องสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร

การนำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ (Class Action) การรับเอาหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้กับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องยอมรับ “หลักการดำเนินคดีโดยผู้แทนคดี” เสียก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้แต่งตั้งผู้อื่นขึ้นมาดำเนินคดีแทนตัวผู้เสียหายได้ เมื่อนั้นจึงจะสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นเป็นคู่ความผู้ดำเนินคดีแทนกลุ่มได้

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

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

การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น อันจะนำประโยชน์มาให้กับโครงการหลายประการ อาทิ เกิดทางเลือกใหม่และพิจารณาอย่างรอบคอบ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างฉันทามติทางการเมืองร่วมกันและเกิดความชอบธรรม ลดความขัดแย้งเมื่อถึงขั้นตอนปฏิบัติ ลดการเผชิญหน้าความรุนแรงในพื้นที่

มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในพื้นที่ประสบปัญหา การกำหนดให้มีแผนนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานและมีการจ่ายค่าชดเชยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ หากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมบ่งชี้ว่าโครงการจะสร้างผลกระทบแก่ประชาชนอย่างรุนแรงกว้างขวางจนต้องมีการอพยพถิ่นที่อยู่ของประชากร หรือมีการเวนคืนและการจ่ายค่าเสียหาย ก็จำเป็นต้องทำรายละเอียดให้เหมาะสมกับผลกระทบจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงกำหนดแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่และกำหนดค่าชดเชย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสี่ยงพิเศษ

การจัดระบบระบับข้อพิพาทในพื้นที่พิเศษ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้วางแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อช่วยตรวจสอบและวางนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องติดตามการจัดตั้งองค์กรนี้อย่างใกล้ชิดว่าจะมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่อย่างไร สามารถช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้จริงหรือไม่ โดยมีแนวโน้มจากการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรนี้ว่า จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือพื้นที่ขึ้น หากมีการให้ความสำคัญกับความพิเศษและแตกต่างของพื้นที่ตั้งโครงการและการดำเนินการของผู้ประกอบการว่าได้ทำไปตามกฎหมายและแผนงานหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการลดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในเบื้องต้น และมีแนวทางที่ชัดเจนในการระบับข้อพิพาทภายหลังหากเกิดปัญหาจากการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไปภายหลัง

การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การนำเอาระบบ Citizen Suit มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีได้มีผลเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรงสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ ก็จะช่วยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและประชาสังคมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มักเป็นกลุ่มคนชายขอบซึ่งไม่มีความสามารถในการเรียกร้องสิทธิทางกฎหมายได้มากนัก และเป็นการกระตุ้นความตื่นตัวของภาคประชาชน โดยมีช่องทางสื่อสารณารูปแบบต่างๆ ก็เป็นตัวช่วยในการนำเสนอข้อมูลการทำงานและสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเชื่อมโยงถึงกันได้ครอบคลุมทุกพื้นที่

การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน การส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือชุมชนสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในทุกระดับอย่างแท้จริง โดยลดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบค่าธรรมเนียม ข้อจำกัดทางกฎหมาย

ประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวทางพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมสิทธิของประชาชน ซึ่งนำไปวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นว่าสอดคล้องกับหลักการพัฒนาเหล่านี้แล้วหรือยัง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้ส่งเสริมสิทธิของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

๔) หลักการอื่นๆ ว่าด้วยการบริหารจัดการป่าไม้และสัตว์ป่า

ข้อมูลจากสรุปลงทะเบียนสำคัญของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ประกอบด้วย แนวคิด หลักการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

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

“**การระวังไว้ก่อน**” (Precautionary Principle) เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง

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

“**ธรรมาภิบาล**” (Good Governance) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การกระจายอำนาจที่ยึดหลักการพื้นที่ - หน้าที่ - การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และการกำหนดการรับผิดชอบ (Accountability) ของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง

“**แนวทางของพันธบัตรป่าไม้**” เป็นกลไกการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ในการดูแลรักษาและเพิ่มพื้นที่ป่า โดยการออกพันธบัตรระดมทุนจากผู้ที่ได้ประโยชน์จากระบบนิเวศป่าไม้เพื่อใช้ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าและระบบนิเวศป่าไม้ ทำให้เกิดการอนุรักษ์ป่าอย่างยั่งยืนภายใต้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากระบบนิเวศป่าไม้ร่วมกัน ให้ความสำคัญกับการปลูกป่าเสริมในพื้นที่ที่เป็นป่าอนุรักษ์และการปลูกป่าเพิ่มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม และสามารถทำควบคู่ไปกับกิจกรรมปลูกป่าหรืออนุรักษ์ป่าอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น ธนาкарต้นไม้ ที่มีพื้นที่ดำเนินการในพื้นที่ของตนเองหรือพื้นที่ป่าสงวน รวมถึงการดำเนินการที่เน้นให้คนอยู่ร่วมกับป่าเนื่องจากป่าที่ถูกทำลายส่วนมากมีคนครอบครองพื้นที่อยู่แล้ว โดยให้คนที่อยู่ในพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและบริการที่ได้จากระบบนิเวศอย่างเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องให้ชาวบ้านที่บุกรุกพื้นที่ป่าทำการเกษตรต้องย้ายออก แต่เปลี่ยนมารับจ้างเป็นแรงงานปลูกและบำรุงป่าแทน และสามารถปลูกพืชเศรษฐกิจเสริมรายได้ระดับที่เหมาะสม รวมทั้งสนับสนุนด้านบริการทางสังคมที่ดีให้คนในพื้นที่เพื่อให้สามารถอยู่ได้และดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น ข้อเท็จจริงและเอกสารงานศึกษาที่ผ่านมาพบประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ข้อจำกัดมาตรการตามกฎหมายไทยต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญฯ อย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมต่อวิถีชีวิตของประชาชน ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ณ ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมโครงการอีกหลายประเภท

ข้อจำกัดของมาตรการตามกฎหมายไทยต่อหลักการป้องกันความเสียหายไว้ล่วงหน้า แต่ไม่มีการบังคับตามมาตรการเมื่อโครงการผ่านการพิจารณาไปแล้ว

ข้อจำกัดของมาตรการตามกฎหมายไทยต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เมื่อต้องมีการเยียวยาจริงมักไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย

บทที่ ๔ ผลการศึกษา

๔.๑ ที่มาของกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่าแต่ละฉบับ

๑) พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

เป็นกฎหมายที่รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการทำไม้ที่มามาก่อนหน้านั้นนับตั้งแต่ก่อตั้งกรมป่าไม้ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๙ กฎหมายเดิมๆ เช่น พ.ร.บ.ไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน พ.ศ. ๒๔๓๙ พ.ร.บ.ประกาศการรักษาป่า พ.ศ. ๒๔๔๑ พ.ร.บ.รักษาดันไม้สัก พ.ศ. ๒๔๔๑ พ.ร.บ.รักษาป่า พ.ศ. ๒๔๕๖ (คุมไม้กระยาเลยและของป่า) และพ.ร.บ.รักษาป่า ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๗๙

กฎหมายทั้งหมดที่กรมป่าไม้บัญญัติจนรวบรวมมาเป็น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ บัญญัติขึ้นตามคำแนะนำของ มร.เฮลลด์ อธิบดีกรมป่าไม้คนแรกของไทย หลักการของกฎหมายเน้นการสร้างระบบควบคุมกิจการทำไม้ทั้งหมดของรัฐ (ไม่ได้เน้นหวงห้ามพื้นที่เหมือน พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗) โดยกำหนดให้การนำไม้และของป่าต้องได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งประเภทไม้ออกเป็นไม้หวงห้ามธรรมดา และไม้หวงห้ามพิเศษ และมีหลักเกณฑ์การทำไม้หวงห้ามและไม้หวงห้ามไว้ทุกขั้นตอน

ด้วยเหตุที่รัฐมุ่งควบคุมกิจการทำไม้อย่างกว้างขวางในทุกพื้นที่ของประเทศ จึงได้กำหนดนิยาม “ป่า” ว่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน เพื่อให้รัฐมีอำนาจเหนือทุกพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน รัฐไม่จำเป็นต้องเดินสำรวจเพื่อประกาศเขตพื้นที่ กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขมาอย่างต่อเนื่องจนมาถึงการสิ้นสุดสัมปทานไม้ ซึ่งเป็นหัวใจของกฎหมายดังกล่าวในปี ๒๕๓๑ กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการนำไปบังคับใช้ เนื่องจากภารกิจสัมปทานไม้หมดไป และมีกฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นที่ก้าวหน้า และให้อำนาจรวมศูนย์รัฐที่เข้มข้นกว่าเดิม

๒) พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕๐๔ มีต้นร่างจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายป่าฉบับแรกที่รัฐมีแนวคิดเกี่ยวกับป่าในเชิงพื้นที่ ต่างจากเดิมที่กฎหมายของรัฐบาลก่อนหน้านี้นี้ที่เน้นการบังคับควบคุมไม้และกิจการทำไม้ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองป่า ๒๔๘๑ กำหนดแนวเขตป่าเป็นป่าคุ้มครองกับป่าสงวน โดยบริเวณใดที่จะสงวนก็ให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจ หากรัฐเห็นความจำเป็นจะสงวนพื้นที่แม้มีบุคคลใช้ประโยชน์อยู่กับให้เพิกถอนประโยชน์นั้นได้โดยมีการจ่ายค่าทำขวัญให้ราษฎรให้ พ.ร.บ.สงวนฯ ได้ให้ความหมายป่าว่าหมายถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือจับจอง ก่อสร้าง แผ้วถางที่ดินที่ถูกสงวนตามกฎหมาย

ต่อมาภายหลัง รัฐได้ออกกฎหมายสงวนพื้นที่ฉบับใหม่ คือ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาแทนที่ พ.ร.บ.ป่าสงวนฯ เพิ่มบทบัญญัติรับรองการใช้อำนาจของรัฐมากขึ้น ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยการประกาศเขตนั้น พ.ร.บ.ป่าสงวนฯ กำหนดให้เดินสำรวจพื้นที่ หากรัฐยืนยันจะสงวนพื้นที่ที่ไม่ต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ก่อนประกาศเขต ทำให้การประกาศเขตป่าสงวนฯ เป็นไปอย่างง่ายดายกว่าเดิม

๓) พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

จุดเริ่มต้นแนวคิดอุทยานแห่งชาติมาจากการเผยแพร่แนวคิดของสหรัฐอเมริกาที่พัฒนาต้นแบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าที่ปลอดภัยเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ พักผ่อนหย่อนใจ สหรัฐและไทยได้จัดทำโครงการความร่วมมืออุดหนุนข้าราชการไทยที่เป็นนักวิชาการด้านป่าไม้ไปศึกษาต้นแบบอุทยานแห่งชาติในปี ๒๔๙๘ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๒ รัฐบาลไทยก็ร้องขอไปยังสหภาพสากลเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ให้มาช่วยแนะนำการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ รัฐบาลไทยสมัยนั้นเห็นว่าการสงวนพื้นที่ป่าเพื่ออนุรักษ์เป็นแบบอย่างของประเทศที่มีอารยธรรมสมัยใหม่แบบตะวันตก จึงต้องการสงวนพื้นที่ในรูปแบบดังกล่าวเพื่อให้มีการพักผ่อนหย่อนใจในพื้นที่ป่า ประจวบกับกลุ่มคนชั้นสูงนำโดย นพ.บุญส่ง เลขะกุล และนิคมไพรสมาคม ซึ่งเป็นอดีตพรานป่ากิตติมศักดิ์ที่กลับใจมาอนุรักษ์ป่าและสัตว์ป่า ต้องการผลักดันให้รัฐมีกฎหมายคุ้มครองป่าและสัตว์ป่า จึงเป็นมาของการออก พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ (ต่อมาแทนที่ด้วยพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕) และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

พ.ร.บ.อุทยานฯ และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ใช้หลักควบคุมพื้นที่เช่นเดียวกับ พ.ร.บ.ป่าสงวนฯ โดยกำหนดให้พื้นที่ใดก็ตามที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นพื้นที่รัฐต้องการสงวนไว้เป็นอุทยานหรือพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่าก็ให้รัฐประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้าย โดยไม่ได้มีการบัญญัติให้มีการเดินสำรวจว่ามีประชาชนอยู่อาศัยหรือไม่ และไม่ได้กำหนดให้จ่ายค่าทำขวัญในกรณีที่รัฐต้องการสงวนพื้นที่ที่เผอิญมีประชาชนอยู่เหมือนพ.ร.บ.สงวนฯ รัฐแต่เพียงประกาศแจ้งและบังคับควบคุมพื้นที่เลย

๔) พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕

การปลูกสวนปามีมาตั้งแต่หลังตั้งกรมป่าไม้ใหม่ๆ โดยกรมป่าไม้ริเริ่มปลูกสวนป่าในปี ๒๔๘๔ จนมาต่อมานโยบายปลูกสวนป่ามุ่งไปที่การปลูกไม้ทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานไม้ จนเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๒๕๓๐ เป็นต้นมา ภายหลังจากที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้

แนะนำให้รัฐจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่กำหนดให้มีป่าเศรษฐกิจถึงร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่เป้าหมายป่าโดยรวมที่กำหนดไว้ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ รัฐจึงได้เร่งรัดหาพื้นที่เพื่อให้เอกชนเช่าปลูกป่าเชิงพาณิชย์เพื่อทำอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษและอื่นๆ อย่างจริงจัง

แต่เนื่องจากกฎหมาย พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า จึงได้มีการออก พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อส่งเสริมการทำสวนป่าเพื่อการค้า อันเป็นการสร้างอาชีพ รายได้ให้ประชาชน และผู้ประกอบการมีความมั่นใจในการลงทุนปลูกสร้างสวนป่า โดยมีการยกเว้นค่าภาคหลวง อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.สวนป่าฯ ไม่ได้ให้มีการขึ้นทะเบียนสวนป่าโตเร็ว ทำให้ภาคเอกชนผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดให้ดำเนินการปลูกไม้โตเร็วได้มากขึ้น

ด้วยความที่ พ.ร.บ.สวนป่าเป็นกฎหมายเชิงส่งเสริมให้มีการปลูกป่าได้ในทุกพื้นที่ที่พร้อม จึงไม่ได้มีการใช้อำนาจรัฐประกาศควบคุมพื้นที่เหมือน พ.ร.บ.ป่าสงวนฯ พ.ร.บ.อุทยานฯ และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินไม่ได้เกิดมาจากเอกชนที่ปลูกป่าโดยตรง แต่มาจากการที่รัฐจัดสรรพื้นที่ให้เอกชนซึ่งหลายพื้นที่มีประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ ขณะที่ผลกระทบทางอื่นจากการปลูกป่าจะเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น การทำให้ดิน น้ำ เสื่อมโทรมและมีมลภาวะ พ.ร.บ.สวนป่าฯ ไม่ได้มีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง รัฐก็ใช้เครื่องมือทางกฎหมายอื่นคือ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕

ทั้งนี้ ในส่วนของ ที่มา พัฒนาการ และสถานการณ์ของกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า อธิบายโดยสรุปได้ตามรายละเอียดในตารางด้านล่างนี้

ตารางเปรียบเทียบที่มา พัฒนาการ และสถานการณ์ของกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า

กฎหมาย	ที่มา	หลักการ	ปัญหา
พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔	รวมกฎหมายต่างๆ ที่ เกี่ยว ข้ กั บ การ ควบคุมการทำไม้ของรัฐ	- ให้รัฐมีอำนาจเต็มที่ ควบคุมกิจกรรมทำไม้ทั่วประเทศ - ป่า คือ ที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ - ควบคุมไม้หวงห้ามประเภทต่างๆ	- ออกแบบเพื่อการทำไม้ แต่ปัจจุบันยกเลิกสัมปทานป่าไปแล้ว จึงล้าสมัย - เน้นควบคุมไม้ แต่การประกาศให้ป่าคือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ทำให้ประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ตกอยู่ในพื้นที่ป่า - ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ด้านอนุรักษ์ และการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

กฎหมาย	ที่มา	หลักการ	ปัญหา
พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔	ต้นแบบจากสหรัฐอเมริกา รัฐบางต้องการสงวนพื้นที่ธรรมชาติเพื่อการพักผ่อน นันทนาการ ขณะที่ประชาชนสังคมต้องการอนุรักษ์พื้นที่ป่า	- ให้อำนาจรัฐประกาศพื้นที่ใดก็ตามที่ควรค่าการแกรักษาไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและเรียนรู้ให้ประกาศเป็นอุทยานฯ - รัฐเลือกพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ประกาศเป็นเขตอุทยานฯ - ประกาศเขตในราชกิจจานุเบกษา และมีแผนที่แสดงขอบเขตแนบท้าย - ห้ามอยู่อาศัย บุกรุกแผ้วถาง และใช้ประโยชน์จากป่า	- ไม่ได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการสำรวจพื้นที่ที่จะประกาศ - ไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อน - ไม่ได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเขต จัดตั้งพื้นที่ และไม่มีกระบวนการให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มาก่อนแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์โต้แย้งสิทธิ์ได้ - ให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่อธิบดี และรัฐมนตรี - ไม่ได้รับรองสิทธิ หน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗	เป็นการแทนที่กฎหมายเดิมที่ต้องการสงวนพื้นที่ป่าไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐ	- ให้อำนาจรัฐประกาศเขตพื้นที่ที่ควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐ - ให้มีการสำรวจพื้นที่ หากมีผู้อ้างสิทธิอยู่ในพื้นที่มาก่อนก็ให้แจ้งแก่อำเภอภายในเวลาที่กำหนด ไม่เช่นนั้นถือว่าสละสิทธิ์ - ประกาศเขตในราชกิจจานุเบกษา และมีแผนที่แสดงขอบเขตแนบท้าย - อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้คนเข้าทำประโยชน์อยู่อาศัยได้	- ไม่มีวิธีวัดดูประสงคในการอนุรักษ์ และการจัดการป่าที่ยั่งยืนให้ชัดเจน - มีข้อยกเว้นมากมายในกิจกรรมที่รัฐอนุญาตแม้จะส่งผลกระทบต่อป่า - ไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อน - ไม่ได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเขต จัดตั้งพื้นที่ และไม่มีกระบวนการให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มาก่อนแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์โต้แย้งสิทธิ์ได้ - ให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่อธิบดี และรัฐมนตรี - ไม่ได้รับรองสิทธิ หน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมาย	ที่มา	หลักการ	ปัญหา
		โดยมีเงื่อนไขเป็นการชั่วคราว	ส่วนท้องถิ่น
พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕	แทนที่ พ.ร.บ. ฉบับเดิมปี ๒๕๐๓ เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าคุ้มครองพื้นที่ป่าและควบคุมการลักลอบ การค้าสัตว์ป่า	- ให้ อำนาจ รัฐ ประกาศพื้นที่ใดก็ ตามที่ควรค่าการแก รัักษาไว้เป็นเขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า - รัฐเลือกพื้นที่ที่ไม่มี เอกสารสิทธิ์ประกาศ เป็นเขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า - ประกาศเขตในราช กิจงานเบกษา และมี แผนที่แสดงขอบเขต แนบท้าย - กำหนดประเภทสัตว์ ป่าสงวนและสัตว์ป่า คุ้มครอง - ห้ามล่า ค้า ถือครอง สัตว์ป่าและซากสัตว์ ป่า - ห้ามอยู่อาศัย บุกรุก แ้วถาง และใช้ ประโยชน์จากป่า	- ไม่ได้กำหนดขั้นตอน กระบวนการสำรวจพื้นที่ที่จะ ประกาศ - ไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนที่อยู่ใน พื้นที่ป่ามาก่อน - ไม่ได้เปิดให้ประชาชนมีส่วน ร่วมในการกำหนดเขต จัดตั้ง พื้นที่ และไม่มีกระบวนการให้ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มาก่อน แต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์โต้แย้ง สิทธิ์ได้ - ให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ อธิบดี และรัฐมนตรี - ไม่ได้รับรองสิทธิ หน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕	แรงผลักดันของ ภาคเอกชนภายหลัง ยกเลิกสัมปทานไม้ เพื่อให้ส่งเสริม กิจกรรมปลูกสวนป่า เชิงพาณิชย์	- กำหนดให้พื้นที่รัฐ หรือเอกชนที่พร้อม และสนใจสามารถ ปลูกป่าได้ - ที่ดินที่จะปลูกสวน ป่า ต้องมีกรรมสิทธิ์ หรือได้รับการอนุญาต จากรัฐ - การปลูกป่า และการ ทำไม้ ต้องได้รับการ อนุญาต และ	- ขาดวัตถุประสงค์จัดการเชิง อนุรักษ์ และการจัดการป่าที่ ยั่งยืน - เน้นแต่การทำสวนป่าเชิง พาณิชย์ ขาดเรื่องการพัฒนา เศรษฐกิจจากป่าทั้งที่เป็นเนื้อ ไม้และไม่ใช่เนื้อไม้ - มุ่งแต่ภาคเอกชน แต่ละเลย ภาคชุมชนในการพัฒนา เศรษฐกิจที่ยั่งยืนจากป่า - ไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนที่อยู่ใน

กฎหมาย	ที่มา	หลักการ	ปัญหา
		ตรวจสอบจากรัฐ	ในพื้นที่ป่ามาก่อน - ไม่ได้กำหนดสิทธิ หน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

๔.๒ การรวบรวมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ในช่วงระหว่าง ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

นักวิจัยได้ทำการรวบรวมสภาพปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศจากการศึกษาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในแง่ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและดำเนินการภายใต้ คำสั่ง คสช. ๖๔/๒๕๕๗ และ ๖๖/๒๕๕๗ โดยได้ทำการรวบรวมและศึกษาประเด็นที่มีข้อเสนอเพื่อแก้ไขกฎหมายที่ผ่านมาทำการปรึกษาหารือกับ ผู้ทรงคุณวุฒิ สอบถาม สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานและผู้ที่ได้รับผลจากการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำมาใช้ในการยกร่างแก้ไขกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณปัจจุบัน

ในขั้นต้น นักวิจัยได้ติดตามรายงาน เข้าร่วมสังเกตการณ์ เข้าร่วมรับฟัง หรือเข้าร่วมให้ข้อคิดเห็นแลกเปลี่ยนในเวทีวิชาการ เวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และเวทีรับฟังความคิดเห็น ที่จัดโดยองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดและผลสรุปในแต่ละเวที มีรายละเอียดดังสรุปในตารางดังต่อไปนี้

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

มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการป่าไม้ หลัง คสช.ประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยอ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔ / ๒๕๕๗

การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น กสม.พบว่า แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ 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 และไม่มีความชัดเจนในการกำหนดลักษณะการกระทำและผู้กระทำว่าลักษณะใดที่เข้าข่ายเป็นผู้กระทำผิดร้ายใหญ่ที่มีเจตนาในทางการค้าหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตน และลักษณะใดเป็นการกระทำเพื่อการดำรงชีวิตตามประเพณีวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ

๓. เกิดปัญหาความไม่ประสานสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทที่มีไม่ต่ำกว่า ๒๕ หน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับนโยบายหรือระดับส่วนกลาง กับหน่วยงานในระดับปฏิบัติการหรือในระดับพื้นที่ ส่งผลให้การปฏิบัติการของหน่วยงานในระดับพื้นที่ อาจปฏิบัติการไปโดยขาดความเข้าใจ และละเลยต่อการยึดกุมหลักการด้านสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น กสม.จึงขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยุติ หรือชะลอการปฏิบัติการในพื้นที่ตามแผนแม่บทฯ เอาไว้ก่อน และให้เริ่มต้นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ

๒. เครือข่ายสันติศึกษา ร่วมกับ คณะทำงานขับเคลื่อนกฎหมาย ๔ ฉบับ จัดเวที “วิพากษ์หรือหนุนเสริมแผนแม่บททรัพยากรป่าไม้ ๒๕๕๗” วันพุธที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๐๐น. ณ ห้องประชุมจุมภฏพันธุ์ทิพย์ ชั้น ๔ อาคารประชาธิปไตย-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 แล้วก็กลัดไปตลอด 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. จึงทำให้มีพื้นที่ป่า

เพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นถ้าอยากได้ป่าเพิ่มอีก ๙ เพอร์เซ็นต์ คสช.ก็แค่เปลี่ยนมาตราส่วนแผนที่จาก ๑ ต่อ ๕๐,๐๐๐ มาเป็น ๑ ต่อ ๔,๐๐๐ พื้นที่ป่าก็จะมีเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องทำอะไร ไม่ต้องยึดคืนจากชาวบ้าน แต่ตรงนี้ก็จะเป็นปัญหว่าพื้นที่ป่าที่แท้จริงของประเทศไทยมีเท่าใด

ทั้งนี้ หากยังใช้วิธีการเดิมๆ โดยยึดพื้นที่แล้วปลุกป่า ก็จะไม่สามารถทวงคืนผืนป่าได้ ๒๖ ล้านไร่ ตามที่ตั้งเป้าหมายแน่นอน แต่จะมีคนถูกจับ มีคนถูกยึดที่ดินทำกิน และเป็นคนจนที่อยู่ภายใต้เงื้อมมือของคำสั่ง คสช.ที่ ๖๖/๒๕๕๗ (เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน)

▪ ตัวแทนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน มองว่า แผนแม่บทถูกเขียนโดยมองด้านเดียว โดยคนที่เขียนแผนนั้นไม่มีทางที่จะเห็นว่าชาวบ้านอยู่กับปามานานแล้ว ขณะที่การสูญเสียป่าไม้ของไทยจากแนวนโยบายของรัฐที่สนับสนุนเศรษฐกิจผิดทิศผิดทางก็เป็นเรื่องที่พิสูจน์แล้วว่าเป็นจริง แต่กลับไม่แก้ไขตรงนี้ กลับมาจัดการกับชาวบ้าน

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายได้นำเสนอวิธีที่จะทำให้ป่าเพิ่มขึ้น ไม่จำเป็นจะต้องทวงป่าคืนจากชาวบ้าน 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 แต่ก็ยอมรับว่าการเพิ่มพื้นที่ป่านั้นทำได้ยาก เนื่องจากพื้นที่วันนี้ไม่เหมือนในอดีต เนื่องจากพื้นที่มีเจ้าของ พื้นที่โล้น พื้นที่เสื่อมโทรม ปลุกป่ายาก เพราะต้นไม้กว่าจะโตไม่ได้โตง่ายๆ และที่ผ่านมากการปลุกป่าโดยใช้ระบบไม้ใหม่ทั้งนั้น เพราะกล้าไม้เก่าต้องใช้เวลา ๓-๕ ปี ดังนั้นเอาแคร์รักษาป่าไม้ที่มีอยู่ทุกวันนี้ให้ได้ก่อน

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

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

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

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

ที่ประชุมได้นำเสนอผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของแผนแม่บท ฯ ซึ่งได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ภาคประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในแต่ละภาค ดังนั้นจึงเสนอให้การดำเนินนโยบายตามแผนแม่บททวงคืนผืนป่าของกรมป่าไม้ควรที่จะให้ภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย จากนั้นได้ให้แต่ละภาคได้นำเสนอข้อมูลสถานการณ์ของแต่ละภาค การเคลื่อนไหวที่ผ่านมา และวิเคราะห์แผนแม่บทเพื่อที่จะได้มีการวางแผนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อน สรุปผลการประชุมในสาระสำคัญมีดังต่อไปนี้

วิเคราะห์คำสั่ง ๖๔/๒๕๕๗ ๖๖/๒๕๕๗ และแผนแม่บทฯ ป่าไม้

สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ได้ตั้งข้อสังเกตต่อ “แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” ใน ๑๐ ประเด็น ดังนี้ (พริทีย 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 เนื่องจากจะส่งผลกระทบกับคน 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 นั้นยังได้มีการระบุไว้ชัดเจนว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีการ “ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม” และหากพิจารณาเนื้อหาในประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนแม่บทฯ พบว่ามีความขัดแย้งกับเนื้อหาในยุทธศาสตร์ที่ ๑ (ผนีกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้) ที่มีการระบุถึง “ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการร่วมกันปกป้องด้วยความรักและ ห่วงแทนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า” และยังขัดแย้งกับกลยุทธ์ที่ ๓ เรื่อง “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า” ในยุทธศาสตร์เดียวกัน ซึ่งมีเพียงการระบุช่องทางการมีส่วนร่วมภาคประชาชนเฉพาะการแจ้งข่าวสารเท่านั้น

๓. บทวิเคราะห์ในประเด็นการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งส่วนหนึ่งยอมรับว่ามาจากนโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวของรัฐบาล การบุกรุกที่ดินของนายทุน เพื่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ในระดับการปฏิบัติการจริง มาตรการภายใต้แผนแม่บทฯ กลับมุ่งเน้นการจับกุม การตรวจสอบประชาชนหรือคนตัวเล็กตัวน้อยที่มีวิถีชีวิตพึ่งพิงและดำรงรักษาป่ามาช้านาน ซึ่งเป็นเพียงประเด็นส่วนหนึ่งของปัญหาเท่านั้น จึงไม่ใช่การแก้ไขปัญหที่ตรงจุด และยังมีแนวโน้มสู่การเลือกปฏิบัติทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับนโยบาย หากมีการนำเสนอข้อมูลสัดส่วนของสาเหตุการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในแต่ละกรณีที่เป็นรูปธรรมในเชิงวิชาการ เพื่อให้สังคมพิจารณาร่วมกันจะสามารถนำมาซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหที่ตรงจุด

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 กลับไม่ถูกดำเนินการทวงคืน ซึ่งมาตรการลักษณะดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหา “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. ๒๕๔๕-๒๕๔๙ เป็นเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิ หากพื้นที่ใดมีร่องรอยการทำประโยชน์ปรากฏในแผนที่

ดังกล่าว จะมีดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ จะทำให้เกิดการออกเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ ซึ่งที่ดินเหล่านั้นเดิมไม่สามารถนำมาออกเอกสารสิทธิได้ จะส่งผลให้กลายเป็น “การเปิดป่าอนุรักษ์” ให้นายทุนและผู้มีอิทธิพลเข้ากว้านซื้อสิทธิที่ดินจากชาวบ้านรายย่อยเหล่านั้นเพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิ และนำไปสู่การก่อสร้างรีสอร์ท สนามกอล์ฟหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ในเขตป่าอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรอย่างรวดเร็ว เนื่องจากไม่มีหลักประกันหรือกฎหมายใดควบคุมการซื้อขายที่ดินที่มีเอกสารสิทธิได้

๓. การใช้ “ภาพถ่ายทางอากาศ” ปีที่ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ.๒๕๔๕ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิตาม “มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๑” โดยดำเนินการพิสูจน์เฉพาะที่ดินที่ถูกประกาศเขตอุทยานทับ ถือว่าไม่เป็นธรรมกับชุมชนที่มีปัญหาถูกเขตป่าทับซ้อนหรือปัญหา “ป่ารุกคน” เนื่องจากไม่ได้ใช้กระบวนการดังกล่าวในการทวงคืนผืนป่าในพื้นที่ซึ่งได้มีการออกเอกสารสิทธิไปแล้ว ซึ่งในห้วงเวลาเดียวกันนั้นยังคงมีป่าปกคลุมอยู่เช่นเดียวกับที่ดินราษฎรที่ถูกประกาศเขตอุทยานทับ ซึ่งที่ดินเหล่านั้นปัจจุบันส่วนใหญ่อยู่ในการครอบครองหรืออยู่ในมือของนายทุน ผู้มีอิทธิพลหรือ ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่

๔. “การฟื้นฟูป่าโดยการปลูกป่าทดแทน” เป็นมาตรการที่ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด หากมองย้อนไปในอดีตต่อการใช้งบประมาณมหาศาลในโครงการปลูกป่าของกรมป่าไม้และกรมอุทยานนั้น หากนำเอาจำนวนพื้นที่ในโครงการปลูกป่าที่ผ่านมาในอดีต มาผนวกรวมกับพื้นที่ป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันก็น่าจะมีพื้นที่ป่ามากกว่า ๕๐% เพราะกรมป่าไม้ตั้งงบประมาณสำหรับการฟื้นฟูป่าไว้ทุกๆ ปี และมาตรการดังกล่าวยังมีความเสี่ยงและเื้อต่อการทุจริต คอร์รัปชันอีกด้วย

๕. 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 “การส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชนบนพื้นที่สูง เช่น การรักษาความหลากหลายของการสร้างพันธุ์พืช การสร้างความมั่นคงทางอาหารการสร้างสมดุลของนิเวศผ่านกระบวนการระบบไร่หมุนเวียน” (ความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาดไทย และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ในมาตรการฟื้นฟูระยะยาว เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรระบุไว้ใน ข้อ ๑.๑ ให้ “เพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้อนุรักษ์ป่าสงวนซึ่งทับซ้อนกับที่ทำกินและ

ที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่มีข้อเท็จจริงจากการพิสูจน์อย่างเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าได้อยู่อาศัยดำเนินชีวิตและใช้ประโยชน์ในที่ดินกล่าวนมาเป็นเวลานาน หรือก่อนที่รัฐจะประกาศกฎหมายหรือนโยบายทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว” (ความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และข้อ ๑.๒ “ส่งเสริมและยอมรับระบบไร่หมุนเวียนซึ่งเป็นวิถีวัฒนธรรมของกะเหรี่ยงที่เอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและวิถีชีวิตพอเพียง รวมทั้งผลักดันให้ระบบไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม”

ข้อเสนอต่อการประชุมการทบทวนคำสั่ง การปรับปรุงแผนแม่บทป่าไม้ และแผนปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม

ข้อเสนอรูปธรรม

๑. ยุติการใช้ความรุนแรงป่าไม้และที่ดิน

- จัดตั้งคณะทำงานร่วม ที่ มาจาก ผู้ได้รับผลกระทบ ส่วนราชการ และภาคประชาสังคม เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและกำหนดมาตรการร่วมกัน ทั้งการการคุ้มครองรักษาและการฟื้นฟู
- จัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและจัดตั้งคณะทำงาน ที่ขับเคลื่อนป่าตะวันออกและชายฝั่งทะเล แบบมีส่วนร่วม

๒. สนับสนุนเครือข่ายชุมชนและประชาชนที่เฝ้าระวังดูแลป่าให้มีศักยภาพความรู้ความสามารถ และตลอดจนทุนและเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ

๓. จัดทำขึ้นทะเบียนราษฎร/ชุมชน ที่มีปัญหาในเขตป่าและดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิราษฎรและชุมชนพร้อมทั้งมาตรการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

๔. จัดทำโครงการนำร่องจัดการธนาคารที่ดินและทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วม (จัดการร่วมแบบประชารัฐ) เขตป่ารอยต่อ จังหวัดละ ๒ พื้นที่ เขตชายฝั่งทะเล จังหวัดละ ๒ พื้นที่

โดยมีหลักการคือ รับรองสิทธิชุมชนในการดูแลรักษา จัดการป่า/ที่ดิน และคุ้มครองประชาชน และเกษตรกรรายย่อยไม่ให้สูญเสียที่ดินให้กับนายทุน

ข้อเสนอแต่ละกลุ่ม มีรายละเอียดสำคัญดังนี้

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
๑. กลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)	เสนอแนวทางการขับเคลื่อน โดยใช้ข้อมูลและโมเดลในการนำเสนอพื้นที่ต้นแบบในประเด็น ๑) การจัดการที่ดินโดยชุมชน ๒) ไร่หมุนเวียน ๓) การจัดการระบบเกษตร ๔) พื้นที่โฉนดชุมชน	ประกอบด้วย สกน. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจังหวัด พิมุฟ และอนุกรรมการแก้ไขปัญหาขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี	๑. พื้นที่นำร่องการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน บ้านหินลาดใน จ. เชียงรายและบ้านกลาง จ. ลำปาง ๒. พื้นที่โฉนดชุมชน ทั้งพื้นที่ดำเนินการแล้ว กำลังดำเนินการและเตรียมยื่น ๓. การนำมติ ครม. ๓ ส.ค. ๒๕๕๓ /๑๑พ.ค. ๒๕๕๒ /

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
	(ในเรื่องของพื้นที่โดนดชุมชน เสนอให้มีมติคุ้มครองไม่ให้มีการดำเนินคดีและกันพื้นที่ออกจากปฏิบัติการทวงคืนผืนป่า) ๕) การทำงานร่วมกับเครือข่ายองค์กรท้องถิ่นและเครือข่ายต่างๆ		และระเบียบสำนักนายกและมติอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบกับการทบทวนแผนแม่บท ๔. การทบทวนแผนแม่บทโดยใช้มติที่เกี่ยวข้อง คำแถลงของนโยบาย งานวิจัย และนำเสนอ ข้อกังวลเรื่องแผนแม่บท ๑๐ ประเด็น ๕. นำเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมาย ๔ ฉบับติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่เร่งด่วนตามผลการเจรจาวันที่ ๑๓ และ ๑๗ พ.ย. ๒๕๕๗
๒. กลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.)	ประเด็นนำเสนอ ๑. ผลกระทบจากแผนแม่บท ๒. การออกมติ ครม. ต่างๆ ที่มีผลกระทบกับชุมชนที่อยู่กับป่า ๓. ความล้มเหลวในการจัดการป่าไม้และที่ดิน ๔. การให้สัมปทานป่าไม้และเหมืองแร่ ๕. การทำธุรกิจของรัฐ (อ.อ.ป.) เอื้อประโยชน์ต่อนายทุน ๖. พื้นที่ป่าสัมปทานหมดสัญญาเช่าและบุกรุก/ผิดเงื่อนไขสัญญา ๗. พื้นที่ สปก. ที่ถูกเปลี่ยนมือ สทก.ที่ถูกเปลี่ยนมือ		โมเดล การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ ของภาคประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ๑) ให้ได้มาซึ่งสิทธิชุมชน ๒) รัฐรับรองสิทธิ ๓) บริหารป่าไม้ ที่ดินอย่างเป็นระบบ ๔) การใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันอย่างเป็นธรรม ๕) สนับสนุนกฎหมาย ๔ ฉบับ ๖) ยุติการไล่รื้อชุมชน โมเดลชุมชนคลองไทร ๑. คุณสมบัติของสมาชิก - ต้องเป็นเกษตรกร - ไม่มีที่ดินทำกินหรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอ - แรงงานนอกระบบ

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
			- สมาชิกทุกคนต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร - ต้องมีการทำเกษตรอินทรีย์ผสมผสาน ๒. การบริหารจัดการที่ดิน - มีกองทุนที่ดินในการแก้ไขปัญหาดินเปลี่ยนมือ - จัดสรรที่อยู่อาศัย ๑ ไร่ พืชอาหาร ๔ ไร่ พืชเศรษฐกิจ ๑๐ ไร่ ป่าไม้ใช้สอย ๑๐% พื้นที่ปศุสัตว์ ๑๐% และพื้นที่สาธารณะ
๓. กลุ่ม คปสม.	- แผนแม่บทเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน - คณะกรรมการในแต่ละจังหวัดจะต้องมีองค์ประกอบของภาคประชาชนจากแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง - คัดครองพื้นที่โนนดชุมชน และพื้นที่ที่อยู่ระหว่างการแก้ไขปัญา	กลไกการจัดการ - คณะกรรมการรัฐและประชาชนจัดการที่ดินป่าไม้ ทรัพยากรแห่งชาติ - หาความร่วมมือจากชุมชนที่เกี่ยวข้อง - ร่วมทำแผนแม่บทฯ ปรับปรุงเพิ่มเติม โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของรัฐและราษฎร์ - ประกาศพื้นที่ Model และประกาศพื้นที่เป้าหมาย (ตามภูมิประเทศ) และแผนการดำเนินการ (ลงทะเบียน) กิจกรรมการรณรงค์ - ในแต่ละพื้นที่/แต่ละชุมชน เพื่อให้สังคมได้รับรู้ - มีการเปิดเวทีสร้างความเข้าใจ และรวบรวมข้อเสนอเรื่องแผนแม่บท	รูปธรรมในพื้นที่ - การจัดการที่ดินระหว่างป่า/ชุมชนโดยการรักษาที่ดินและป่าโดยชุมชนเอง - การใช้ประโยชน์ที่ดิน ๑๕ ไร่ แบ่งเป็น - ปลุกข้าว(นาข้าว) ๔ ไร่ - ปลุกพืชหมุนเวียน ๔ ไร่ - ปลุกพืชยืนต้น ๕ ไร่ - สระน้ำ ๑ ไร่ - ที่อยู่อาศัย ๑ ไร่ ผลที่คาดว่าจะได้รับ - มีพื้นที่ป่าเพิ่ม ๓๕% - ชาวบ้านมีที่อยู่อาศัย / ที่ทำกินมั่นคง หยุดการบุกรุกป่า - ลดงบประมาณของรัฐในการดูแลป่า

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
๔. เครือข่าย ปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตร บรรทัด (คปบ.)	- นำเสนอข้อมูลการทำลายป่าของรัฐ ในเขตจังหวัดตรัง - ประจวบคีรีขันธ์ การสัมปทานป่าไม้ เหมือนแร่ การสร้างเขื่อน - การส่งเสริมให้ทำเกษตรแบบเชิงเดี่ยว โดย สกย. - การแก้ปัญหาผิวดิน ผูกขาดการจัดการทรัพยากร ไล่รื้อคนบ้านป่าที่มีกติกากในการรักษาป่า ข้อเสนอต่อรัฐบาลระยะยาว - การอยู่ร่วมกับป่าอย่างมีกติกา โดยนำร่องพื้นที่โฉนดชุมชนองค์กรชุมชนเป็นแกนหลักบริหารจัดการ / ส่งเสริมให้พื้นที่อื่นๆ ที่ต้องการอยู่ร่วมกับป่า มาจัดทำโฉนดชุมชน - ยุติการดำเนินคดีการไล่รื้อ พื้นที่โฉนดชุมชน - สนับสนุน กฎหมาย ๔ ฉบับ		พื้นที่รูปธรรม - พื้นที่นำร่องโฉนดชุมชน บ้านทับเขือ - ปลักหมู จังหวัดตรัง - พื้นที่นำร่องโฉนดชุมชน บ้านตระ
๕. กลุ่ม เครือข่ายภาค อีสาน	๑. ให้ กอ.รมน. เอาพื้นที่เป้าหมายเพื่อดูข้อเสนอและผลการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ก่อนคำสั่ง		พื้นที่รูปธรรม ได้แก่ บ้านชำผักหนาม บ่อแก้ว โคกยาว

กลุ่ม	ข้อเสนอ	กลไกการขับเคลื่อน	ประเด็นในการนำเสนอ
	๒. จัดทำรายละเอียด หมายเหตุ(ข้อตกลง) เพื่อปรับปรุง กำหนด และเสนอเป็นรายๆ ๓. ข้อเสนอการถูกขับ ไล่ออกจากพื้นที่ (กรณี แรงด่วน) ๔. หยุดการดำเนินคดี เพื่อ ติ ร ว จ ส อ บ ข้อเท็จจริง (รวบรวม รายละเอียดชุมชน / ค ร อ บ ค ร วั ผู้ ที่ ถู ก ดำเนินคดี) ๕. ข้อเสนอเยียวยา ชดใช้		

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

๕. สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) ร่วมกับคณะอนุกรรมการมีส่วนร่วมปฏิรูปเชิงประเด็นขององค์กรที่สำคัญ ในคณะกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ 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 เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม และดำเนินการตามขั้นตอน

๑. ยุติการไล่รื้อ คุกคาม ช่มชู้ ผลักดัน ปราบปราม ดำเนินคดีกับชาวบ้านที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาก่อน และอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกับรัฐบาล ให้สามารถดำรงชีวิตตามปกติได้

๒. เยียวยาชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบ เสียหายและถูกดำเนินคดี รวมทั้งผู้เสียชีวิตที่เกี่ยวข้อง

๓. กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างมีส่วนร่วม จะต้องดำเนินการให้สิ้นสุดก่อนที่จะมีแผนงานและปฏิบัติการแก้ไขปัญหามาที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่แตกต่างของแต่ละพื้นที่

๔. กรณีการตรวจสอบข้อพิพาททางที่ดินนั้น รัฐบาลควรมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างมีส่วนร่วม โดยใช้หลักฐานที่มีการพิสูจน์จากหลายๆ ด้านประกอบกัน เช่น พิสูจน์ที่ดินโดยอาศัยร่องรอยทางประวัติศาสตร์ พืชผลอาสิน แผนผังการดำรงชีวิต โดยไม่อ้างอิงเฉพาะหลักฐานทางราชการด้านเดียว

๖. ตัวแทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านป่าไม้ที่ดินในภาคอีสานกว่า ๑๐๐ คน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ร่วมจัดเวทีสัมมนา “ยกร่างแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนภาคประชาชน” วันที่ ๑๙- ๒๐ มี.ค.๕๘ ณ โรงแรมเจริญธานี จังหวัดขอนแก่น เพื่อระดมความคิดเห็นการจัดทำร่างแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ภาคประชาชน (สุริยันต์ ทองหนูเอียด, ๒๕๕๗)

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

เวทีแผนการจัดทำร่างแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ภาคประชาชนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ให้ภาครัฐมีการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ประกาศทับซ้อนชุมชนและพื้นที่ทำกิน จัดทำแนวเขตและจำแนกที่ดิน (Zoning) ให้ชัดเจน จัดสรรที่ดินและรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับราษฎรที่ยากจน และส่งเสริม สนับสนุนการจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น โดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจประชาชนในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในรูปแบบป่าชุมชน ป่าครอบครัว หรือการใช้แนวคิดในระบบนิเวศวัฒนธรรมชุมชน เพื่อการฟื้นฟูฐานทรัพยากรโดยชุมชน รวมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

๔.๓ ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอปรับแก้ไขกฎหมาย

นอกจากนี้ นักวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นและข้อเสนอแนะจากตัวแทนนักวิชาการกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหา ผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายป่าไม้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาทางกฎหมาย

๑) ปัญหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.ป่าไม้ ๒๔๘๔ เน้นการควบคุมต้นไม้ในป่า (เพื่อการค้า) ในขณะที่ พ.ร.บ.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 และไม้ยางเป็นไม้หวงห้าม หลังจากประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ พบว่า ไม่มีคนปลูกไม้สัก ไม้ยางเพิ่มอีกเนื่องจากการถูกกฎหมายประกาศเป็นไม้หวงห้าม แต่ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีกฎหมาย พ.ร.บ. สวนป่า เพื่อสร้างแรงจูงใจ คนจึงเริ่มปลูกป่าเพิ่มมากขึ้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายมีส่วนสำคัญในการสร้างแรงจูงใจในการจัดการและการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้

๓) ปัญหาของตัวบทไม่มีการแก้ไข การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไปอิงอยู่กับกฎหมายลำดับรอง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายตามตัวบทติดกับดักระเบียบและนโยบายต่างๆ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบหรือนโยบายโดยไม่ได้อยู่บนฐานของกฎหมายหลัก

แม้จะมีมาตรการในการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กรมป่าไม้ ตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๙ ก็ประสบปัญหาการไม่สามารถขอใช้ประโยชน์พื้นที่ได้ โดยการขอใช้ประโยชน์แม้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานภาครัฐเองก็จำเป็นต้องขอและได้รับอนุญาตจาก

อธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นไปได้ยาก หรือหากเป็นไปได้ก็ต้องดำเนินการในลักษณะสังคมอุปถัมภ์ทำให้เกิดปัญหาการทุจริต เนื่องจากเงื่อนไขการเข้าถึงทรัพยากรอยู่บนพื้นฐานของการต่อรองผลประโยชน์มากกว่าหลักการความชอบธรรมทางกฎหมาย

หลายส่วนเห็นด้วยในการแก้กฎหมาย ๕ ฉบับ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติการ แต่ในส่วนกลางยังให้ความสำคัญน้อย เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายยังให้อำนาจหน่วยงานระดับบนในการดำเนินการและไม่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายจึงอาจไม่มีความจำเป็น และยังไกลตัว เนื่องจากปัจจุบันนี้การดำเนินการต่างๆสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เช่น การประกาศเขตป่าชุมชน สามารถทำได้โดยอาศัยคำสั่งอธิบดีกรมป่าไม้ จึงไม่จำเป็นต้องมีป่าชุมชน หรือ พ.ร.บ.ป่าสงวน ก็ให้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานได้

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

๒. ปัญหาการปกครองและการบริหารงาน

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 แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาที่ดิน ตามมติ 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 เพราะแท้ที่จริงแล้วเป็นการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่ป่าเดียวกัน แต่ที่ผ่านมา มีการจัดการและออกกฎหมายที่แตกต่างกัน วัตถุประสงค์และขัดแย้งกัน ดังนั้น กฎหมายป่าไม้จึงไม่ควรแยกขาดการจัดการออกอย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ 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 แต่ในต่างประเทศ แม้แต่องค์กรศาลก็สามารถกระจายอำนาจทางการศาลลงมาให้ท้องถิ่นได้อย่างหลากหลาย

๓.๒ ข้อเสนอต่อ “การบริหารจัดการกฎหมาย”

๑) เสนอให้มี “คณะกรรมการแห่งชาติ” หลักเพียงชุดเดียวเพื่อให้สามารถมองนโยบายทรัพยากรในภาพรวม และสามารถแก้ไขปัญหารายกรณีได้ 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) แต่กฎหมายควรออกแบบให้มีเวทีในแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือ 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 ทั้งนี้ภายใต้หลักการจัดการป่าไม้ตามหลักวิชาการสอดคล้องกับความหลากหลายของบริบทสภาพพื้นที่ มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการภายใต้กรอบใหญ่ (Master Plan) เรื่องการอนุญาตและการใช้ประโยชน์ที่ยอมรับร่วมกัน ทั้งนี้ กลุ่มหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดการป่าไม้ควรมีทั้งรางวัลและบทลงโทษที่เข้มงวดในการจัดการร่วมด้วย ๒) การยังให้อำนาจการจัดการและความรับผิดชอบแก่หน่วยงานราชการ ควรต้องเพิ่มความรับผิดชอบในกฎหมาย (Accountability) และเพิ่มกลไกการตรวจสอบกับหน่วยงานราชการเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ต้องมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง “คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ” เพื่อเป็นองค์กรหลักในการจัดการให้เป็นไปตามกลไกที่กำหนด

๕) การแก้ปัญหาพื้นที่ป่าทับซ้อนชุมชน ต้องใช้หลักการจัดการร่วม (Co-management) โดยดูบทบาทของแต่ละภาคีต่างๆ ทั้งรัฐ อปท. ชุมชน และอื่นๆ ว่ามีความสามารถด้านไหนให้มาแชร์กัน ทำเป็นข้อตกลงการจัดการ (Agreement) (ไม่ถึงขั้นเป็นกรรมสิทธิ์) การอยู่อาศัยที่มีเงื่อนไข เช่น สัญญา

ให้ชุมชนจัดการ ๕๐ ปี แต่เพิกถอนได้หากจัดการไม่ตรงตามข้อตกลง เรื่องการจัดการร่วมในระดับชุมชน เป็นเรื่องใหม่ แต่เป็นทางออกเดียวที่ต้องไป อย่างไรก็ตาม กรณีพื้นที่ป่าทับซ้อนกับที่ทำกินของชุมชน จะแก้ปัญหาได้ต้องพิจารณาการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม คือ ไม่เฉพาะเพียงแต่การจัดการทรัพยากร แต่รวมถึงการจัดการมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ที่ต้องนำพิจารณาร่วมในการออกแบบการจัดการทรัพยากร (Area-Based Approach)

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาที่ความทับซ้อนของที่ดินทำกินกับพื้นที่ป่า สามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายเดิมที่มีอยู่ กล่าวคือ ระเบียบตาม พ.ร.บ. ป่าสงวน มาตรา ๑๗ พ.ร.บ. อุทยาน มาตรา ๑๙ สามารถแก้ไขปัญหาดินทับซ้อนได้โดยอาศัยคำสั่งอธิบดีให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

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

๓) การแก้ปัญหาคาดพิงสิทธิ อาจทำได้ใน ๒ ลักษณะ คือ ๑) เน้นการบริหารจัดการป่าตามสภาพข้อเท็จจริง (ปัจจุบันดำเนินการหลักโดยกรมป่าไม้ ภายใต้โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน) โดยเริ่มจากการป้องกันการบุกรุกเพิ่ม การจัดการการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ หรือการทำผังชุมชน หรือผังตำบล (พื้นที่ป่าต้นน้ำ พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ป่าชุมชน) และการจัดการรองรับสิทธิชุมชนภายหลังจากระบวนการพิสูจน์สิทธิดำเนินการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ แนวทางนี้เป็นที่ยอมรับและเป็นความต้องการของชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่ และ ๒) เน้นการพิสูจน์สิทธิ (ปัจจุบันดำเนินการหลักโดยกรมอุทยาน)

๔) การให้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ควรพิจารณาจากศักยภาพของชุมชนกับความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวคือ สถานะของสิทธิชุมชนควรผ่านการพิสูจน์และได้รับการรับรองก่อนว่าผ่านเงื่อนไข ระเบียบ และชุมชนมีศักยภาพในการดูแล

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

๔.๔ ผลการศึกษาข้อพิจารณาต่างๆ สำหรับการแก้ไขกฎหมายสัตว์ป่า

๑. สถานการณ์ต่างๆ

๑) เกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสัตว์ป่าในประเทศนั้นจะมีทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระดับนานาชาติ ได้แก่อนุสัญญาต่างๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาแรมซาร์ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์และพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) และอนุสัญญาว่าด้วยชนิดพันธุ์ที่อพยพ โดยประเทศไทยเข้าร่วมลงนามในอนุสัญญา CITES ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ณ กรุงโลซานน์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และให้สัตยาบันในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อมากรมป่าไม้ได้เชิญหน่วยงานต่างๆ มาร่วมประชุมเพื่อแบ่งภารกิจหน้าที่โดยกรมป่าไม้ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) รับผิดชอบเรื่อง สัตว์ป่า กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบเรื่อง พืชป่า และกรมประมง รับผิดชอบเรื่อง ปลาและสัตว์น้ำโดยการค้าสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศ จะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาต (Permit) ซึ่งประกอบไปด้วย

- ใบอนุญาตส่งออก (Export)
- ใบอนุญาตนำเข้า (Import)
- ใบอนุญาตนำผ่าน (Transit)
- ใบอนุญาตส่งกลับออกไป (Re-export)

ในส่วนของกฎหมายภายในประเทศ ประเทศไทยมีกฎหมายด้านสัตว์ป่าที่ใช้อยู่หลายฉบับ นับตั้งแต่ พระราชบัญญัติการรักษาช้างป่า ร.ศ. ๑๑๙ (พ.ศ. ๒๔๔๓) ซึ่งให้ความสำคัญกับช้างป่าเพียงอย่างเดียว และพระราชบัญญัติอื่นๆอีก ๗ ฉบับ (ภาคผนวกหน้า ๑๔๙) แต่กฎหมายที่เป็นกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งมีที่มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อบ้านเมืองเริ่มพัฒนามากขึ้นทำให้พื้นที่ป่าซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าถูกบุกรุกจากการนิยมเข้าไปล่าสัตว์ เป็นกีฬาของกลุ่มคนบางกลุ่ม รวมถึงการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อการทำเกษตรกรรม ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวของกลุ่มนักอนุรักษ์ในอดีต ที่พยายามขับเคลื่อนเพื่อต้องการให้มีการออกกฎหมายเข้ามาควบคุม ดูแลป่าและสัตว์ป่า รัฐบาลขณะนั้นจึงตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๓ ขึ้น และได้ปรับปรุงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ

สำหรับเนื้อหา ลักษณะการคุ้มครองสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองของ พ.ร.บ.ฉบับนี้ กล่าวโดยสรุปว่า สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองจะได้รับการคุ้มครอง ดังนี้

๑. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการหรือพยายามกระทำการ เก็บ ดัก จับ ยิง หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใด (มาตรา ๑๖)
๒. ห้ามมิให้ผู้ใดเพาะพันธุ์ (มาตรา ๑๘)

๓. ห้ามมิให้ผู้ใดครอบครอง (มาตรา ๑๙)
๔. ห้ามมิให้ผู้ใด ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่าย แจก หรือโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทางการค้า มีหรือแสดงไว้เพื่อขาย (มาตรา ๒๐)
๕. ห้ามนำเข้า-ส่งออก หรือนำผ่าน (มาตรา ๒๓)

แต่อย่างไรก็ตามการห้ามกระทำดังกล่าว มิได้เป็นการห้ามเด็ดขาด มีการเปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การควบคุมโดยการออกใบอนุญาตต่างๆ การออกไปตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับอนุญาต เป็นต้น หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษาและการวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครองสัตว์ป่า การเพาะพันธุ์หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยทางราชการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า สัตว์ป่าสงวนจะได้รับการคุ้มครองมากกว่าสัตว์ป่าคุ้มครอง เช่น การเพาะพันธุ์ สัตว์ป่าคุ้มครอง สามารถประกาศเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ ซึ่งบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญสามารถขออนุญาตดำเนินการเพาะพันธุ์และทำการค้าได้ แต่สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองที่ยังไม่ประกาศเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ มีเพียงหน่วยราชการและผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะเท่านั้น ที่สามารถดำเนินการขออนุญาตเพาะพันธุ์ ทั้งนี้ บทกำหนดโทษระบุว่า ผู้ใดฝ่าฝืนกระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามหรือสี่ปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าผู้กระทำความผิดในข้อหาใด

สำหรับรายการสัตว์ป่าสงวน มีจำนวน ๑๕ ชนิด ส่วนสัตว์ป่าคุ้มครองมีเป็นจำนวนมากแบ่งเป็น ๖ จำพวกได้แก่ จำพวกสัตว์เลื้อยคลานด้วยนม นก สัตว์เลื้อยคลาน แมลง สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก และปลา หลายร้อยรายการ ใน ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ได้มีการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ อีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะระเบียบว่าด้วยการแจ้งครอบครองสัตว์ป่า โดยเรียก พ.ร.บ.ฉบับใหม่นี้ว่า พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๖ และกฎหมายฉบับนี้ กลายเป็นกฎหมายหลักที่ประเทศไทยใช้ในการควบคุม ดูแลสัตว์ป่าทุกชนิดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีพระราชบัญญัติด้านสัตว์ป่าและพืชป่า และกฎระเบียบต่างๆประกาศใช้ อย่างเข้มงวดหลายฉบับ แต่ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ยังคงมีคดีความที่เกิดจากการกระทำผิดต่อสัตว์ป่า ใหญ่ๆ ต่อเนื่องหลายคดีๆ ใหญ่ที่น่าจะเป็นกรณีตัวอย่างของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายด้านสัตว์ป่า ได้แก่

๑. กรณีคดีส่งเสือโคร่งจำนวน ๑๐๐ ตัว อายุระหว่าง ๑ – ๓ ปี ไปประเทศจีน ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งการนี้ โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ ระบุว่ามิให้ใช้บังคับแก่การกระทำเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษา และวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครองสัตว์ป่า การเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยราชการ และโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ซึ่งกรณีนี้มีข้อถกเถียงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ฝ่ายหนึ่งมองว่า ดำเนินการตามระเบียบในการส่งเสือของตนเองที่เพาะพันธุ์

ในสวนสัตว์ของประเทศหนึ่งไปสู่สวนสัตว์สาธารณะที่ขยายกิจการไปในอีกประเทศหนึ่งเท่านั้นและกระทำในนามของรัฐ แต่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่า ผิดกฎหมายไทยและเงื่อนไขอนุสัญญาไซเตสเพราะเข้าข่ายการค้า มีการโอนกรรมสิทธิ์กันระหว่างเอกชนและมีใช้เพื่อการวิจัยค้นคว้าทางวิชาการ ส่วนทัศนะขององค์กรเอกชนมองว่า เป็นการเลือกปฏิบัติใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทำการค้าสัตว์ป่า เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง

๒. กรณีคดีส่งลิงอุรังอุตังกลับบ้าน เป็นกรณีลิงอุรังอุตังที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ปทส.) บุกเข้าตรวจสอบสัตว์ป่าภายในสวนสัตว์เอกชนแห่งหนึ่ง พบว่าสวนสัตว์ดังกล่าวครอบครองลิงอุรังอุตัง ซึ่งเป็นสัตว์ในบัญชีสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ของไซเตส ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกระบวนการของกฎหมาย คือ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔ ที่บัญญัติว่า การนำเข้าสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาต หรือใบรับรองให้นำเข้าตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งการตรวจยึดครั้งนั้นได้ลิงอุรังอุตังจำนวนร้อยละห้า

๒) การบริหารจัดการพื้นที่โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการแต่ละพื้นที่

ระบบการจัดการพื้นที่เพื่อจัดการสัตว์ป่าที่สำคัญในประเทศ คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ๕๕ แห่ง เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ๕๖ แห่ง ซึ่งมีเป้าหมายในการรักษาสัตว์ป่าตามธรรมชาติ และนอกจากนี้ยังมีพื้นที่อุทยานแห่งชาติกว่า ๑๔๘ แห่ง ที่มีวัตถุประสงค์นอกจากการท่องเที่ยวแล้วยังมีการจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์สัตว์ป่าด้วยโดยการแบ่งพื้นที่การจัดการ แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหลายแห่งมีการพัฒนาการท่องเที่ยว มีความพยายามในการเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายเช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอัมผาง เพื่อเปิดกิจกรรมการท่องเที่ยวบริเวณน้ำตกทีลอซู หรือใช้อำนาจอธิบดีในการประกาศเขตการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยว เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน ซึ่งมีผลกระทบตามมาจากการก่อสร้างสาธารณูปโภคเพื่อนักท่องเที่ยวทั้งถนน บ้านพัก ฯลฯ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของแต่ละรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีโครงการถนนเพื่อความมั่นคง ๔๘ สายที่จะตัดในพื้นที่อนุรักษ์ ดังนั้นจะเห็นว่าการจัดการพื้นที่ตามเจตนารมณ์ของพื้นที่อนุรักษ์เริ่มถูกเบี่ยงเบน ในขณะเดียวกันประสิทธิภาพการดูแลจัดการพื้นที่นั้นยังไม่เพียงพอ และยังมีนโยบายที่จะพัฒนาแต่คุณภาพพื้นที่อนุรักษ์อยู่

๓) โครงสร้างการบริหารจัดการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลไกการบริหารจัดการประสานงาน

ในปัจจุบันประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสัตว์ป่า แต่หน่วยงานหลักคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าธรรมชาติที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยมีสำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งมีการจัดการในเขต

รักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีสถานิเพาะพันธุ์สัตว์ป่า สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลได้แก่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในส่วนสัตว์ป่าที่อยู่นอกถิ่นกำเนิดจะพบว่ามีจัดการในรูปแบบสวนสัตว์ อควาเรียม ซาฟารี ซึ่งสวนสัตว์ของรัฐที่มีอยู่หลายแห่งจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยองค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมประมงที่ดูแลสัตว์ป่าประเภทสัตว์น้ำ

นอกจากนี้ยังมีสถาบันวิชาการที่ทำงานด้านสัตว์ป่า เช่น โครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย (BRT) ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลฯ นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเฉพาะเจาะจงด้านการจัดการสัตว์ป่าซึ่งมีทั้งองค์กรภายในประเทศได้แก่ มูลนิธิเพื่อนสัตว์ป่า มูลนิธิเพื่อนช้าง มูลนิธินกเงือก มูลนิธิช่วยชีวิตสัตว์ป่า สมาคมพิทักษ์สัตว์ไทย นอกจากนี้ยังพบว่ามีองค์กรระหว่างประเทศที่มีโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย ได้แก่ สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (The World Conservation Union, IUCN) กองทุนสัตว์ป่าโลก (Worldwide Fund for Nature, WWF) สมาคมอนุรักษ์สัตว์ป่า (Wildlife Conservation Society, WCS) มูลนิธิเพื่อนป่า (Wild Aid)

๔) แนวนโยบายด้านอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าของประเทศไทย

จากแผนแม่บทการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๗ พบว่ามีวิสัยทัศน์ “เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่ารวมถึงถิ่นที่อาศัยของสัตว์ป่าให้คงอยู่และดำรงไว้ซึ่งบทบาทและกระบวนการของระบบนิเวศโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างยั่งยืน” โดยมี ๔ ยุทธศาสตร์ที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวคือ

- ก. การศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลด้านวิชาการจัดทำฐานข้อมูลสัตว์ป่าและระบบนิเวศ โดยจะมีกลยุทธ์หลักๆ ทั้งการจัดทำแผนการศึกษาด้านสัตว์ป่า การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการศึกษาวิจัยสัตว์ป่าและผลผลิตสัตว์ป่า จัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศด้านสัตว์ป่า และสร้างความร่วมมือในการศึกษาวิจัยระหว่างหน่วยงานต่างๆ
- ข. การบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าแบบบูรณาการ โดยจะทำการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการ สร้างและพัฒนาบุคลากร ระบบการบริหารจัดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งปรับปรุงระเบียบกฎหมาย
- ค. การอนุรักษ์ความหลากหลายของทรัพยากรสัตว์ป่า และระบบนิเวศ โดยการจัดการ พื้นฟูสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัย อนุรักษ์สัตว์ป่าใกล้สูญพันธุ์นอกถิ่นกำเนิด จัดการพื้นที่อนุรักษ์โดยใช้หลักการเชิงระบบนิเวศเป็นกลุ่มป่า รวมทั้งการเผยแพร่ ถ่ายทอดความรู้ด้านสัตว์ป่าและระบบนิเวศแก่ประชาชน

ง. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์ป่าอย่างยั่งยืน ทั้งในและนอกถิ่นกำเนิดเพื่อการพาณิชย์ พัฒนาสวนสัตว์ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการสัตว์ป่าโดย ชุมชน จัดการศึกษา และนันทนาการด้านสัตว์ป่าและถิ่นที่อาศัยของสัตว์ป่าตามศักยภาพ ของพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

จากสาระของแผนแม่บทจะพบว่าเน้นการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบโดยใช้เทคโนโลยี เพื่อ นำไปสู่การจัดการพื้นที่ถิ่นที่อยู่อาศัย การจัดการเชิงประชากร โดยจะเน้นการบริหารจัดการแบบ บูรณาการและเชื่อมโยงเป็นกลุ่มป่า โดยปัจจุบันมีการจัดกลุ่มป่าในประเทศไทยไว้ ๑๙ กลุ่ม ดังนี้

๑. กลุ่มป่าลุ่มน้ำปาย-สาละวิน
๒. กลุ่มป่าศรีลานนา-ขุนตาล
๓. กลุ่มป่าดอยภูคา-แม่มม
๔. กลุ่มป่าแม่ปิง-อมก๋อย
๕. กลุ่มป่าภูเมี่ยง-ภูทอง
๖. กลุ่มป่าภูเขียว-น้ำหนาว
๗. กลุ่มป่าภูพาน
๘. กลุ่มป่าพนมดงรัก-ผาแต้ม
๙. กลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ๋
๑๐. กลุ่มป่าตะวันออก
๑๑. กลุ่มป่าตะวันตก
๑๒. กลุ่มป่าแก่งกระจาน
๑๓. กลุ่มป่าชุมพร
๑๔. กลุ่มป่าคลองแสง-เขาสก
๑๕. กลุ่มป่าเขาหลวง
๑๖. กลุ่มเขาบรรทัด
๑๗. กลุ่มป่าฮาลา-บาลา
๑๘. หมู่เกาะสิมิลัน-พีพี-อันดามัน และ
๑๙. หมู่เกาะอ่างทอง-อ่าวไทย

และในขณะเดียวกันยังมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์สัตว์ป่าโดยการส่งเสริมการพัฒนาสวนสัตว์ทั้ง ของรัฐ และเอกชน เพื่อการพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าแผนแม่บทดังกล่าวยังขาดมิติการจัดการปัญหา การค้าสัตว์ป่า ซึ่งจากการศึกษาวิจัยสถานการณ์สัตว์ป่าที่ผ่านมาพบว่า การค้าสัตว์นั้นมีความเชื่อมโยง กับการล่าสัตว์ในพื้นที่ถิ่นกำเนิด และยังเชื่อมโยงกับกิจการธุรกิจสวนสัตว์ ดังนั้นหากมีการมุ่งเน้นการ ส่งเสริมพัฒนาสวนสัตว์มากซึ่งเป็นการจัดการสัตว์ป่านอกถิ่นก็จะมีผลกระทบต่อสัตว์ป่าในพื้นที่ถิ่น กำเนิด ควรที่จะมุ่งเน้นการจัดการถิ่นกำเนิดตามธรรมชาติ และเน้นหนักการแก้ไขปัญหาการล่าและค้า สัตว์ป่า ลดการใช้ประโยชน์จากสวนสัตว์ สัตว์ป่าเพื่อลดปัจจัยกระตุ้นการล่าและค้าสัตว์ป่า แต่โดย สรุปรูปแผนแม่บทการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าแห่งชาติมีข้อดีดังนี้

๑. แผนแม่บทฯ ว่าด้วยเรื่องการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า ที่ครอบคลุมการอนุรักษ์สัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่อาศัย ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน

๒. แผนแม่บทฯ ดังกล่าว ได้มีการระดมความคิดเห็นจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น เช่น อบต. และหมู่บ้านที่อยู่ใกล้กับแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ สัตว์ป่า

๓. แผนแม่บทฯ ได้วางกรอบระยะเวลาไว้ถึง ๑๐ ปี (๒๕๔๘ – ๒๕๕๗) และมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงทุกสองปีครั้ง

๔. มีการเน้นย้ำให้เห็นคุณค่าของสัตว์ป่า และบทบาทในการเป็นทรัพยากรชีวภาพ ที่มีความสำคัญต่อการควบคุมความสมดุลของระบบนิเวศ จะเห็นได้จากแผนงานการจัดการสัตว์ป่าในถิ่นกำเนิดดั้งเดิม และเขตป่าอนุรักษ์ (In-situ Conservation)

๕. แผนแม่บทฯ พยายามระบุถึงการพัฒนาคู่มือความรู้ที่เกี่ยวกับการจัดการสัตว์ป่า เช่น การพัฒนาความรู้ด้านเทคโนโลยี และการเชื่อมโยงการจัดการสัตว์ป่าให้เป็นไปตามบริบททางสังคม เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ให้ตระหนักถึงผลกระทบที่จะมีต่อสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัย

๖. แผนแม่บทฯ ระบุถึงการพัฒนากลไกความร่วมมือว่า บทบาทและหน้าที่ในการอนุรักษ์สัตว์ป่า มิได้จำกัดเพียงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเท่านั้น ยังได้พูดถึงภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน สวนสัตว์ ทั้งรัฐ และเอกชน สถาบันการศึกษา และความร่วมมือระหว่างประเทศ

๗. แผนแม่บทฯ ระบุถึงมาตรการและแนวทางในการคุ้มครองสัตว์ป่าในถิ่นกำเนิด ซึ่งแต่เดิมจะเน้นเฉพาะเขตอนุรักษ์ แต่ในแผนใหม่พูดถึงการคุ้มครองสัตว์ป่านอกเขตอนุรักษ์ (Protected Areas) ด้วย เช่น แหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาในแม่น้ำที่ผ่านชุมชนและนกที่อยู่ตามพื้นที่เกษตร เป็นต้น

๘. พูดถึงการคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยในลักษณะที่มีการจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Management)

๙. แผนแม่บทฯ ระบุถึงว่า จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึงแม้แผนแม่บทฯ ดังกล่าวนั้นมีแนวทางก้าวหน้าที่เป็นข้อดีต่อการอนุรักษ์สัตว์ป่าในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามยังมีจุดอ่อน หรือความท้าทายของแผนแม่บทฯ ฉบับนี้ดังนี้

ก. แผนแม่บทฯ ขาดความเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในแง่ของการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติการ ก็ไม่แน่ใจว่ารัฐบาล โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะสามารถจัดหางบประมาณ และดำเนินการได้จริงตามแผน

ข. แผนแม่บทฯ มีการเปิดช่องทางที่จะให้มีการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าในเชิงธุรกิจ หมายความว่า ให้มีการจัดทำสวนสัตว์ มีการเพาะเลี้ยง มีการซื้อขายกันได้ไม่น้อยกว่า ๗๐ ชนิด ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาในเรื่องของการควบคุมการใช้ประโยชน์ทางการค้าจากสัตว์ป่าในธรรมชาติ

ค. ความไม่ชัดเจนในการเชื่อมโยงความรู้ด้านวิชาการกับแนวทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่า ในแผนแม่บทฯ จะระบุไว้ แต่ยังไม่เห็นกลไกที่จะเชื่อมโยงดังกล่าว

ง. ขาดกลไกการควบคุมในทางนโยบาย ที่จะทำให้แผนแม่บทฯ ดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องซึ่งที่ผ่านมา ต้องยอมรับว่า พรรคการเมือง รัฐบาล นโยบายของผู้บริหาร

รัฐมนตรี มีส่วนสำคัญในการดำเนินงานว่าจะยึดถือแผนแม่บทฯ หรือไม่ต่อเนื่องหรือไม่

- จ. นอกจากจะสร้างความตระหนักว่า สัตว์ป่ามีบทบาทสำคัญในการควบคุมความสมดุลของระบบนิเวศแล้ว ควรตระหนักด้วยว่า สัตว์ป่าเช่น ปลา และแมลงบางชนิด ก็เป็นอาหารให้กับคนยากคนจนได้ ดังนั้น การจัดการสัตว์ป่าควรจะต้องตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนในระดับล่างได้บ้าง เช่น การผ่อนปรนให้ชาวบ้านได้อาศัยใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าในลักษณะที่ยั่งยืน

๕) พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า (ใหม่)

หลังจากที่ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๖ ถูกประกาศใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน ล่าสุด ในรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุง พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ทั้งสองฉบับขึ้นมาใหม่ โดยมอบหมายให้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นำโดย ดร.ศรียาชา เจริญพานิช เป็นหัวหน้าคณะในการดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ.ฉบับใหม่ โดยปรับปรุงขึ้นเป็นกฎหมายใหม่ใช้ชื่อว่า พ.ร.บ.ส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า พ.ศ. (ยังไม่ระบุ พ.ศ.)

ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กล่าวถึงร่าง พ.ร.บ.ฉบับใหม่ ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้เริ่มแก้ไขมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และนโยบายรัฐบาลเรื่องพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ โดยหลักการของร่าง พ.ร.บ.ฉบับใหม่นี้ระบุเหตุผลว่า โดยที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ได้ใช้มาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป เพื่อให้สอดคล้องหรืออนุวัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และเกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติ การบริการจัดการที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรสัตว์ป่า ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ซึ่งต้องมีระบบของการสงวน คุ้มครอง ตลอดจนส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีการเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าชนิดที่มีศักยภาพที่จะส่งเสริมในเชิงพาณิชย์และประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และให้เอกชนมาส่งเสริมการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเพิ่มจำนวนสัตว์ป่าที่จะสูญพันธุ์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม หลังการปรับปรุงยกร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า พ.ศ. ... ถูกเผยแพร่ องค์กร นักอนุรักษ์ทั่วประเทศได้ออกมาแสดงความไม่เห็นด้วยกับ พ.ร.บ.ฉบับนี้ โดยระบุว่า เนื้อหาที่ถูกเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่นั้น แทนที่จะเป็นการแก้ปัญหาตามที่ฝ่ายรัฐตั้งใจจะให้ เป็น แต่กลับกลายเป็นการเปิดโอกาสให้ป่าและสัตว์ป่าถูกทำลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ใน ๖๒ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเปิดช่องทางอนุญาตให้สวนสัตว์สาธารณะสามารถดำเนินการเพาะพันธุ์ ซื้อขายแลกเปลี่ยน หรือ ค้าสัตว์ป่าได้สะดวกมากขึ้น

ประเด็นข้อกฎหมายใน พ.ร.บ.ฉบับใหม่ ที่ถูกตั้งข้อสังเกต ได้แก่

๑. การกำหนดให้มีเขตหวงห้าม เขตศึกษาธรรมชาติ และ เขตผ่อนปรนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๖๒-๖๔ ของ พ.ร.บ.ฉบับใหม่ ได้กล่าวถึงการกำหนดพื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่าและสภาพธรรมชาติ เขตศึกษาธรรมชาติ และเขตผ่อนปรน โดยอนุญาตกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสัตว์ป่าหรือความเสียหายต่อสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันไปในแต่ละเขตได้แก่ การสำรวจศึกษาวิจัยหรือทดลองทางวิชาการ การท่องเที่ยวศึกษาธรรมชาติ การให้บริการการท่องเที่ยวและที่พักแรม การถ่ายทำภาพยนตร์ วิทยุทัศน์ สารคดีและการถ่ายภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่จำเป็น และยังยืนของสมาชิกชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนการอนุญาตให้มีการลงทุนก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในเขตศึกษาธรรมชาติเพื่อกิจการท่องเที่ยวได้ไม่เกิน ๑๐ ไร่ ครัวละไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี แต่ไม่เกิน ๓๐ ปี ซึ่งอาจขัดแย้งในวัตถุประสงค์หลักของการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เพื่อการคุ้มครอง อนุรักษ์ และขยายพันธุ์สัตว์ป่าได้

๒. เปิดโอกาสให้มีการครอบครอง นำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ ประกอบธุรกิจ เพาะพันธุ์หรือ “ค้า” สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองชนิดเพาะพันธุ์ไม่ได้ สัตว์ป่าคุ้มครองชนิดเพาะพันธุ์ได้ สัตว์ป่าตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และสัตว์ป่าควบคุม หรือซากหรือผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่าดังกล่าวได้มากขึ้น โดยเฉพาะสวนสัตว์สาธารณะ ตามมาตราต่างๆเช่น มาตรา ๘ มาตรา ๑๓-๑๕ มาตรา ๑๘-๑๙ มาตรา ๒๒-๒๓ มาตรา ๒๖ รวมถึงมาตรา ๓๑ ที่กล่าวถึงการให้สวนสัตว์สาธารณะที่ประสงค์จะเลิกกิจการส่งมอบสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าในครอบครองให้แก่สวนสัตว์สาธารณะอื่น ภายใน ๑๘๐ วันนับจากวันที่แจ้งบอกเลิก ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ฝ่ายนิติกรของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเห็นว่า จะช่วยให้การควบคุมดูแล บังคับใช้กฎหมายต่อการใช้ประโยชน์จากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและทรัพยากรสัตว์ป่านอกถิ่นอาศัยเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของสังคมมากขึ้น

ในขณะที่ภาคองค์กรเอกชนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีความคิดเห็นดังนี้

ก. ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป ตั้งแต่หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เจ้าหน้าที่และอธิบดี กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการอนุญาตให้มีการจัดตั้งสวนสัตว์เพาะเลี้ยงสัตว์ป่า เคลื่อนย้ายสัตว์ป่า รวมทั้งการแลกเปลี่ยนสัตว์ป่า สวนสัตว์สาธารณะจะทำได้ทุกอย่างที่เกี่ยวกับสัตว์ป่า จนอาจเกิดสวนสัตว์เล็กใหญ่หลากหลายประเภทมากมาย กลายเป็นแหล่งฟอกสัตว์ป่าจากการที่สวนสัตว์ใหญ่ให้เงินไปจดทะเบียนสวนสัตว์เล็ก แจ้งครอบครองสัตว์ป่าที่ลักลอบเอามาจากป่า แล้วแจ้งเลิกกิจการส่งมอบสัตว์ป่าให้สวนสัตว์ใหญ่ ในส่วนการใช้พื้นที่ป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่านั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐก็ขาดกลไกการมีส่วนร่วม การถ่วงดุล การพิจารณาในการตัดสินใจจากภาคประชาชน

ข. ร่าง พ.ร.บ.ใหม่ เปิดช่องทางให้ภาคเอกชน เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และครอบครองสัตว์ป่าได้ ถึงแม้ว่า จะเป็นการอ้างเพื่อการอนุรักษ์ การศึกษาวิจัยก็ตาม แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ หรือปัญหาที่จะตามมาก็คือ การใช้ป่าและสัตว์ป่าในเชิงพาณิชย์ รวมไปถึงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ถนนหนทาง อาคาร บ้านพัก ซึ่งมักจะเห็นแก่

ผลประโยชน์ตอบแทนรายได้ทางเศรษฐกิจมากกว่าจนปล่อยให้กิจกรรมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศได้ในที่สุด

ค. กลไกการมีส่วนร่วมพิจารณา ตัดสินใจ การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับสัตว์ป่า และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ยังขาดมาตรการและตัวชี้วัดในเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบทางด้านสังคม โดยเฉพาะต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมผู้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่สามารถใช้และปกป้องดูแลทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างยั่งยืน ยังไม่มีความชัดเจนใน พ.ร.บ.ฉบับใหม่ว่ากระบวนการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตและกิจกรรมในเขตผืนปรมจะมีกลไกการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเช่นใด

๖) ช่องว่างทางกฎหมาย และแนวทางแก้ไข

จากปัญหาและความขัดแย้งที่ผ่านมา เมื่อคณะวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในโอกาสต่างๆหลายครั้ง ได้รับทราบความเห็นที่ว่า กฎหมายด้านสัตว์ป่าในปัจจุบันถึงแม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดี โดยต้องการที่จะปกป้องทรัพยากรของชาติให้อยู่ยาวนานตลอดไป แต่ก็พบว่ายังมีช่องโหว่อยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำกฎหมายมาบังคับใช้ให้ได้อย่างเข้มงวดแต่ตรงตามเจตนารมณ์เดิม ซึ่งสามารถสรุปประเด็นช่องโหว่ของกฎหมาย จากความคิดเห็นของรัฐและประชาชน ได้ดังนี้

ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระบุว่าช่องโหว่ของกฎหมายเกิดจากสาเหตุสำคัญดังนี้

๑. ปัญหาเกิดที่ตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ไม่สามารถนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของชาติให้อยู่ต่อไปได้อย่างเต็มที่ โดยเกิดจาก

๑.๑ ไม่ทราบรายละเอียดของกฎหมาย มีเจ้าหน้าที่จำนวนน้อยที่จะเข้าใจเนื้อหากฎหมายและนำไปใช้ได้ถูกต้อง

๑.๒ เจ้าหน้าที่น้อย ไม่มีเครื่องมืออำนวยความสะดวก ในขณะที่มีความรับผิดชอบมาก

๑.๓ จิตสำนึกและมโนธรรมของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายจะให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ให้มีดุลยพินิจในการดำเนินการตามกฎหมาย แต่หากเจ้าหน้าที่ขาดจิตสำนึก ก็ทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเช่นกัน

๒. จุดอ่อนของกฎหมายและช่องโหว่ของตัวกฎหมายเอง ทั้งนี้แม้ว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่ก็พบว่ากฎหมายทุกฉบับล้วนมีช่องว่างและจุดอ่อนทั้งสิ้น โดยเฉพาะการเขียนที่ไม่ชัดเจน ขาดการควบคุม ซึ่งผู้กระทำความผิดจะนำไปใช้หาผลประโยชน์

๓. ความจำเป็นเกี่ยวกับการดำรงชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ป่า ที่จำเป็นจะต้องใช้ชีวิตร่วมกันกับธรรมชาติ ซึ่งเสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมายได้ง่าย รวมถึงผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพด้านสัตว์ป่าด้วย

๔. ขาดจิตสำนึกของประชาชน ในการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติ

โดยมีข้อเสนอแนะต่อกฎหมายด้านสัตว์ป่า คือ จะต้องมีการแก้ไขเนื้อหารายละเอียดของกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันและความเป็นจริงที่เกิดขึ้น การห้ามทุกอย่างบางครั้งก็ทำให้ปัญหายิ่งทวีความรุนแรง เพราะในความเป็นจริง คนยังต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอยู่ ดังนั้นการเขียนกฎหมายขึ้นมา ก็เพื่อเปิดทางให้มีการใช้ประโยชน์ในขอบเขตที่ควบคุมได้ ตรวจสอบได้ จะเป็นสิ่งที่ทำให้การละเมิดหรือลักลอบกระทำผิดน้อยลงอย่างไรก็ตาม นอกจากการแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว รวมถึงการป้องกันจุดอ่อนให้เหลือน้อยที่สุดแล้ว ยังจะต้องสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่นำกฎหมายไปใช้ด้วย เพื่อให้เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสัตว์ป่า

ในส่วนของภาคประชาชน มองว่าช่องโหว่ของกฎหมาย มีรายละเอียดดังนี้ คือ

๑. กฎหมายไม่รุนแรงพอที่จะทำให้ผู้กระทำผิดหลบจำ

๒. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เอาจริงกับการบังคับใช้กฎหมาย และมองว่าคดีค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย เป็นเพียงคดีเล็กน้อย ทำให้คดีหลายคดีไม่ถึงที่สุด คนกระทำผิดไม่ได้รับโทษ และหลายครั้งก็มีการเลือกปฏิบัติ ไม่บังคับใช้กฎหมายจริงจังกับผู้มีตำแหน่งอำนาจหรือมีอิทธิพลทางการเงิน

๓. กฎหมายมีจุดอ่อนและช่องว่าง ซึ่งสามารถเอื้อประโยชน์แก่ผู้ที่จ้องหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า ให้สามารถกล่าวอ้างหลบหลีกได้ไม่ยาก

๔. ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากแม้กฎหมายจะบัญญัติไว้ แต่ก็ไปตามอำนาจของภาครัฐที่จะจัดตั้งหรือดำเนินการ และการมีส่วนร่วมกลายเป็นเพียงแค่การให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐเท่านั้น

ทั้งนี้ ภาคประชาชนมองว่า กฎหมายด้านสัตว์ป่าควรจะมีบทลงโทษและรุนแรงพอที่จะทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การแก้กฎหมายเพื่ออุดช่องโหว่ที่มีอยู่ มิใช่การแก้เพื่อรับรองให้มีการค้าสัตว์ป่าได้ง่ายขึ้น หรือออกกฎหมายมารองรับผู้กระทำผิด ซึ่งถือเป็นการเปิดช่องโหว่ให้กว้างขึ้น ทั้งนี้ รวมทั้งการให้ความรู้กับทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดกระบวนการในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ตำรวจของหน่วยงานต่างๆ เช่น กองบังคับการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) หรือ กรมทางหลวง เป็นต้น

๒. หลักคิดในการแก้ไขกฎหมายสัตว์ป่า

ข้อคำนึงสำหรับการพิจารณาแก้ไขกฎหมายสัตว์ป่า อย่างมีธรรมาภิบาลและบูรณาการในหลายมิติ และสามารถดำเนินการทั้งด้านการป้องปราม ป้องกันการลักลอบล่า ค้าซาก และควบคุมการส่งเสริมให้เกิดการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์ป่า เพื่อให้สัตว์ป่าบางชนิดสามารถอยู่รอด และเพิ่มจำนวน ซึ่งเป็นการดำเนินงานควบคู่กันไป ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาทั้งช่วงระยะสั้น และระยะยาว และมุ่งเน้นให้เกิดการเชื่อมโยงในการดำเนินงานทั้ง ๓ องค์ประกอบ ที่มีความเชื่อมโยงกัน คือ

๑) การคุ้มครองรักษาพื้นที่ และจัดการในเชิงพื้นที่

๒) การดำเนินการในเชิงที่เกี่ยวกับสัตว์ป่า และประชากร

๓) การดำเนินการที่เกี่ยวข้องในทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนที่เป็นการสร้างแนวร่วม

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑ การดำเนินงานในเชิงการจัดการพื้นที่

๒.๑.๑ การดูแล และการคุ้มครองพื้นที่ป่าคุ้มครอง ด้วยการกระจายอำนาจและหน้าที่สู่ภาคส่วนในสังคม ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน หรือหน่วยอาสาสมัครชุมชน ร่วมกับหน่วยพิทักษ์ป่า หรือสถานีวิจัยสัตว์ป่าในเขตพื้นที่ต่างๆ เพื่อช่วยงานด้านการติดตามสถานการณ์ข่าวของสัตว์ป่า เช่น การกลับมา จำนวนประชากรสัตว์ป่าที่พบเห็น เพื่อผลทางการป้องปราม ป้องกัน และส่งเสริมการเพิ่มจำนวน

๒.๑.๒ การจัดการพื้นที่อาศัยของสัตว์ป่า ด้วยการกำหนดเพิ่มเติมในบทบัญญัติต่อท้ายพระราชบัญญัติพื้นที่ป่า เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสถานภาพของสัตว์ป่าชนิดต่างๆ ถึงการจัดการแหล่งน้ำ การถางแนวไม้พุ่มต่ำ เพื่อเป็นทั้งแหล่งน้ำและอาหารในเขตพื้นที่คุ้มครอง ส่งผลทั้งการป้องกันการลักลอบล่า และความสามารถของการเพิ่มประชากรในพื้นที่ปลอดภัยและอุดมสมบูรณ์

๒.๑.๓ การจัดการแหล่งอาหารธรรมชาติ ซึ่งหากไม่ดูแลอย่างรอบด้าน แหล่งอาหารของสัตว์บางจำพวกที่ต้องการแหล่งอาหารไม่เหมือนกัน จะหมดไปได้ กรณีตัวอย่างเช่น แนวความคิดในการป้องกันไฟเป็นระยะเวลานานๆ ในป่าเต็งรัง ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่ต้องพึ่งพาไฟ (Fire-Prone Ecosystem) หรือไฟช่วยรักษาสภาพให้ป่าเต็งรังคงอยู่ มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างซึ่งพื้นล่างควรเป็นแหล่งสร้างมวลพืชอาหารสดให้กับสัตว์ป่ากินพืช กลายเป็นโครงสร้างที่แน่นทึบด้วยกล้าไม้ และไม้พุ่มแทนหญ้า ไม้ใหญ่เริ่มตายจากโรคและแมลง กล้าไม้จากป่าดงดิบเริ่มรุกเข้ามแทนที่ ถือเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับสัตว์กินหญ้าหลายชนิด เช่น วัวแดง ละองละมั่ง ที่ต้องการสภาพถิ่นอาศัยที่เปิดโล่ง ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละชนิดสัตว์

๒.๑.๔ การเชื่อมพื้นที่ซึ่งแตกแยกขาดจากกันเข้าหากัน ปัจจุบันพื้นที่ป่าคุ้มครองหลายแห่งแยกออกจากกันและล้อมรอบด้วยพื้นที่เกษตร และหมู่บ้าน และถนนใหญ่ หรือแม้แต่ในพื้นที่คุ้มครองเดียวกันยังเกิดหย่อมพื้นที่ป่าภายใน เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอมก๋อย อันเนื่องมาจากสภาพกิจกรรมและหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ทั้งนี้การเชื่อมพื้นที่เพื่อหวังผลในการเชื่อมต่อการแลกเปลี่ยนพันธุกรรม

และเพิ่มพื้นที่อาศัยและหากินของสัตว์ป่า สามารถศึกษาในเชิงพื้นที่ ลักษณะพื้นที่ ผลกระทบเกิดขึ้นต่อสัตว์กลุ่มใด คูสภาพที่เป็นไปได้ตามความเป็นจริงในการเชื่อมต่อ หรือลดกิจกรรมของมนุษย์ในบางส่วนหรือต้องสร้างแนวเชื่อมต่อ (Corridor) ทั้งในส่วนที่เป็นแถบแนวเพื่อให้เกิดการผ่าน (Travel Corridor) หรือพื้นที่กว้างแบบถิ่นอาศัย (Habitat Corridor) ในกรณีที่ต้องการไม่ได้จะต้องพิจารณาสร้างหย่อมที่พักพิง (Refuge) ที่ปลอดภัยขนาดต่างๆ เรียงรายระหว่างพื้นที่ใหญ่ทั้งสอง

ซึ่งกรณีมีโครงการพัฒนา เช่น ถนนใหญ่ตัดผ่านพื้นที่ ก็จะเกี่ยวข้องกับรายละเอียดการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาของสังคม (Environmental Impact Assessment : EIA) ซึ่งจะต้องดำเนินการสำรวจผลกระทบทั้ง ๓ ช่วงเวลา คือ ก่อนดำเนินโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ และหลังดำเนินโครงการ และที่สำคัญคือ ต้องดำเนินการสำรวจตลอดทุกช่วงถนน คือตั้งแต่ก่อนเข้าและออกพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า และช่วงถนนในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่าด้วย

๒.๑.๕ การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุมชนนอกพื้นที่คุ้มครอง สามารถอิงกับระเบียบการดูแลพื้นที่ของเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ชุมชน หรืออิงกับขนบธรรมเนียมในเขตวัดหรือศาสนสถาน ซึ่งประกาศเป็นเขตอภัยทานได้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวที่เป็นเขตรอยต่อของเมือง หรือพื้นที่เมือง ก็สามารถเป็นพื้นที่ที่ส่งผลต่อการคุ้มครองและขยายพันธุ์สัตว์ป่าบางจำพวกได้ เช่น พื้นที่สวน นา ไร่ ซึ่งมีผลต่อการอาศัยของสัตว์ป่าขนาดเล็ก นกประจำถิ่น หรือนกอพยพ

๒.๒ การดำเนินงานในการจัดการประชากร

๒.๒.๑ การจัดการในพื้นที่ธรรมชาติ ซึ่งจะเน้นถึงการควบคุมปริมาณประชากรของสัตว์บางชนิดให้คงที่ หรืออยู่ในระดับที่เหมาะสม ทั้งต่อนิเวศของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร และการอยู่ร่วมกับสังคมชุมชน (กรณีตัวอย่างเรื่องโขลงช้าง หรือฝูงกระทิง ล้ำเขตหากินเข้าพื้นที่การเกษตรของชุมชนรอบพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า)

๒.๒.๒ การจัดการนอกถิ่นกำเนิด เป็นแนวคิดและแนวทางที่ต้องพึ่งพาความตั้งใจของประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ต่อการช่วยหรือเอื้อในการจัดวางสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้สัตว์ป่าได้มีการผสมพันธุ์และแพร่พันธุ์ได้อย่างปลอดภัย ซึ่งในเชิงกฎหมาย ข้อบังคับ หรือการบริหารจัดการสามารถเพิ่มเติมต่อท้ายเข้าอยู่ในระเบียบการปกครองหรือบริหารท้องถิ่นด้วยได้ หรือสามารถออกระเบียบ กฎเกณฑ์ด้านภาษีสำหรับเป็นแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน ที่สามารถสนับสนุนเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาช่วยในการเพิ่มจำนวน เช่น การผสมเทียม การย้ายฝากตัวอ่อน การทำธนาคารพันธุกรรม

๒.๒.๓ การเชื่อมโยงการจัดการในถิ่นกำเนิด และนอกถิ่นกำเนิด ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อการนำพันธุกรรมใหม่จากธรรมชาติ หรือประชากรตั้งต้นใหม่ สู่สถานที่เลี้ยง เพื่อปรับปรุงพันธุ์ การนำสัตว์ที่ได้จากการขยายพันธุ์ในสถานที่เลี้ยง ที่มีจำนวนมากเพียงพอกลับคืนสู่ธรรมชาติในแหล่งที่หมดไปแล้ว หรือต้องการเพิ่มจำนวน หรืออาจเป็นกรณีเพิ่มพันธุกรรมใหม่ให้กับประชากรเดิม

๒.๒.๕ การคืนสัตว์ป่าสู่ธรรมชาติ (Rehabilitation) ซึ่งปัจจุบัน มีการดำเนินการในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยเองด้วย ซึ่งในกรณีการคืนสัตว์ป่าสู่ธรรมชาติ จำเป็นต้องมีแผน และมีขั้นตอนที่เหมาะสม

รวมทั้งความเป็นไปได้ในการส่งคืน ความเหมาะสมของพื้นที่รองรับ รวมถึงการตรากฎหมายไว้ในกรณีเป็นการดำเนินการของเอกชน หรือระดับบุคคลรายย่อยที่มีไว้ในครอบครอง โดยให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจับ เคลื่อนย้าย (Capture and Translocation) การปล่อยสู่ธรรมชาติอย่างละมุนละม่อม (Soft Release) นำกักขังไว้ในกรงหรือคอกในพื้นที่ธรรมชาติ การให้สัตว์ได้เรียนรู้ในสิ่งแวดล้อมใหม่ ใช้ระยะเวลาในการปรับตัวและเรียนรู้ก่อนปล่อยให้สัตว์ออกไปสู่พื้นที่ธรรมชาติ การติดตามในขั้นตอนต่างๆ และตรวจวัดความสำเร็จของการดำเนินการ

๒.๓ การดำเนินงานในเชิงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนที่เป็นการสร้างแนวร่วม

๒.๓.๑ การให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชนในสังคม การมีโครงการศึกษาธรรมชาติ มีหลักสูตรที่เกี่ยวข้องที่เหมาะสมกับพื้นที่และปัญหาที่พบ ซึ่งการสร้างความตระหนักรู้ผ่านการเรียนรู้หรือหลักสูตรนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลา และกระทำการอย่างมีระบบและทิศทาง ด้วยความเข้าใจในปัญหา ไม่ทำไปโดยแสวงหาผลประโยชน์จากการอ้างเรื่องอนุรักษ์สัตว์ป่า การพัฒนาการประชาสัมพันธ์ผ่านเอกสาร หรือสื่อที่มีคุณภาพเหมาะสมมุ่งเน้นต่อกลุ่มเป้าหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องและต้องการแก้ปัญหาเหล่านั้นน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าการประชาสัมพันธ์ และสื่อแบบการคลุมกว้าง ซึ่งในบางครั้ง สื่อประชาสัมพันธ์บางอย่าง ก็สร้างความสับสนในงานเรื่องการอนุรักษ์ ให้กลายเป็นเรื่องของการสงวนไว้อย่างเดียว (Preservation) ไปเสียทั้งหมด

๒.๓.๒ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์ป่า ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่เชื่อมโยงกับเรื่องทัศนคติ (ซึ่งส่งต่อมาถึงการกระทำ) และเชื่อมโยงกับการจัดการพื้นที่ด้วยหากสามารถระบุในกฎหมายต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนว่า สัตว์ป่าชนิดใดที่ต้องสงวนพันธุ์ ได้รับการคุ้มครอง และชนิดใดที่มีประโยชน์ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ หรือชนิดใดที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพหรือทรัพย์สิน ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและควบคุม นั้นทำให้เห็นว่า มิได้มีประโยชน์เพียงแค่การอนุรักษ์ไว้ให้มีให้เห็นแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น บางพื้นที่ดำเนินการคุ้มครองและแพร่พันธุ์สัตว์ป่าอาจสามารถระบุใหม่ได้ว่าเป็นเขตพื้นที่สำหรับวัตถุประสงค์อะไรในงานด้านสัตว์ป่า แต่ต้องไม่เบี่ยงประเด็นนี้ให้กลายเป็นเรื่องของป่าชุมชน ซึ่งจะเป็นเรื่องที่มีความแตกต่างในวัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่

๒.๓.๓ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเต็มศักยภาพ หลายครั้งที่เกิดจากการละเมิดโดยไม่รู้ หรือมีเหตุปัจจัยที่มุ่งใจในการลักลอบ หรือฝ่าฝืนกฎหมายจึงจำเป็นต้องให้ทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้มีหน้าที่ป้องกันปราม และประชาชนทั่วไปได้รับทราบข้อกฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่าอย่างทั่วถึง

๒.๓.๔ บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล กลไกการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นอย่างมาก ซึ่งโดยที่ตั่งนั้นก็อยู่รอบพื้นที่คุ้มครอง อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ถ้ามีการส่งเสริมให้ความรู้ด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล และถ่ายทอดสู่ประชาชนในพื้นที่ที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่คุ้มครอง รวมถึงการออกระเบียบปฏิบัติภายในพื้นที่ ภายใต้อำนาจของการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อควบคุมประชาชนในตำบลนั้นๆ มิให้สร้างผลกระทบกับสัตว์ป่าหรือพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า เนื่องจากเป็นสมบัติของชาติ มิได้เป็นสมบัติของคนกลุ่มใดใดกลุ่มหนึ่ง

แต่ในทางกลับกัน ก็ต้องมีมาตรการและระเบียบปฏิบัติบางประการของการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะป้องกันผลกระทบจากสัตว์ป่าในเขตพื้นที่ ที่อาจทำให้ประสบปัญหาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าเข้ามาในพื้นที่การเกษตรของประชาชนด้วย ซึ่งสามารถร่วมกับหน่วยงานทางวิชาการ หน่วยงานของทางราชการ เช่นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการวางแผน และสร้างแนวทางการป้องกัน และแนวทางการควบคุม และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

๒.๓.๕ การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งจากกรณีไม่ลักลอบล่าเพื่อดำรงชีพหรือการค้าแล้ว (ซึ่งควบคุมพฤติกรรมหรือยังยั้งด้วยการตราพระราชบัญญัติ) ยังสามารถใช้กลไกทางกฎระเบียบของพื้นที่ ชุมชน หรือระดับของบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อยังผลทางอ้อมในการคุ้มครองสัตว์ป่าในมิติของสิ่งแวดล้อมจากการประกอบอาชีพของคนในพื้นที่ เช่น การแพร่กระจายของเคมีจากไร่ นา สวน ไปยังดิน พืช และแหล่งน้ำ ซึ่งจะทำให้สัตว์ป่าขนาดเล็กหมดไป หรือการอพยพโยกย้ายของสัตว์ป่าออกนอกเขตพื้นที่คุ้มครองด้วยปัญหาไฟป่าจากการทำการเกษตร ทำให้ยากต่อการป้องกันการล่า ส่งผลต่อจำนวนสัตว์ป่าที่ลดลง

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ มุ่งปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

ปัญหาป่าไม้ของไทยกำลังเข้าขั้นวิกฤติหลายด้าน ในด้านทรัพยากรป่า ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว แม้จะมีข้อมูลภาครัฐยืนยันว่าพื้นที่ป่าของไทยเหลือราวร้อยละ ๓๐ ของพื้นที่ประเทศ แต่ทุกฝ่ายก็ยอมรับร่วมกันว่า สภาพพื้นที่ป่าจริงมีความเสื่อมโทรมอย่างมาก จนเกิดความเสี่ยงต่อการพังทลายของระบบนิเวศ การสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง แม้รัฐไทยจะมีระบบกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐควบคุมพื้นที่ป่าอย่างเต็มที่ มีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์คิดเป็นร้อยละ ๘๐ ของพื้นที่ป่า (ป่าอนุรักษ์ ๘๐ ล้านไร่ จากพื้นที่ป่าทั้งหมด ๑๐๒ ล้านไร่) จัดสรรงบประมาณให้กับกรมอุทยานฯ ราว ๑ หมื่นล้านบาทต่อปี และกรมป่าไม้ราว ๖-๗ พันล้านบาทต่อปี และดำเนินการอย่างเข้มงวดด้วยการทวงคืนผืนป่าอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นในระยะหลัง แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าลดลง

ในอีกด้านหนึ่ง ปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนก็ทวีเพิ่มขึ้น ด้วยการเร่งรีบประกาศเขตป่าทั้งป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ ซึ่งในปัจจุบันมีประชาชนอยู่อาศัยในป่าสงวนราว ๖ แสนราย ในป่าอนุรักษ์ราว ๑.๕ แสนราย แม้รัฐจะใช้มาตรการทางนโยบาย เช่น มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยให้มีการพิสูจน์สิทธิประชาชนที่อยู่อาศัยในป่ามาก่อน และมีแผนการอพยพ หรือควบคุมการใช้ประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ จนถึงบัดนี้ผ่านไป ๑๗ ปี ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ในทางตรงข้าม การที่รัฐประกาศเขตป่าโดยขาดการรับรองสิทธิชุมชนที่จะมีส่วนร่วมจัดการป่า และดำเนินมาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด โดยไม่ยอมรับความผิดพลาดการประกาศเขตป่าซ้อนทับชุมชนจำนวนมาก แต่อีกด้านหนึ่งกลับพบการปล่อยปละให้กลุ่มทุนเข้ามายึดพื้นที่ หรือก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ เช่น ถนน เขื่อน เขื่อนเหมืองแร่ และอื่นๆ ที่กระทบต่อป่าและชุมชนในป่า ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่ต้องสูญเสียป่าที่เป็นฐานชีวิตของเขา และถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำลายป่าอย่างไม่แยกแยะ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องป่าไม้จึงยิ่งบานปลาย แม้จะใช้อำนาจรัฐรุนแรงเท่าใด ปัญหาเหล่านี้ก็ไม่จบสิ้น เมื่อรัฐมองประชาชนในป่าอย่างเป็นปฏิปักษ์ ส่งผลให้รัฐไม่สามารถสร้างความร่วมมือกับประชาชนร่วมจัดการป่าได้ ภาวะเช่นนี้แม้รัฐจะเพิ่มอำนาจ เพิ่มทรัพยากรเท่าใด ก็ยากที่จะแก้ไขให้ได้

ที่ผ่านมารัฐพยายามปรับปรุงกฎหมายป่าไม้อยู่บ้าง แต่กระบวนการปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นยังอยู่ในกระบวนการที่มีปัญหาแบบเดิม คือ เพิ่มความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจรัฐจัดการป่า เพิ่มการแสวงประโยชน์จากป่าโดยรัฐและเอกชน แต่เพิกเฉยต่อการรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า ดังนั้นเมื่อระบบกฎหมายที่มีอยู่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่แล้ว การแก้ไขกฎหมายป่าไม้เชิงปฏิรูปจึงไม่เกิดขึ้น มีแต่เพียงการการแก้ไขรายฉบับเล็กน้อย กรณีล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กรมอุทยานฯ ก็กำลังดำเนินการแก้ไข พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ และยกร่างพรบ.ส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า พ.ศ..... ทั้งหมดนี้เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยในส่วนของกรขยายการส่งเสริมภาคเอกชนในการทำธุรกิจในพื้นที่ป่าและสัตว์ป่า และยังคงรักษาอำนาจผูกขาดของรัฐต่อไป คาดว่าหากประเด็นเรื่องการส่งเสริมภาคธุรกิจไม่ถูก

ต่อต้านจากองค์กรสิ่งแวดล้อมจนกลายเป็นประเด็นทางการเมือง กฎหมายเหล่านี้ก็สามารถผ่านไปได้ แต่ไม่ส่งผลต่อการจัดการปัญหาป่าไม้แต่อย่างใด

๕.๒ การยกร่างประมวลกฎหมายป่าไม้ แทนที่การแก้ไขรายฉบับ

นอกเหนือจากเป้าหมาย หรือเจตจำนงของการแก้ไขกฎหมายป่าไม้วางมุ่งสู่การปฏิรูปอำนาจ โดยลดอำนาจรัฐและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่แล้ว ในด้านวิธีการก็เป็นสิ่งที่ควรพิจารณา กฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับถูกออกแบบขึ้นในบริบทและสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป แต่ละฉบับจึงมีโจทย์เฉพาะ เช่น พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มุ่งควบคุมกิจการทำไม้ แต่ไม่คุมพื้นที่ พรบ.ป่าสงวนฯ คุมพื้นที่ แต่ไม่มีเป้าหมายเชิงการจัดการที่ยั่งยืน พรบ.อุทยานฯ คุมพื้นที่เพื่อจัดการพื้นที่ธรรมชาติ และส่งเสริมการพักผ่อน ท่องเที่ยว เรียนรู้ธรรมชาติ ขณะที่พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ คุมทั้งพื้นที่ และชนิดประเภทสัตว์ป่าสงวนและห้ามล่า ตลอดจนกระบวนการล่า ค้าขายสัตว์ป่า ทั้งหมดนี้หากใช้วิธีแก้ไขกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับที่มีการประกาศเขตพื้นที่ที่ทั้งแยกกัน ซ้อนทับกัน และเมื่อหน่วยงานที่ดูแลเป็นคนละหน่วย คือ กรมป่าไม้ดูแลป่าสงวน กรมอุทยานฯ ดูแลป่านุรักษ์ กรมทรัพยากรชายฝั่งดูแลป่าชายเลน และทะเล ประกอบกับวิธีดำเนินการตามกฎหมายของรัฐก็จะใช้การอ้างอิงกฎหมายรายฉบับ เช่น การใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อยังชีพไม่ได้ขัดกับ พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แต่ขัดกับพรบ.อุทยานฯ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ การจัดการป่าชุมชน พออะลุ่มอล่วยได้ในพื้นที่เขตป่าสงวนฯ แต่เป็นที่ต้องห้ามในพื้นที่อุทยานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทั้งหมดนี้แม้จะมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ แต่หากทำเป็นรายฉบับจะเกิดปัญหาการย้อนแย้งกัน และขาดการบูรณาการจัดการ

การปฏิรูปกฎหมายป่าไม้อย่างรอบด้านจะเป็นไปได้ นั้น ควรที่จะแก้ไขด้วยการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ทั้งหมดรวมกันเป็นฉบับเดียวด้วยการยกร่างประมวลกฎหมายป่าไม้ที่ครอบคลุมมิติการจัดการป่าทั้งหมด ทั้งการอนุรักษ์นิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อพัฒนาการดำรงชีพของชุมชน การพัฒนาระบบบริการจากป่าทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

การจัดทำเป็นประมวลกฎหมายป่าไม้ขึ้นใหม่ จะง่ายต่อการปฏิรูประบบใหม่ทั้งหมด ทั้งการวางระบบบริหารจัดการให้กระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดประเภทพื้นที่และกลไกในการจัดการพื้นที่ใหม่ การจัดสรรงบประมาณ การพัฒนาระบบการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ การสร้างระบบการจัดการร่วม ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลให้เกิดขึ้นจริง

๕.๓ ข้อเสนอหลักในการปฏิรูปกฎหมาย: หลักการพื้นฐาน

การปฏิรูปกฎหมายกฎหมายป่าไม้ของไทยต้องอยู่บนพื้นฐานของสภาพปัญหาจริงของประเทศ ดังที่กล่าวมา และการนำเอาหลักการการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติระดับสากลที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น หลักการป่าไม้ ๑๙๙๒ ในวาระ ๒๑ (Agenda ๒๑) แนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภทของสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยป่าไม้ (UNFF) ๒๐๐๗ เป้าหมายป่าไม้โลก (Goal of Forestry) ๒๐๐๗ รวมทั้งยุทธศาสตร์การดำรงชีพและภูมิทัศน์ (LLS) ของ IUCN หลักการสากลทั้งหมดประมวลได้ดังนี้

๑. หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยยึดความยั่งยืนทางนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคมทั้งคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต

๒. หลักสิทธิมนุษยชน ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ปกป้องสิทธิชุมชนในการจัดการป่า และสร้างเสริมสิทธิเชิงบวกแก่ทุกภาคส่วนของสังคมให้มีบทบาทเชิงรุกในการจัดการป่าที่ยั่งยืน

๓. หลักความเป็นธรรมทางนิเวศและสังคม เน้นความเสมอภาคในการเข้าถึง จัดการ ได้รับประโยชน์ ร่วมรับผิดชอบต่อการจัดการป่า โดยให้ความสำคัญกับผู้มีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการยังชีพ และส่งเสริมผู้ด้อยอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าให้มีอำนาจการต่อรองที่สมดุลกัน

๔. หลักการจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการป่าโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะมีขีดความสามารถแค่ไหนก็มีความเสี่ยง จึงต้องใช้หลักการจัดการร่วมให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุล

๕. หลักธรรมาภิบาล โดยเน้นหลักความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน

๖. หลักความหลากหลาย เน้นการจัดการป่าให้สอดคล้องกับธรรมชาติที่มีความหลากหลาย และสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของการจัดการป่าที่แตกต่างกัน ดังนั้นกฎหมายจึงควรเปิดทางให้เกิดการจัดการป่าที่หลากหลายไปตามเงื่อนไขของพื้นที่และชุมชนภายใต้กรอบทิศทางร่วมกัน มากกว่าการสร้างมาตรฐานเชิงเดี่ยวแบบตายตัว

๕.๔ แนวทางการจัดการ

ใช้หลักการจัดการป่าอย่างยั่งยืน (Sustainable Forest Management) ตามหลักการป่าไม้ในวาระ ๒๑ (Agenda ๒๑) ซึ่งหมายถึง การใช้ประโยชน์จากป่าและพื้นที่ป่าในทิศทางและระดับเพื่อการดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ ผลผลิตภาพ ความสามารถในการฟื้นฟู และความสามารถหรือศักยภาพในการบรรลุเป้าหมายในปัจจุบันและอนาคต โดยเชื่อมโยงกับหน้าที่ทางนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่น ชาติ และโลก และจะต้องไม่เป็นสาเหตุไปสู่การทำลายระบบนิเวศอื่นๆ

องค์ประกอบหรือตัวชี้วัดของการจัดการป่าที่ยั่งยืนมี ๗ ประการ ได้แก่

๑. ขนาดของทรัพยากรป่า
๒. ความหลากหลายทางชีวภาพ
๓. สุขภาพป่าและความสามารถในการอยู่รอดของป่า
๔. หน้าที่การผลิตของทรัพยากรป่า
๕. หน้าที่การป้องกันของทรัพยากรป่า
๖. หน้าที่ทางสังคมและเศรษฐกิจ
๗. กรอบด้านกฎหมาย นโยบาย และสถาบัน

หลักการและตัวชี้วัดการจัดการป่าที่ยั่งยืน ควรจะถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการป่าทุกประเภททุกพื้นที่อย่างบูรณาการ โดยอาจจะให้น้ำหนักกับตัวชี้วัดบางด้านในบางพื้นที่ที่เหมาะสม แต่ก็ต้องไม่ละเลยตัวชี้วัดอื่น แนวทางดังกล่าวทำให้การจัดการป่าทั้งเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคมต้อง

ดำเนินการไปด้วยกันให้เป็นระบบพหุหน้าที่ ด้วยการจัดการร่วม

ด้วยเหตุนี้ เราจึงต้องปฏิรูปกฎหมายป่าไม้เพื่อให้สามารถวางกรอบการจัดการพื้นที่ป่าทั้งหมดได้ พร้อมกับจัดทำแผนนโยบาย และแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับหลักการและตัวชี้วัด

๕.๕ การนิยามพื้นที่ป่าหรือที่ดินสงวนตามกฎหมาย

กฎหมายป่าไม้ทั้ง ๔ ฉบับ (พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕) นิยามพื้นที่ที่รัฐต้องการควบคุม โดยยึดเอาที่ดินที่ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน แปลความได้ว่า การจัดการพื้นที่ตามกฎหมายทั้งหมดนี้จะครอบคลุมได้ทุกพื้นที่ยกเว้นที่ดินเอกชน (ขณะที่ พ.ร.บ.สงวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ทำกิจกรรมการปลูกป่าได้ทั้งพื้นที่เอกชนและพื้นที่รัฐ) ทำให้เกิดปัญหาว่า ที่ดินที่ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ก็ถูกผนวกมาสู่พื้นที่จัดการตามกฎหมายเหล่านี้ได้ แต่ประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่เหล่านั้นกลับไม่สามารถมีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่แม้กระทั่งดำรงชีพตามวิถีของตนได้ แต่ในทางกลับกัน พื้นที่เอกชนกลับถูกละเลยออกจากการจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่า วิธีการบัญญัติขอบเขตอำนาจพื้นที่ดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศไทยมีแต่เพียงป่าหรือที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ของรัฐ แต่ไม่มีพื้นที่จัดการสำหรับชุมชนหรือเอกชนในด้านนิเวศ ป่าไม้ และสัตว์ป่าเลย

หลักการสำคัญคือ ควรกำหนดให้พื้นที่ใดก็ตาม ที่มีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ (อาจเป็นป่าดิบ ภูเขา หุบเขา ลำธาร ที่ราบ พื้นที่เกษตร ชายฝั่งทะเล) ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ชุมชน หรือเอกชน กำหนดให้เป็นพื้นที่จัดการป่าตามกฎหมายได้ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนคำนิยามพื้นที่ที่จัดการตามกฎหมาย ให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่รัฐ ชุมชน และเอกชน โดยให้ชุมชนและเอกชนที่ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ก็ตาม ได้มีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่

๕.๖ การกำหนดประเภทของการจัดการ

พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ วางกรอบให้รัฐควบคุมกิจกรรมการทำไม้ ซึ่งปัจจุบันยกเลิกการสัมปทานไม้แล้ว พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เน้นการควบคุมพื้นที่ที่ประกาศเพื่อการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ จากพื้นที่ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มุ่งไปการรักษาพื้นที่ธรรมชาติเพื่อการศึกษาและท่องเที่ยว พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เน้นการสงวนรักษาสัตว์ป่าและพื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ขณะที่ พ.ร.บ.สงวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เน้นการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ของเอกชน จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งหมดจะแยกเป็นส่วนๆ ทั้งๆ ที่พื้นที่ป่าหลายแห่งสามารถมีบทบาทหรือบริการได้หลากหลาย เช่น บริการทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม แต่พื้นที่เหล่านี้เมื่อถูกกำหนดประเภทการจัดการไว้แบบใดแบบหนึ่ง ก็ทำให้บทบาทด้านอื่นถูกปิดกั้น เช่น พื้นที่ป่าที่มีความสมบูรณ์ทางนิเวศและมีศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรป่า แต่เมื่อถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็จะไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมได้เลย

ข้อเสนอคือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของป่าแต่ละประเภท ควรกำหนดการจากการศึกษาสภาพความเหมาะสมของพื้นที่อย่างรอบด้าน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงได้มีส่วนร่วมกำหนด เพื่อเป็นการรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๕.๗ โครงสร้างการบริหารจัดการ

กฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่าทุกฉบับให้อำนาจการควบคุมอยู่ที่หน่วยงานรัฐส่วนกลาง ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ กรมทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง โดยมีอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบที่ผ่านการเห็นชอบโดยรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ อยู่อาศัย ศึกษาวิจัย และกระทำการอื่นใด จะเห็นได้ว่าระบบดังกล่าวเป็นระบบรวมศูนย์ อำนาจการจัดการป่าประเภทนั้นๆ ไว้ที่หน่วยงานเดียวอย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง ระบบดังกล่าวทำให้การจัดการป่าที่มีคนเกี่ยวข้องมากมาย ตั้งแต่ชุมชนที่อยู่อาศัยใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ตลอดจนหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่มีบทบาทด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ตลอดจนภาคประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับป่าในทางอ้อมถูกตัดขาดออกจากการบริหารจัดการป่า (แม้จะมีการกำหนดให้สามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเป็นกรรมการอุทยานแห่งชาติ และกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติได้ แต่อำนาจในการกำหนดระเบียบต่างๆ ก็อยู่ที่อธิบดีทั้งหมด

การที่กฎหมายออกแบบให้หน่วยราชการรวมศูนย์อำนาจไว้ทั้งหมด ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ

๑. การประกาศเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนชุมชน เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจโดยลำพังในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ และผลการประกาศพิสูจน์สิทธิหากมีคนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้กับคนในพื้นที่ เช่น พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติกำหนดให้คนที่อ้างสิทธิในพื้นที่จะต้องมายื่นคำร้องต่ออำเภอภายในเวลาที่กำหนด ทำให้ประชาชนมากมายที่ไม่ได้รับรู้กระบวนการดังกล่าวตกอยู่ในเขตป่าสงวน

๒. การบริหารจัดการพื้นที่แยกส่วน หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายก็จะมีอำนาจเต็มเหนือพื้นที่ตามกฎหมายที่ตนเองถือ เช่น กรมป่าไม้มีอำนาจจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กรมอุทยานฯ มีอำนาจจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การแยกส่วนดังกล่าวทำให้หลายพื้นที่ที่มีการประกาศเขตป่าแต่ละประเภทซ้อนทับกันมีปัญหาการจัดการหน่วยงานรัฐที่ไม่เป็นเอกภาพ

๓. ขาดความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด หน่วยงานรัฐอ้างการดำเนินการตามกฎหมาย แต่เมื่อเกิดการบุกรุกทำลายพื้นที่ซึ่งหลายกรณีเกิดการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ ขณะที่ผู้บุกรุกถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่ผู้รักษากฎหมายที่ปล่อยปละละเลยไม่ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการหย่อนยานในหน้าที่ เมื่อขาดกระบวนการสร้างความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ จึงทำให้หน่วยงานรัฐที่ดูแลป่าไม่ปรับปรุงหรือปฏิรูประบบการจัดการป่าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

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

๕. ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดการพื้นที่ หน่วยงานรัฐเช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ มักอ้างเสมอมาว่า กำลังคนและงบประมาณจำกัดจึงไม่สามารถปกป้องป่าได้เต็มที่ แต่ในความเป็นจริงหน่วยงานเหล่านี้ได้รับงบประมาณมากในลำดับต้นๆ เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น ปัญหาความล้มเหลวในการจัดการมาจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการป่า และขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งหมดนี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐไร้ประสิทธิภาพในการจัดการป่าแม้จะเพิ่มงบประมาณมากขึ้นก็ตาม

๖. การผลักภาระ ความเสี่ยงให้ประชาชนในพื้นที่ เมื่อกฎหมายไม่กำหนดกรอบความรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่รัฐต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ไม่มีกรอบการกระจาย ถ่วงดุลอำนาจ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเสี่ยงความรับผิดชอบ และผลักภาระ ความเสี่ยงให้ประชาชนในพื้นที่ เช่น ป่าถูกทำลาย ภัยพิบัติจากป่า หรืออื่นๆ เจ้าหน้าที่รัฐมักจะผลักปัญหาไปให้ประชาชนในพื้นที่กลายเป็นผู้กระทำผิดและรับภาระความเสี่ยง เช่น ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ ปัญหาหมอกควัน ปัญหาการลักลอบตัดไม้ ปัญหาการทำไร่ในพื้นที่ป่า เป็นต้น

๕.๔ ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ

ระบบกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐส่วนกลางรวมศูนย์จัดการป่าคือปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้ป่าลดลง และเกิดความขัดแย้งกับประชาชนในการจัดการป่า ข้อเสนออีกคือ

๑. สร้างระบบการจัดการร่วมแบบพหุภาคี

เนื่องจากป่าเกี่ยวข้องกับหลายมิติทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และอื่นๆ มีผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง จึงไม่ควรที่จะให้หน่วยงานรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งผูกขาดอำนาจการจัดการป่าทั้งหมด ควรจะปรับโครงสร้างเป็นการจัดการร่วมแบบพหุภาคีดังนี้

๑.๑ ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าพหุภาคี โดยมีกรมป่าไม้หรือกรมอุทยานฯ เป็นเลขานุการ และให้หน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาสังคมเข้าร่วมเป็นกรรมการระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแนวทาง หลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดการจัดการป่าในภาพรวม และทำงานวิชาการเพื่อการปรับปรุงนโยบาย การติดตามตรวจสอบการทำงาน และจัดทำแผนการจัดการป่าเป็นระยะทุกๆ ๕-๑๐ ปี เช่นเดียวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนพัฒนาพลังงาน (PDP) เป็นต้น พร้อมกันนี้ให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการป่าพหุภาคีระดับจังหวัดหรือภูมิภาคชั้นพื้นที่เพื่อทำหน้าที่กำหนดกรอบ และติดตามตรวจสอบ

๑.๒ มีหน่วยปฏิบัติจัดการป่าตามกฎหมายที่หลากหลาย องค์กรที่เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายป่าไม้ มีได้หลายหน่วย ทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ กรมทรัพยากรชายฝั่ง (ต่อไปควรยุบเป็นองค์กรเดียว) และองค์กรภาครัฐอื่นๆ (ตามเป้าประสงค์ของการจัดการป่า) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มประชาสังคม เอกชน เป็นต้น ในพื้นที่ป่าเดียวกันหน่วยงานต่างๆ อาจสร้างระบบการจัดการป่าร่วมกัน หรือในต่างพื้นที่ แต่ละหน่วยสามารถกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ แผนบริหารจัดการป่าให้เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ และเป็นไปตามกรอบนโยบายที่คณะกรรมการพหุภาคีระดับชาติและจังหวัดหรือภูมิภาคชั้นพื้นที่ได้กำหนดไว้ องค์กรใดที่จะมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ให้พิจารณาจากความพร้อม ศักยภาพ และแผนการจัดการป่า เมื่อมีสิทธิ

หน้าที่ในการจัดการป่า ก็ย่อมจะได้รับประโยชน์ตอบแทน เช่น การสนับสนุนงบประมาณ การแบ่งปันรายได้จากการจัดการป่า และร่วมรับผิดชอบต่อความเสี่ยง ผลกระทบจากการป่าที่ล้มเหลว โดยจะมีองค์กรที่คณะกรรมการนโยบายพหุภาคีแต่งตั้งเพื่อมาเป็นองค์กรตรวจสอบ

๑.๓ สร้างระบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมและมีเงื่อนไข หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ชุมชน เอกชน ที่เข้ามารับผิดชอบการจัดการป่า เมื่อผ่านการพิจารณาความเหมาะสมจากคณะกรรมการนโยบายพหุภาคีแล้ว ก็จะจัดทำแผนการจัดการโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแผน และร่วมตรวจสอบอย่างรอบด้าน เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วก็จะได้รับการอนุญาตให้จัดการป่า

ทั้งนี้ กรณีศึกษาระบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม อาจเห็นได้จากรูปธรรมการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Area : JoMPA) อันเป็นผลมาจากการปรับทิศทางร่วมระหว่างองค์กรภาครัฐคือกรมอุทยานแห่งชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างเป็นทางการโดยอ้างอิงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ดำเนินการแก้ปัญหาชุมชนในผืนป่าอนุรักษ์ โดยอาศัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ การดำเนินการใดใดในพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถดำเนินการได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสั่งการของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ ด้วยกฎหมายป่าอนุรักษ์ไม่มีมาตราใดกำหนดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยชุมชน จึงมีความพยายามแสวงหาแนวทางดำเนินการโดยนำร่องความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการผืนป่าอนุรักษ์

๒. กระจายอำนาจการจัดการป่าสู่ท้องถิ่นในระบบการจัดการร่วม

นอกจากการสร้างระบบการจัดการพหุภาคีทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจแนวระนาบแล้ว ยังต้องกระจายอำนาจในแนวดิ่งโดยจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์กรท้องถิ่นอันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนท้องถิ่น กลุ่มประชาสังคม เอกชนในท้องถิ่น ได้เข้ามาจัดการป่าโดยใช้หลักการจัดการร่วม โดยจัดลำดับความสำคัญจากเกณฑ์สิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน ความเป็นธรรมทางสังคม และความยั่งยืนของฐานทรัพยากรดังนี้

- ในพื้นที่ใดมีชุมชนท้องถิ่นอยู่อาศัย ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างต่อเนื่อง ให้ชุมชนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเป็นอันดับแรกในการจัดการป่าตามขอบเขตที่เหมาะสมกับประวัติการจัดการดั้งเดิม ศักยภาพในการจัดการ

- ในพื้นที่ใดที่มีกลุ่มคนเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าหลากหลาย เช่น ชุมชนท้องถิ่นหลายชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน หน่วยงานรัฐ ให้สร้างเป็นคณะกรรมการจัดการป่าร่วมกันในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าให้มีความเหมาะสมในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และศักยภาพในการจัดการ และดำเนินการจัดการร่วมตามความเหมาะสม

- ในพื้นที่ใดที่ไม่มีชุมชน ไม่มีองค์กรท้องถิ่น หรือเอกชนที่มีความพร้อม หรือมีความเชื่อมั่นได้ว่าจะจัดการป่าได้ ให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบด้านป่าไม้ คือ กรมป่าไม้ หรือกรมอุทยานฯ (ต่อไปควรบูรณกลับมาเป็นกรมเดียวกัน) ทำหน้าที่ดูแลบริหารจัดการ โดยทั้งนี้ให้ตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารพื้นที่โดยมีภาครัฐและสังคมในพื้นที่มาร่วม

องค์กรใดที่จะมีสิทธิหน้าที่ในการจัดการป่าได้ ต้องผ่านการพิจารณาความพร้อมจาก คณะกรรมการพหุภาคีระดับจังหวัดหรือภูมิภาคนี้ (รวมถึงองค์กรรัฐก็ต้องผ่านการพิจารณาด้วย) จึงจะมีสิทธิหน้าที่ในการจัดการป่า

องค์กรการจัดการป่าในระดับพื้นที่เหล่านี้ จะต้องจัดทำแผน และออกกฎกติกา และสร้างระบบ กลไกการจัดการ โดยยึดหลักแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพหุภาคีกำหนด และเป็นการจัดการ แบบมีเงื่อนไข

องค์กรเหล่านี้จะได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในการจัดการป่า และสามารถหารายได้จากการป่า เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ผลผลิตจากป่า การซื้อขายคาร์บอนเครดิต การพัฒนาผลิตภัณฑ์ ชีวภาพด้านอาหาร ยา และอื่นๆ จากป่า

หากองค์กรเหล่านี้สร้างผลงานการจัดการป่าที่ดี สร้างป่าสมบูรณ์ มีความยั่งยืน และเอื้อ ประโยชน์ทั้งทางตรงและอ้อมต่อท้องถิ่นและสังคม ก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ และสิทธิ ประโยชน์เพิ่มเติมในฐานะองค์กรที่สร้างประโยชน์แก่สังคม

แต่หากกระทำผิดเงื่อนไข สร้างความเสียหายต่อป่า ก็จะต้องรับผิดชอบ และถูกเพิกถอนสิทธิ และจะต้องรับผิดชอบต่อทั้งทางแพ่งและอาญา ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้น จริง

สรุปข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้

๑. เปลี่ยนคำนิยาม “ป่า” ให้เหมาะสมกับความเป็นจริงทางนิเวศ โดยไม่ยึดกับเรื่องเขต แดนกรรมสิทธิ์ หลักการสำคัญคือ ควรกำหนดให้พื้นที่ใดก็ตาม ที่มีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ (อาจ เป็นป่าดิบ ภูเขา พุ่มหญ้า ลำธาร ที่ราบ พื้นที่เกษตร ชายฝั่งทะเล) ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ชุมชน หรือเอกชน กำหนดให้เป็นพื้นที่จัดการป่าตามกฎหมายได้ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนคำนิยามพื้นที่ที่ จัดการตามกฎหมาย ให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่รัฐ ชุมชน และเอกชน โดยให้ชุมชนและเอกชนที่ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ก็ตาม ได้มี สิทธิและส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่

๒. แบ่งประเภทป่าตามกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของป่า ข้อเสนอคือ การ กำหนดบทบาทหน้าที่ของป่าแต่ละประเภท ควรกำหนดการจากการศึกษาสภาพความเหมาะสมของ พื้นที่อย่างรอบด้าน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงได้มีส่วนร่วมกำหนด เพื่อเป็น การรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓. สร้างระบบการจัดการแบบพหุภาคีในทุกระดับ โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าพหุภาคี มีหน่วยปฏิบัติจัดการป่าตามกฎหมายที่หลากหลาย

๔. สร้างระบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมและมีเงื่อนไข (ทั้งด้านสนับสนุนและตรวจสอบ ถ่วงดุล) เพื่อเป้าหมายการจัดการป่าที่ยั่งยืน

๕. กระจายอำนาจการจัดการป่าสู่ท้องถิ่นในระบบการจัดการร่วม โดยใช้หลักสิทธิชุมชนและ ศักยภาพการจัดการของภาคีแต่ละฝ่าย โดยจะต้องมีการจัดการทำแผนการจัดการป่าที่ผ่านการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

๕.๙ ขั้นตอนการปรับโครงสร้างกฎหมาย



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

ขั้นที่ ๒ ตั้งคณะกรรมการพหุภาคีระดับจังหวัดหรือภูมิภาคที่ศนนิเวศ 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 ผ่านคณะกรรมการจัดการร่วมระดับจังหวัดหรือภูมิภาคที่ศนนิเวศ ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน

๕.๑๐ ข้อเสนอหลักในการปฏิรูปกฎหมายสัตว์ป่า

ข้อคำนึงที่น่าสนใจมีอยู่ ๔ ประเด็นหลัก ที่สามารถเป็นข้อคำนึงในการแก้ไขกฎหมายสัตว์ป่า เพื่อป้องกัน ป้องกัน อนุรักษ์ และเพิ่มจำนวนประชากรสัตว์ป่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. ความลักลั่นของข้อกำหนดและหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรณีช้าง จะมีหน่วยงานทั้งกรมอุทยานฯ กระทรวงทรัพยากรฯ กรมปศุสัตว์กระทรวงเกษตรฯ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ซึ่งทั้งกฎหมายที่เกิดจากหลายหน่วยงานที่อาจไม่เชื่อมโยง หรือสอดคล้อง สอดรับซึ่งกันและกัน ก็สามารถทำให้มีช่องโหว่ในการสวมลูกช้างเป็นช้างบ้านได้ เป็นต้น

๒. พื้นที่อนุรักษ์แม้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการ แต่การบังคับใช้ยังไม่เกิดประสิทธิภาพ ทั้งการละหลวมในระบบบังคับใช้ หรือย่อหย่อนของเจ้าหน้าที่ ไปจนถึงการเพิกเฉย

๓. ร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ มีการเปิดการใช้ประโยชน์สัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจธุรกิจเอกชนมากขึ้น ในขณะที่ส่วนของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมดูแลที่ผ่านมายังขาดประสิทธิภาพและสวนทางกับการใช้ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจกับภาคธุรกิจเอกชน

๔. บทลงโทษ ให้ความสำคัญไปในส่วนของแพ่งมากกว่าอาญา และไม่สอดคล้องกับการป้องปรามการลักลอบล่าสัตว์ป่า

ดังนั้น ข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและการป้องกันการสูญพันธุ์ จึงสามารถประมวลได้ดังนี้

๑. ความจริงจังและความครบถ้วนของมาตรการทางกฎหมายในการจัดการ ดูแล คุ้มครอง ทรัพยากรสัตว์ป่า ได้ระบุความครบถ้วน รอบด้าน และจริงจังไว้อย่างชัดเจน แต่ปัจจุบัน ขาดในส่วนของการบังคับใช้ (การละเลย เพิกเฉย จนถึงระดับการรู้เห็นเป็นใจ) หรือการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด รวมถึงการทุจริต เลี่ยงปฏิบัติ และหาประโยชน์ในหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งมองเป็นมุมของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่มีส่วนในการดูแล รับผิดชอบ ในทุกระดับ

ซึ่งในเรื่องของการบังคับใช้ที่กล่าวมา เกิดจากการมอบอำนาจให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่เปิดพื้นที่ให้การมีส่วนร่วมของภาคสังคม ได้เข้ามามีส่วนในการพิจารณา และมีส่วนของการตรวจสอบ กำกับ ในการบังคับใช้กฎหมายหรือทำหน้าที่ ที่ยังต้องปรับปรุงให้จริงจังและเกิดความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

๒. การตีความในภาษากฎหมายและการเข้าใจของผู้ปฏิบัติและสังคม ที่บางข้อกฎหมาย อาจทำให้เกิดช่องว่างในการสู่ตีความได้ เช่น ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๗ ระบุว่า ผู้ใดล่าสัตว์ป่า โดยฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ด้วยความจำเป็นและภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ ซึ่งในวงเล็บ ๒ ได้กล่าวว่า การล่านั้นได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งจะเป็นช่องโหว่ให้เกิดการตีความในการพิจารณาคดีได้

หรือ ในหมวด ๓ มาตรา ๒๒ ระบุว่า ห้ามมิให้ผู้ใดยิงสัตว์ป่าในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตก และพระอาทิตย์ขึ้น ซึ่งหากการล่านั้นมีได้ใช้อาวุธปืนที่มีลักษณะในการยิงกระสุน แต่เป็นเครื่องมืออื่นๆ ก็จะทำให้เกิดช่องโหว่ให้มีการตีความได้ รวมถึงการใช้ถ้อยคำในภาษากฎหมาย ที่นักวิชาการสัตว์ป่ามีความเห็นว่า ช่วงเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและพระอาทิตย์ขึ้น อาจคลุมเครือให้เกิดการตีความสับสน อาจจำต้องเปลี่ยนถ้อยคำที่ใช้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงการมีมาตรการที่เหมาะสมในการสื่อสารต่อสาธารณะที่ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. อำนาจในการพิจารณาอนุญาตออกเอกสารกรณีต่างๆ เกี่ยวกับสัตว์ป่า มีความรวมศูนย์อยู่ที่ตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น หัวหน้าด่านตรวจหน้าอุทยาน หัวหน้าเขตพื้นที่ อธิบดี หรือข้าราชการ

การเมือง เช่น รัฐมนตรี โดยเฉพาะการพิจารณากิจกรรมที่ก่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจร่วมกับภาคเอกชน แม้จะมีระเบียบอื่นๆ ช่วยกำกับอยู่ด้วย เช่น กฎกระทรวง แต่ก็จะเป็นจุดที่ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการป้องปรามปราบปราม เกี่ยวกับการลักลอบล่าสัตว์ป่า ค้าซากได้ เนื่องจากการพิจารณาตามดุลยพินิจของคนๆเดียว มิใช่คณะกรรมการ

ดังนั้น กฎหมายที่เอื้อให้เกิดทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมในการพิจารณากรณีต่างๆเกี่ยวกับสัตว์ป่า โดยเฉพาะการอนุญาต การออกเอกสาร และการกลั่นกรองที่มีระบบ จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายให้ระบุถึงการสร้างกลไกการพิจารณาการอนุญาต หรือออกเอกสารต่างๆ เช่น การมีคณะกรรมการชุดต่างๆ ช่วยพิจารณา โดยเฉพาะคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทน ผู้มีส่วนได้เสียจากประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจปฏิบัติการในการปราบปราม จับกุม ที่คาบเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ตัวอย่างเช่น กรณีมีเหตุตามจับกุมผู้กระทำความผิดในการล่าสัตว์ป่าทุกสถานะภาพ การค้าและขนย้ายซากสัตว์ป่า เมื่อข้ามเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เข้าไปยังพื้นที่อนุรักษ์สถานภาพอื่น เช่น ป่าสงวน พื้นที่สีเขียว หรือพื้นที่ชุมชนหรือเมือง หรือการลักลอบจับสัตว์น้ำทางทะเล ที่อาจหลบหนีไปเขตน่านน้ำสากล ทำให้ในการประสานงานเชื่อมต่ออำนาจจับกุม ยังต้องประสานงานเชื่อมต่อ หรือส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์

ซึ่งกฎหมายยังไม่ได้เชื่อมโยงหรือเกิดความชัดเจนในการมอบอำนาจต่อเจ้าพนักงาน ให้ปฏิบัติงานด้านป้องปราม และปราบปราม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในฐานการปฏิบัติงานด้านปราบปราม หรือการจับกุม ดังนั้น การระบุเพิ่มกฎหมายต่างๆ ควรให้เกิดความครอบคลุมในการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีพบเหตุแบบซึ่งหน้าในพื้นที่ยากต่อการติดต่อประสานงานในการจับกุม หากมีการหลบหนีออกไปนอกเขตพื้นที่ที่เป็นสถานที่เกิดเหตุ

๕. บทกำหนดโทษ ที่ยังไม่สอดคล้องต่อการป้องปรามที่ต้องการให้เกิดการยำเกรง หรือไตร่ตรองก่อนกระทำการฝ่าฝืน หรือไม่คิดจะทำ เช่น การล่า ครอบครอง ขนย้าย ที่มีโทษปรับในจำนวนเงินที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับเหตุที่ก่อขึ้นกับสัตว์ป่า ซึ่งอาจมีสถานภาพเป็นสัตว์สงวน สัตว์คุ้มครอง หรือใกล้สูญพันธุ์ และมีโทษจำคุกเพียงไม่นาน

อีกทั้ง ในมาตราที่ ๖๐ ยังระบุข้อความที่อาจทำให้เข้าใจว่ามีบทกำหนดโทษเพียงแค่การปรับสถานเดียว และเมื่อชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน ๓๐ วันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นมาตราที่อยู่ในหมวด ๘ บทกำหนดโทษ เดียวกันกับถ้อยคำที่กล่าวถึงว่ามีโทษทั้งจำทั้งปรับ

๖. กฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ในสังคม ที่มีใช้การล่า ครอบครอง ค้าขาย และขนย้าย เช่น กิจกรรมการก่อสร้าง พัฒนาต่างๆ ในสังคม ที่มีส่วนให้เกิดการบาดเจ็บ ตาย ของ

สัตว์ป่า แม้ว่าจะมีกฎระเบียบอื่นๆ มารองรับอยู่แล้ว เช่น กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) แต่ก็อาจมีช่องว่างที่ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการคุ้มครอง ป้องกันเหตุที่ถึงชีวิตของสัตว์ป่าทุกสถานภาพได้ ตัวอย่างเช่น กรณีทำถนนที่ผ่ากลางพื้นที่อุทยานหรือบางส่วนของอุทยานแห่งชาติ แต่ไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบตลอดทั้งเส้นทาง คือทำการประเมินเฉพาะส่วนที่ก่อนเข้าพื้นที่อุทยานและออกจากอุทยาน แต่เส้นทางในพื้นที่อุทยานไม่ได้ทำการประเมิน ทั้งก่อนก่อสร้าง ขณะก่อสร้าง และหลังการก่อสร้าง (ช่วงเวลาเปิดให้ใช้เส้นทางนั้นแล้ว)

โดยสรุป ข้อเสนอการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า มีดังนี้

๑. เพิ่มกฎระเบียบต่างๆ เพื่อทำให้เกิดความรอบคอบและรอบด้าน ในการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณา อนุญาต ออกเอกสารต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการล่า ค้าขาย ขนย้าย ครอบครอง และกิจการที่เกี่ยวข้องประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและการอนุรักษ์) และทั้งให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณา

๒. บทลงโทษ จำเป็นต้องมีขนาดของโทษทั้งจำและปรับที่ สอดคล้องกับการแยกประเภทของสัตว์ (สถานภาพการคุ้มครอง) ปริมาณที่ล่า พื้นที่ที่ดำเนินการล่า และโทษที่เกิดขึ้นในระดับของมาตรการสากลต่างๆ ที่ร่วมลงนามกับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการป้องปราม และปราบปราม โดยเฉพาะการป้องปราม มิให้เกิดการลักลอบล่าสัตว์ป่า ค้าซากและอวัยวะ ขนย้าย และครอบครอง

๓. ส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการดำเนินคดี ควรแยกให้เห็นถึงระดับของความผิด ซึ่งควรสอดคล้องกับชนิด ขนาด สถานะภาพของสัตว์ ปริมาณพื้นที่ที่ล่า รวมถึงเหตุจูงใจอื่นๆ เช่น กะโหลก เขี้ยว กระดูก เนื้อ หนัง งา อวัยวะ หาง ฯลฯ ที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าการดำเนินการต่างๆ นั้น เพื่อการค้าสัตว์ป่า ด้วยบางกรณีที่มีการล่าสัตว์ใหญ่ และมีสถานภาพเปราะบางมาก แต่กลับมีบทลงโทษเท่ากับสัตว์ป่าขนาดเล็กที่ยังไม่อยู่ในสถานภาพเสี่ยง

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินคดี สามารถพิจารณากฎหมายที่คำนึงถึงความเป็นธรรมต่อประชาชนบางส่วน บางพื้นที่ ที่มีถิ่นฐานและวิถีชีวิตที่พึ่งพาของป่า โดยไม่ใช่เรื่องการให้อภิสิทธิ์ใดๆ กับประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์คุ้มครองสัตว์ป่า แต่กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่า ที่มีไว้เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า ก็สามารถมีความสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในทิศทางที่เหมาะสมได้

๔. พัฒนากฎหมาย ระเบียบ ที่เชื่อมต่อกับกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่ให้เกิดความครอบคลุมในทุกพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ และครอบคลุมทุกช่วงเวลาในการดำเนินการก่อสร้างโครงการต่างๆ (ก่อนสร้าง ขณะสร้าง และหลังสร้างเสร็จ เช่น ถนน เขื่อน ชุมชน) ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อชีวิตสัตว์ป่าทุกประเภทได้

๕.๑๑ บทส่งท้าย

หลักการแก้ไขกฎหมาย เสนอ ๓ ประเด็นหลัก คือ ๑) การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือหน่วยงาน องค์กรที่ที่อำนาจตัดสินใจในระดับพื้นที่รับมาดำเนินการ ๒) การดำเนินการแบบเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area-Based Approach) เนื่องจากที่ผ่านมาการบริหารจัดการแม้จะทำในระดับพื้นที่ แต่ก็ขึ้นตรงต่อหน่วยงานส่วนกลาง การทำงานจึงไม่ได้พิจารณาจากความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนทิศทางการทำงานร่วมกัน การแก้ไขปัญหา การบูรณาการและจัดทำแผนตั้งแต่ระดับพื้นที่ โดยการมีกรรมกรรร่วมจากหลายฝ่ายเป็นองค์กรกลางในการจัดการและแก้ไขปัญหา แม้ที่ผ่านมาจะมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาแล้วแต่ก็สามารถทำได้แค่การให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็น แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง และ ๓) การแก้ไขกฎหมายป่าไม้หลัก ๕ ฉบับ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับตัวในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาการกระทบสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ ภายใต้หลักการสำคัญ ๓ ส่วนสำคัญ คือ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น (ตั้งแต่การกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน) การเพิ่มหลักการสิทธิชุมชน (การใช้ประโยชน์ การจัดการ การอนุรักษ์) และการเพิ่มหลักการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสามารถในการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการบริหารจัดการแนวใหม่ได้ (Zoning)

นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และกลไกต่างๆต้องดำเนินการบนหลักการมีส่วนร่วม หลักการสิทธิชุมชน และหลักการอนุญาตใช้ประโยชน์ โดยขึ้นต้น อาจดำเนินการโดยการมอบอำนาจให้อธิบดีมีอำนาจสามารถดำเนินการหรือสั่งการภายใต้หลักการที่กล่าวมาข้างต้นที่สำคัญ คือ กฎหมายใหม่ต้องเน้นการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งต้องมีการสร้างหลักประกันในการจัดการด้วย เนื่องจากปัญหาสำคัญของกฎหมายเดิม คือ การขาดความเชื่อมโยงกับกลไกการจัดการ เช่น เมื่อผู้รักษากฎหมายกระทำผิดก็ขาดกลไกในการเอาผิดหรือกลไกการสร้างควมรับผิดชอบ ดังนั้น อาจมีความจำเป็นต้องใช้หลักการประกันความรับผิดชอบเพื่อการควบคุมกลไกการบังคับใช้กฎหมายด้วย

บรรณานุกรม

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

กอบกุล รายนาร. 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 โดย ภาควิชาช่วยปฏิรูปที่ดิน. เข้าถึงเมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘

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

นิติบรรณาการ.

วรารณ ศิริประเสริฐ. **การบริหารและการจัดการพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า**. ส่วนจัดการพื้นที่อนุรักษ์

สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

วิชา นิยม และ กิตติชัย รัตน์. ๒๕๔๗. **การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

เชิงบูรณาการ. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วัฒนา แก้วกำเนิด. มปป. **ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ป่าไม้ในประเทศไทย**. สำนักงาน
เลขานุการกรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ศรายุทธ ฤทธิพิณ. ๒๕๕๘. “เวทีสัมมนา “ยกร่างแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้
การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนภาคประชาชน
เพื่อระดมความคิดเห็นการจัดทำร่างแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ภาคประชาชน” สำนักข่าว
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน. เข้าถึงเมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. ๒๕๕๐. **การจัดการป่าไม้ ภายใต้การกระจายอำนาจ.เอกสารประกอบการสัมมนาเวที
สาธารณะภาคประชาชนเพื่อระดมความคิดเห็นในประเด็นป่าไม้ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อ
ประชาชน.โครงการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะ โดยสภาที่
ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสถาบันเพื่อ
สิทธิชุมชน วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ สภาคริสตจักรในประเทศไทย กรุงเทพฯ.**
- สุริยันต์ ทองหนูเอียด. ๒๕๕๗. **แผนแม่บทป่าไม้ฯ กับความตายของคนชายขอบ. “ขานขาลาประชาชน”
หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ ๒๖ ตุลาคม - ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เข้าถึงเมื่อ ๒๓ มีนาคม
๒๕๕๘**
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๔๕.
**นโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง
ยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : อินทิเกรตเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี.**
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม. ๒๕๔๕.
**ประเทศไทยกับการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทาง
ชีวภาพ.**
- สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กที (TEFSO). ๒๕๕๗. **ร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
ฉบับปรับปรุงใหม่ วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗. เอกสารดาวโหลด.**
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. ๒๕๔๓. **พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์ และนโยบาย.**
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. ๒๕๔๕. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- อุทิศ ภูอินทร. ๒๕๓๗. **การจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า**. ภาควิชาชีววิทยาป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อรุณ พุ่มหิรัญ. ๒๕๑๑. **วิวัฒนาการของกฎหมายป่าไม้**. กรุงเทพฯ.

วิทยานิพนธ์

- ชลิต โฆษิตนิกุล. ๒๕๔๒. **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้า**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จรัสรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. ๒๕๔๔. **มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสวนป่าไม้อย่างยั่งยืนในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. ๒๕๔๗. **การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม**. วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยุทธ์ ไชยพิณ. ๒๕๕๑. **บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เรณิ ศิลปวุฒิ. ๒๕๓๑. **การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาฝั่งทะเลตะวันออก**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์. ๒๕๓๘. **ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมิต ยอดพรหม. ๒๕๔๘. **มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร ป่าไม้**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สุริยศรี วงษ์สกุล. ๒๕๓๕. โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต แผนกนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อารยา หุณทะนะเสรี. ๒๕๓๘. มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ
สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณี ระบบอุทยานแห่งชาติทางบก. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต 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.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- 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. **Intregrated Sustainable Development and national Park Management in Thailamnd**. 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>