

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนก่อน พ.ศ. 2540 กับหลัง พ.ศ. 2540 ซึ่งผู้ศึกษาใช้ พ.ศ. 2540 เป็นจุดแบ่งในการทำ ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนเพราะเป็นปีที่รัฐธรรมนูญ ของไทยรับรองหลักการสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นทางการ และภายหลังจากนั้นระบบกฎหมายของไทยเริ่มยอมรับหลักการดังกล่าวมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจะมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนก่อน พ.ศ. 2540

3.1.1 รัฐธรรมนูญ

จากการสำรวจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2540 จำนวน 15 ฉบับ พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเรื่องการจัดการทรัพยากรเลย แต่ปรากฏเฉพาะการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยรัฐเท่านั้น และ พบอยู่ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน ในรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ปรากฏอยู่ใน 3 มาตรา คือ

“มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ”

“มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้นหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทยโดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์กรรม”

“มาตรา 93 รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ปรากฏอยู่ใน 1 มาตรา คือ

“รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ปรากฏอยู่ 1 มาตรา คือ

“รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและขจัดมลพิษและวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังที่กล่าวไปข้างต้น มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกันคือ กำหนดให้รัฐต้องมีนโยบายบำรุงรักษาความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและต้องมียุทธศาสตร์ป้องกันและขจัดมลพิษ สิ่งเป็นพิษ ที่จะทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีหลักการที่แตกต่างไปคือ รัฐต้องมีนโยบายส่งเสริมการค้นคว้าหรือสำรวจทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญก่อน พ.ศ. 2540 มิได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าว ก็บัญญัติแต่หลักการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน

3.1.2 กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ

กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติของไทยที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ สามารถกล่าวได้ว่ามีอยู่ 5 ฉบับที่สำคัญ ได้แก่ 1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 4. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ 5. พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้ศึกษาจะวิเคราะห์กฎหมายในแต่ละฉบับถึงที่มาหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสาระสำคัญของบทบัญญัติ

3.1.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

กฎหมายฉบับนี้เป็นการรวบรวมบรรดาประกาศพระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติกฎกระทรวง กฎข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำไม้ที่บัญญัติขึ้นมาก่อนหลากหลายฉบับนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นบทบัญญัติฉบับเดียว โดยเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่กาลสมัยและความสะดวกในการนำไปบังคับใช้

สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นี้ จึงกล่าวถึงการควบคุมกระบวนการทำไม้และการเก็บหาของป่า อาทิเช่น การกำหนดไม้หวงห้าม (มาตรา 6) การกำหนดค่าภาคหลวง (มาตรา 9) การกำหนดขนาดจำกัดไม้หวงห้าม (มาตรา 10) การทำไม้หวงห้ามต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 11) และต้องเสียค่าภาคหลวงตามที่กำหนด (มาตรา 14) ส่วนการทำไม้ที่มีไม้หวงห้ามต้องเสียค่าธรรมเนียม (มาตรา 25) รวมไปถึงการกำหนดของป่าหวงห้ามต้องประกาศ

เป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 27) การเก็บหาของป่าที่หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวง (มาตรา 29) การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 39) การควบคุมการแปรรูปไม้โดยประกาศเขตควบคุมการแปรรูปโดยรัฐมนตรี (มาตรา 47) ในเขตควบคุมดังกล่าว หากจะแปรรูปไม้ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด (มาตรา 48) ข้อกำหนดทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น หากมีการฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา เช่น โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำและปรับ (หมวด 7) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.2.1 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นในปีเดียวกันกับการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีการกำหนดให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างน้อยร้อยละ 50 รัฐบาลสมัยนั้นจึงออกกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติขึ้นเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์ป่า ให้คงสภาพเดิมอยู่ไม่ให้ถูกทำลายหรือแปรเปลี่ยนไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ชาติและประชาชนสืบไป

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติไว้ 4 เรื่อง คือ 1. การกำหนดให้ที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ให้คงอยู่ในสภาพเดิม เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาและพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน ซึ่งต้องแนบแผนที่กำหนดแนวเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย (มาตรา 6) 2. การแต่งตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 9) เพื่อให้คำปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการกำหนดให้ที่ดินใดเป็นอุทยานแห่งชาติ ปรึกษาเรื่องการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ รวมไปถึงเรื่องการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 15) 3. การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติโดยกฎหมายกำหนดห้ามมิให้มีการกระทำใดๆที่จะเป็นผลกระทบให้อุทยานแห่งชาติถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เช่น ห้ามแผ้วถางหรือเผาป่า ห้ามทำร้ายสัตว์หรือนำออกไป ห้ามยิงปืน ฯ (มาตรา 16) 4. การกำหนดโทษ หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ จะมีโทษทางอาญา เช่น โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำและปรับ (หมวด 5)

3.1.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายฉบับนี้ บัญญัติขึ้นด้วยเจตนารมณ์ 2 ประการที่สำคัญคือ 1. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ที่ใช้บังคับอยู่มีปัญหาและข้อบกพร่องหลายเรื่อง เช่น การประกาศให้พื้นที่บริเวณใดเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครองนั้น มีวิธีการที่ไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลา

ดำเนินการเป็นระยะเวลายาวนาน เป็นเหตุให้เปิดโอกาสเกิดการทำลายป่าไม้อย่างกว้างขวางขึ้น รวมไปถึงกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังมีบทกำหนดโทษไม่เหมาะสม โทษน้อยเกินไป ผู้กระทำความผิดจึงไม่เข็ดหลาบ ประการที่ 2. รัฐบาลในสมัยนั้น มีประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งกำหนดเป้าหมายเรื่องป่าไม้วางจะสงวนป่าไม้ในประเทศไทยให้มีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่โดยรวมของประเทศ หรือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่

จากเจตนารมณ์ประการแรก จึงมีการเปลี่ยนแปลงหลักการทางกฎหมายเรื่องวิธีดำเนินการประกาศเขตป่าสงวน กล่าวคือ จากเดิมก่อนที่รัฐบาลจะทำการประกาศเขตสงวนหรือคุ้มครองป่า จะต้องดำเนินการเดินสำรวจพื้นที่และสำรวจประโยชน์ใดๆ ของราษฎรก่อนและหากพื้นที่นั้น จำเป็นต้องประกาศ ซึ่งทำให้ราษฎรเสียสิทธิ รัฐบาลจะต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรนั้นๆ แต่ในกฎหมายฉบับใหม่ ได้ยกเลิกหลักการเรื่องนี้ไป เพราะต้องใช้ระยะเวลานาน จึงเปลี่ยนมาเป็นวิธีการใช้แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศเท่านั้น โดยไม่มีการเดินสำรวจ และไม่มีการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่รับทราบก่อน แต่จะประกาศให้ทราบภายหลังจากที่ประกาศเขตป่าสงวนไปแล้ว โดยให้ราษฎรยื่นคำร้องได้ภายหลัง การเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาติดตามถึงปัจจุบัน ในเรื่องการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับพื้นที่ที่ราษฎรใช้ทำมาหากิน หรืออยู่อาศัยมาก่อน ดังนั้นราษฎรที่อยู่ในพื้นที่จึงกลายเป็นผู้บุกรุกป่าสงวนโดยปริยาย (บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537 : 105-106)

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตั้งแต่พ.ศ. 2507 นับจนถึงพ.ศ. 2548 มีการออกกฎกระทรวงประกาศพื้นที่ป่าสงวนไปแล้วประมาณ 1,221 ป่า คิดเป็นพื้นที่ 143.98 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ ในพ.ศ. 2547 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำรวจแล้วพบว่า มีราษฎรอาศัยอยู่ 9,715 หมู่บ้าน 893,354 ครัวเรือน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 3,665,347 คน (กอบกุล ราชะนาคร, 2551 : 71)

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติไว้ 3 เรื่อง กล่าวคือ 1. การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย (มาตรา 6) หากจะเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนป่าสงวนแห่งใดทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแผนที่แนบท้ายเช่นเดียวกัน (มาตรา 7) เมื่อกำหนดให้ป่าแห่งใดเป็นป่าสงวนแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีก 2 คน ที่รัฐมนตรีฯ แต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ควบคุมเจ้าพนักงานในการปักหลักเขต ดินป่า หรือเครื่องหมายแสดงแนวเขต ปดประกาศ

- กฎกระทรวงและแผนที่โดยกำหนดให้ติดที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยในหมู่บ้านท้องที่นั้นๆ นอกจากนี้คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังมีหน้าที่ดำเนินการ สอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนวันที่ประกาศใช้บังคับ และอาจพิจารณากำหนดค่าตอบแทนตามที่สมควร (มาตรา 10)
2. การควบคุมและการรักษาป่าสงวนแห่งชาติ โดยกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่า รวมทั้งห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเสื่อมเสียแก่สภาพป่า อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการทำไม้หรือเก็บหาของป่า และการทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต้องได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 14) รวมถึงการศึกษาหรือ วิจัยทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือได้ (มาตรา 17)
3. การกำหนดโทษ หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ จะมีโทษทางอาญา เช่น โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำและปรับ (หมวด 3)

3.1.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 โดยมีที่มาหรือเจตนารมณ์ที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ 1. กฎหมาย ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่ใช้มาเป็นระยะเวลายาวนาน จึงทำให้มาตรการ ต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายไม่สามารถทำให้การดำเนินการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพและได้ผล 2. มีความจำเป็นเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้มีการสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป 3. มีความตกลงระหว่างประเทศในการร่วมมือกันเพื่อสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก เหตุดังกล่าวจึงมีการปรับปรุงแก้ไข โดยบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้มาตรการต่างๆ ที่ใช้สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไป อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้ไปลงนามไว้

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จึงมุ่งคุ้มครองสัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ซึ่งการคุ้มครองสัตว์ป่า ใช้วิธีการกำหนดประเภทของสัตว์ป่าเป็น 2 ประเภท คือ 1. สัตว์ป่าสงวน เป็นสัตว์ป่าที่หายากตามบัญชีท้ายกฎหมายฉบับนี้จำนวน 15 ชนิด (มาตรา 4) 2. สัตว์ป่าคุ้มครอง หากเห็นว่าสัตว์ป่าชนิดใดสมควรเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงและได้รับ ความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ (มาตรา 6) เมื่อมีชนิดพันธุ์ของ สัตว์ป่าทั้งสองประเภทแล้ว กฎหมายกำหนดมาตรการต่างๆ ดังนี้ ห้ามล่าหรือพยายามล่า

(มาตรา 16) ห้ามเพาะพันธุ์ (มาตรา 18) ห้ามมิไว้ในครอบครอง (มาตรา 19) ห้ามค้า (มาตรา 20) ห้ามเก็บ ทำอันตราย หรือมิไว้ในครอบครองซึ่งรัง (มาตรา 21) ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้ มีข้อยกเว้น และต้องขออนุญาตแล้วแต่กรณี

ในส่วนของการคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่านั้น มีการคุ้มครองอยู่ 2 ประเภท คือ

1. การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดให้บริเวณที่ดินใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยตลอดถาวรเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ให้ตราพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายด้วย ซึ่งที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านี้ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 33)
2. การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยกำหนดชนิดพันธุ์ได้ บนที่ดินสถานที่ราชการ ที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (มาตรา 42) ในการคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าทั้งสองประเภทได้กำหนดมาตรการบังคับต่าง เช่น ห้ามล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือไม่ (มาตรา 36) ห้ามยึดถือที่ดินหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือตัดโค่นแผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น (มาตรา 38) เป็นต้น

กฎหมายฉบับนี้ มีบทกำหนดโทษ โดยหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะมีโทษทางอาญา เช่น โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำและปรับ (หมวด 8)

3.1.2.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลหลักๆ 5 ประการ กล่าวคือ 1. รัฐบาลในสมัยนั้น มีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชน ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นแต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้พ.ศ.2484ซึ่งใช้บังคับอยู่มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งเป็นอุปสรรคในนโยบายดังกล่าว 2. เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น 3. เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า 4. เพื่อเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น 5. เพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากปลูกสร้างสวนป่าเช่นการได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญดังนี้ การขึ้นทะเบียนที่ดินให้เป็นสวนป่า ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดใน 5 ประเภท (มาตรา 4) และต้องยื่นคำขอ

ขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด (มาตรา 5) ผู้ทำสวนป่าต้องจัดให้มีตราเพื่อแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าและจะนำตราออกใช้ได้เมื่อได้นำขึ้นทะเบียนแล้ว (มาตรา 9) และสามารถตัดหรือโค่นไม้ที่ได้จากการทำสวนป่าได้โดยไม่ต้องแจ้งเป็นหนังสือพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน (มาตรา 11) ไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 14) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 28)

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนหลัง พ.ศ. 2540

3.2.1 รัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนหลัง พ.ศ. 2540 ผู้ศึกษาเห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญ 2 ส่วน คือ สิทธิชุมชน กับ การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนนั้น ได้บัญญัติรับรองสิทธิครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 เป็นต้นมา แต่การบังคับใช้และการตีความบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของชุมชนยังมีปัญหาในหลายๆ ด้าน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ใช้กันอยู่ก็ยังคงมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแต่ต่างตรงที่มีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ที่มาของการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการมีบทบาทของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยมีกระแสสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นในห้วงเวลานั้นกำกับ

การเกิดขึ้นของกระแสความคิดสิทธิชุมชนในหมู่ประชาชนนั้น เป็นผลมาจากการโต้ตอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบรัฐนิยม ที่มุ่งสนองตอบความต้องการหรือผลประโยชน์ของภาครัฐและภาครัฐกิจเป็นหลัก แต่ละเลยมองข้ามความต้องการหรือผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นนำมาซึ่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน กระแสความคิดสิทธิชุมชนนี้จึงเป็นการโต้ตอบปรากฏการณ์ดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2549: 204-205) จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติใน 3 มาตรา คือ

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

ถึงแม้ว่าสิทธิชุมชนจะได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาในการใช้บังคับให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าว ปัญหาที่สำคัญ คือ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 62/2545 ในประเด็นสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 กล่าวคือ บุคคลยังไม่สามารถอ้างสิทธิการรวมกลุ่มเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติบัญญัติถึงสิทธิดังกล่าว

ประเด็นปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วนั้น มีการโต้แย้งจากนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านว่าการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกบทมาตรา องค์กรทุกองค์กรต้องให้ความคุ้มครองและมีผลบังคับใช้ได้โดยตรงด้วยหลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (สุกลัษณ์ พินิจภูวดล, 2548: 222) และหลักการตีความกฎหมายต้องตีความไปในทางให้เกิดผล (กิตติศักดิ์ ปกติ, 2550: 201)

แม้ว่าการอ้างสิทธิชุมชนจะไม่มีผลในทางกฎหมายดังที่กล่าวไปแล้วนั้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง มีนักวิชาการและนักเคลื่อนไหวทางสังคมที่เห็นคุณค่าของการรัฐธรรมนูญอยู่อย่างน้อยได้ช่วยให้

ประชาชนเกิดการเรียนรู้ในสิทธิในการมีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อใช้เป็นฐานในการอ้างอิงเพื่อการเคลื่อนไหวเรียกร้องและช่วยลดทอนอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ไพโรจน์ พลเพชร, 2547: 337-338) นั้นหมายความว่าประชาชนมีความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวทางสังคมมากขึ้นกว่าเดิม

ในที่สุดด้วยเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ นั่นก็คือ เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อช่วงค่ำของวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จึงมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือที่นิยมเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ขึ้นใช้แทนเป็นการชั่วคราว โดยระบุให้มีสมาชิกแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 2,000 คน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาให้เหลือ 100 คน เพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่เปิดประชุมครั้งแรก นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งจำนวน 35 คน ทำหน้าที่พิจารณากร่าง โดยมีนาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริเป็นประธานกรรมการกร่างฯ และมี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้วิเคราะห์และสรุปปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้สอดคล้องกับปัญหาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยมีมา แต่ยังมีปัญหอยู่มากหลายประการ ประการหนึ่งคือการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้แต่มักจะบัญญัติว่ารายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการตรากฎหมายขึ้นตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด โดยยังมีนักกฎหมายส่วนใหญ่ยังคงตีความว่าตราใดที่ยังไม่มีการบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ก็ยังไม่สามารถใช้บังคับได้ นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ไว้อีกว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้ยากหรือมีความสลับซับซ้อนเกินไป (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2552: 350)

ดังนั้นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีเจตนารมณ์หลักคือจะคุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2552: 360) เช่น

- มีการตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากท้ายบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายมาตราเพื่อแสดงให้เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญ
- มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ
- มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแทนประชาชนได้

โดยสรุปการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ในประเด็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้วิธีการอ้างอิงตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าคือของ พ.ศ. 2540 เป็นฐานและแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เกิดความชัดเจนและความสมบูรณ์ให้มากขึ้น

ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อจัดทำแล้วเสร็จได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติ โดยประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และได้มีการประกาศใช้เป็น “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา

ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในส่วนของ 12 ของหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมี 2 มาตรา ดังนี้

“มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

จะเห็นได้ว่ามาตรานี้ได้เพิ่มเติมคำว่าชุมชนและชุมชนท้องถิ่นซึ่งทำให้สามารถให้ความคุ้มครอง มากกว่าแต่เดิมกล่าวคือไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนที่อยู่กันมานานจนเรียกว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมไปถึงตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งทำให้การใช้สิทธิดังกล่าวไม่จำเป็นต้องรอให้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับสิทธิดังกล่าวขึ้นก่อน

“มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรง

ชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่ความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จะเห็นได้ว่า มาตรานี้ได้เพิ่มเติมหลักการเรื่องสิทธิชุมชนหลายแห่ง วรรค 2 ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าโครงการใดที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งรับรองสิทธิของชุมชนในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้อีกด้วย

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปธรรมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงขอแสดงตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ พ.ศ. 2550 (สำนักกรรมการ 3, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551: 11-286) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนไว้ในภาคผนวก

จากการศึกษาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญพบว่ามีคำวินิจฉัย 2 กรณีที่น่าสนใจคือ

1) คำวินิจฉัยที่ 62/2545

เป็นคำวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทระหว่างกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งกลุ่มอนุรักษ์ขัดขวางการดำเนินงานวางท่อขนส่งก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จึงถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญา ในศาลอาญากลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้อ้างสิทธิ

ชุมชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นต่อสู้ ศาลอาญาจึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

“บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 46 เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนี้นับว่ามี สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นและของชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงถือได้ว่าการที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่ง ประเทศไทยมาตรา 30 มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 46”

สรุปได้ว่าบุคคลยังไม่สามารถอ้างสิทธิการรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 46 ได้ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิดังกล่าว

2) คำวินิจฉัยที่ 3/2552

เป็นคำวินิจฉัยตัดสินในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59 หรือไม่

“บทบัญญัติมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่มีการดำเนินโครงการหรือ กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ... และเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของ รัฐ และ ชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง แล้วดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคสอง”

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันที ที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อนการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้อง และเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคสองด้วยดังนั้นในกรณีที่มีการดำเนิน โครงการ หรือ กิจการ ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ก่อดีหรือเป็นโครงการหรือกิจการที่ไม่ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดีหากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชนบุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นจัดให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 วรรคสอง”

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว วินิจฉัยว่าตัวบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญในกรณีหากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน หากรัฐไม่ดำเนินการ ประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ นอกจากนี้คำวินิจฉัยดังกล่าวได้วางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยในประเด็นสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องรอให้มีการพิจารณาขึ้นมาอีกประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันที

3.2.1.2 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มากขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนกำหนดให้รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจต่างๆ ลงสู่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง โครงสร้างองค์กรที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ในปัจจุบันได้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งยังคงบัญญัติเรื่องของการกระจายอำนาจหน้าที่ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เช่นเดียวกัน แต่ในฉบับ พ.ศ. 2550 มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพิ่มเติมหลักการการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นไว้ใน (4) ซึ่งเห็นได้ว่าการตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชนนั้น ต้องให้ความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นด้วย นอกเหนือจากประชาชนในฐานะส่วนตัวดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 ดังนี้

“มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของคน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

หากพิจารณารัฐธรรมนูญหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 10 มาตราจะพบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ 2 เรื่องที่สำคัญคือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น และ เรื่องการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้วยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารัฐส่วนกลาง จึงน่าจะสามารรถแก้ไขปัญหาก็หรือสามารถพัฒนาได้ดีกว่า รัฐธรรมนูญจึงกำหนดไว้เป็นมาตรา เฉพาะอย่างชัดเจนในแต่ละเรื่อง

3.2.2 กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ

จากการนำเสนอในข้างต้นผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหลัง พ.ศ. 2540 เพียงเท่านั้น ยังไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ อย่างแท้จริง แต่หากศึกษากฎหมายในภาพกว้างที่กล่าวถึงชุมชน ความเข้มแข็งของชุมชน โดยไม่ได้ เฉพาะเจาะจงลงไปในประเด็นทรัพยากรเพียงอย่างเดียว เราจะพบว่ายังมีกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งที่มี เจตนารมณ์ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทชุมชน ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งหรือโอกาสหนึ่งที่สามารถ นำมาใช้เพื่อช่วยสนับสนุนการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนต่อไป

3.2.2.1 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความสัมพันธ์กับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า มี 2 ฉบับที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับ พระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าองค์การ บริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในด้านการจัดการทรัพยากร ป่าไม้มากที่สุดเนื่องจากพื้นที่ป่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มากกว่าเขตการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ

1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมไว้ในหมวด 2 ว่าด้วย การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะ และให้อำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 16 (24) และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน มาตรา 17 (5)

“มาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพญาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

...

(24) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

...”

“มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

...

(5) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

...”

ภายหลังกฎหมายบังคับใช้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกประกาศเรื่องแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น 1 ใน 6 ด้านของการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมด และยังครอบคลุมภารกิจ 3 เรื่อง คือ 1. การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาใช้ประโยชน์จาก ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ 3. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

นอกจากนี้ในปีถัดมา คณะกรรมการฯ ได้ออกประกาศแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายละเอียดของการถ่ายโอนในรายการกิจ ในส่วนของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ มีภารกิจที่ถ่ายโอน 2 งาน คือ งานพัฒนาป่าชุมชน และ งานควบคุมไฟป่า (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนพิเศษ 23 ง หน้า 184-185 วันที่ 13 มีนาคม 2545)

งานพัฒนาป่าชุมชน มีกรมป่าไม้เป็นส่วนราชการที่ดูแลกำกับอยู่ โดยมีขั้นตอนและวิธีการถ่ายโอน ภารกิจ 8 ขั้นตอนดังนี้คือ

1. มอบอำนาจการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ พื้นที่ บำรุงรักษา ดูแลและ การใช้ประโยชน์ ตามระเบียบกฎหมายบัญญัติ

2. ประชาสัมพันธ์

3. สำรวจข้อมูลและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานด้าน ป่าชุมชน

4. เตรียมความพร้อมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการพัฒนาป่าชุมชนและ การกระจายอำนาจ

5. สนับสนุนให้มีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาป่าชุมชนทุกกิจกรรม

6. สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำและบรรจุนงานพัฒนาป่าชุมชนใน แผนพัฒนาตำบล

7. สนับสนุนด้านวิชาการทางด้านป่าไม้เฉพาะให้แก่การดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

8. ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานควบคุมไฟป่า มีกรมป่าไม้เป็นส่วนราชการที่ดูแลกำกับอยู่ โดยมีขั้นตอนและวิธีการ ถ่ายโอน ภารกิจ 9 ขั้นตอนดังนี้คือ

1. มอบอำนาจการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู บำรุงดูแลรักษา และการใช้ ประโยชน์ตามระเบียบกฎหมายบัญญัติ

2. ประชาสัมพันธ์

3. สำรวจข้อมูลและความพร้อมของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานด้าน การควบคุมไฟป่า

4. เตรียมความพร้อมให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการควบคุมไฟป่า

5. ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบดูแลควบคุมไฟป่า

6. สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการป้องกันไฟป่า และดับไฟป่า ตลอดจน บรรจุนงานควบคุมไฟป่าในแผนพัฒนาตำบล

7. ฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันไฟป่าให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในระดับตำบลและ หมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดกับป่า



8. ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. สนับสนุนด้านวิชาการไฟฟ้าให้แก่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งสองภารกิจดังกล่าว มีขอบเขตของการถ่ายโอน ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ คือ

1. เขตพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้วให้ถ่ายโอนได้ทันที โดยมีเงื่อนไขว่า พื้นที่ป่าดังกล่าวต้องอยู่ติดกับชุมชนหรือชุมชนได้ดูแลป่าอยู่แล้ว

2. ป่าชุมชน การป้องกันไฟฟ้า และควบคุมไฟฟ้า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนดำเนินการและสนับสนุนด้านงบประมาณ

3. ป่าชุมชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลป่าไม้และวางแผนใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนในท้องถิ่นของตน

แม้กระนั้น ภารกิจที่ถ่ายโอนดังกล่าวทั้ง 2 กลุ่มงานมิได้มีการถ่ายโอนทั้งบุคลากรและงบประมาณมาด้วย การดำเนินการส่วนใหญ่เป็นไปในรูปแบบร่วมกับราชการส่วนกลางดำเนินการ โดยมีเจ้าหน้าที่ช่วยสนับสนุนงานทางวิชาการเท่านั้น อาจจะมีการจัดฝึกอบรมให้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการขยายภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้นเอง

นอกจากนี้ ในแผนปฏิบัติการฯ ยังกำหนดไว้ในหมายเหตุว่าให้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามภารกิจที่ถ่ายโอน ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2547 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศ 2 ฉบับคือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดไว้สอดคล้องกันว่าให้นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปราม ผู้กระทำความผิดและยึดของกลางตามกฎหมายภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้นมีการแก้ไข 6 ครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจ

หน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน
มาตรา 67 (7)

“มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้
เขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

...

(7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

...”

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าว การปฏิบัติการ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ซึ่งในส่วนของการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้น มีกฎหมายอยู่หลายฉบับ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

“มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาทเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องป่าไม้ในข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งหลายมีบทบัญญัติที่ควบคุมและจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างครบถ้วน จึงทำให้การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย อาจทำได้ยากและไม่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

3.2.2.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทชุมชน

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทชุมชน ผู้ศึกษาพิจารณาจากเจตนารมณ์และสาระสำคัญของกฎหมายพบว่า มีจำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

1) พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ โดยที่การเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านหรือชุมชนตามภูมิปัญญาหรือทุนทางสังคมของตนเองในด้านการเรียนรู้การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาการสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

รวมทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอันเป็นเศรษฐกิจระดับฐานรากของประเทศตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะการจัดระบบสวัสดิการในชุมชนมีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นจึงได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น

นอกจากนี้ยังเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนแก่กองทุนหมู่บ้านเป็นกลไกให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพสร้างงานสร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองและเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติรวมทั้งกองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองสามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนในอนาคตโดยมีกระบวนการทัศน์ด้านการบริหารและการพัฒนาที่มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่มีรูปแบบวิธีการคิดและมุมมองที่เปิดกว้างมีคุณธรรมและมีการเรียนรู้ร่วมกันโดยอาศัยหลักของการเอื้ออาทรในรูปแบบกลียาณมิตรตลอดจนมีการสร้างและพัฒนาความคิดความเข้าใจให้เป็นระบบในลักษณะของการบูรณาการทุกเรื่องเข้าด้วยกันและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายกองทุนในทุกระดับอย่างยั่งยืนและต่อเนื่องจึง

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่หลายประการดังนี้

คำจำกัดความที่เกี่ยวกับชุมชนในกฎหมายฉบับนี้ปรากฏในมาตรา 3 บัญญัติว่า

“หมู่บ้าน” หมายความว่าหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

“ชุมชนเมือง” หมายความว่าชุมชนในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานครเมืองพัทยาหรือเขตพื้นที่อื่นทั้งนี้โดยมีขอบเขตตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองแล้วแต่กรณี

“กรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่ากรรมการในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือกรรมการในคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองแล้วแต่กรณี

กลไกการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทชุมชนตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นการยกฐานะกองทุนหมู่บ้านที่มีอยู่เดิมตามนโยบายรัฐบาลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนกันในหมู่บ้านหรือในชุมชนสำหรับใช้พัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย รวมไปถึงการพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมให้แก่คนในหมู่บ้านหรือชุมชน นอกจากนี้ยังใช้เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้าน (มาตรา 5) กองทุนหมู่บ้านดำเนินการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการกองทุนที่คัดเลือกกันเองในหมู่บ้านหรือชุมชน โดยให้คำนึงถึงความเท่าเทียมหญิงชายในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (มาตรา 7)

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ โดยที่เศรษฐกิจชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนา เศรษฐกิจแบบพอเพียงและโดยที่เศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบันจำนวนหนึ่งยังอยู่ในระดับที่ไม่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันทางการค้าทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศสมควรให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นการสร้างรายได้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันการพัฒนาความสามารถในการจัดการและการพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชนอันจะยังผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็งพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคตไม่ว่าในระดับใดรวมไปถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไปสู่การเป็นผู้ประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลาง (SME) ต่อไป

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่หลายประการดังนี้

คำจำกัดความที่เกี่ยวกับชุมชนในกฎหมายฉบับนี้ปรากฏในมาตรา 3 บัญญัติว่า

“วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่ากิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่นๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพันมีวิถีชีวิต ร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคลเพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชนทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่าคณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย

“กิจการวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่ากิจการของวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

กลไกการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทชุมชนตามกฎหมายฉบับนี้คือให้การส่งเสริมแก่วิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ที่จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ 2 ชุด คือ 1. คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน 2. คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.) คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เป็นคณะกรรมการระดับชาติ มีจำนวน 27 คน ในจำนวนนี้ เป็น ผู้แทนวิสาหกิจชุมชน 10 คน นอกนั้นเป็นส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 ดังนี้

- เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายมาตรการและแผนการพัฒนาและส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชน
- ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ
- ให้ความช่วยเหลือการสนับสนุนหรือให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือในการขอจดทะเบียนสิทธิบัตรเครื่องหมายการค้าหรือทรัพย์สินทางปัญญาอื่นหรือการใดๆเพื่อประโยชน์ของกิจการวิสาหกิจชุมชน
- สนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อการส่งเสริมและพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน

2.) คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด เป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด มีจำนวน 20 คน ในจำนวนนี้ เป็น ผู้แทนวิสาหกิจชุมชน 6 คน นอกนั้นเป็นส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 21 ดังนี้

- เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายมาตรการและแผนการพัฒนาและส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดแล้วแต่กรณี

- ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ

- ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือในการจดทะเบียนสิทธิบัตรเครื่องหมายการค้าหรือทรัพย์สินทางปัญญาอื่นหรือการใดๆ เพื่อประโยชน์ของกิจการวิสาหกิจชุมชนในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดแล้วแต่กรณี

- พิจารณาหรือเสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4

3) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ ด้วยชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์มีวิถีชีวิตวัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายตามภูมินิเวศการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองอย่างรวดเร็วส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจนเกิดปัญหาสังคมมากขึ้นทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรมเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืนรวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศการสร้างระบอบประชาธิปไตยและระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิตวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่นจึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่หลายประการดังนี้

คำจำกัดความที่เกี่ยวกับชุมชนในกฎหมายฉบับนี้ปรากฏในมาตรา 3 บัญญัติว่า

“ชุมชน” หมายความว่ากลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่าชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่าชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

“องค์กรชุมชน” หมายความว่าองค์กรซึ่งเป็นการรวมของชุมชนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งจัดตั้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเองหรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน

“ผู้นำชุมชน” หมายความว่าประธานกรรมการของชุมชนท้องถิ่นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชุมชนอื่นหรือหัวหน้ากลุ่มหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นผู้นำของชุมชนท้องถิ่นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชุมชนอื่นในลักษณะเดียวกัน

กลไกการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทชุมชนตามกฎหมายฉบับนี้คือการสร้างเวทีเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาสังคมในระดับต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นอย่างเป็นทางการ และปราศจากอิทธิพลทางการเมือง โดยกฎหมายกำหนดให้มีการประชุมใน 3 ระดับ คือ 1. สภาองค์กรชุมชนตำบล 2. การประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล 3. การประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.) สภาองค์กรชุมชนตำบลมีการกิจตาม มาตรา 21 กล่าวคือ

1.1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

1.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

1.3 เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

1.4 เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6 จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

1.7 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

1.8 ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

1.9 รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใดๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

1.10 วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

1.11 จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบลรวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆที่เกิดขึ้นในตำบลเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

1.12 เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลจำนวนสองคน

2.) การประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล มีการดำเนินการตาม มาตรา 27 ดังนี้

2.1 เสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2.2 เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคมคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

2.4 เสนอข้อคิดเห็นในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดปรึกษา

2.5 เสนอรายชื่อผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลสองคนเพื่อไปร่วมประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

3.) การประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล มีการดำเนินการตามมาตรา 32 ดังนี้

3.1 กำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้เพื่อเสนอให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

3.2 ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและกฎหมายรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัดทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

3.3 สรุปปัญหาที่ประชาชนในจังหวัดต่างๆ ประสบและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

3.2.3 กฎหมายในลำดับอื่นๆ

จากการศึกษากฎหมายต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมบทบาทชุมชน ผู้ศึกษาค้นพบว่ายังมีกฎหมายในลำดับรองลงมาอีก 3 ฉบับที่นอกเหนือจากกฎหมายที่เป็นรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ คือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นและองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2551 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พ.ศ. 2552

1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

กฎหมายฉบับนี้เป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่ง มีชื่อว่าสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โดยเป็นการรวมหน่วยงานเดิม 2 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง สังกัดการเคหะแห่งชาติ กับสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาสังคมในเรื่องความเหลื่อมล้ำของรายได้ การกระจายรายได้ และระดับความเจริญที่แตกต่างกันระหว่างสังคมเมืองกับชนบท ในขณะที่องค์กรชุมชนที่เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาชุมชนและพัฒนาสังคมยังประสบปัญหาขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ จึงเป็นเหตุให้องค์กรชุมชนยังไม่สามารถ

เป็นที่พึงของชุมชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงสมควรตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อสนับสนุน และให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ทั้งที่อยู่ในพื้นที่เมืองและที่อยู่ในพื้นที่ชนบท นอกจากนี้การตั้งองค์การมหาชนดังกล่าวยังให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชน และเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายการตั้งองค์การมหาชนที่สำคัญคือ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจและสังคมไทยเติบโตอย่างมีคุณภาพและมีการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่หลายประการดังนี้

คำจำกัดความที่เกี่ยวกับชุมชนในกฎหมายฉบับนี้ปรากฏในมาตรา 3 บัญญัติว่า

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและต่อเนื่อง โดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกันหรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรมความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม

“เครือข่ายองค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มองค์กรชุมชนที่มีการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ขององค์กรชุมชนกลุ่มนั้น

กลไกการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทชุมชนตามกฎหมายฉบับนี้เป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาหน่วยงานหนึ่ง โดย มีอำนาจหน้าที่หลักคือ รับรองสถานภาพขององค์กรชุมชน เพื่อสามารถรับผลประโยชน์ได้ ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศึกษาวิจัยขององค์กรชุมชนและพัฒนาองค์กรชุมชน ส่งเสริมแนะนำให้ความรู้ ให้บริการฝึกอบรม สัมมนาและการเรียนรู้แก่องค์กรชุมชนให้พัฒนาเรื่องการบริหารจัดการ ให้สินเชื่อกาองค์กรชุมชน (มาตรา 8) รวมถึงการกำหนดให้มีวัตถุประสงค์สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การพัฒนาที่อยู่อาศัย

และสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์สนับสนุนและให้การช่วยเหลือทั้งทางการเงินทางการพัฒนาและสร้างความร่วมมือในทุกระดับ (มาตรา 7)

2) ระเบียบคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ ท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549

เจตนารมณ์ของระเบียบฉบับนี้คือ เพื่อให้การส่งเสริมให้ประชาชนชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และมติคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 6/2548

ระเบียบฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่หลายประการดังนี้

คำจำกัดความที่เกี่ยวกับชุมชนในระเบียบฉบับนี้ปรากฏในข้อ 4 บัญญัติว่า

“ท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลหรือสถานีตำรวจภูธรนั้น

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่มีภูมิลำเนาพักอาศัย หรือประกอบกิจการอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลหรือสถานีตำรวจภูธรนั้น

ลักษณะของการมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจได้แก่

1.) การมีส่วนร่วมในการคิด ศึกษา และค้นคว้าสภาพและสาเหตุของปัญหาตลอดจนความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน

2.) การมีส่วนร่วมในการริเริ่มและตัดสินใจกำหนดกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและชุมชน

3.) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และ/หรือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ และ/หรือการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติตามกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและชุมชน

4.) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการ

5.) การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและปรับปรุง

กิจการตำรวจด้านต่างๆ ดังนี้

- 1.) ด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 2.) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชน
- 3.) ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- 4.) ด้านจราจร
- 5.) ด้านการดูแลสาธารณสมบัติ
- 6.) ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

3) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พ.ศ. 2552

เจตนารมณ์ของระเบียบฉบับนี้คือ เพื่อให้การดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชนมีบทบาทในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในชุมชนโดยเน้นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนมุ่งสร้างโอกาสและให้บริการการเรียนรู้อย่างหลากหลายวิธีสนองตอบความต้องการและเสนอทางเลือกในการพัฒนาตนเองอันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยยึดหลักการชุมชนเป็นรากฐานของการพัฒนา

ระเบียบฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่หลายประการดังนี้

คำจำกัดความที่เกี่ยวกับชุมชนในระเบียบฉบับนี้ปรากฏในข้อ 3 บัญญัติว่า

“หมู่บ้าน” หมายความว่าบ้านหลายบ้านที่อยู่รวมกันในพื้นที่อันหนึ่งและอยู่ในความปกครองเดียวกันถ้ามีจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนประมาณสองร้อยคนเป็นหนึ่งหมู่บ้านถ้ามีการตั้งบ้านเรือนห่างไกลกันถึงจำนวนจะน้อยกว่าบ้านไม่ต่ำกว่าห้าบ้านจะจัดเป็นหนึ่งหมู่บ้าน

“ตำบล” หมายความว่าตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

“ชุมชน” หมายความว่าหมู่บ้านหรือชุมชนในเขตเทศบาลหรือกรุงเทพมหานคร

“ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน” หมายความว่าศูนย์กลางการจัดกิจกรรมการศึกษา นอกระบบและการศึกษาดตามอัธยาศัยในชุมชนเพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้การ

ถ่ายทอดและเป็นเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์วิชาการตลอดจนภูมิปัญญาของชุมชน

“ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนประจำตำบล” หมายความว่าศูนย์การเรียนรู้ชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนและหน่วยงานหรือองค์กรหรือกลุ่มต่างๆในชุมชนในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในตำบล

ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนสามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยมีการส่งเสริมและจัดการศึกษาพื้นฐาน ส่งเสริมและจัดการศึกษาต่อเนื่อง ส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัย ส่งเสริมกิจกรรมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

3.3 บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายข้างต้น พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามหลักการสิทธิชุมชนที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีกระแสความเคลื่อนไหวให้ตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนกว่า 10 ปี และได้เข้าพิจารณาในรัฐสภาหลายครั้ง แต่ยังมีข้อติดขัดหลายอย่างที่ไม่สามารถตราเป็นกฎหมายได้ เช่น ปัญหาขอบสภาพปัญหาองค์ประชุมสภาไม่ครบ ปัญหาแนวเขตการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เป็นต้นปัญหาดังกล่าวจึงทำให้มาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมบทบาทชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ยังไม่เป็นจริงและเป็นรูปธรรมจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายป่าชุมชนยังไม่สามารถออกมาได้ กรมป่าไม้หน่วยงานหลักที่ดูแลพื้นที่ป่าสงวนได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดยอมรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนมากขึ้น กล่าวคือ กรมป่าไม้ได้เริ่มจัดทำโครงการป่าชุมชน และปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานให้สำนักจัดการป่าชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้น

การดำเนินโครงการป่าชุมชนของกรมป่าไม้ได้อาศัยอำนาจจากกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 17 ว่าบทบัญญัติในส่วนการทำไม้หวงห้ามมิให้ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ 1) กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่าการค้นคว้าหรือการทดลองในทางวิชาการ 2) กรณีที่ผู้เก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพรอันมีลักษณะเป็นไม้พินซึ่งมิใช่ไม้สักหรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ไปสำหรับใช้สอยในบ้านเรือนแห่งตนหรือประกอบกิจของตน รวมไปถึงมาตรา 32 ซึ่งกำหนดว่าบทบัญญัติในส่วนของป่าหวงห้ามมิให้ใช้บังคับในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุง

ป่าการค้นคว้าหรือการทดลองในทางวิชาการ และในส่วนของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 19 กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลรักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ซึ่งทั้งสองส่วนดังกล่าวที่ให้อำนาจการบังคับในกรณีที่เป็น การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมป่าไม้จึงใช้อำนาจส่วนนี้ในการดำเนินโครงการ ป่าชุมชนในปัจจุบัน

โครงการป่าชุมชนของกรมป่าไม้นั้น มีกระบวนการดำเนินงานอยู่ 4 ขั้นตอน คือ 1. การ ส่งเสริมการดำเนินการป่าชุมชน โดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้สำรวจพื้นที่ 2. การจัดตั้งป่า ชุมชน โดยการจัดทำเอกสารเพื่อเสนออธิบดีกรมป่าไม้อนุมัติ 3. การจัดการและการพัฒนา โดย ดำเนินการตามกิจกรรมหลักคือคุ้มครองและป้องกัน เสริมพรรณไม้ และมีการบำรุงรักษา 4. การ สนับสนุนการจัดการป่าชุมชน โดยให้การอุดหนุนงบประมาณต่อพื้นที่ ไม่ใช่ต่อปีทุกปี (เลิศ จันทนภาพ, เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2553)

การอนุมัติโครงการป่าชุมชนครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2542 พร้อมกัน 3 พื้นที่ คือ

1. ป่าชุมชนบ้านเขาราวเทียนทอง บ้านเขาราวเทียนทอง หมู่ที่ 10 ตำบลเนินขาม กิ่งอำเภอ เนินขาม จังหวัดชัยนาท เนื้อที่จำนวน 993 ไร่
2. ป่าชุมชนบ้านปางขนุน หมู่ที่ 6 ตำบลนาบ่อคำ อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร เนื้อที่ จำนวน 500 ไร่
3. ป่าชุมชนบ้านเขาวังเยี่ยม บ้านเขาวังเยี่ยม หมู่ที่ 9 ตำบลนาบ่อคำ อำเภอเมือง จังหวัด กำแพงเพชร เนื้อที่จำนวน 165 ไร่ (เลิศ จันทนภาพ, เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2553)

ตั้งแต่นั้นมาจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552 กรมป่าไม้ได้เข้าไปส่งเสริมการดำเนินงาน ป่าชุมชน 13,348 หมู่บ้าน และในจำนวนนี้ 7,825 หมู่บ้าน ได้รับการอนุมัติโครงการป่าชุมชน รวม เนื้อที่ทั้งหมด 2.79 ล้านไร่ โดยแบ่งรายละเอียดได้ดังนี้ (เลิศ จันทนภาพ, เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2553)

- ภาคเหนือ	2,372	หมู่บ้าน
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,818	หมู่บ้าน
- ภาคกลาง	952	หมู่บ้าน
- ภาคใต้	683	หมู่บ้าน

การดำเนินงานโครงการป่าชุมชนเป็นเวลาประมาณ 10 มีการอนุมัติโครงการป่าชุมชนทั้งสิ้น 7,825 หมู่บ้านแต่ทั้งหมดยังอยู่ในขั้นตอนที่ 2 คือการจัดตั้งป่าชุมชนโดยการจัดทำเอกสารเพื่อเสนออธิบดีกรมป่าไม้อนุมัติ (เลิศ จันทนภาพ, เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2553)

ในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานให้สำนักจัดการป่าชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีการตั้งสำนักจัดการป่าชุมชน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551 โดยมีอำนาจหน้าที่ 5 ประการ คือ ประการแรก ศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดแผนงานและมาตรการในการจัดการป่าชุมชนป่าในเมืองและระบบวนเกษตร ประการที่สอง ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ประการที่สาม ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเอกชนและสถาบันต่างๆมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและบริหารจัดการป่าชุมชนป่าในเมืองและระบบวนเกษตร ประการที่สี่ ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนางานด้านวนศาสตร์ชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการที่ห้า ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้ศึกษายังพบอีกว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่อาจจะส่งเสริมบทบาทชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ 2 มาตรการคือ การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้ชุมชนสามารถมีบทบาทได้มากขึ้นกว่าการรวมศูนย์อำนาจแบบเดิม กับ การใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับ การแต่งตั้งให้นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปราม ผู้กระทำผิดและยึดของกลางได้ รวมถึงถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ 2 งาน คือ งานพัฒนาป่าชุมชน งานควบคุมไฟป่า ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักอีกองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ นอกเหนือจากกรมป่าไม้ ดังนั้นชุมชนจึงสามารถ

ขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในแต่ละท้องถิ่นได้

ในส่วนของการใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทชุมชนที่อาจเกิดประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนนั้น ดังที่กล่าวไปข้างต้น มีกฎหมาย 6 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นและองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2551 ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พ.ศ. 2552 ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังมีรายละเอียดดังนี้

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนชุมชนด้านกองทุนหมุนเวียนในชุมชน ซึ่งสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ หากชุมชนใดมีกองทุนหมู่บ้านในชุมชน ในมาตรา 8 (10) ให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนสามารถจัดสรรกำไรสุทธิเพื่อใช้เป็นทุนสาธารณประโยชน์ได้ ซึ่งการดูแลรักษาทรัพยากรป่าก็ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะของชุมชน ดังนั้น เงินส่วนนี้สามารถนำมาใช้ดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนชุมชนด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ ในมาตรา 3 ให้คำนิยามวิสาหกิจว่าหมายถึงกิจการของชุมชนทั้งการผลิตสินค้าและการให้บริการ ซึ่งการให้บริการท่องเที่ยวป่าเชิงอนุรักษ์ และการให้บริการที่พัก ก็เป็นการให้บริการประเภทหนึ่ง อาจจะเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาป่าชุมชนได้อีกทาง โดยชุมชนที่สนใจต้องไปยื่นคำขอจดทะเบียนขอรับการสนับสนุนต่อกรมส่งเสริมการเกษตรก่อน และจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 กล่าวคือ ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนระดับปฐมภูมิในการประกอบกิจการอย่างครบวงจรให้ความรู้และสนับสนุนการจัดตั้ง การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำทรัพยากรชุมชนหรือภูมิปัญญาของชุมชนมาใช้ให้เหมาะสม หรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการธุรกิจ การบริหารงานบุคคล การบัญชี การจัดหาทุน หรือการตลาด เป็นต้น

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนชุมชนด้านการเมือง ซึ่งสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยการให้ชุมชนที่มีการจัดการป่า ไปจัดแจ้งการจัดตั้งกับผู้ใหญ่บ้าน อาจจะเป็นกลุ่มป่าชุมชน กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรได้และสามารถส่งผู้แทนกลุ่มไปเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจที่กำหนดไว้ใน มาตรา 21 กล่าวคือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืนได้ รวมถึงภารกิจเผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งมีภารกิจเสนอแนะ ปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นสภาองค์กรชุมชนเป็นเวทีที่กลุ่มป่าชุมชน กลุ่มอนุรักษ์ต่างสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นและแนวทางการดูแลรักษาจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนตนเองได้ นอกจากเวทีในระดับตำบลแล้ว ยังมีในระดับที่สูงขึ้นไปคือระดับจังหวัด และระดับชาติ ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้ชุมชนมีบทบาทมากขึ้น

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนด้านพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่าย ซึ่งสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยการให้ชุมชนที่มีการจัดการทรัพยากรป่า หรือเครือข่ายต่างๆ ไปขอรับการรับรองสถานภาพองค์กรชุมชนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผลประโยชน์ของการได้รับสถานภาพองค์กรชุมชนคือ องค์กรชุมชนสามารถนำสถานภาพที่ได้รับการรับรองไปใช้ประโยชน์ในการติดต่อสัมพันธ์ ประสานการทำงานกับหน่วยงานต่างๆ ได้ และสามารถได้รับประโยชน์จากกิจการที่อยู่ในอำนาจของสถาบันฯ ได้ เช่น การพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายขององค์กรชุมชนทั้งทางวิชาการและเงินสนับสนุน หรือการสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เป็นต้น

ระเบียบคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549 ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ระเบียบนี้มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนด้านกิจการตำรวจเพื่อป้องกันและปราบปราม การกระทำผิดทางอาญารักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชนและความ

ต้องการของแต่ละพื้นที่ ซึ่งการตัดไม้ทำลายป่าเป็นความผิดทางอาญาประเภทหนึ่ง ดังนั้น อาจจะ
เป็นช่องทางหนึ่งที่ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของตำรวจได้

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พ.ศ. 2552 ประกาศใช้ตาม
พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ระเบียบฉบับนี้
ให้การสนับสนุนชุมชนด้านการศึกษา ซึ่งสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการชุมชน
ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยการนำองค์ความรู้ด้านการดูแลจัดการรักษาป่า ด้านจารีต
ประเพณี ด้านสมุนไพร ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับป่าชุมชน ใช้ในการจัดการเรียนการสอนในศูนย์
การเรียนรู้ชุมชน