

เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรร่วม

CONDITION LEGAL AND POLITICAL STRUCTURES FOR LOCAL ORDINANCES OF COMMUN-POOL RESOURCES

นิยม ยากรณ์^{1,*} และ สมยศ ปัญญา²
Niyom Yakorn¹ and Somyot Panyamak²

¹มณฑลทหารบกที่ 33 ค่ายกาวิละ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50000

²กองบังคับการสืบสวนสอบสวนตำรวจภูธรภาค 5 อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50000

¹Military Circle 33 Fort Kawila Muang Chiang Mai, Chiang Mai, 50000.

²Special Operations Division. Division Investigation Police Region 5 Muang Chiang Mai, Chiang Mai, 50000.

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยภาคประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมตัวกันการเคลื่อนไหวในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้อำนาจผ่านองค์กรท้องถิ่น ใช้กระบวนการกระจายอำนาจและสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสร้างกลไกอำนาจในระดับท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐที่ต่อประสิทธิภาพที่ผ่านมา โดยรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และกำหนดกฎหมาย นโยบายในการควบคุมการจัดการทรัพยากร ทำให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรร่วมจึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือก โดยรวมรวบองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมือง, ข้อบัญญัติท้องถิ่น, การจัดการ

* ผู้ประสานงาน: นิยม ยากรณ์

อีเมล: mbu.521220@gmail.com

Abstract

This article aims to study legal and political structural conditions of local ordinances of common-pool resource and environment management push. People and organizations united to form movements in managing natural resources and environments through local organizations based on decentralization process and constitutional rights. Creation of power mechanism at a local level through local ordinances is a power struggle between people and local forest officials who are lawfully authorized from the central government in management of natural resources. Therefore, the state's previously ineffective resource management by centralizing and launched the regulations and policy to control resource managements ignites conflicts in natural resources exploitation. Creating local ordinances as a tool for managing shared resources is another option by gathering body of knowledge and local wisdoms for sustainable resource management.

Keywords: Condition legal and political structures, Local Ordinances, Commun-pool resources

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ และระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรม ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของสังคม ชุมชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบกับ ชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ด้อยประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาบริหารจัดการเพียงฝ่ายเดียว รัฐได้รวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดิน ป่าไม้ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสังคมไทยเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 321 ล้านไร่ รัฐได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 1,221 ป่า จำนวน 144 ล้านไร่ และได้ประกาศซ้อนทับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน อีกจำนวน 61.42 ล้านไร่

ทั้งนี้รัฐยังได้ประกาศทับซ้อนเป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้น 1 และ ชั้น 2 (ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ) จำนวน 84.91 ล้านไร่ ซึ่งมีหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ มีจำนวนมากถึง 2,999 หมู่บ้านและมีพื้นที่ทำกินที่มีปัญหาทับซ้อนกับเขตพื้นที่ป่า ประมาณ 26.54 ล้านไร่ (นิยม ยากรณ์, 2559: 139) การประกาศพื้นที่ เขตป่าอนุรักษ์ดังกล่าว ได้เกิดปัญหาการซ้อนทับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของชาวบ้าน แม้ว่าจะมีหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชนได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอด แต่ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินกับเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ยังคงดำรงอยู่ ซึ่งพบว่าปัจจุบันมีประชาชนที่อาศัยอยู่และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอย่างไม่มีกฎหมายรองรับเป็นจำนวนมากหลายครอบครัว

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นความด้อยประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ที่เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ที่ได้ดำเนินการออกกฎหมาย กำหนดนโยบาย จัดตั้งหน่วยงานกระทรวง กรม และกอง ขึ้นมาเพื่อควบคุมการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติดิน น้ำ และป่าให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐ ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกลับตกอยู่กับคนบางกลุ่มเพียงไม่กี่คนที่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐส่วนกลางได้อย่างเหนียวแน่น ขณะที่ประชาชนคนชายขอบส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐที่มีปัญหาความขัดแย้ง และเป็นเจ้าของประเทศมิสามารถเข้าถึงศูนย์อำนาจรัฐ จึงไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและไม่สามารถตอบโจทย์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ เมื่อรัฐดำเนินการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติดิน น้ำ และป่าตามกฎหมายอย่างเข้มข้น คนชายขอบจึงเสี่ยงต่อการถูกจับกุมดำเนินคดี และต้องตกอยู่ในสภาวะความไม่มั่นคงในชีวิต ความไม่มั่นคงทางอาหาร ซึ่งเป็นการส่งผลกระทบต่อความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐส่วนกลางมาอย่างยาวนาน ทั้งนี้การบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐที่ผ่านมา มีระบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ผ่านการกำหนดกฎหมาย และนโยบายในการควบคุมจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย ไม่มีความมั่นคง ขาดสิทธิ ขาดโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแห่งรัฐ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ, 2558) ปัจจัยดังกล่าว ทำให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร และนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติโดยรวม

ดังนั้น ที่ผ่านมามีหลายชุมชนในพื้นที่ภาคเหนือ ได้มีการเคลื่อนไหวเชิงนโยบายกฎหมาย ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินและป่าไม้โดยเครือข่ายภาค

ประชาชนในภาคเหนือ ผ่านการชุมนุมเรียกร้อง เคลื่อนไหวกดดัน และมีข้อเรียกร้องในการเจรจาต่อรองกับรัฐ เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย และพัฒนาไปสู่การทำงานเคลื่อนไหวในเชิงรุก คือ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนและการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ทำให้เกิดกระบวนการทำงานรณรงค์ด้านกฎหมายภาคประชาชนมากขึ้น ก่อเกิดปัจจัยเงื่อนไขโครงสร้างทางกฎหมายและโครงสร้างทางการเมืองที่เชื่อมโยงกัน และมีผลต่อการผลักดันให้เกิดข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ต่อรองกับอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น โดยมี การจัดการร่วมกันจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ ต้องการศึกษาและวิเคราะห์เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ในการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ ชุมชน และกลุ่มนายทุน รวมทั้งยังเกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องแนวเขตพื้นที่ระหว่างที่ทำกินของชาวบ้านกับเขตพื้นที่ป่าของรัฐ

บทความนี้เป็นการศึกษา เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมในเขตภาคเหนือตอนบน ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วนด้วยกัน ดังนี้ 1) แนวนโยบายกฎหมายของรัฐกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) ปัจจัยเงื่อนไข เชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น 3) นโยบาย และแนวคิดการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ แบบรวมศูนย์ – ย้อนหลัง และ 4) ในส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

แนวนโยบายกฎหมายของรัฐกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การออกกฎหมายของรัฐเพื่อควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ รัฐได้สร้างความชอบธรรมเหนือพื้นที่ด้วยการออกกฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการออกกฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ในมาตรา 4 ที่ได้นิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในมาตรา 5 ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าก่อนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 ให้แจ้งการครอบครองที่ดินและรับเอกสารสิทธิ์ ภายใน 180 วัน รวมถึงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืช พ.ศ.2535 ซึ่งการประกาศเขตป่าอุทยานแห่งชาติ และเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น รัฐได้ประกาศทับซ้อนที่ดินทำกินของชาวบ้าน โดยไม่มีการสำรวจและกันพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านออกจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ส่งผลกระทบกับชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าซึ่ง เป็นกระบวนการอ้างสิทธิการยึดครองป่าทั้งหมดเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ และเป็นการแย่งสิทธิการใช้สอย การควบคุมดูแลรักษาทรัพยากรป่าของชุมชน ที่เคยมีมาแต่เดิมจากราษฎรในท้องถิ่น (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535)

ที่ผ่านมาแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐวางหลักเกณฑ์ไว้ รัฐไม่สามารถรักษาดูแลทรัพยากรเหล่านั้นได้ และนำไปสู่การสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้ลดลง ปัญหาโลกร้อน เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม ฝนแล้ง ไฟป่าหมอกควัน นับวันยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น รวมถึงปัญหาความขัดแย้งในสภาวะการณ์ภาพรวมระหว่างรัฐ ชุมชน กลุ่มนายทุน และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า (รายา ผกามาศ, 2558: 26) การออกกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกัน คนชายขอบไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการใช้ที่ดินและทรัพยากร เพื่อใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีพ ขณะที่กลุ่มผู้มีอิทธิพลนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสามารถดักดวงผลประโยชน์ได้มากจนเกินความพอดี การประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ของรัฐยังส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน และได้เกิดปัญหาการซ้อนทับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของชาวบ้าน แม้ว่าจะมีหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชนได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอด แต่ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินกับ เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ยังคงดำรงอยู่ ซึ่งพบว่าปัจจุบัน มีประชาชนที่อาศัยอยู่และใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ป่าอย่างไม่มีกฎหมายรองรับเป็นจำนวนมากหลายครอบครัว

รัฐได้ออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นโดย ปี พ.ศ.2484 รัฐได้บัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นั้น มีเนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการควบคุมการทำไม้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ในมาตรา 3 ให้ยกเลิก กฎหมายหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีมาแต่เดิม เกือบ 20 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาป่าไม้ ร.ศ.116 พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ.116 กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการจัดการรักษาป่าไม้ พ.ศ.2456 กฎข้อบังคับระเบียบ การหาของป่า และพระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พ.ศ.2480 เป็นต้น (สำนักกฎหมาย กรมป่าไม้, 2557)

หากวิเคราะห์กฎหมายฉบับนี้ ในทางปฏิบัติ รัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ อ้างสิทธิ์การยึดครองป่าทั้งหมดเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ เพื่อควบคุมที่ดินในพื้นที่ที่ไม่มีใบเอกสารสิทธิ์ และทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งปวง ซึ่งอาจเป็นที่ดินของชาวบ้าน หรือที่ดินของรัฐ รวมทั้งรัฐมองทรัพยากรเหล่านั้นเป็นเพียงสินค้าที่สร้างรายได้ให้กับชาติภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และมองข้ามสิทธิของบุคคล ชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า มีวิถีชีวิตและการดำรงชีพด้วยการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรป่าไม้ แต่บุคคลเหล่านั้นไม่มีเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองพื้นที่ป่า การครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์จึงถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ห้ามประชาชนหรือเอกชนในการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าอย่างสิ้นเชิง แต่อนุญาตให้เอกชนมีการขอสัมปทานจากรัฐ เพื่อทำไม้ หรือเก็บของป่า และทำเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม ชุมชนไม่มีศักยภาพเพียงพอในเชิงองค์กรที่จะไปแข่งขันกับกลุ่มนายทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งการสัมปทานดังกล่าวได้ ซึ่งปัญหาความขัดแย้ง และความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในป่า และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคนที่อาศัยอยู่นอกป่า ที่มีฐานองค์ความรู้ที่แตกต่างกันยังส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์หรือคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนการประกาศจัดตั้งเขตป่าอนุรักษ์ ยังคงดำรงวิถีชีวิตประจำวันของตนภายใต้ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี แบบดั้งเดิมที่สืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น

จะเห็นได้ว่า จากการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงนโยบายในแนวดิ่งจากล่างขึ้นไปที่ภาครัฐส่วนกลางที่ผ่านมา ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนได้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติของหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าชุมชนท้องถิ่นนั้นจะมีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความยุติธรรมในเชิงนโยบาย ชุมชนตระหนักดีว่าล้าหลังสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่อาจต่อรองกับอำนาจรัฐและกลุ่มทุนจากภายนอกได้ หวังเพียงให้รัฐส่วนกลางเปิดพื้นที่ชุมชนให้มีสิทธิในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติในระดับหนึ่ง ภายใต้กระแสสังคมที่เรียกร้องและให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชน และการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เรื่องสิทธิชุมชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนได้มีโอกาสในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นชุมชนและดูแลรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของชุมชน และเป็นการลดระดับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน รวมทั้งรัฐได้มี

มติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่คุ้มครอง หรือชะลอมิให้ชาวบ้านถูกจับกุมดำเนินคดีจากเจ้าหน้าที่รัฐ และมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านในพื้นที่

ซึ่งต่อมา รัฐได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ประชาชนและรัฐ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552) ซึ่งให้อำนาจกระทำได้โดยการประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้นิยาม “ป่า” หมายความว่าที่ดินรวมตลอดถึงภูเขาห้วยหนองคลองบึงบางลำน้ำทะเลสาบเกาะและที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย และนิยาม “ของป่า” หมายความว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เช่น ไม้พืชน้ำ ถ่าน ยางไม้ เห็ด และพืชอื่น ๆ ซากสัตว์ ไข่ รังผึ้ง มูลค้างคาว และแร่ ฯลฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนและคุ้มครองป่ามากกว่าการกำกับดูแลการค้าของป่า โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ฉบับนี้ เมื่อประกาศให้พื้นที่ใด ๆ เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าหายากที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย (กองนิติกรกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2554)

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ เห็นได้ชัดว่า รัฐส่วนกลางต้องการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดไว้ โดยไม่ยอมให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ และครอบครองทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น รัฐมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้า เป็นทุนในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐจึงได้ตรากฎหมายหลายฉบับขึ้นมา เพื่อประกาศอำนาจเหนือทรัพยากรทั้งหมด โดยเฉพาะป่าไม้ และที่ดิน ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ส่งผลกระทบกับชุมชน

ชายขอบที่อาศัยอยู่ติดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐ และเกิดปัญหาความแออัดแน่นมาโดยตลอด ความขัดแย้งรุนแรงได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2542 รัฐได้มีนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้รัฐถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม สู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการงานในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น ร่วมกับประชาชน รวมทั้งสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อบังคับใช้ภายในท้องถิ่นของตนเองได้ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาบังคับใช้นั้น เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจ และลดอำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง ดังนั้นข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงออกตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ซึ่งหากท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งของภาคประชาชนในชุมชน และร่วมกันลุกขึ้นมาต่อสู้ต่อรองกับอำนาจรัฐ โดยการมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ซึ่งชาวบ้านสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล เพื่อดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตำบลของตน เช่น การป้องกันไฟป่า การบุกรุกที่ป่าอนุรักษ์ ดูแลป่าชุมชน เป็นต้น และข้อบัญญัติท้องถิ่นยังใช้เป็นข้อต่อรองกับหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างเช่นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพื่อช่วยเหลือกรณีที่ชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ หรือถูกจับกุมดำเนินคดีเกี่ยวกับกรบุกรุกป่า ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างกรณีตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ หรือตำบลแม่แดด อำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ ได้ใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก

ที่ผ่านมาพบว่าชาวบ้านในชุมชนบางกลุ่ม รวมถึงกลุ่มนายทุน และอิทธิพลจากภายนอกชุมชนได้เข้ามาทำลายกฎระเบียบ กติกาของชุมชน เนื่องจากกฎระเบียบ กติกา และคณะกรรมการที่ชุมชนร่วมกันจัดตั้งขึ้นนั้นไม่มีกฎหมายรองรับ เหมือนเป็นกฎระเบียบและคณะกรรมการเถื่อน ทำให้สถานะของกฎระเบียบชุมชนไม่มีความศักดิ์สิทธิ์มากพอที่จะ

สามารถบังคับใช้หรือความคุมอำนาจจากกลุ่มอิทธิพลภายนอกชุมชนได้ อีกทั้งข้อตกลงที่ชุมชนทำร่วมกับหน่วยงานราชการในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากร ธรรมชาติ พบว่ายังขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นโยบายและการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานราชการ จากส่วนกลาง เช่น การปรับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงาน ในพื้นที่ ทั้ง นายอำเภอ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย ล้วนส่งผลกระทบต่อ กฎระเบียบ กติกา และคณะกรรมการของชุมชนในการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ปัจจัยเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น

ปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นยังไม่มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการป่าอย่างแท้จริง แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิของชุมชนไว้ก็ตาม เนื่องจากเกิดสภาวะที่ขัดแย้งกันเองของระบบกฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความชะงักของชุมชนท้องถิ่นในขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่ไม่มีอำนาจต่อรองตกอยู่ในสภาพตั้งรับ ขณะที่ภาครัฐได้พยายามรุกคืบในการ ทวงคืนผืนป่า โดยเฉพาะการเข้มงวดด้านการบุกรุกทำลายป่า และยังมีนโยบายแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า อีกทั้งยังกำหนดเป้าหมายการ ทวงคืนผืนป่า อีกจำนวน 26 ล้านไร่ หรือประมาณ 40% ของพื้นที่ประเทศไทย (วรลักษณ์ ไชยทัพ, 2559: 19) อย่างไรก็ตาม ปัจจัยเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมือง ต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เริ่มปรากฏชัดเป็น รูปธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ต่อเนื่องมาถึง ปี พ.ศ.2550 ซึ่งได้กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเองได้ โดยเฉพาะการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีความเพียงน้อยนิด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนยังไม่มีสิทธิและอำนาจในการจัดการร่วมในเขตพื้นที่ป่าสงวนได้ อย่างไรก็ตาม รัฐส่วนกลางควรเพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ป่านุรักษ์ที่ตนเองรับผิดชอบ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วม ของประชาชน

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่น และฝ่าย นิติบัญญัติพิจารณาออกกฎหมายบังคับใช้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ในหมวดการ

ปกครองท้องถิ่นมาตรา 287 ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และยื่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาพร้อมกันด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ 29 มีนาคม 2559 ที่ผ่านมา ได้บัญญัติไว้ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 245 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ไว้ว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น เช่น เทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยสภาเทศบาล หรือ ข้อบังคับตำบล ซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ดังนั้น การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 46 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ในหมวดสิทธิชุมชน และมาตรา 290 ที่รับรองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างพลังขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบการตื่นตัวของภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่มีกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสูง รวมทั้งบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสถาบันการศึกษาที่ได้เข้ามามีส่วนเสริมในด้านวิชาการความรู้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในหลากหลายรูปแบบ เพื่อพัฒนาไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมในชุมชนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ยังรวมถึง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 66 และ 68 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ ในการดูแล คัดกรอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล คัดกรอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ แต่ปัญหาคือทุกพื้นที่ที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน แม่น้ำ ทะเล และแร่ธาตุต่าง ๆ ล้วนมีเจ้าของหมดทั้งสิ้น ซึ่งแต่ละกระทรวง หน่วยงานก็จะอ้างสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น จนทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งแนวทางแก้ไขหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ต้อง

ร่วมกับชุมชน คิดค้นแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น ดังนั้น เจื่อนไซเซิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น เดิมกลไกจากส่วนกลางมีการบริหารจัดการเชิงเดี่ยวโดยชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเชิงประเพณี วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมดั้งเดิมที่ชุมชนมีการบริหารจัดการอยู่ก่อนแล้ว จึงมีอาจบริหารจัดการได้เพราะไม่มีอำนาจเชิงรัฐศาสตร์และอำนาจทางกฎหมาย ชุมชนต้องอาศัยอำนาจจากส่วนกลาง คือหลักการกระจายอำนาจ หลักสิทธิชุมชน ซึ่งสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับชุมชน

ส่วนปัจจัยเจื่อนไซเซิงโครงสร้างทางการเมืองที่ส่งผลต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น นั้น ส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการสร้างรูปธรรมในการเรียนรู้และสถาปนากระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในท้องถิ่นให้เกิดพลังขับเคลื่อนการทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอย่างจริงจัง การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมิใช่เพียงแค่ถ่ายโอนอำนาจการแบ่งมอบอำนาจ หน้าที่ หรือการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงไปยังท้องถิ่น แต่รัฐส่วนกลางต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น และที่สำคัญ คือ การสร้างพื้นที่ให้ภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยเจื่อนไซเซิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น มีหลายปัจจัยแม้ว่าจะเบียด ขอบบังคับ กฎหมาย ที่มีข้อจำกัดในการให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิชุมชนในการร่วมกันดูแลรักษา และจัดการทรัพยากรตามประเพณี วัฒนธรรมที่ผ่านมาในรูปแบบป่าชุมชน ทั้งนี้ภายใต้การผลักดันร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ช่องทางสิทธิชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นกระบวนการสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบันภายในชุมชน เป็นเจื่อนไซพื้นฐานสำคัญที่สุดสถานะกฎระเบียบของชุมชน หรือตำบล ได้รับการยอมรับที่แตกต่างกัน ซึ่งหลายชุมชนได้มีการเคลื่อนไหวและสร้างพลังมวลชนเพื่อต่อสู้ภายในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง โดยหลายชุมชนได้มีการจัดทำกฎระเบียบหมู่บ้าน มีกลไกขับเคลื่อนการทำงาน มีคณะกรรมการชุมชนที่สามารถเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เกิดความขัดแย้งเรื่องที่ดินและป่าไม้ โดยใช้กฎระเบียบในชุมชนเป็นฐานสำคัญในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน

นโยบาย และแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบรวมศูนย์ – ย้อนหลัง

นับตั้งแต่ประเทศไทยเกิดวิกฤติการณ์ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ.2532 โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือจำนวนมาก ได้เกิดการตื่นตัว และตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ การจัดการและดูแลทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม รวมถึงได้มีการรื้อภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมชุมชน เพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการดูแล การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบ “ป่าชุมชน” จนเกิดเป็นรูปธรรม เช่นการจัดกิจกรรมบวชป่า การจัดทำแนวกันไฟรอบพื้นที่ป่าชุมชน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันที่เกิดขึ้นในฤดูแล้ง การจัดทำฝายชะลอน้ำในลำห้วยสาขา เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้น การจัดการที่ดินและระบบเกษตรกรรมที่สอดคล้องกับระบบนิเวศวิทยา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าชุมชนส่วนหนึ่งได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า และการลดลงของพื้นที่ป่ายังคงมีอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ ในปี พ.ศ.2557 ได้มีนโยบายการทวงคืนผืนป่า การแก้ไขปัญหาเขาหัวโล้น ตลอดจน มีนโยบายในการเร่งรัดให้มีการประกาศยกกระดับป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่ง ซึ่งนโยบายดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาก่อน ทั้งนี้ผืนป่าจำนวนหนึ่งที่รัฐมีนโยบาย การประกาศยกกระดับเป็นอุทยานแห่งชาติเพิ่ม เป็นผืนป่าที่ชุมชนได้ร่วมกันบริหารจัดการ ดูแล และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการสำรวจพื้นที่ป่าของรัฐเพื่อเตรียมประกาศ เขตอุทยานแห่งชาตินั้น มิได้มีการกันแนวเขตที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตพื้นที่เตรียมประกาศ ได้ส่งผลกระทบกับชุมชนและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ กับชุมชน และทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

ขณะเดียวกัน นโยบายและแนวทางกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐได้เข้มข้นขึ้น จากการออกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 64/2557 เมื่อ 14 มิถุนายน 2557 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 66/2557 เมื่อ 17 มิถุนายน 2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงาน เป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยใน

เนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวได้มุ่งเน้นในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกการทำลายป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ และเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะฝ่ายทหาร กรมอุทยานแห่งชาติและสัตว์ป่า รวมถึงกรมป่าไม้ ให้เข้ามาดำเนินการปราบปราม จับกุมผู้บุกรุก ยึดถือครอบครองทำลายหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่า ซึ่งคำสั่งที่สองฉบับของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยไปอย่างสิ้นเชิง เป็นคำสั่งในลักษณะเป็นกระบวนการรวบอำนาจและลดทอนความซับซ้อนของปัญหาโดยการโอนอำนาจการจัดการป่าโดยหน่วยงานราชการไปให้สถาบันทหารเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจสั่งการ ควบคุม และใช้ความรุนแรงเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้เป็นมาตรการหลักแทนมาตรการอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว ที่มีเป้าหมายการทวงคืนผืนป่าให้ได้พื้นที่ป่า 40% ของพื้นที่ประเทศ จากกลุ่มนายทุนที่ครอบครองพื้นที่ป่าจำนวนมากและผิดกฎหมาย รัฐสามารถยึดคืนได้เป็นบางส่วน ในขณะที่ความเป็นจริงแล้วยังมีพื้นที่ที่ถูกบุกรุกและครอบครองพื้นที่ป่าจากกลุ่มนายทุนและกลุ่มนักการเมืองอีกจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้กฎหมายตามนโยบายได้ ส่วนกลุ่มที่ได้รับความเดือดร้อนจริง ๆ คือ กลุ่มชาวบ้านหรือคนชายขอบที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งพื้นที่ทางภาคเหนือของไทยถือว่าเป็นพื้นที่ซึ่งมีป่าไม้มากที่สุด และมีการทำกินอย่างยั่งยืนของชนชาวพื้นเมืองและ กลุ่มชาติพันธุ์ หากมีการใช้นโยบายต่อไปจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนและเป็นเหตุให้ถูกบังคับโยกย้ายออกจากพื้นที่ นอกจากนั้น หลายชุมชนไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรม ไม่สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดคดีความเกี่ยวกับข้อพิพาทด้านที่ดิน โดยเฉพาะกรณีเป็นหน่วยงานรัฐอย่างกรมป่าไม้ และอาจถูกตั้งข้อหาอาญาเนื่องจากบุกรุกที่ดินของตนเอง

บทสรุป

ปัจจัยและเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น เดิมกลไกจากส่วนกลางมีการบริหารจัดการเชิงเดียวโดยชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร จึงทำให้การบริหารจัดการเชิงประเพณี วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมเดิม ที่ชุมชนมีการบริหารจัดการอยู่ก่อนแล้ว จึงมีอาจบริหารจัดการได้ เพราะไม่มีอำนาจเชิงรัฐศาสตร์ และอำนาจทางกฎหมาย ชุมชนจึงต้องอาศัยกฎหมายส่วนกลาง

คือหลักการกระจายอำนาจ หลักสิทธิชุมชน เพื่อสร้างอำนาจความชอบธรรมให้กับชุมชน ซึ่งมีประเด็นหลัก ๆ 4 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 46 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ในหมวดสิทธิชุมชน และมาตรา 290 ที่รับรองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างพลังขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบการตื่นตัวของภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่มีกระแสนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสูง รวมทั้งบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสถาบันการศึกษาที่ได้เข้ามาหนุนเสริมในด้านวิชาการความรู้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในหลากหลายรูปแบบ เพื่อพัฒนาไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมในชุมชนท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง จากการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงนโยบายในแนวตั้งจากล่างขึ้นไปที่รัฐส่วนกลางที่ผ่านมา ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนได้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติของหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าชุมชนท้องถิ่นนั้นจะมีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความยุติธรรมในเชิงนโยบาย ชุมชนตระหนักดีว่าล้าหลังสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่อาจต่อรองกับอำนาจรัฐและกลุ่มทุนจากภายนอกได้ หวังเพียงให้รัฐส่วนกลางเปิดพื้นที่ชุมชนให้มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับหนึ่ง ภายใต้กระแสสังคมที่เรียกร้องและให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชน และการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เรื่องสิทธิชุมชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนได้มีโอกาสในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นชุมชนและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน และเป็นการลดระดับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน รวมทั้งรัฐได้มีมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่คุ้มครอง หรือชะลอมิให้ชาวบ้านถูกจับกุมดำเนินคดีจากเจ้าหน้าที่รัฐ และมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านในพื้นที่

ประเด็นที่สาม กระบวนการสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบันภายในชุมชน เป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญที่สุด สถานะกฎระเบียบของชุมชน หรือตำบล ได้รับการยอมรับที่แตกต่างกัน ซึ่งหลายชุมชนได้มีการเคลื่อนไหวและสร้างพลังมวลชนเพื่อต่อสู้ภายในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง โดยหลายชุมชนได้มีการจัดทำกฎระเบียบหมู่บ้าน มีกลไกขับเคลื่อนการทำงาน มีคณะกรรมการชุมชนที่สามารถเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งเรื่องที่ดินและป่าไม้ โดยใช้กฎระเบียบในชุมชนเป็นฐานสำคัญในการแก้ไขปัญหาหารือร่วมกัน ที่ผ่านมามีพบว่าชาวบ้านในชุมชนบางกลุ่ม รวมถึงกลุ่มนายทุน และอิทธิพลจากภายนอกชุมชนได้เข้ามาทำลายกฎระเบียบ กติกาของชุมชน เนื่องจากกฎระเบียบ กติกา และคณะกรรมการที่ชุมชนร่วมกันจัดตั้งขึ้นนั้นไม่มีกฎหมายรองรับ เหมือนเป็นกฎระเบียบ และคณะกรรมการเถื่อน ทำให้สถานะของกฎระเบียบชุมชนไม่มีความศักดิ์สิทธิ์มากพอที่จะสามารถบังคับใช้หรือควบคุมอำนาจจากกลุ่มอิทธิพลภายนอกชุมชนได้ อีกทั้งข้อตกลงที่ชุมชนทำร่วมกับหน่วยงานราชการในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ พบว่ายังขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นโยบายและการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานราชการจากส่วนกลาง เช่น การปรับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงาน ในพื้นที่ ทั้งนายอำเภอ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย ล้วนส่งผลกระทบต่อกฎระเบียบ กติกา และคณะกรรมการของชุมชนในการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ที่ผ่านมาหน่วยงาน องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เครือข่ายองค์กรชุมชน พยายามลุกขึ้นมาจัดการและแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการและกระบวนการที่แตกต่างกันไป แต่รัฐได้ใช้อำนาจทางกฎหมายในการเข้าไปควบคุมพื้นที่ จับกุมดำเนินคดีกับผู้ที่บุกรุกที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งองค์กรชุมชน เครือข่าย กลุ่มต่าง ๆ ได้รวมตัวกันใช้พลังของมวลชนในการเรียกร้องสิทธิในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาได้ เพราะขาดมาตรการทางกฎหมาย นโยบายที่เหมาะสม ขาดกลไกการดำเนินงานที่เชื่อมโยงในระดับชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ขาดระบบข้อมูลที่ได้มาตรฐานที่เป็นระบบเดียวกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การวางแผนแก้ไขปัญหาขาดระบบการจัดการที่เหมาะสม เป็นลักษณะต่างคนต่างทำตามภารกิจหน้าที่ของตน ที่สำคัญขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ต้องมีการประสานเชื่อมโยง การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ พัฒนาระบบข้อมูล รวมถึงการสร้างหรือปรับแก้นโยบาย กฎหมาย ระเบียบกติกาที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในชุมชนท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

Chaitap, V., (2016). **Knowledgebase New Director of Work and New Role of Movement Movement to Resolve Land-Forest Management Issues North**. Chiang Mai: Foundation for Sustainable Development North.

วรลักษณ์ ไชยทัต. (2559) **ชุดความรู้ นวัตกรรมการทำงานและบทบาทใหม่ของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดิน-ป่าไม้ ภาคเหนือ**. เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ.

Constitution of the Kingdom of Thailand 1997. (1997). **Government Gazette**. 114: 55, pp. 1-99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1-99.

Constitution of the Kingdom of Thailand 2007. (2007). **Government Gazette**. 124: 47, pp.1-127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1-127.

Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation. (2011). **Wildlife Conservation and Protection Act**, BE 1992. <http://portal.dnp.go.th/Law>
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กองนิติกร. (2554). **พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535**. สืบค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2561, จาก <http://portal.dnp.go.th/Law>

Foundation for Sustainable Development North. (2015). **Fill full Community Rights Movement with Natural Resource and Environmental Management Directions**. Document for academic stage of the public sector. 7 December 2015. Chiang Mai.

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ. (2558). **เติมเต็มพลวัติสิทธิชุมชนกับทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. เอกสารประกอบเวทีวิชาการภาคประชาชน. 7 ธันวาคม 2558 ณ จังหวัดเชียงใหม่.

- Phakamas, R., (2015). **Participatory management in the area of Luang-Doi Inthanon National Park**. Chiang Mai: Foundation for Sustainable Development North.
- รายา ผกามาศ. (2558). **Co-management การจัดการแบบมีส่วนร่วม ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติออบหลวง-ดอยอินทนนท์**. เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ.
- Pintong, J., (1992). **The evolution of land reclamation in the wild**. Bangkok: Printing Company Limited.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2535). **วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า**. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ตุลา.
- The Act establishes plans and procedures for the decentralization of local administrative organizations, 1999. (1999). **Government Gazette**. 116: 114, 1–18.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. (2542). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114. 1-18.
- The Act on the Proposing of Local Provisions, 1999. (1999). **Government Gazette**. 116: 104, 1–4.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542. (2542). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 116 ตอนที่ 104 ก. 1-4.
- The Act Sub district Administrative Organization Act, BE 1994 (issue 6). (2009). **Government Gazette**. 126: 84, pp. 1–29.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552. (2552). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 126 ตอนที่ 84 ก. หน้า 1-29.
- Yakorn, N., Inequality in land ownership and the new land management. **Journal of Political Science and Public Administration, Mahasarakham Rajabhat University**, 1(2), 133 – 153. (in Thai).
- นิยม ยากรณ. (2559). ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินกับการจัดการที่ดินแนวใหม่. **วารสารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**, 1(2), 133–153.