

บันทึกประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการออกร่างกฎกระทรวง

โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติความหมายของบทนิยามคำว่า “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ พื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้ และบัญญัติความหมายของบทนิยามคำว่า “เขตป่าอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ด้วยเหตุนี้ กรณีมีความจำเป็นต้องสงวนและรักษาเขตพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบางพื้นที่ไว้ให้ยังคงอยู่ในสภาพตามธรรมชาติเดิมและมีให้นำไปจัดตั้งเป็นป่าชุมชนซึ่งมาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

๒. สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง

ร่างกฎกระทรวงนี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการสงวนรักษาหรือการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวไว้ให้ยังคงอยู่ในสภาพตามธรรมชาติเดิมและมีให้นำไปจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ซึ่งได้แก่พื้นที่ดังต่อไปนี้

(๑) พื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นวนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ซึ่งมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดพื้นที่ใดให้เป็นวนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติได้ และเมื่อประกาศดังกล่าวแล้ว มาตรา ๒๖ วรรคสองยังกำหนดให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ โดยการบริหารจัดการวนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ยังได้บัญญัติรองรับให้วนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ที่กำหนดให้มีขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นวนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ กรณีนี้จึงไม่สมควรที่จะนำพื้นที่ดังกล่าวมากำหนดให้เป็นป่าชุมชนอีก เพราะจะทำให้การบริหารจัดการพื้นที่มีความสับสนและซ้ำซ้อนกัน

(๒) พื้นที่ที่มีคุณค่าหรือมีความโดดเด่นทางระบบนิเวศน์ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือมีคุณค่าทางธรณีวิทยา โบราณคดี นิเวศวิทยา หรือวัฒนธรรม ที่ได้รับการรับรองหรือขึ้นทะเบียนไว้กับองค์การระหว่างประเทศ (เช่น พื้นที่อุทยานธรณี พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือเขตสงวนชีวมณฑล ที่ได้รับการประกาศหรือขึ้นทะเบียนกับ UNESCO) เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะโดดเด่น มีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศของทั้งพื้นดินและพื้นน้ำ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา วิจัย และพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ และท่องเที่ยวทางธรรมชาติซึ่งถือเป็นสมบัติของชาติ และโดยที่เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องคุ้มครองดูแลโดยใช้มาตรการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวจึงสมควรที่จะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักเพื่อมิให้พื้นที่นั้นได้รับผลกระทบหรือเกิดความเสียหายจนไม่อาจคงสภาพเช่นที่เป็นอยู่เดิมได้ กรณีจึงไม่ควรนำพื้นที่ในลักษณะนี้มากำหนดให้เป็นป่าชุมชน

(๓) พื้นที่แหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ และ (๔) พื้นที่เขตโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีสิ่งอันเป็นคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวัฒนธรรม ซึ่งเป็นมรดกที่สำคัญของชาติ ทั้งยังมีมาตรการคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ หรือกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่เป็นไปอย่างเข้มข้น กรณีจึงเป็นพื้นที่อ่อนไหวและไม่สมควรที่จะนำมากำหนดให้เป็นป่าชุมชน

๓. ข้อสังเกตอื่น ๆ

พื้นที่ที่นำมากำหนดให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ตามร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ เป็นข้อมูลที่น่ามาประกอบการยกร่าง ซึ่งในการยกร่างกฎกระทรวงนี้มีข้อพิจารณาและข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการเกี่ยวกับเหตุผลในการพิจารณาเลือกพื้นที่ที่นำมากำหนดให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ ดังนี้

(๑) กรณีที่ไม่ได้กำหนดให้พื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า หรือมีพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ เป็นเขตป่าอนุรักษ์ เนื่องจากการกำหนดแต่เพียงว่าพื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเป็นเขตป่าอนุรักษ์ โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนว่าคือพื้นที่ลักษณะใด เช่น ต้องมีการสำรวจพบสัตว์ป่าที่ชนิด ปริมาณสัตว์ป่าอย่างน้อยเพียงใด จำกัดเฉพาะพื้นที่ที่สำรวจพบสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองออกมาหากิน หรือสัตว์ป่าทั่วไปด้วย และด้วยลักษณะของสัตว์ป่าจะมีการเคลื่อนที่เพื่อหาอาหาร การพบสัตว์ป่าเพียงไม่กี่ตัวออกมาหากิน อาหารในบริเวณดังกล่าวจะนับว่าเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าหรือไม่ กรณีจึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้พื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเป็นเขตป่าอนุรักษ์ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณามากเกินไปและมีสิทธิเสรีค่าขอจัดตั้งป่าชุมชนหรือกันพื้นที่ดังกล่าวออกตั้งแต่แรก โดยที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์และข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอ ในทางตรงข้ามหากไม่ได้กำหนดให้พื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเป็นเขตป่าอนุรักษ์ และในชั้นการปิดประกาศค่าขอจัดตั้งป่าชุมชนพร้อมทั้งแผนที่แสดงแนวเขตของป่าชุมชนที่ขอจัดตั้งตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.๒๕๖๒ มีผู้คัดค้านการจัดตั้งป่าชุมชนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวโดยนำเสนอข้อเท็จจริงให้เห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวและมีความสำคัญต่อระบบนิเวศของป่ามากเพียงใดถึงขั้นไม่อาจให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่

ดังกล่าวได้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนก็จะมีข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและเหมาะสมขึ้น

ส่วนกรณีที่ไม่ได้กำหนดให้พื้นที่ที่มีพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ เป็นเขตป่าอนุรักษ์ เพราะเห็นว่าภายหลังจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว ต้องมีการกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ และบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ที่อยู่ในพื้นที่ป่าชุมชน ระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนที่จะออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ อาจกำหนดให้บริเวณพื้นที่ที่มีพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ เป็นบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ภายในป่าชุมชน เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณที่มีพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ อีกทั้งในร่างกฎกระทรวงกำหนดไม้ทรงคุณค่า พ.ศ. ได้เสนอให้กำหนดให้ไม้พันธุ์ที่หาได้ยากหรือใกล้สูญพันธุ์ของประเทศไทยเป็นไม้ทรงคุณค่า ดังนั้น ไม่ว่าพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์จะอยู่ในบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ หากเป็นไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติก็ห้ามใช้ประโยชน์จากไม้นั้น กรณีจึงมีมาตรการเพียงพอที่จะคุ้มครองดูแลพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ของประเทศไทย เมื่อเทียบกับการกำหนดให้พื้นที่ที่มีพันธุ์พืชหายากหรือใกล้สูญพันธุ์เป็นเขตป่าอนุรักษ์ ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งอาจเป็นเพียงบริเวณส่วนหนึ่งของพื้นที่ป่าผืนใหญ่ที่ชุมชนมีความตั้งใจที่จะช่วยกันอนุรักษ์ พื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในรูปแบบของป่าชุมชน

(๒) กรณีที่ร่างกฎกระทรวงนี้ไม่ได้กำหนดให้พื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ด้วยนั้น เนื่องจาก พื้นที่เตรียมการดังกล่าวโดยหลักการยังคงเป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้อยู่เพียงแต่กรมป่าไม้ได้มอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติเข้าไปสำรวจและเตรียมการพื้นที่ในบริเวณที่คิดว่าสมควรกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ในอนาคต แต่ทางปฏิบัติที่ผ่านมา การเตรียมการพื้นที่ดังกล่าวมีการดำเนินการบางแห่งเป็นระยะเวลาหลายสิบปีก็ไม่สามารถประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ หรือบางกรณีก็ไม่ได้นำพื้นที่เตรียมการทั้งหมดมากำหนด ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วอาจทำให้ชุมชนในพื้นที่เสียโอกาสที่จะนำพื้นที่ในเขตเตรียมการดังกล่าวที่บางบริเวณอาจมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน และเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศมีลักษณะเป็นการยืดหยุ่น โดยการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริงที่ควรต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ส่วนการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้อื่นที่ไม่เข้าลักษณะที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ก็ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนในพื้นที่ที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการดูแลและรักษาทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่นั้นได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ในรูปแบบของการจัดตั้งเป็นป่าชุมชน กรณีจึงเห็นว่า ในขั้นนี้จึงไม่ควรกำหนดให้พื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติและพื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่เห็นควรให้ใช้กลไกตามมาตรา ๘ ที่กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาในเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อื่นของรัฐ โดยการกำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติและพื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะต้องได้รับความยินยอมจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก่อน รวมทั้งสามารถใช้กลไกตามมาตรา ๑๖ (๔) ที่ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนในการออกระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอจัดตั้งป่าชุมชนและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนตามมาตรา ๓๒ วรรคห้า โดยกำหนดให้ การขอจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ที่ทับซ้อนกับบริเวณพื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติหรือพื้นที่ เตรียมการกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องมีหลักฐานการยินยอมจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าให้นำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ด้วย

(๓) สำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นไม่นำมากำหนดให้ เป็นเขตป่าอนุรักษ์ เนื่องจากเมื่อพิจารณาหลักการประกาศพื้นที่และกำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตราดังกล่าว และประกาศ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามมาตรา ๑๘ การประกาศพื้นที่พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา ๒๐ และการกำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว เห็นว่า พื้นที่คุ้มครอง ตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะกำหนดมาตรการในเชิงการอนุรักษ์ ดูแล และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ ซึ่งยังคง มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ ทั้งยังมิได้กำหนดมาตรการที่จะห้ามมิให้บุคคลใดเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ประกาศกำหนดโดยเด็ดขาด ในทุกบริเวณ เพียงแต่กำหนดห้ามมิให้กระทำกิจกรรมบางประการในบางพื้นที่เท่านั้น เช่น การกำหนด พื้นที่บางบริเวณมิให้มีการจับสัตว์น้ำ หรือการจำกัดประเภทเครื่องมือที่ใช้จับสัตว์น้ำ กรณีจึงพิจารณาได้ ว่า พื้นที่โดยส่วนใหญ่ภายในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมยังคงสอดคล้องกับการบริหารจัดการในรูปแบบ ของการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ จึงเห็นว่า การพิจารณาอนุญาตให้นำพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งสองฉบับนี้มาจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้หรือนั้น ควรใช้กลไกการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๔) และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับกรณี การดำเนินการของพื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติหรือพื้นที่เตรียมการกำหนดเป็นเขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า จะเหมาะสมและเกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินการตามกฎหมายมากกว่า