มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

LEGAL MEASURES FOR MANAGEMENT OF THAI FOREST RESOURCES

โดย

พระมงคลสุตาคม (สิทธิชัย ชาวเพชร)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2560

LEGAL MEASURES FOR MANAGEMENT OF THAI FOREST RESOURCES

BY

PHRAMONGKOLSUTAKOM (SITTHICHAI CHAOPHET)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

A THESIS SUBMITED IN PARTIAL FULFILMENT

0F THE REQUIREMENTS FOR

THE DEEGREE OF MASTER OF LAW

FACULTY OF LAW

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2017

วิทยานิพนธ์เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

โดย

พระมงคลสุตาคม (สิทธิชัย ชาวเพชร)

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2560

---------- ----------

ผศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล

ประธานกรรมการสอบ กรรมการ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ดร.ญาดา กาศยปนันทน์

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณี ศุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

8 มิถุนายน 2561

Thesis entitled

LEGAL MEASURES FOR MANAGEMENT OF THAI FOREST RESOURCES

by

PHRAMONGKOLSUTAKOM (SITTHICHAI CHAOPHET)

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master of Law

Rangsit University
Academic Year 2017

Asst.Prof.Poom Moolsilpa, S.J.D.Examination Committee Chairperson	Prof.Sompong Sucharitkul, D.Phil. and D.C.L. Member

Yada Kasayapanant, Ph.D.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)
Dean of Graduate School
June 8, 2018

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพได้ตามที่คาดหวังก็ด้วยความเมตตาอนุเคราะห์เป็นอย่างยิ่งจากท่าน ดร.ญาดา กาศยปนันทน์ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่าน ผศ.ดร.สัญญพงศ์ ลิ่มประเสริฐ ผู้อำนวยการหลักสูตรและอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต และทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางที่เป็นวิชาการ ให้แนวคิดที่ทรงคุณค่าแก่ผู้วิจัยอย่างถูกต้องเสมอมา ด้วยการชี้นำในการค้นหาข้อมูล แหล่งข้อมูลที่เหมาะสมที่เป็นประโยชน์อย่างมาก

ในโอกาสนี้ผู้วิจัย ขอเจริญพรขอบคุณท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ที่รับเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล กรรมการ และ ดร.ญาดา กาศยปนันทน์ กรรมการและที่ปรึกษาสอบวิทยานิพนธ์ ได้ให้แนวคิด ชี้แนะ แนะนำข้อมูลที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายที่ทันสมัย รวมถึงแนวทางอันทันสมัยที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัยเล่มนี้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการต่อผู้ศึกษาค้นคว้าและผู้สนใจ หากสิ่งใดที่ผิดพลาดพกพร่องประการใด ผู้วิจัยต้องขออภัยมา ณ โอกาสนี้ และขอน้อมรับความผิดพลาดทุกประการ

สุดท้ายนี้ หากว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นประโยชน์ต่อผู้ค้นคว้าและนักศึกษาผู้สนใจ หรือด้วยประการอื่นใด ผู้วิจัยขอมอบความดีส่วนนี้ให้กับผู้มีพระคุณทั้งหลาย และรวมถึงมหาวิทยาลัยรังสิต ตลอดจนถึงคณาจารย์และผู้มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ด้วยดี

พระมงคลสุตาคม (สิทธิชัย ชาวเพชร)
ผู้วิจัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

5906906 : สาขาวิชาเอก: นิติศาสตร์; น.ม.

คำสำคัญ : มาตรการ, การบริหารจัดการ, ทรัพยากรป่าไม้

พระมงคลสุตาคม (สิทธิชัย ชาวเพชร) : มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย (LEGAL MEASURES FOR MANAGEMENT OF THAI FOREST RESOURCES) อาจารย์ที่ปรึกษา: ดร.ญาดา กาศยปนันทน์, 140 หน้า.

บทความเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย และ4) เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการดำเนินการวิจัยทางด้านกฎหมาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เอกสาร หนังสือ คำอธิบาย บทความในตำราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

การศึกษาวิจัยพบว่า มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศเป็นความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่สำคัญเฉพาะเรื่องที่ทำเป็นตราสารสมบูรณ์ประกอบด้วยอนุสัญญาระหว่างประเทศ เป็นอนุสัญญาเกิดจากวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม มีพัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลกเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้ แบ่งเป็น 3 ยุค การบริหารงานป่าไม้ในต่างประเทศที่ได้ผลดี พบว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านการป่าไม้ ส่วนในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มี 5 ฉบับ กฎหมายแต่ละฉบับมีข้อบกพร่อง ส่งผลให้งานป่าไม้ของไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยอยู่ที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ซึ่งการกำหนดโทษปรับกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายไทยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ให้คงสภาพไว้ได้ดียาวนานที่สุด แนวทางแก้ไขปัญหา คือ ควรกำหนดให้นายทุนที่ได้รับสัมปทานปลูกป่าชดเชย ควรลงโทษผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้และกฎหมายอื่นๆ ควรแสวงหาป่าเพิ่ม เพื่อปลูกป่าใหม่สำหรับผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุน

ลายมือชื่อนักศึกษา ..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

5906906 : MAJOR: LAW; LL.M.

KEYWORDS : MEASURES, MANAGEMENT, FORESTRY RESOURCES

PHRAMONGKOLSUTAKOM (SITTHICHAI CHAOPHET): LEGAL MEASURES FOR MANAGEMENT OF THAI FOREST RESOURCES. THESIS ADVISOR: YADA KASAYAPANANT, PH.D., 140 p.

Research Legal Measures for the Management of Forest Resources in Thailand The research objectives were 1) to study legal measures in forest resources in Thailand, 2) to study legal measures, forest resources in foreign countries, 3) to study legal measures in forest resource management in Thailand. And 4) to be used to amend the law, the measures to enforce the law, the forest resources This thesis is a legal research. Qualitative Research by analyzing data from legal provisions, documents, books, descriptions of articles in other texts. associated To present the implementation of legal measures in forest resource management in Thailand.

The study found that. International forest law is an international agreement on specific matters that constitute a complete instrument, including international conventions. It is a convention caused by the natural crisis that arises from environmental change. The development of the concept and movement of the world forests caused by the exploitation of forest resources divided into three periods of effective forest management in foreign countries, found that people can participate in promoting and supporting the forest. Wood In Thailand The Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 and the Law on Forest Resource Management contain 5 edicts each of which has defects. As a result, the Thai forestry sector is not successful.

The legal issues in managing forest resources in Thailand are the intent of the Act. The punishment for forest destruction in Thai law is aimed at preserving and restoring the forest for the longest. The solution should be to allow capitalists to receive forest concession compensation. Should punish offenders under the Forest Act. And other laws. Should seek a wilderness. To plant a new forest for the concessionaire.

Student's Signature …..... Thesis Advisor's Signature .....

สารบัญ

		หน้า
กิตติกรรมประกาศ		**ก**
บทคัดย่อภาษาไทย		**ข**
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ		**ค**
สารบัญ		**ง**
สารบัญตาราง		**ช**
สารบัญรูป		**ฌ**
บทที่ 1	**บทนำ**	**1**
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	8
	1.3 สมมติฐานการวิจัย	8
	1.4 ขอบเขตของการวิจัย	9
	1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาหรือปริบท (Context)	9
	1.4.2 ขอบเขตด้านข้อมูลหลัก	10
	1.4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา	10
	1.4.4 ขอบเขตด้านสถานที่	10
	1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	10
	1.6 นิยามศัพท์	11
	1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
บทที่ 2	**มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย**	**14**
	2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย	14
	2.1.1 ความหมายของทรัพยากรป่าไม้	15
	2.1.2 องค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของทรัพยากรป่าไม้	15
	2.1.3 ความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ต่อระบบนิเวศ	17
	2.1.4 มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้	20
	2.1.5 วิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้	22

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	2.2 มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย	24
	2.2.1 รัฐธรรมนูญกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย	24
	2.2.2 กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย	27
	2.2.3 การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้	34
	2.2.4 การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย	37
	2.2.4.1 บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงและวิถีชีวิตของชุมชน	38
	2.2.4.2 การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่	39
	2.3 บทสรุป	41
บทที่ 3	**มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ**	**43**
	3.1 มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศ	43
	3.1.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศ	43
	3.1.1.1 อนุสัญญาไซเตส (CITES)	43
	3.1.1.2 อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)	45
	3.1.1.3 อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารม้อนทรีออล	48
	3.1.1.4 อนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)	49
	3.2 การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ	50
	3.2.1 พัฒนาการแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลก	50
	3.2.2 การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้	53
	3.2.3 องค์กรขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากล	59
	3.3 การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายต่างประเทศ	64

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	3.3.1 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศสหรัฐอเมริกา	65
	3.3.2 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่น	67
	3.3.3 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศเกาหลีใต้	69
	3.3.4 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศอินโดนีเซีย	71
	3.3.5 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศจีน	74
	3.4 บทสรุป	77
บทที่ 4	**วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย**	**80**
	4.1 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484	80
	4.2. มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	83
	4.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	84
	4.4 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	87
	4.5 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	89
	4.6 การกำหนดโทษปรับกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายไทย	92
	4.6.1. บทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษ	93
	4.6.1.1 ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	94
	4.6.1.2 ความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	94

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	4.6.1.3 ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	94
	4.6.1.4 ความผิดตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	95
	4.6.1.5 ความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	95
	4.7.การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการป่าไม้ไทย	98
	4.7.1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการป่าไม้ไทย	98
	4.7.2 การกำหนดให้นายทุนที่ได้รับสัมปทานปลูกป่าชดเชย	100
	4.7.3 การลงโทษคนที่ผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และกฎหมายอื่นๆ	101
	4.7.4 การแสวงหาป่าเพิ่ม เพื่อปลูกป่าใหม่สำหรับผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุน	101
	4.8 บทสรุป	103
บทที่ 5	**สรุปและข้อเสนอแนะ**	**107**
	5.1 บทสรุป	107
	5.2 ข้อเสนอแนะ	117
บรรณานุกรม		**120**
ภาคผนวก		**129**
ประวัติผู้วิจัย		**140**

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

2.1	แหล่งที่มาแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ป่า	32
4.1	ลักษณะการออกพระราชบัญญัติที่มีจุดมุ่งหมาย ผลกระทบ ปัญหา และแนวทางแก้ไข	90
4.2	ลักษณะของการกระทำอันเป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ	96

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่

1.1 แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ 4

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทย มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า ราชอาณาจักรไทย เป็นรัฐชาติอันตั้งอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีนและมลายู ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีพรมแดนติดประเทศลาวและประเทศกัมพูชาด้านทิศตะวันออก ติดประเทศมาเลเซียและอ่าวไทยด้านทิศใต้ ติดทะเลอันดามันและประเทศพม่าทิศตะวันตก และติดประเทศพม่าและลาวด้านทิศเหนือ โดยมีแม่น้ำโขงกั้นเป็นบางช่วง ประเทศไทยมีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 50 ของโลก มีเนื้อที่ 513,115 ตารางกิโลเมตร เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยมีรายได้หลักจากภาคอุตสาหกรรมและการบริการ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติมากมาย โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ แต่จากรายงานของกรมป่าไม้พบว่า ในปี พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีประมาณ 171 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2552 ลดลงเหลือประมาณ 107 ล้านไร่ และในปี พ .ศ. 2556 ลดเหลือเพียง 102.1 ล้านไร่ สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทางการเกษตร การบุกรุกจับจองของนายทุน การออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ถูกต้อง การขาดจิตสาธารณะ และการบริหารจัดการต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดประสิทธิภาพ ข้อปัญหาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมาย ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่องโดยการออกกฎหมาย และนโยบายต่างๆ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้ แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล[1]

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ข้อจำกัดของเทคโนโลยีการจัดทำแผนที่ในอดีตไม่สามารถกำหนดรายละเอียดขอบเขตของพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างชัดเจน จึงเกิดความสับสนในการ

---

[1] จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558. หน้า 3-7.

นำไปใช้ ทำให้เกิดปัญหาโดยตลอด อีกทั้งยังพบข้อผิดพลาดที่มิได้กันพื้นที่ชุมชน พื้นที่ทำกินของประชาชนที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ออกจากพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนคุ้มครอง ทำให้ประชาชนที่ควรเป็นผู้มีสิทธิ์ในที่ดินเหล่านี้แปรสภาพเป็นผู้บุกรุกตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 70 ปี และในขณะเดียวกันมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง และรุนแรงมากขึ้นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดจากแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ที่ไม่ชัดเจน

รัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามจะนำผืนป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรพื้นที่ทำกินให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น พื้นที่ปฏิรูปเพื่อการเกษตร พื้นที่นิคมสร้างตนเอง พื้นที่นิคมสหกรณ์ ทำให้เกิดความสับสนในเรื่องของแนวเขตที่ดินเพิ่มขึ้น เนื่องจากแนวเขตที่ดินของรัฐเหล่านั้น และแนวเขตป่าไม้ทับซ้อนกัน เพราะแผนที่แนวเขตของแต่ละหน่วยงานไม่ได้จัดทำบนพื้นฐานเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนและยากต่อการป้องกัน และปราบปรามการบุกรุก และการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิผล

นโยบายของรัฐบางประการมีส่วนทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้ถางป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองป่า มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคน เพื่อทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ โดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ มีการปล่อยปะละเลยจนยากที่จะแก้ไขตามหลักกฎหมายได้

รัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ จึงได้มีนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ป่าไม้ กำหนดให้จัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยอาศัยกรอบแนวคิดตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ในรัชกาลที่ 9 เกี่ยวกับป่าไม้ ในการจัดทำแผนแม่บทในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ดังนี้[2]

---

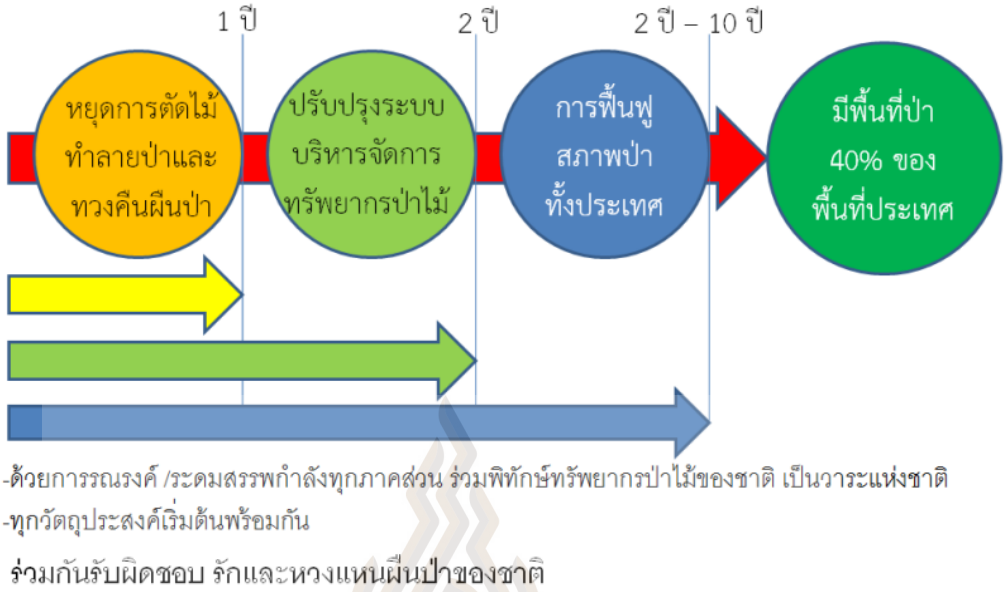
[2] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, หน้า 2.

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 เมื่อ พ.ศ. 2519 “ปลูกไม้ในใจคน คือการปลูกป่าลงบนแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรจะปลูกต้นไม้ลงในใจคนเสียก่อน แล้วคนเหล่านั้นก็พากันปลูกต้นไม้ลงบนแผ่นดินและรักษาต้นไม้ด้วยตนเอง”

พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 พระราชทานแก่คณะบุคคลที่เข้าเฝ้าฯ ณ ศาลาดุสิดาลัย วันที่ 4 ธันวาคม 2537 “เราจะทำให้ประเทศไทยกลับมีความอุดมสมบูรณ์ มีความชุ่มชื้นได้ ขออย่าไปรังแกป่าเท่านั้นเอง”

พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 พระราชทาน เพื่อเชิญลงพิมพ์ในหนังสือที่ระลึกในพิธีรับมอบเรือขจัดน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลเดนมาร์กน้อมเกล้าฯ ถวาย เมื่อวันพุธ ที่ 20 พฤศจิกายน 2539 “ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลพิษ หรือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในที่หนึ่งที่ใดก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงที่อื่นๆ ด้วยเหตุนี้ ทุกคนทุกประเทศในโลกจึงย่อมมีส่วนรับผิดชอบอยู่ด้วยกัน ทั้งในการแก้ไข ลดปัญหาและปรับปรุงสร้างเสริมสภาวะแวดล้อม ให้กลับคืนมาสู่สภาพอันจะเอื้อต่อการมีชีวิตอยู่อย่างเป็นสุขของตนเอง และเพื่อนมนุษย์”

พระราชดำรัส สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ในรัชกาลที่ 9 วันที่ 20 ธันวาคม 2525 “พระเจ้าอยู่หัวเป็นน้ำ ฉันจะเป็นป่า ป่าที่ถวายความจงรักภักดีต่อน้ำ พระเจ้าอยู่หัวสร้างอ่างเก็บน้ำ ฉันจะสร้างป่า” และ วันที่ 11 สิงหาคม 2534 “ป่าไม้ช่วยซึมซับน้ำฝนไว้ใต้ดิน เรียกว่า น้ำใต้ดินค่อยๆ ระบายลงมาเป็นธารน้ำ เป็นลำคลอง เป็นแม่น้ำให้เราได้ใช้กันตลอดมา เราจึงควรถนอมรักษาป่าไว้ให้คงอยู่เป็นต้นน้ำลำธาร เพื่อว่าลูกหลานเราจะได้ไม่ลำบาก”



รูปที่ 1.1 แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ
ที่มา : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558

หนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี คือ “ทวงคืนผืนป่า” ภายหลังการเข้ายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งออกมาเพื่อใช้ในการดูแลความสงบภายในประเทศหลายฉบับ คสช. มีคำสั่ง ฉบับที่ 64 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก หรือยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ นำมาสู่การยึดพื้นที่ทำกินของประชาชนที่อยู่ในแนวขอบพื้นที่ป่าหลายพื้นที่ทั่วประเทศ จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ยังคงยึดคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64 ในการปฏิบัติ แม้ว่าต่อมา คสช. จะมีคำสั่งที่ 66 ในการระบุแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ต่อนโยบายนี้ แต่ก็ดูเหมือนว่าจะไม่ได้ทำให้ผลกระทบต่อชาวบ้านที่ส่วนใหญ่มีความยากจน ไม่มีพื้นที่ทำกิน ลดน้อยลง ทำให้ปัจจุบัน ยังคงเกิดการร้องเรียน และเรียกร้องความเป็นธรรมในที่ดินทำกินหลังปฏิบัติการของ คสช. จนมาสู่รัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

จากข้อมูลการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย ช่วงปี 2551 ที่ผ่านมาระบุว่า มีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศรวม 370,000 ราย เนื้อที่กว่า 6 ล้านไร่ แยกเป็นบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ 58,000 ราย เนื้อที่ 1.5 ล้านไร่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ 37,000 ราย เนื้อที่กว่า 6 แสนไร่ ที่ดินราชพัสดุ

190,000 ราย เนื้อที่ 2.1 ล้านไร่ ที่ดินสาธารณประโยชน์ 55,000 ราย เนื้อที่ 1.1 ล้านไร่ และบุกรุกที่ดินรัฐประเภทอื่นๆ เช่น ที่ดิน ส.ป.ก. 25,000 ราย เนื้อที่ 490,000 ไร่[3] นโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อ "คืนความสุขและความเป็นธรรม" ให้กับประชาชนคนไทย เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปลายปี 2557 เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่ได้รับความสนใจจากสังคมเป็นอย่างมาก โดยมีแนวคิดหลักจะเรียกคืนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ ที่ถูกบุกรุกแผ้วถาง หรือนำมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินของเกษตรกรในอดีต มูลเหตุสำคัญของการทวงคืนผืนป่ามาจากการที่สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 32 ในปัจจุบัน ภาครัฐจึงกำหนดแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่มีเป้าหมายทวงคืนผืนป่าให้เพิ่มกลับมาเป็นอย่างน้อย ร้อยละ 40 ภายใน 10 ปี มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484[4] มีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก ในขณะนั้นได้มีการสัมปทานของชาติตะวันตก ทำให้เศรษฐกิจพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อระงับยับยั้งมิให้มีการทำไม้ออกจากป่าและเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าขึ้นโดยเร็ว จึงได้มีพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งเป็นการรวบรวมบรรดาประกาศพระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง กฎข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำไม้ที่บัญญัติขึ้นมาก่อนหลากหลายฉบับ นำมาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นบทบัญญัติฉบับเดียว โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่กาลสมัยและความสะดวกในการนำไปบังคับใช้

2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504[5] มีสาเหตุสืบเนื่องจากหลังการสัมปทานป่าไม้ของชาติตะวันตก ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก จึงได้ออกพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาบังคับใช้ โดยมีเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เป็นกฎหมายที่ออกมามุ่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติแบบเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน เท่ากับจำแนกประเภทป่าให้จำกัดพื้นที่ลงมาโดยเน้นการคุ้มครองป่าไม้ที่มีสภาพน่าสนใจ เหมาะแก่การศึกษา และความรื่นรมย์ของประชาชน ได้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลรักษาป่าโดยเฉพาะ และมีคณะกรรมการระดับชาติควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่ง ภายในเขตอุทยานแห่งชาติได้มีการห้ามหรือจำกัดการกระทำบางอย่างของประชาชนอันกระทบกระเทือนถึงสภาพธรรมชาติของป่านั้น เช่น ไม่อนุญาตให้มีการทำไม้ เก็บหา

---

[3] จากชุลีพร บุตรโคตร. ยุทธการทวงคืนผืนป่า ปัญหาไก่กับไข่ ชาวบ้านรุกที่รัฐหรือที่รัฐทับที่ชาวบ้าน. [ออนไลน์] http://www.tcijthai.com/news/2014/29/scoop/5043 [สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2560].

[4] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 หน้า 1417 วันที่ 15 ตุลาคม 2484.

[5] จากราชกิจจานุกเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 วันที่ 3 ตุลาคม 2504.

ของป่า ทำเหมืองแร่ ขุดดิน ระเบิดหิน ยกเว้นการเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ที่ไม่เป็นการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติของอุทยานแห่งชาตินั้นหรือใช้ประโยชน์เฉพาะในเรื่องการท่องเที่ยวเพื่อศึกษาธรรมชาติเท่านั้น มิฉะนั้น จะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งพื้นที่ที่ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติได้มีการจัดทำแนวเขตและแผนที่แสดงขอบเขตของพื้นที่ไว้อย่างชัดเจน[6]

3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507[7] เป็นการออกกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มุ่งเน้นการอนุรักษ์ป่าไม้ให้ดำรงอยู่ ไม่ปล่อยให้มีการใช้สอยโดยไม่มีการควบคุม รัฐจึงประกาศและสงวนพื้นที่ป่าไว้และจัดพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลรักษา มิให้ราษฎรบุกรุกทำลายป่า อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มิได้สงวนรักษาป่าไว้โดยไม่ทำประโยชน์แต่อย่างใด เพราะเท่ากับเป็นการทอดทิ้งทรัพยากรธรรมชาติให้สูญเปล่าไร้คุณค่า กฎหมายฉบับนี้ จึงเปิดโอกาสให้อำนาจหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ควบคุม ดูแล และอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ทำไม้ เก็บของป่า รวมทั้งการทำเหมืองแร่ ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่เน้นการดูแลและจัดการป่าไม้เป็นสำคัญ โดยอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

4) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535[8] มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ไม่ให้ถูกล่าหรือทำลาย รวมทั้งส่งเสริมการขยายพันธุ์สัตว์ป่าด้วย จึงมีบทบัญญัติเรื่องการห้ามล่าและห้ามครอบครองสัตว์ป่าและซากสัตว์เป็นหลัก นอกจากนี้ ยังบัญญัติในเรื่องการห้ามกระทำการใดที่เป็นการทำลายสภาพถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่า โดยมีการจัดทำแนวเขตและแผนที่แสดงขอบเขตพื้นที่ที่แน่นอน ในพื้นที่ดังกล่าวจะไม่มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ใดทั้งสิ้น นอกจากการค้นคว้าในเรื่องสัตว์ป่าและธรรมชาติ โดยพื้นที่สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าส่วนใหญ่จะประกาศทับซ้อนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นพื้นที่ที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เข้าไปมีผลใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลหลักๆ 5 ประการ กล่าวคือ (1) เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น (2) เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น (3) เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า (4) เพื่อเพิ่มพื้นที่ทำไม้ ให้มีปริมาณมากขึ้น (5)

---

[6] จากยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบาย รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, หน้า ข-ค.

[7] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2507.

[8] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 20 หน้า 1 วันที่ 13 มีนาคม 2535.

เพื่อให้ผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า และการไม่อยู่ภายใต้บังคับ กฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535[9] มีเหตุผลสืบเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไปและเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ได้แก่ หลักธรรมรัฐ (Good Governance) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

จากนโยบายทวงคืนผืนป่าของรัฐบาลดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อที่จะเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม รวมถึงทรัพยากรป่าไม้ด้วย นโยบายดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลในยุคสมัยที่ผ่านมา ว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และการบริหารจัดการคนในพื้นที่ป่า โดยรัฐบาลก่อนหน้าได้มีมติคณะรัฐมนตรีมาเป็นลำดับ ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 ให้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 ให้ดำเนินการโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) แก่ประชาชนที่ครอบครองที่ดินที่ยังไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเข้าไปบุกรุกที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2525 ให้ดำเนินโครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการและให้กำหนดเป็นนโยบายได้ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยรัฐบาลจะไม่อพยพราษฎรที่ตั้งหลักแหล่งทำกินอยู่ในบริเวณพื้นที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม แต่อนุญาตให้ราษฎรที่อาศัยใช้ที่ดินเฉพาะที่เหมาะแก่การเกษตรครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยไม่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ แต่จะออกใบทะเบียนรับรองว่าเป็นราษฎรที่อยู่อาศัยในโครงการแต่เดิมแล้ว

---

[9] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เรื่อง โครงการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2533 เรื่องโครงการขยายเป้าหมายการจัดราษฎรเข้าอยู่ในพื้นที่ตามโครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 เรื่องโครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมฯ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2538 เรื่อง หลักเกณฑ์การขอผ่อนผันการดำเนินการตามข้อสังเกตตามมติคณะรัฐมนตรี

จากที่ได้กล่าวรายละเอียดมาในข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาประวัติความเป็นมา ขั้นตอนและมาตรการทางกฎหมาย รวมถึงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย และศึกษานโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อหาข้อบกพร่องและนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการบังคับในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าของแผ่นดินในประเทศไทยที่เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

1.2.4 เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมายทรัพยากรป่าไม้

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ปัญหาการบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทางการเกษตร การบุกรุกจับจองของนายทุน การออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ถูกต้อง การขาดจิตสาธารณะ และการบริหารจัดการต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้ออกนโยบายทวงคืนผืนป่าของประเทศ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ไทย โดยเป็นการขอความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ตามนโยบายทวงคืนผืนป่าของประเทศไทย ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นสมควรว่า ต้องศึกษา และวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ จะเกิดขึ้นจากมาตรการการบังคับใช้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้อย่างเป็นระบบ เน้นการควบคุมพื้นที่ป่าไม้ให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม และลดปัญหาความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ด้วยการใช้แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งให้ทราบถึงตัวบทกฎหมายที่ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในที่ดิน รวมถึงนโยบายทวงคืนผืนป่าของประเทศไทย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลได้ออกนโยบายดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาหรือบริบท (Context)

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในการดำเนินงานตามนโยบายทวงคืนผืนป่าของประเทศไทย วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) ประมวลกฎหมายอาญา

4) ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

5) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

6) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504

7) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507

8) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พุทธศักราช 2535

9) พระราชบัญญัติสวนป่า พุทธศักราช 2535

10) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

11) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

12) นโยบาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับผืนป่า

13) คำพิพากษาศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 ขอบเขตด้านข้อมูลหลัก

การศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตเฉพาะการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย โดยมีเนื้อหาและบริบทที่เป็นเหตุ ประกอบด้วยบทกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย และตัวแปรที่เป็นผล ประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

1.4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษา 6 เดือน

1.4.4 ขอบเขตด้านสถานที่

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการดำเนินการวิจัยทางด้านกฎหมาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำพิพากษา เอกสาร หนังสือ คำอธิบาย บทความในตำราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งในส่วนที่เป็นหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และปฏิบัติการ มีวิธีการและขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1.5.1 ศึกษาข้อมูลจากเอกสารขั้นปฐมภูมิ (Primary Source) ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

1.5.2 ศึกษาข้อมูลจากเอกสารขั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้แก่ ส่วนที่เป็นคำอธิบายจากเอกสาร หนังสือ และตำราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์ (1) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) (2) การตีความหมาย (Interpretation) และ (3) การสังเคราะห์ (Synthesis) เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยในการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท (Content Analysis Technique) เพื่อนำเสนอการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย และทำความเข้าใจเพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย หมายถึง เจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง ข้อขัดข้องที่เกิดจากการนำกฎหมายด้านป่าไม้ไปปฏิบัติใช้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้แก่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สำหรับระดับจังหวัด หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นายกเทศมนตรี เป็นต้น

เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ หมายถึง เจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัด เจ้าพนักงานป่าไม้ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่กรมอุทยาน หมายถึง นักวิชาการป่าไม้ เจ้าพนักงานป่าไม้ เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ เจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่า เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ทหาร หมายถึง เจ้าหน้าที่ทหารที่ได้รับมอบหมายสังกัดกองทัพบก คือ ระดับผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับหมวด และทหารชั้นประทวน เป็นต้น

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

เจ้าหน้าที่ตำรวจ หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดตำรวจภูธร มีเจ้าหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจสังกัดกองกำกับการ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบพื้นที่

ทำไม้ หมายถึง ตัด ฟัน กาน โค่น ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด ชัก ลากไม้ในป่าหรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใดๆ และหมายความรวมถึงการกระทำดังกล่าวกับไม้สักหรือไม้ยางที่ขึ้นอยู่ในที่ดินมิใช่ป่า หรือการนำไม้สักหรือไม้ยางออกจากที่ดินที่ไม้นั้นๆ ขึ้นอยู่ด้วย

ป่า หมายถึง ที่ดินที่ไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน

ค่าภาคหลวง หมายถึง เงินค่าธรรมเนียมซึ่งผู้ทำไม้หรือหาของป่าจะต้องเสียตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ไม้ หมายถึง ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด

ไม้แปรรูป หมายถึง ไม้ที่ได้แปรรูปแล้ว และหมายความรวมถึงไม้ที่อยู่ในสภาพพรางว่าเป็นสิ่งปลูกสร้าง หรืออยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างอันไม่ชอบด้วยลักษณะสิ่งปลูกสร้างทั่วๆ ไปหรือที่ผิดปกติวิสัย หรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ที่ไม่ชอบด้วยลักษณะของเครื่องใช้ที่ใช้เป็นปกติในท้องที่นั้น หรือที่ผิดปกติวิสัย

ตราประทับไม้ หมายถึง วัตถุใดอันประดิษฐ์ขึ้นเพื่อให้เกิดเป็นรูปรอย หรือเครื่องหมายใดๆ นอกจากรูปรอยที่เป็นตัวเลขไว้ที่ไม้ซึ่งอยู่ภายใต้ความควบคุมแห่งพระราชบัญญัตินี้

ไม้หวงห้ามประเภท ก. หมายถึง ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้

ไม้หวงห้ามประเภท ข. หมายถึง ไม้ห้วงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7 .1 ได้ทราบมาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

1.7.2 ได้ทราบมาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ

1.7.3 ได้แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

1.7.4 ได้ข้อเสนอแนะการนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บทที่ 2

มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

ประเทศไทยนั้นถือว่าป่าทั้งหมดเป็นของรัฐ รวมถึงที่ดินใดที่ยังมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ[10] ดังนั้น บริเวณใด ที่ดินแห่งใดก็ตามที่มิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด รวมถึงที่ดินมือเปล่าที่มีเพียงสิทธิ์ครอบครอง ก็ยังถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งสิ้นและตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484[11] ได้ให้คำนิยามว่า "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน" และตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[12] บัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือ กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ..."

2.1.1 ความหมายของทรัพยากรป่าไม้

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของทรัพยากรป่าไม้ ดังนี้[13]

กฎหมายในต่างประเทศได้ให้คำนิยามคำว่า ทรัพยากรป่าไม้ไว้ เช่น The Crown Forest Sustainability Act ของ Ontario ประเทศแคนาดา บัญญัติว่า ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง ไม้ยืน

---

[10] จากมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ".

[11] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 วันที่ 15 ตุลาคม 2484

[12] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้าที่ 530 วันที่ 7 มิถุนายน 2478

[13] จากชัยพร ศรีโบราณ. บทบาทของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม. ขอนแก่น: คลังนานาวิทยา, 2560. หน้า 124-125.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ต้นในระบบนิเวศป่าไม้ พืชชนิดอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎข้อบังคับที่อยู่ในป่า และส่วนของไม้ยืนต้นหรือส่วนเหลือจากไม้ยืนต้นในระบบนิเวศป่าไม้ และคำว่าระบบนิเวศป่าไม้ คือ ระบบนิเวศที่มีไม้ยืนต้นเป็นองค์ประกอบทางชีวภาพหลัก หรือใน The Forest Practices Code of British Columbia Act ประเทศแคนาดา บัญญัติว่าทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง ทรัพยากรและคุณค่าที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ รวมถึงไม้ท่อน น้ำ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ นันทนาการ ผลิตผลจากป่า อาหารสำหรับปศุสัตว์ และความหลากหลายทางชีวภาพ หรือใน The Minnesota Forest Management Act of 1982 ประเทศสหรัฐอเมริกา บัญญัติว่าทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง ประโยชน์ทางธรรมชาติของที่ดิน ป่าไม้ รวมถึงไม้ท่อน และพืชป่าอื่นๆ นันทนาการ ป่าที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ป่าเปลี่ยว พืชและสัตว์ที่หายากและมีลักษณะพิเศษ อากาศ น้ำ ดิน และคุณค่าในทางความสวยงาม ในทางประวัติศาสตร์ และในทางการศึกษา

กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดคำนิยามของทรัพยากรป่าไม้ไว้ ส่วนในทางวิชาการ คำว่า ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทรัพยากรป่าไม้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติ จึงกำหนดได้ว่า ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในพื้นที่ป่า ซึ่งมนุษย์สามารถนำทรัพยากรป่าไม้มาใช้ประโยชน์ได้ หรือทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่านั่นเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและวิถีชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิดรวมถึงมนุษย์

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง ป่าไม้ยืนต้นในระบบนิเวศพื้นป่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือมีการปลูกขึ้นมาบนพื้นดินที่ไม่มีบุคคลถือกรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

2.1.2 องค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของทรัพยากรป่าไม้

2.1.2.1 องค์ประกอบของป่าไม้

โดยทั่วไปป่าไม้ในแต่ละพื้นที่หรือระบบนิเวศ มีองค์ประกอบดังนี้[14]

1) ประเภทและชนิดของป่า หมายถึง ประเภทหรือชนิดของพันธุ์ไม้ต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ ในแต่ละพื้นที่จะมีพันธุ์ไม้เด่นที่พบได้และสามารถใช้เป็นดัชนีในการ

[14] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13,. หน้า 125-127.

จำแนกประเภทและชนิดของป่าได้ นอกจากนี้ยังสามารถใช้สภาพภูมิประเทศและลักษณะภูมิอากาศมาช่วยในการจำแนกได้ ประเทศไทยอยู่ในเขตมรสุมเมืองร้อน (Tropical Monsoon Climate) จำแนกประเภทของป่าเป็น 2 ประเภท คือ (1) ป่าไม่ผลัดใบ (Evergreen Forest) จำแนกออกเป็นป่าชนิดต่างๆ ได้แก่ ป่าดิบชื้น (Tropical Rain Forest) ป่าดิบเขา (Hill Evergreen Forest) ป่าดิบแล้ง (Dry Evergreen Forest) ป่าสนเขา (Pine Forest) ป่าชายหาด (Beach Forest) และป่าชายเลน (Mangrove Forest) (2) ป่าผลัดใบ (Deciduous Forest) จำแนกเป็น 2 ชนิด ได้แก่ ป่าเบญจพรรณ (Mixed Deciduous Forest) และป่าเต็งรัง (Dry Dipterocarp Forest)

2) โครงสร้างของป่า หมายถึง ลักษณะต่างๆ ของป่าที่เกี่ยวข้องกับเรือนยอด ความสูง ความโตหรือขนาดของต้นไม้ รวมถึงชนิดของต้นไม้ในชั้นเรือนยอดต่างๆ และความหนาแน่นของป่าไม้ชนิดต่างๆ จะมีโครงสร้างของป่าต่างกันไป

3) ดิน (Soil) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบนิเวศป่าไม้ ดินมีคุณลักษณะในด้านความลึก (Soil Depth) ความอุดมสมบูรณ์ของดิน (Soil Fertility) และความชื้นในดิน (Soit Moisture) มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับประเภทและชนิดของป่า เนื่องจากดินเป็นตัวกลางที่ช่วยค้ำจุนหรือพยุงต้นไม้ให้เจริญเติบโต ให้ธาตุอาหารพืชและน้ำแก่ต้นไม้

4) ภูมิอากาศ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ ในระบบย่อยของระบบนิเวศป่าไม้ ลักษณะของภูมิอากาศที่มีบทบาทในระบบนิเวศป่าไม้ ได้แก่ ปริมาณการแพร่กระจายและความหนาแน่นของฝน อุณหภูมิและความชื้นของอากาศ ปริมาณและความเข้มของแสง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการสังเคราะห์แสง การหายใจ การคายน้ำ และกระบวนการเมตาบอลิซึมของต้นไม้ ลักษณะของภูมิอากาศมีความสัมพันธ์กับประเภทและชนิดของป่า เช่น ป่าดิบชื้น มักพบในบริเวณที่มีปริมาณฝนตกมากกว่าปีละ 2,000 มิลลิเมตรต่อปี ในขณะที่ป่าเต็งรังมีปริมาณฝนตกต่ำกว่า 1,500 มิลลิเมตรต่อปี

5) ภูมิประเทศ เช่น ระดับความสูงของภูมิประเทศและทิศทางลาด (Slope Aspect) มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอุณหภูมิและความชื้นทั้งในอากาศและในดิน ความลาดชันของพื้นที่มีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะของดิน การไหลของน้ำใต้ดิน อุณหภูมิและความชื้นในดินและในอากาศ ตลอดถึงทิศทางของลม ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงและโดยอ้อมกับประเภทและชนิดของป่าไม้ เช่น พื้นที่ราบเรียบหรือที่ลุ่มตามชายฝั่งทะเลที่เป็นพื้นที่ดินตะกอนน้ำกร่อย หรือน้ำทะเลทับถม พบป่าไม้ เป็นป่าชายเลน หรือในพื้นที่ลาดชันในภาคเหนือที่มีระดับความสูงมากกว่า 700 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลางจะเริ่มพบป่าไม้ชนิดป่าสนเขา

6) สัตว์ป่า ได้แก่ บรรดาสัตว์ป่าและสิ่งที่มีชีวิตต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้เป็นประโยชน์ช่วยให้มีการผสมพันธุ์ การแพร่พันธุ์ของไม้ต่างๆ ตลอดถึงการย่อย

สลายของอินทรียสารต่างๆ ในพื้นที่ป่า นอกจากมีความสัมพันธ์โดยตรงกับป่าไม้แล้ว สัตว์ป่าและสิ่งที่มีชีวิตต่างๆ ยังมีความสัมพันธ์กับดิน ซึ่งเป็นผลย้อนกลับสู่ป่าไม้อีกทางหนึ่ง นอกจากสัตว์ป่าจะเป็นประโยชน์ต่อระบบป่าไม้แล้ว สัตว์ป่ายังอาศัยป่าเป็นแหล่งอาหาร แหล่งน้ำ แหล่งดินโป่ง (Salt Lick) และแหล่งดินฝุ่นที่ใช้ทำความสะอาดร่างกาย (Dust Bathing) ของสัตว์

2.1.2.2 บทบาทหน้าที่ของทรัพยากรป่าไม้

บทบาทหน้าที่ของทรัพยากรป่าไม้ในระบบนิเวศที่สมดุลและผลที่ส่งออกไปนอกระบบ ดังนี้[15]

1) การสร้างผลผลิตไม้ และของป่า

2) ลดการเกิดการชะล้างพังทลาย การเกิดแผ่นดินถล่มและการเสื่อมโทรมของดิน

3) ควบคุมการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เป็นแหล่งกักเก็บน้ำและก๊าซเรือนกระจก

4) เป็นแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดี ปริมาณที่สม่ำเสมอตลอดปี ลดการเกิดอุทกภัย

5) เป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารของสัตว์ป่าและสิ่งที่มีชีวิตอื่นๆ

6) แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า องค์ประกอบของทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วยประเภทและชนิดของพันธุ์ไม้ที่อยู่ในพื้นที่ป่า โครงสร้างของป่า ดิน ภูมิอากาศ ภูมิประเทศและสัตว์ป่า โดยมีบทบาทหน้าที่ของทรัพยากรป่าไม้เพื่อทำให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศพื้นที่ป่า

2.1.3 ความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ต่อระบบนิเวศ

ทรัพยากรป่าไม้มีบทบาทสำคัญในการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ ดังนี้[16]

2.1.3.1 ป่าไม้กับภูมิอากาศ

---

[15] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, หน้า 127.

[16] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, หน้า 127-130.

1) ป่าไม้กับการดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ป่าไม้มีบทบาทเป็นแหล่งเก็บกักคาร์บอนที่สำคัญของโลกโดยเก็บไว้ในรูปของเนื้อไม้ กล่าวคือ ต้นไม้ขนาดใหญ่หนึ่งต้นที่ความสูง 25 เมตร เส้นผ่าศูนย์กลางทรงพุ่ม 15 เมตร ปริมาตรทรงพุ่ม 27,000 ลูกบาศก์เมตร มีธาตุคาร์บอนอยู่ในรูปของเนื้อไม้ 6,000 กิโลกรัม ซึ่งได้จากการที่ต้นไม้ขนาดดังกล่าวดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีอยู่ในอากาศปริมาณ 40 ล้านลูกบาศก์เมตร การทำลายป่าไม้เป็นสาเหตุสำคัญที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์รองลงมาจากการใช้พลังงานที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Green House Effect) ซึ่งก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming)

2) ป่าไม้กับการผลิตก๊าซออกซิเจน ป่าไม้มีบทบาทในการผลิตก๊าซออกซิเจน และทำ ให้เกิดระบบหมุนเวียนของก๊าซออกซิเจนในอากาศตลอดเวลา ทุกๆ ปีจะมีการเกิดก๊าซออกซิเจนใหม่จากการสังเคราะห์แสงของพืชสีเขียวมาเติมในบรรยากาศของโลก 7 หมื่นล้านตัน ในจำนวนนี้ ประมาณร้อยละ 30 มาจากต้นไม้ในระบบนิเวศบนบก ส่วนอีกประมาณร้อยละ 30 มาจากสาหร่ายทะเลในระบบนิเวศทะเลและชายฝั่ง จากการศึกษาพบว่า ต้นไม้ที่มีเนื้อที่ผิวใบ 150 ตารางเมตร สามารถผลิตก๊าซออกซิเจนให้มนุษย์หนึ่งคนใช้หายใจได้เพียงพอ 24 ชั่วโมง ดังนั้น ต้นไม้ขนาดใหญ่หนึ่งต้นที่ความสูง 24 เมตร เส้นผ่าศูนย์กลางทรงพุ่ม 15 เมตร ปริมาตรทรงพุ่ม 27,000 ลูกบาศก์เมตร มีพื้นที่ผิวใบ 1,400 ตารางเมตร สามารถผลิตก๊าซออกซิเจนให้มนุษย์ 10 คนหายใจได้ตลอด 24 ชั่วโมง ป่าไม้ในเขตร้อนชื้นที่สมบูรณ์เนื้อที่ 1 ไร่ สามารถผลิตก๊าซออกซิเจนให้มนุษย์หายใจได้ 10 คน

3) ป่าไม้กับการควบคุมความร้อนในภูมิอากาศ ในบริเวณที่มีป่าไม้ปกคลุม อุณหภูมิของอากาศจะต่ำกว่าและมีความชุ่มชื้นมากกว่าบริเวณที่ไม่มีต้นไม้หรือทุ่งโล่ง เนื่องจากต้นไม้มีการคายน้ำโดยดูดน้ำจากดินและดูดความร้อนจากอากาศในบริเวณรอบๆ มาใช้ ทำให้น้ำกลายเป็นไอน้ำระเหยออกจากปากใบและพาความร้อนออกไปโดยการคายน้ำ ต้นไม้ต้องใช้พลังงานความร้อนในบรรยากาศจากบริเวณที่ต้นไม้อยู่ประมาณร้อยละ 60-74 จากการศึกษาพบว่าต้นไม้ในเขตร้อนชื้น สามารถลดความร้อนให้แก่สิ่งแวดล้อมได้มากเท่ากับเครื่องปรับอากาศขนาด 1 ตันหรือ 12,000 บีทียู โดยอนุมานว่าต้นไม้ขนาดใหญ่สามารถดูดน้ำจากดินมาคายเป็นไอน้ำที่ปากใบวันละ 64 ลิตร และจะต้องใช้ความร้อน 2,3 เมกะจูล หรือ 2,200 บีทียู เพื่อทำให้น้ำกลายเป็นไอ สำหรับบริเวณป่าไม้ ไอน้ำจะระเหยออกจากใบไม้อยู่ตลอดเวลา และไอน้ำเหล่านี้จะไม่ฟุ้งกระจายลอยสูงมากนัก ทั้งจะลอยอยู่ในป่า ทำให้อากาศในป่ามีความชุ่มชื้นกว่าบริเวณที่ไม่มีต้นไม้หรือทุ่งโล่งที่อยู่ห่างไกลจากป่า

2.1.3.2 ป่าไม้กับทรัพยากรดิน

1) ป่าไม้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน ดินบนโลกเกิดจากกระบวนการทางกายภาพทางเคมี และทางชีวภาพ โดยกระบวนการทางกายภาพและเคมีเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้หินสันกำเนิด ดินย่อยสลาย เมื่อเกิดดิน จุลินทรีย์ในดิน แบคทีเรีย ต้นไม้ สัตว์น้อยใหญ่ ก็จะเข้ามาและมีส่วนสำคัญในการสร้างและสะสมความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยใช้เวลายาวนาน เมื่อมีป่าปกคลุมดินแล้ว ป่าจะช่วยป้องกันและเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรดินในพื้นที่ป่านั้นและพื้นที่ลุ่มที่อยู่ต่ำกว่าพื้นที่ป่าลงมา อีกทั้งช่วยในการรักษาความสมดุลของธาตุอาหารในดินและการอนุรักษ์ดิน

2) ป่าไม้กับการควบคุมการพังทลายของดิน บริเวณพื้นดินที่ไม่มีต้นไม้ปกคลุม ฝนที่ตกลงมาจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ดินเกิดการเซาะกร่อนหรือพังทลาย (Erosion) โดยความแรงของเม็ดฝนจะทำให้อนุภาคของดินหลุดออกจากกันและถูกน้ำพัดพาไหลลงไปสู่ที่ต่ำ ลงสู่แม่น้ำลำธาร ทำให้แม่น้ำลำธารเกิดตะกอนขุ่นข้น การชะล้างพังทลายของดินทำให้ดินเสื่อมโทรมรุนแรงมาก เนื่องจากการสูญเสียหน้าดินที่อุดมไปด้วยอาหารชองพืช จากการศึกษาเปรียบเทียบอัตราการชะล้าง พังทลายของดินระหว่างพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ที่ไม่มีสิ่งใดปกคลุม พบว่า มีอัตราการชะล้างพังทลายของดินเท่ากับ 0.03, 0.61-31.2 และ 15.7-31.2 ตันต่อไร่ต่อปี ตามลำดับ ดังนั้น การมีต้นไม้ปกคลุมพื้นที่ไว้จะช่วยลดความแรงของเม็ดฝนที่ตกลงมาเนื่องจากเรือนยอดของต้นไม้จะสกัดกั้นความรุนแรงของเม็ดฝนให้อ่อนกำลังลงกลายเป็นฝอยน้ำเล็กๆ น้ำบางส่วนจะค้างอยู่ตามเรือนยอด บางส่วนไหลไปตามลำต้นแล้วลงสู่พื้นดิน บางส่วนไหลทะลุเรือนยอดตกลงสู่ดินในป่า ซึ่งอุดมไปด้วยอาหารของพืชที่เกิดจากการเน่าสลายของใบไม้และซากสัตว์ดูดซับเอาไว้ ทำให้ลดการไหลบ่าของน้ำหน้าดิน จากนั้นก็ซึมลงสู่พื้นดินเบื้องล่างก่อให้เกิดระบบน้ำใต้ดิน และน้ำใต้ดินนั้นจะค่อยๆระบายลงสู่ลำธารและแม่น้ำ ทำให้มีน้ำไหลตลอดปี

2.1.3.3 ป่าไม้กับทรัพยากรน้ำมีการหมุนเวียนเปลี่ยนจากสถานะหนึ่งไปเป็นอีกสถานะหนึ่ง เรียกว่า วัฏจักรของน้ำ ในวัฏจักรของน้ำนั้น น้ำจากทะเล มหาสมุทร ห้วย หนอง คลอง บึง และจากการสังเคราะห์แสงของพืช จะระเหยลอยขึ้นไปอยู่ในบรรยากาศ ในรูปของไอน้ำและเมฆ ซึ่งในสภาพปกติ ไอน้ำเหล่านี้จะกลายเป็นฝนตกลงในทะเลและมหาสมุทรส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะถูกลมพัดไปตกตามป่าเขา ในบริเวณที่มีป่าไม้สภาพสมบูรณ์ย่อมรับน้ำฝนได้โดยมีปริมาณเนื้อที่ของใบไม้ตามเรือนยอด มีลำต้น และเปลือกที่จะชะลอการไหลของน้ำฝนลงไปสู่ดิน

ตามลำดับ เมื่อน้ำถึงดิน ซากใบไม้ที่เน่าทับถมกันมานาน เรียกว่า ฮิวมัส ก็จะดูดหรือรับเอาน้ำเหล่านั้นไว้ แล้วซึมลงไปในดิน ส่วนหนึ่งจะซึมลึกลงไปอยู่ในระดับที่เรียกว่าน้ำใต้ดิน อีกส่วนหนึ่งจะไหลออกเป็นน้ำพุ น้ำซึม สู่ลำห้วย และออกไปสู่ทะเล และมหาสมุทร จากนั้นก็จะระเหยกลับขึ้นไปในบรรยากาศอีก

2.1.3.4 ป่าไม้กับความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าไม้โดยเฉพาะป่าในเขตร้อนชื้น (Tropical Rain Forest) เป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญต่อสิ่งที่มีชีวิตต่างๆ หลากหลายประเภทและชนิดพันธุ์ เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ประจำถิ่น เป็นแหล่งพักพิง (Refuge) รองรับการเดินทางของสัตว์ป่าที่อพยพย้ายถิ่น เช่น นก เป็นแหล่งอาหารสำหรับสัตว์ป่าที่เคลื่อนย้ายเปลี่ยนแหล่งหากิน ในประเทศไทย พบว่า ป่าไม้ในหลายพื้นที่ยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ มีความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ประกอบด้วยป่าดงดิบผืนใหญ่มีสภาพป่าอุดมสมบูรณ์มากกว่าร้อยละ 80 ทำให้เป็นแหล่งพันธุกรรมของพืชและสัตว์ที่สำคัญ เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและหากินของสัตว์ป่ามากที่สุดแห่งหนึ่ง ได้พบสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมมากกว่า 60 ชนิด นกไม่ต่ำกว่า 293 ชนิด สัตว์เลื้อยคลานและสัตว์สะเทินน้ำสะเทินบกไม่น้อยกว่า 70 ชนิด มีความหลากหลายของชนิดพันธุ์พืชถึง 25,000 ชนิด

จากที่ได้กล่าวมาสรุปได้ว่า ความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้มีผลต่อระบบนิเวศป่าไม้ซึ่งประกอบด้วยสภาพภูมิอากาศ ดิน น้ำ และชีวภาพ

2.1.4 มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้

มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มูลค่าการใช้ประโยชน์ (Use Value) และมูลค่าการไม่ใช้ประโยชน์ (Non-use Value or Passive Value) ดังนี้[17]

2.1.4.1 มูลค่าการใช้ประโยชน์

1) มูลค่าการใช้ประโยชน์โดยตรง (Direct Use Value) เป็นมูลค่าที่เกิดจากการที่ประชาชนนำทรัพยากรป่าไม้มาใช้ประโยชน์โดยตรง ทั้งการผลิตและการบริโภค เช่น มูลค่าที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ไม้ท่อน ไม้ฟืน หรือของป่า เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าและบริการ หรือเพื่อบริโภค หรือใช้สอยโดยตรง คือ (1) มูลค่าที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ผลผลิตป่า

[17] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, หน้า 130-132.

ไม้ เช่น เนื้อไม้ หรือไม้ท่อน (Timber) ไม้ฟืนและถ่านของป่า (Non-timber Forest Products) และแหล่งพันธุกรรม และ (2) มูลค่าที่เกิดจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ เช่น การท่องเที่ยว การพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ

2) มูลค่าการใช้ประโยชน์โดยอ้อม (Indirect Use Value) เป็นมูลค่าที่เกิดจากการบริการหรือบทบาทหน้าที่ของทรัพยากรป่าไม้ที่ให้มนุษย์ เช่น มูลค่าของป่าไม้ที่เกิดจากการที่ป่าไม้ช่วยปกป้องลุ่มน้ำ ทำให้มีน้ำที่ใสสะอาดและมีปริมาณที่เหมาะสม ช่วยป้องกันน้ำท่วมหรือความแห้งแล้ง และช่วยลดความแปรปรวนของภูมิอากาศประจำถิ่น คือ (1) มูลค่าทางเศรษฐกิจด้านการป้องกันลุ่มน้ำ เช่น มูลค่าที่เกี่ยวข้องกับปริมาณและ คุณภาพของน้ำจากลุ่มน้ำ และมูลค่าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น ป้องกันน้ำท่วม ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน (2) มูลค่าทางเศรษฐกิจด้านการควบคุมความแปรปรวนของภูมิอากาศและการดูดซับและเก็บกักคาร์บอนไดออกไซด์ เช่น มูลค่าที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศ มูลค่าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความแปรปรวนของภูมิอากาศและการดูดซับและเก็บกักคาร์บอน ฯลฯ (3) มูลค่าทางเศรษฐกิจด้านความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นมูลค่าในแง่ของการเป็นแหล่งข้อมูลทางพันธุกรรมและสิ่งประกันความปลอดภัยของมนุษย์ พันธุกรรมของพืชและสัตว์ในสิ่งแวดล้อม ป่าไม้ถือว่าเป็นทุนทางข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น ด้านเวชภัณฑ์ (ยารักษาโรค) ด้านการปรับปรุงพันธุ์ และสามารถก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นมูลค่าทางเศรษฐกิจด้านความหลากหลายทางชีวภาพในแง่อื่นๆ เช่น ด้านการป้องกันโรคและแมลงของพืชเกษตร ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ทางอ้อมของความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อควบคุมโรคและแมลงศัตรูพืชเกษตร และ (4) มูลค่าทางเศรษฐกิจด้านลักษณะที่น่าพึงพอใจ พื้นที่ที่อยู่ใกล้ป่าไม้มีความร่มรื่น และน่าอยู่อาศัยทำให้มีผู้ต้องการมาอยู่อาศัยหรือมาทำกิจกรรมในพื้นที่ดังกล่าว มีผลทำให้ราคาที่ดินหรือที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่ใกล้ป่าไม้หรือมีต้นไม้ขึ้นอยู่มาก มีราคาสูงกว่าที่อื่น ๆ ที่อยู่ไกลออกไปหรือมีต้นไม้อยู่เพียงเล็กน้อย โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรปหรืออเมริกา

2.1.4.2 มูลค่าการไม่ใช้ประโยชน์

1) มูลค่าการเผื่อไว้ใช้ในอนาคต (Option Value) เป็นมูลค่าที่เกิดจากความต้องการให้คงสภาพทรัพยากรป่าไม้ไว้โดยยังไม่นำมาใช้ประโยชน์ แต่ต้องการเผื่อไว้ใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ในอนาคต เช่น การปิดป่าไม่ให้มีการทำไม้จนกว่าจะแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าได้ ถ้าแก้ปัญหาได้แล้ว จึงให้มีการทำไม้ออกจากป่าได้

2) มูลค่าการเผื่อไว้สำหรับผู้อื่นใช้ประโยชน์ในอนาคต หรือมูลค่าเพื่อลูกหลาน (Bequest Value) เป็นมูลค่าที่เกิดจากความต้องการให้มีการปกป้องทรัพยากรป่า

ไม้ไว้เพื่อให้คนรุ่นต่อๆไปได้ใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น มูลค่าที่เกิดจากการสมัครใจที่จะจ่ายเงินเพื่อให้มีการอนุรักษ์ป่าไม้หรือสัตว์ป่าไว้เพื่อให้ลูกหลานได้ใช้ประโยชน์ด้านนันทนาการในอนาคต

3) มูลค่าของการคงอยู่ (Existence Value) เป็นมูลค่าที่เกิดจากความต้องการให้ทรัพยากรป่าไม้ยังคงมีอยู่ แม้จะไม่ได้ใช้ประโยชน์ใดๆ แต่เป็นความสบายใจหรือความสุขที่ได้รับเมื่อเห็นว่าทรัพยากรนั้นๆ ยังคงมีอยู่ต่อไปในโลก เช่น มูลค่าที่เกิดจากความสมัครใจที่จะจ่ายเงินในการอนุรักษ์ป่าไม้ไว้เพื่อความสบายใจที่ป่าไม้ยังคงอยู่คู่กับโลก หรือเพื่อเหตุผลอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ป่าไม้

จากที่ได้กล่าวมาสรุปได้ว่า มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ อยู่ที่การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และการไม่ใช้ทรัพยากรป่าไม้จากพื้นที่เพื่อเป็นการดูแลและรักษาไว้ในอนาคต

2.1.5 วิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้

วิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้[18]

2.1.5.1 กลุ่มที่ใช้วิธีประเมินจากราคาตลาดหรือค่าใช้จ่าย (Market Price or Cost-based Approach) เป็นวิธีการใช้ราคาตลาดที่มีการซื้อขายกันเป็นเครื่องมือในการประเมิน ราคาที่ใช้อาจเป็นราคาที่ปรับหรือไม่ได้ปรับเมื่อตลาดเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ หรือมีการบิดเบือนตลาดโดยนโยบายของรัฐ โดยใช้การสำรวจตลาด (Market Survey) เพื่อเก็บข้อมูลราคาที่มีการซื้อขายกันในตลาด หรือใช้ข้อมูลสถิติ เพื่อใช้คำนวณมูลค่าทางเศรษฐกิจ วิธีการประเมินในกลุ่มนี้ประกอบด้วย

1) วิธีการประเมินมูลค่าที่ใช้ราคาตลาดของผลิตผลป่าไม้ที่ต้องการประเมิน เช่น ราคาไม้ท่อน ฯลฯ

2) วิธีการประเมินมูลค่าที่ใช้ราคาตลาดของสินค้าที่ใช้ทดแทน (Substitute Good Price Method) ผลิตผลป่าไม้ในการประเมิน

---

[18] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, หน้า 132-134.

3) วิธีการประเมินมูลค่าที่ใช้ค่าใช้จ่ายเป็นฐาน (Cost-base Method) ในการประเมิน โดยใช้ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการสงวนรักษาและหรือทดแทนผลิตผลและบริการจากป่าไม้

2.1.5.2 กลุ่มที่ใช้วิธีประเมินจากราคาตัวแทน (Surrogate Market Approach) เป็นการ ประเมินมูลค่าเศรษฐกิจทางอ้อม ประกอบด้วย

1) วิธีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง (Travel Cost Method : TCM) เป็นการประเมินจากการสำรวจข้อมูลของค่าใช้จ่ายโดยตรงหรือบางครั้งค่าเสียโอกาสในการเดินทางมายังหรือไปจากพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วใช้ประเมินมูลค่าของป่าไม้ในแง่เป็นสถานที่สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ

2) วิธี Hedonic Price Method (HPM) เป็นการประเมินมูลค่าป่าไม้โดยใช้วิธีการทางสถิติในการแสดงความผันแปรของความเกี่ยวพันกันระหว่างราคาสินค้าในตลาดกับการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรป่าไม้ในระดับต่างๆ เช่น ราคาบ้านกับระยะห่างจากอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่ใช้ในการประเมินผลทางอ้อมของป่าไม้ต่อราคาของที่อยู่อาศัยและแหล่งการค้า

3) วิธีการเปลี่ยนแปลงในการผลิต (Change in Production) เป็นการประเมินมูลค่าป่าไม้โดยใช้ข้อมูลความสัมพันธ์ทางกายภาพระหว่างระดับหรือคุณภาพของคุณค่าของป่าไม้ และ ระดับหรือคุณภาพของผลผลิตของสินค้าและบริการในตลาด ส่วนใหญ่ใช้ในการประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ผลของการทำไม้ในบริเวณป่าชายเลนต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ฯลฯ

2.1.5.3 กลุ่มที่ใช้วิธีการประเมินจากการตั้งสมมติฐาน (Constructed or Contingent Market Approach) เป็นการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้โดยตรง โดยอาศัยการสำรวจหรือสอบถามความสมัครใจที่จะจ่าย (Willingness to Pay) ของกลุ่มตัวอย่างสำหรับการคงไว้ของทรัพยากรป่าไม้หรือการทำให้ทรัพยากรป่าไม้มีสภาพดีขึ้น หรือสอบถามความสมัครใจที่จะรับ (Willingness to Accept) ค่าตอบแทนสำหรับการหมดไปของทรัพยากรป่าไม้ วิธีนี้เรียกว่า Contingent Valuation Method (CVM) มักใช้กับการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ในแง่การให้บริการนันทนาการหรือการบริการทางสิ่งแวดล้อม

จากที่ได้กล่าวมาสรุปได้ว่า วิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ดูได้จาก 3 กลุ่มประกอบด้วย จากราคาตลาด จากตัวแทนจำหน่าย และจากการการตั้งสมมติฐาน

จากแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยที่ได้กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ทรัพยากรป่าไม้เป็นป่าไม้ยืนต้นในระบบนิเวศพื้นป่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือมีการปลูกขึ้นมาบนพื้นดินที่ไม่มีบุคคลถือกรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ โดยมีองค์ประกอบของทรัพยากรป่าไม้ประกอบด้วยประเภทและชนิดของพันธ์ไม้ที่อยู่ในพื้นที่ป่า โครงสร้างของป่า ดิน ภูมิอากาศ ภูมิประเทศและสัตว์ป่า ทรัพยากรป่าไม้มีบทบาทหน้าที่ในการสร้างความสมดุลของระบบนิเวศพื้นที่ป่า ทรัพยากรป่าไม้มีความสำคัญต่อระบบนิเวศป่าไม้ซึ่งประกอบด้วยสภาพภูมิอากาศ ดิน น้ำ และชีวภาพ นอกจากนี้ยังมีมูลค่าทางเศรษฐกิจอยู่ที่การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และการไม่ใช้ทรัพยากรป่าไม้จากพื้นที่เพื่อเป็นการดูแลและรักษาไว้ในอนาคต ทรัพยากรป่าไม้มีวิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของ 3 กลุ่มประกอบด้วย จากราคาตลาด จากตัวแทนจำหน่าย และจากการการตั้งสมมติฐาน

2.2 มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

2.2.1 รัฐธรรมนูญกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์สูงสุดแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ อันแสดงให้เห็นถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญไทยระบุว่า ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดให้ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งแตกต่างกันไป เช่นเดียวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57-58 และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 โดยมีรายละเอียดดังนี้[19]

มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวไว้ว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

มาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวไว้ว่า รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวไว้ว่า การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อ

---

[19] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560

ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวไว้ว่า รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้ (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น (5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 หน้าที่ของรัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 57 และการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 58 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ประกอบด้วยการวางแผนการใช้ที่ดิน จัดให้มีการวางผังเมือง มาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค และส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า ตามมาตรา 72 จากที่กล่าวกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้พูดถึงทรัพยากรของป่าไม้ พูดถึงสิทธิและรัฐพึงกระทำต่อสิ่งแวดล้อมและที่ดิน

2.2.2 กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

พัฒนาการกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย ก่อน พุทธศักราช 2484 ได้ยุบกฎหมาย และได้ตรากฎหมายตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยงานวิจัยและพัฒนาผลิตผลป่าไม้เริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อกรมป่าไม้โดยส่วนภูมิภาคได้เริ่มงานใหม่ได้ยุบเลิก แต่ยังคงเหลือภาคบริเวณ และ สาขา สำหรับส่วนกลางได้จัดตั้งกองขึ้น 4 กอง คือ กองค้นคว้าของป่า กองโรงเรียนป่าไม้ กองบำรุง (กองกานไม้เดิม)และกองคุ้มครอง (กองทำไม้เดิม) โดยประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2478 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2477 ซึ่งมีพระยาพนานุจร (เปล่ง สาครบุตร) ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้และแต่งตั้งให้พระยาอนุวัฒน์วนรักษ์ (หว้า สิทธิสุวรรณ) ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองเป็นคนแรก กองค้นคว้าป่าไม้แบ่งงานออกเป็น 2 แผนก คือ แผนกทดลอง มีหน้าที่ศึกษาชนิดและลักษณะพันธุ์ไม้และศึกษาเกี่ยวกับสัตว์ป่า นก และแมลงที่มีความสัมพันธ์กับการป่าไม้ และแผนกตำรา ทำหน้าที่งานสารบรรณกอง และควบคุมดูแลห้องสมุดของกรมป่าไม้ ต่อมาจึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และมีปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับกาลสมัย โดยเสนอสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาอนุมัติประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียกว่า “พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484” ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พุทธศักราช 2485 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับกรมป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยจนถึงปัจจุบัน รวม 8 ฉบับ คือ

1) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491
2) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494
3) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503
4) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 116 ลงวันที่ 10 เมษายน 2515
5) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518

6) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2522

7) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2525

8) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532

และมีวิวัฒนาการในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2504 ได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในปี พ.ศ. 2507 ได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในปีพ.ศ. 2532 ได้ตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2535 ได้ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 กล่าวโดยสรุป การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายเป็นการกระทำ การดำเนินการ การนำตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งมีเพียงลายลักษณ์อักษรอยู่ในหนังสือมาใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบันมี 5 ฉบับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484[20]

เหตุที่มาของการแก้ไข พระราชบัญญัติป่าไม้ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประชาชนในชนบทอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีเงินจะไปซื้อไม้และอุปกรณ์ต่างๆ มาสร้างบ้านอยู่อาศัย เนื่องจากความยากจนเป็นเหตุ จึงได้กระทำผิดไปด้วยความจำเป็น โดยไปตัดไม้ในป่ามาสร้างบ้านของตนเองบ้าง ซ่อมแซมบ้านของตนเองบ้าง มิฉะนั้นแล้วก็ไม่มีบ้านอยู่อาศัย หรือมีไม้ไว้ในความครอบครองเล็กๆ น้อยๆ เพื่อซ่อมแซมบ้านก็ดี หรือมีไม้ไว้เพื่อทำเครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ บ้างก็ดี จึงเป็นกรณีที่น่าเห็นใจ แม้บางครั้งศาลสถิตยุติธรรมจะให้ความปราณีอย่างไร ก็ยังทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสอยู่ดี เพราะติดขัดอยู่ที่ตัวบทกฎหมาย เพื่อให้ศาลสถิตยุติธรรมได้มีโอกาสพินิจพิเคราะห์ถึงความหนักเบาของข้อเท็จจริงแต่ละคดี ในการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้ดีและมากขึ้น จึงสมควรแก้ไขโทษขั้นต่ำของมาตรา 69,73 บางกรณีเสียใหม่ให้ต่ำลงเล็กน้อย ส่วนโทษขั้นสูงก็เพิ่มให้สูงขึ้น บาง

[20] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 หน้า 1417 วันที่ 15 ตุลาคม 2484

กรณีเช่นเดียวกัน เพื่อลงโทษผู้ที่ทำลายป่าไม้ให้หนักสำหรับนายทุนที่แฝงตัวเข้ามาใช้ประโยชน์ โดยใช้ชาวบ้านเป็นตัวแทนในการเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าก็มี

สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีบัญญัติถึงการควบคุมกระบวนการทำไม้และ การเก็บหาของป่า การนำไปใช้ ซึ่งผู้ที่อาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่จะมีการกระทำความผิดตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จะนำไปวิเคราะห์ถึงการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการตามนโยบายการทวงคืนผืนป่า เพราะเป็นต้นเหตุของการทำลายผืนป่า

2.2.2.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504[21]

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุผลในการประกาศใช้ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

สรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้นำไปใช้ในพื้นที่ที่รัฐดำเนินนโยบายการทวงคืนผืนป่า เพราะเป็นพื้นที่ที่รัฐต้องสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืน เพื่อเป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ต้นน้ำ ลำธาร ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืชและความหลากหลายทางชีวภาพ

2.2.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507[22]

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ แต่ปรากฏว่า ป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง

---

[21] จากราชกิจจานุกเบกษาเล่ม 78 ตอนที่ 80 วันที่ 3 ตุลาคม 2504

[22] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2507

พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงสมควรประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการดูแลและจัดการป่าไม้เป็นสำคัญ โดยอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน กฎหมายฉบับนี้จะนำไปใช้ในพื้นที่ที่รัฐดำเนินนโยบายการทวงคืนผืนป่าโดยเฉพาะป่าอนุรักษ์ (ป่าโซน C) ซึ่งพื้นที่ในเขตป่าสงวนจะยอมให้ประชาชนอาศัยอยู่และทำกินได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

2.2.2.4 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535[23]

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุที่มาและจุดมุ่งหมาย คือ ในขณะที่รัฐบาลยุคปฏิรูปกำลังเร่งรัดปฏิบัติการการทวงคืนผืนป่า เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ตามแผนแม่บทป่าไม้ที่ประกาศไว้ อีกความเคลื่อนไหวสำคัญของการเพิ่มพื้นที่ป่าที่กำลังเดินหน้าคือการแก้ไขกฎหมายสวนป่า พ.ศ. 2535 นัยยะของการเข้ามาจัดการยกร่างแก้ไขกฎหมายฉบับนี้อยู่ตรงที่ภาครัฐต้องการปักป้ายพื้นที่ของสวนป่าให้ได้ตามเป้าหมายการสร้างพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ 15% ภายใต้เป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่า 40% ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท

สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่รองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มี

---

[23] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 20 หน้า 1 วันที่ 13 มีนาคม 2535

การปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น และเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ทำไม้ ให้มีปริมาณมากขึ้น ซึ่งผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า การนำไปใช้ พื้นที่ที่เป็นสวนป่าในบางพื้นที่อยู่ภายใต้เขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น จึงต้องนำกฎหมายฉบับดังกล่าวไปวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และการกระทำของหน่วยงานรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้นโยบายการทวงคืนผืนป่า

2.2.2.5 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535[24]

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่เดิม ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้ง มีความจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่ จึงเป็นการสมควรต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้น การจัดการคุณภาพที่ยั่งยืน ได้แก่ หลักธรรมรัฐ (Good Governance) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งในส่วนของเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครอง ให้อำนาจหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งในการประกาศเขตอนุรักษ์ (หมายความรวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย) จัดทำแผนจัดการและดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดพื้นที่ที่มีความจำเป็นในการจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งทำให้มีนโยบายของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าไปควบคุมพื้นที่นี้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่บังคับใช้นโยบายการทวงคืนผืนป่า

---

[24] จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 หน้า 1 วันที่ 4 เมษายน 2535

จากพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับที่กล่าวมาในข้างต้น สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แหล่งที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ป่า

แหล่งที่มา	แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ป่า
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 หน้า 1417 วันที่ 15 ตุลาคม 2484	**พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484** บัญญัติถึงการควบคุมกระบวนการทำไม้และ การเก็บหาของป่า **การนำไปใช้** ผู้ที่อาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่จะมีการกระทำความผิดตามบทบัญญัติในพ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จะนำไปวิเคราะห์ถึงการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการตามนโยบายการทวงคืนผืนป่า เพราะเป็นต้นเหตุของการทำลายผืนป่า
ราชกิจจานุกเบกษาเล่ม 78 ตอนที่ 80 วันที่ 3 ตุลาคม 2504	**พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504** เป็นกฎหมายที่ออกมามุ่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติแบบเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน **การนำไปใช้** กฎหมายฉบับนี้จะนำไปใช้ในพื้นที่ที่รัฐดำเนินนโยบายการทวงคืนผืนป่า เพราะเป็นพื้นที่ที่รัฐต้องสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืน เพื่อเป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ต้นน้ำ ลำธาร ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืชและความหลากหลายทางชีวภาพ
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2507	**พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507** เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการดูแลและจัดการป่าไม้เป็นสำคัญ โดยอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน **การนำไปใช้** กฎหมายฉบับนี้จะนำไปใช้ในพื้นที่ที่รัฐดำเนินนโยบายการทวงคืนผืนป่าโดยเฉพาะป่าอนุรักษ์ (ป่าโซน C) ซึ่งพื้นที่ในเขตป่าสงวนจะยอมให้ประชาชนอาศัยอยู่และทำกินได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ตารางที่ 2.1 แหล่งที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ป่า (ต่อ)

แหล่งที่มา	แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ป่า
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 20 หน้า 1 วันที่ 13 มีนาคม 2535	**พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535** เป็นกฎหมายที่รองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น และเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ทำไม้ ให้มีปริมาณมากขึ้น ซึ่งผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากปลูกสร้างสวนป่า **การนำไปใช้** พื้นที่ที่เป็นส่วนป่าในบางพื้นที่อยู่ภายใต้เขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น จึงต้องนำกฎหมายฉบับดังกล่าวไปวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และการกระทำของหน่วยงานรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้นโยบายการทวงคืนผืนป่า
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535	**พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535** เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่เดิม ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับมีความจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป เนื่องจากได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก **การนำไปใช้** พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดพื้นที่ที่มีความจำเป็นในการจัดการให้มีมาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

2.2.3 การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้

การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบันมี 5 ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้ในการบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายมีขอบเขตการใช้บังคับใช้โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านเวลา ด้านบุคคล และด้านดินแดน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.3.1 ด้านเวลา ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายที่พิจารณาในด้านเวลานั้น หมายถึง การพิจารณาว่ากฎหมายจะมีผลบังคับใช้เมื่อใด เมื่อกฎหมายต้องใช้บังคับแก่ประชาชนภายในรัฐหรือประเทศก่อนที่จะให้มีผลใช้บังคับ ก็พึงต้องให้ประชาชนซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายได้รับทราบว่า มีกฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับแล้ว ดังนั้นจึงต้องมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายให้ประชาชนโดยทั่วไปจะทราบก่อน ซึ่งในระบบกฎหมายทั่วไปกำหนดให้ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยการนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้โดยหลักทั่วไปแล้วก็ให้กฎหมายมีผลบังคับนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ในกฎหมายนั้นเองจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ให้มีผลถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หรือใช้บังคับเมื่อพ้น 90 วันหรือ 120 วัน หรือ180 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่การกำหนดระยะเวลาไว้ในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินการหรือการปฏิบัติหรือการใช้สิทธิ์ตามกฎหมายดังกล่าวนั้น ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในลักษณะดังกล่าว อาจใช้วิธีการกำหนดเป็นวันที่แน่นอนในอนาคตก็ได้ เช่น กรณีเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ตามมาตรา 104 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารไปใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมว่าจะมีความพร้อมในการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อใดโดยกำหนดไว้ว่าจะใช้บังคับเมื่อใดให้ตราพระราชกฤษฎีกาก็ได้ เช่น กรณีเกี่ยวกับการจัดเก็บ

เงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมตามมาตรา 104 วรรค 3

กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายนั้นไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องถือว่ากฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แสดงให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย ไม่มีผลย้อนหลัง อันหมายถึงกฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนั่นคือนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปเท่านั้น โดยจะไม่นำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่การกระทำหรือพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังนี้เป็นหลักทั่วไปในการตีความโดยไม่ได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับ แต่ก็อาจมีข้อยกเว้นได้ ถ้ากฎหมายเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายนั้นมีผลบังคับย้อนหลังไปซึ่งมักจะต้องเป็นคุณแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว เช่น การประกาศใช้บังคับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดในกฎหมายให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังเพื่อความจำเป็นและโดยเป็นคุณแก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่จะได้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

2.2.3.2 ด้านบุคคล ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ที่พิจารณาในด้านบุคคลนั้นหมายความว่ากฎหมายจะใช้บังคับแก่บุคคลใดก็จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์กฎหมายโดยพิจารณาเกี่ยวกับการเกิดของกฎหมายประกอบด้วย ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายเกิดจากกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติและพัฒนาจากขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณีของชนเผ่า ซึ่งเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคคลด้วย อันเป็นการพิจารณาด้านบุคคล แต่ก็ต้องพิจารณาด้านดินแดนไปพร้อมกันด้วยเพราะความเป็นสังคมชนเผ่า เป็นการพัฒนาสังคมจากครอบครัวซึ่งเป็นสังคมปฐมภูมิขยายเป็นสังคมที่มีหลากหลายครอบครัวมาเป็นอยู่รวมกันโดยประกอบอาชีพเกษตรกรรม จารีตประเพณีของชนเผ่าจึงใช้บังคับกับคนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันนั้น เป็นการพิจารณาในด้านดินแดนซึ่งเป็นไปตามหลักดินแดนด้วย เนื่องจากสังคมชนเผ่าก็ได้พัฒนากลายเป็นสังคมรัฐหรือประเทศและเมื่อกฎหมายใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่อยู่ในอาณาเขตประเทศหรือดินแดนของประเทศนั้น ก็ย่อมเป็นการพิจารณาในด้านดินแดนด้วยและเมื่อโดยทั่วไปแล้วกฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่ประจำหรือติดตัวของบุคคลซึ่งใช้บังคับอยู่ในดินแดนหรือประเทศนั้น และบุคคลซึ่งมีสัญชาติของประเทศนั้นอาจเดินทางไปอาศัยอยู่ในดินแดนของอีกประเทศหนึ่งซึ่งไม่ใช่ประเทศของตน แล้วถ้าเกิดปัญหาทางกฎหมายขึ้นจะต้องนำกฎหมายของประเทศใดมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล การจะนำกฎหมายของประเทศใดมาใช้บังคับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง

บุคคลหรือสถานะของบุคคลอันเป็นคุณสมบัติของบุคคลให้ใช้กฎหมายสัญชาติของบุคคลนั้น แต่สำหรับปัญหาทางกฎหมายอาญาโดยทั่วไปแล้วใช้หลักดินแดน เว้นแต่กรณีเป็นความผิดร้ายแรงจะใช้กฎหมายของประเทศที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ ส่วนกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิทางแพ่งของตนเอกชน ก็ให้ใช้กฎหมายของประเทศที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ ทั้งนี้ หลักดินแดนโดยทั่วไปหมายถึงกฎหมายของรัฐใดก็ย่อมใช้บังคับกับคนที่อาศัยอยู่ภายในรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นคนมีสัญชาติของรัฐนั้นหรือเป็นคนต่างด้าวหรือมีสัญชาติอื่นก็ตามและอาจมีข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่บุคคลบางประเภทโดยข้อยกเว้นดังกล่าวมี 2 ประการดังนี้

1) กรณีมีข้อยกเว้นตามกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ กฎหมายภายในประเทศนั้นๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศอาจกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นโดยมีบทบัญญัติมาตรา 6 ดังต่อไปนี้ “มาตรา 6 องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้”

2) กรณีมีข้อยกเว้นตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศอาจกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้โดยกำหนดให้บุคคลใดไม่อยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เช่น ประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ รวมตลอดถึงข้าราชบริพารสำหรับการเยี่ยมเยือนอย่างเป็นทางการหรือทูต สมาชิกในสถานทูตรวมตลอดถึงครอบครัวและบริวารด้วย หรือกองทัพต่างประเทศที่เข้ามายึดครองประเทศ

2.2.3.3 ด้านดินแดน ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายที่พิจารณาในด้านดินแดนนั้น หมายถึง กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับจะใช้บังคับ ณ ที่ใด ซึ่งกฎหมายของประเทศหรือรัฐใดก็ย่อมต้องใช้บังคับในดินแดนของประเทศนั้นหรือในรัฐนั้น ทั้งนี้คำว่า “ดินแดน” มีความหมายทั้งที่เป็นพื้นดิน พื้นน้ำหรือน่านน้ำและบนอากาศที่อยู่เหนือพื้นดินด้วย ดังเช่นกฎหมายของประเทศไทยก็ย่อมมีผลใช้บังคับทั่วดินแดนของประเทศไทย เว้นแต่กรณีเป็นคนพิเศษที่อาจกำหนดให้ใช้เฉพาะพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ดังตัวอย่างที่เป็นกฎหมายครอบครัวของศาสนาอิสลามที่ใช้บังคับเฉพาะ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

คำว่า “ดินแดน” หรือ “อาณาจักรไทย” ตามกฎหมายนั้นมีความหมายดังต่อไปนี้

1) พื้นดินในประเทศไทย รวมถึงแม่น้ำลำคลองในประเทศไทยด้วย

2) ทะเลที่เป็นอ่าวไทยตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ. 2502

3) ทะเลอันห่างจากฝั่งที่เป็นดินแดนของประเทศไทยไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล

4) พื้นอากาศ เหนือ 1) 2) และ 3)

5) เรือไทยและอากาศยานไทย สำหรับคดีอาญาเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 4 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทยไม่ว่าอยู่ ณ ที่ใดให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร

นอกจากนั้นหลักดินแดนตามกฎหมายไทย ที่กำหนดให้กฎหมายย่อมใช้บังคับเฉพาะในราชอาณาจักรยังมีข้อยกเว้นโดยมีกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับแก่การกระทำและเหตุการณ์ที่สำคัญอันเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทย 2 กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับต่างประเทศในทางใดทางหนึ่ง เช่น คู่สัญญาหรือวัตถุแห่งสัญญาอยู่ในต่างประเทศขณะทำสัญญาหรือนิติกรรมหรือมีการทำสัญญาในต่างประเทศหรือผู้ที่จะทำการสมรสด้วยเป็นคนต่างชาติหรือต่างด้าว จะต้องใช้กฎหมายใดบังคับระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายพุทธศักราช 2481

กรณีกำหนดให้ศาลไทยพิจารณาพิพากษาความผิดได้อย่างที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรซึ่งศาลไทยมีอำนาจพิจารณาพิพากษามี 3 ลักษณะตามประมวลกฎหมายอาญา

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายโดยพิจารณา 3 ด้าน คือ ด้านเวลา ด้านบุคคล และด้านดินแดน

2.2.4 การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ ยังมีข้อบกพร่อง ซึ่งส่งผลต่อเนื่องให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ในบางเรื่องไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ และในบางกรณี ถึงแม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ แล้วก็ตาม แต่กลับกลายเป็นว่าการ

บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้นั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่งปัญหาทั้งหลาย มีสาเหตุมาจากข้อบกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ดังต่อไปนี้

2.2.4.1 บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงและวิถีชีวิตของชุมชน

ในเรื่องของพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธกักราช 2484 การกำหนดเป็นพื้นที่ป่าส่งผลให้ชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชุมชนที่อยู่ห่างไกลและมีการรวมตัวอยู่อาศัยในพื้นที่มาเป็นเวลานานโดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย แต่ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่จริงต้องได้รับผลกระทบจากการกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย กล่าวคือ ทำให้การที่ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วพื้นที่นั้นอาจจะไม่มีสภาพเป็นป่าเลยก็ตาม แต่ในเมื่อชุมชนไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินจึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาพความเป็นจริงกับข้อกฎหมายขึ้นได้และถ้าหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น มีการจับกุมดำเนินคดีหรือมีการบังคับคดี ก็อาจทำให้ชุมชนเดือดร้อนและอาจเกิดปัญหาสังคมในด้านอื่นๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชุมชนได้ ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไม่มีแม้แต่ทรัพย์สินเงินทองที่จะเสียค่าปรับ ถ้าหากมีการบังคับคดีให้ออกจากบริเวณพื้นที่ที่มีการจับกุม ก็อาจจะทำให้ไปเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าในบริเวณอื่นอีก

ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า การทำไม้ในพื้นที่ป่า ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตั้งแต่ได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ.2532 ซึ่งให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศยกเลิกสัมปทานป่าได้ และได้มีการประกาศยกเลิกป่าสัมปทานแล้ว กฎหมายจึงไม่เปิดช่องให้มีการอนุญาตทำไม้ในป่าได้ แต่ชุมชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงซึ่งอยู่ห่างไกลนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์จากไม้ในการดำรงชีพและไม่อาจที่จะจัดหาไม้ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายมาตอบสนองความต้องการได้ จึงเป็นเหตุทำให้เกิดการลักลอบตัดไม้ขึ้นซึ่งรัฐไม่อาจปฏิเสธข้อเท็จจริงนี้ได้

ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กรณีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องไม้ และของป่า ตามมาตรา 14 กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใดทำไม้หรือเก็บหาของป่าทุกชนิด โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้ชุมชนได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เพราะพวกเขา

เหล่านั้นต้องใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าในการดำรงชีพ จึงเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ก็อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่ป่าได้ ดังคำคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 527/2532 ไม้ฟืนเป็นไม้ที่ไม่เหมาะสมจะนำไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเป็นเชื้อเพลิง พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 ก็ได้ให้คำนิยามของคำว่าไม้กับคำว่าของป่าไว้แยกต่างหากจากกัน และไม้ฟืนถูกกำหนดให้เป็นของป่าอย่างหนึ่ง ไม้ฟืนจึงไม่ใช่ไม้ตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อจำเลยนำไม้ฟืนออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่มีความผิดฐานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม้ฟืนของกลางที่จำเลยรับจ้างบรรทุกรถยนต์มานั้นถูกเก็บกองอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ความผิดฐานเก็บหาไม้ฟืนซึ่งเป็นของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงยังไม่ขาดตอน การที่จำเลยหลบหนีไปเพราะพบเห็นเจ้าหน้าที่ แสดงว่าจำเลยทราบดีว่าไม้ฟืนของกลางอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำเลยรับจ้างบรรทุกไม้ฟืนอันเป็นของป่าซึ่งมีผู้กระทำผิดนำมากองไว้เพื่อจะนำออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดฐานเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต ถือได้ว่าจำเลยเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14,31 วรรคหนึ่งประกอบด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 ซึ่งเป็นการกระทำกรรมเดียวกับความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 29 ทวิ 71 ทวิ ลงโทษบทหนักที่สุดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16(8) ผู้วิจัยเห็นว่า ทัศนคติและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เห็นความจำเป็นของชุมชนในด้านการใช้ประโยชน์จากป่า จึงเป็นประเด็นสำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย กรณีนี้จึงอยู่ที่ผู้ใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม การตีความที่ขึ้นอยู่กับทัศนคติและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่แต่ละคนดังกล่าวนั้น จึงมีข้อควรระวัง คือ อาจทำให้มีการเลือกปฏิบัติได้

2.2.4.2 การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้และการอนุรักษ์ โดยการสงวนรักษาไว้ให้ยืนนาน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ในการควบคุมและสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ประชาชนหรือเอกชนมีโอกาสเข้ามามีส่วน

ร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านี้น้อยมาก เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11 บัญญัติว่า "ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่... มาตรา 29 "ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่..." มาตรา 29 ทวิ "ห้ามมิให้ผู้ใดค้า หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งของป่าหวงห้ามเกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่. มาตรา 54 "ห้ามมิให้ผู้ใดก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่" พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 15[25] "การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ" มาตรา 19 "เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบางป่าสงวนแห่งชาติ และอธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้" พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21 "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ" และในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 37 บัญญัติว่า "นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่" การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานในลักษณะเช่นนั้น มีข้อดีคือ ก่อให้เกิดผลดีในด้านการวางแผนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ข้อเสียคือ ไม่สามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันจะนำมาซึ่งช่องทางที่ทำให้ผู้ฉวยโอกาสเข้าแสวงหาประโยชน์อันมหาศาลจากการทำลายทรัพยากรป่าไม้ได้ ดังนั้นจึงควรบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ และบัญญัติหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้รัดกุมว่า กรณีใดควรอนุญาตหรือกรณีใดไม่ควรอนุญาต ที่งดโดยต้องมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นๆ อย่างเคร่งครัดด้วย

[25] จากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 15.

2.3 บทสรุป

แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยเป็นเรื่องของทรัพยากรป่าไม้เป็นป่าไม้ยืนต้นในระบบนิเวศพื้นป่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือมีการปลูกขึ้นมาบนพื้นดินที่ไม่มีบุคคลถือกรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ องค์ประกอบของทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วยประเภทและชนิดของพันธ์ไม้ที่อยู่ในพื้นที่ป่า โครงสร้างของป่า ดิน ภูมิอากาศ ภูมิประเทศและสัตว์ป่า โดยมีบทบาทหน้าที่ของทรัพยากรป่าไม้เพื่อทำให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศพื้นที่ป่า ความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้มีผลต่อระบบนิเวศป่าไม้ซึ่งประกอบด้วยสภาพภูมิอากาศ ดิน น้ำ และชีวภาพ มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ อยู่ที่การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และการไม่ใช้ทรัพยากรป่าไม้จากพื้นที่เพื่อเป็นการดูแลและรักษาไว้ในอนาคต และวิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ดูได้จาก 3 กลุ่มประกอบด้วย จากราคาตลาด จากตัวแทนจำหน่าย และจากการการตั้งสมมติฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 หน้าที่ของรัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 57 และการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 58 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ประกอบด้วยการวางแผนการใช้ที่ดิน จัดให้มีการวางผังเมือง มาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค และส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า ตามมาตรา 72 จากที่กล่าว กฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้พูดถึงทรัพยากรป่าไม้ พูดถึงเพียงสิทธิและรัฐพึงกระทำต่อสิ่งแวดล้อมและที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยมี 5 ฉบับ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติถึงการควบคุมกระบวนการทำไม้และการเก็บหาของป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่ออกมามุ่งคุ้มครอง

รักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติแบบเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการดูแลและจัดการป่าไม้เป็นสำคัญ โดยอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่รองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น และเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ทำไม้ ให้มีปริมาณมากขึ้น ซึ่งผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากปลูกสร้างสวนป่า และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการจัดการที่ยั่งยืน ได้แก่หลักธรรมรัฐ (Good Governance) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยมีจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก

การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายโดยพิจารณา 3 ด้าน คือ ด้านเวลา ด้านบุคคล และด้านดินแดน และการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ มีข้อบกพร่องคือ บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงและวิถีชีวิตของชุมชน และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ

3.1.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศ

อนุสัญญาเป็นความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่สำคัญเฉพาะเรื่องที่ทำเป็นตราสารสมบูรณ์แบบเช่นเดียวกับสนธิสัญญา อนุสัญญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศมีหลายฉบับประกอบด้วย อนุสัญญาไซเตส (CITES) อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารม้อนทรีออล และอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1.1 อนุสัญญาไซเตส (CITES)[26]

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือเรียกโดยย่อว่า ไซเตส (CITES) และเป็นที่รู้จักในชื่อ อนุสัญญากรุงวอชิงตัน (Washington Convention) เป็นสนธิสัญญาซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2518

ในปี พ.ศ. 2516 สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ได้จัดการประชุมนานาชาติขึ้นที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อร่างอนุสัญญาดังกล่าว มีผู้เข้าร่วมประชุม 88 ประเทศ แต่มีผู้ลงนามรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ทันทีเพียง 22 ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย แต่มาลงนามรับรองอนุสัญญาในปี พ.ศ. 2518 และให้สัตยาบันในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 นับเป็นสมาชิกลำดับที่ 80 ปัจจุบัน ไซเตสมีภาคีทั้งสิ้น 181 รัฐ

---

[26] จากอนุสัญญาไซเตส (CITES) [ออนไลน์] https://th.wikipedia.org/wiki/ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

เป้าหมายของไซเตส คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือถูกคุกคาม ทำให้ปริมาณร่อยหรอจนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ วิธีการอนุรักษ์กระทำโดยการสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade) ทั้งสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์ ไซเตสไม่ควบคุมการค้าภายในประเทศสำหรับชนิดพันธุ์ท้องถิ่น (Native Species)

อนุสัญญาไซเตส (CITES) ส่งผลต่อนโยบาย มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ประกอบด้วย

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองการประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ครั้งที่ 13 ในประเทศไทย พ.ศ. 2547

2) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

3) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

4) พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558

5) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 58) พ.ศ. 2534

6) ประกาศกรมวิชาการเกษตรเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์และซากของพืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2547

7) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2537

8) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

9) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538

10) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540

11) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2543

12) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2545

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

13) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก

14) ประกาศกรมวิชาการเกษตรเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขยายพันธุ์เทียม ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2536

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า อนุสัญญาไซเตส (CITES) ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้โดยตรง แต่มีความเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม เพราะอนุสัญญาไซเตส (CITES) ส่งผลให้ประเทศไทยต้องตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านซึ่งชนิดสัตว์ป่าที่ CITES ควบคุม และกรมป่าไม้ได้ชี้แจง ทำความเข้าใจกับสำนักเลขาธิการ CITES และแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงที่จะถือปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ CITES ได้มีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงาน CITES ในประเทศไทยให้แก่ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติ ดังนี้[27]กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชดูแลเรื่องสัตว์ป่า กรมวิชาการเกษตรดูแลเรื่องพืช และกรมประมงดูแลเรื่องสัตว์น้ำ

3.1.1.2 อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)[28]

อนุสัญญาแรมซาร์เป็นอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat.) อนุสัญญาแรมซาร์ได้รับการร่างและรับรองจากประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการประชุมกันที่เมืองแรมซาร์ เมืองตากอากาศชายทะเลสาบแคสเปียน ประเทศอิหร่าน เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2518

รายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติตามอนุสัญญาแรมซาร์ในปัจจุบันมีจำนวน 1,677 แห่ง เรียกว่า พื้นที่แรมซาร์ มีพื้นที่รวมกันประมาณ 1,510,000 ตาราง

---

[27] จากการดำเนินงานของประเทศไทยเกี่ยวกับไซเตส [ออนไลน์] http://www.dnp.go.th/thailand-wen/about_tw/conduct.html [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

[28] จากอนุสัญญาแรมซาร์ (CITES) [ออนไลน์] https://th.wikipedia.org/wiki/ อนุสัญญาแรมซาร์ [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

กิโลเมตร เพิ่มจากจำนวน 1,021 แห่งเมื่อ พ.ศ. 2543 ประเทศที่มีพื้นที่แรมซาร์มากที่สุดในโลกคือประเทศสหราชอาณาจักร มีพื้นที่แรมซาร์รวม 164 แห่ง ประเทศที่มีเนื้อที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำมากที่สุดในโลกได้แก่ประเทศแคนาดา รวมพื้นที่ชุ่มน้ำได้ 130,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำชื่อ "ควีนมาอุดกัลฟ์" (Queen Maud Gulf) ซึ่งมีเนื้อที่มากถึง 62,800 ตารางกิโลเมตร

การประชุมผู้ร่วมลงนามสนธิสัญญาแรมซาร์ ครั้งที่ 9 ประจำปี พ.ศ. 2548 ณ กรุงแคมปาลา ประเทศยูกานดา ปัจจุบันมีประเทศผู้ร่วมลงนาม 160 ประเทศ เพิ่มจาก 119 ประเทศเมื่อ พ.ศ. 2543 และจากเพียง 18 ประเทศที่ร่วมลงนามครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2514 ประเทศผู้ร่วมลงนามจะประชุมที่เรียกชื่อว่า "การประชุมร่วมของประเทศผู้ลงนาม" (Conference of the Contracting Parties -COP) ซึ่งประชุมกันทุก 3 ปี การประชุมครั้งแรกสุดประชุมที่เมืองคากลิอาริ ประเทศอิตาลี เมื่อ พ.ศ. 2523 การตกลงร่วมเพื่อแก้ไขอนุสัญญาครั้งแรกทำที่ปารีส เมื่อ พ.ศ. 2525 และที่เมืองเรจินา เมื่อ พ.ศ. 2530

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า อนุสัญญาแรมซาร์ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้โดยตรง แต่จะเกี่ยวโดยทางอ้อม เพราะว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ[29] เกี่ยวกับป่าแสม โกงกาง และป่าชายเลน ประเทศไทยได้ตกลงเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์และปฏิบัติตามพันธกรณี เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541 เป็นลำดับที่ 110 โดยเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำควนขี้เสี้ยน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ซึ่งจะได้ใช้ชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Ramsar Site" ได้ และถือได้ว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่จัดไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetland of International Impotance) ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) 10 แห่งได้แก่[30]

1) พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนขี้เสี้ยนเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดสงขลา-พัทลุง ลำดับที่ 948 ประกาศเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 เนื้อที่ 281,625 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 07º50'N 100º08'E

---

[29] จากลักษณะทางภูมิประเทศที่มีรูปแบบเป็น พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วครั้งชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร

[30] จากพื้นที่ชุ่มน้ำ [ออนไลน์] https://th.wikipedia.org/wiki/ พื้นที่ชุ่มน้ำ [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

2) พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย ลำดับที่ 1098 ประกาศเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เนื้อที่ 8,062 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 17°59'N 103°59'E

3) พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม ลำดับที่ 1099 ประกาศเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เนื้อที่ 15,056.25 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 13°21'N 099°59'E

4) พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ จังหวัดกระบี่ ลำดับที่ 1100 ประกาศเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 เนื้อที่ 133,118 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 07°58'N 098°55'E

5) พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย ลำดับที่ 1101 ประกาศเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 เนื้อที่ 39,000 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 20°14'N 100°02'E

6) พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ (พรุโต๊ะแดง) จังหวัดนราธิวาส ลำดับที่ 1102 ประกาศเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 เนื้อที่ 15,056.25 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 06°12'N 101°57'E

7) พื้นที่ชุ่มน้ำหาดเจ้าไหม (144,330 ไร่)-เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง (279,687 ไร่)-ปากแม่น้ำตรัง (100,000 ไร่) จังหวัดตรัง ลำดับที่ 1182 ประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เนื้อที่รวมทั้งสิ้น 524,017 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 07°22'N 099°24'E

8) พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติแหลมสน-ปากแม่น้ำกระบุรี-ปากคลองกะเปอร์ ลำดับที่ 1183 จังหวัดระนอง ประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เนื้อที่ 120,675ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 09°36'N 098°39'E

9) พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลำดับที่ 1184 ประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เนื้อที่ 15,056.25 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 09°37'N 099°41'E

10) พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา ลำดับที่ 1185 ประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เนื้อที่ 40,250 ไร่ ตำแหน่งที่ตั้ง 08°17'N 098°36'E

3.1.1.3 อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารมอนทรีออล[31]

[31] จากอนุสัญญาเวียนนาและพีธีสารมอนทรีออล [ออนไลน์] https://sites.google.com/site/social022/bth-thi-4 [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

อนุสัญญาเวียนนาตั้งขึ้นเพื่อให้นานาประเทศร่วมกันดำเนินการป้องกันชั้นโอโซนในบรรยากาศมิให้ถูกทำลาย และร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากรูโหว่ของชั้นโอโซน โดยสนับสนุนให้เกิดการวิจัย และความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างประเทศต่างๆ นอกจากนี้อนุสัญญายังประกอบด้วยข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะลดและเลิกการใช้สารเคมีที่ก่อให้เกิดการทำลายชั้นโอโซนอีกด้วย

พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน คือสนธิสัญญาสากลที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อควบคุม ยับยั้ง และรณรงค์ให้ลดการผลิตและการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน เพื่อรักษาชั้นบรรยากาศโอโซนที่เริ่มจะสูญสลายไปเนื่องจากสารเหล่านี้ โดยพิธีสารได้เปิดให้ประเทศต่างๆ ลงนามเป็นประเทศภาคีสมาชิกในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2530 (1987) และเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2532 (1989) เป็นต้นมา และได้มีการแก้ไขปรับปรุงพิธีสาร 5 ครั้งด้วยกัน

ครั้งแรก ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร เมื่อ พ.ศ. 2533 (1990)

ครั้งที่สอง ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อ พ.ศ. 2535 (1992)

ครั้งที่สาม ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย เมื่อ พ.ศ. 2538 (1995)

ครั้งที่สี่ ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา เมื่อ พ.ศ. 2540 (1997)

ครั้งที่ห้า ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อ พ.ศ. 2542 (1999)

เนื่องจากมีการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง ทั้งได้รับเสียงสนับสนุนและชื่นชมจากนานาประเทศและหลาย ๆ องค์กร พิธีสารมอนทรีออลจึงได้รับการยกย่องให้เป็นตัวอย่างความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาในระดับนานาชาติ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สนธิสัญญานี้มุ่งไปที่การจำกัดการใช้กลุ่มสารประกอบประเภทไฮโดรคาร์บอน-ฮาโลเจน ซึ่งพบว่ามีส่วนสำคัญในการทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน โดยสารทำลายชั้นโอโซนทั้งหมดนี้มีส่วนผสมของคลอรีนหรือโบรมีนประกอบอยู่ด้วย (ในขณะที่สารที่ประกอบด้วยฟลูออรีนเท่านั้นจะไม่ทำลายชั้นโอโซน) สนธิสัญญาได้จำแนกสารทำลายชั้นโอโซนออกเป็นกลุ่มๆ โดยแบ่งเป็นตารางเวลาที่ระบุถึงจำนวนปีที่การผลิตสารเหล่านี้จะต้องยุติลงและหมดสิ้นลงไปในที่สุด

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารมอนทรีออลมีเป้าหมายเพื่อให้นานาประเทศร่วมกันดำเนินการป้องกันชั้นโอโซนในบรรยากาศมิให้ถูกทำลาย และร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจารูโหว่ของชั้นโอโซน

3.1.1.4 อนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC) [32]

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือย่อเป็น UNFCCC หรือ FCCC) เป็นอนุสัญญา "กรอบการทำงาน" ที่จำเป็นต้องมีวิธีการทางกฎหมายในการสนับสนุน (เช่นพิธีสารต่างๆ) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีเป้าหมายแบบไม่ผูกมัด ซึ่งเรียกร้องให้ประเทศอุตสาหกรรมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้เหลือเท่ากับระดับ พ.ศ. 2533 ภายใน พ.ศ. 2543 แต่จากที่ได้ประเมินในปี พ.ศ. 2538 พบว่าเป้าหมายโดยสมัครใจนี้ไม่เพียงพอ ดังนั้นใน พ.ศ. 2538 ประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญากรอบการทำงานแห่งสหประชาชาติได้จัดตั้งกระบวนการในการเจรจาเพื่อพิธีสารที่มีเป้าหมายผูกมัดและกำหนดเวลา ในฐานะเป็นเรื่องเร่งด่วน อันเป็นที่มาของพิธีสารเกียวโต ซึ่งได้รับความเห็นพ้องในเดือนธันวาคม 2540 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ในการประชุมประจำปีของอนุสัญญาฯ เรียกว่า การประชุมสมัชชาภาคี (Conference of Parties; COPS) โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมคือ เจ้าหน้าที่รัฐบาล นักวิ่งเต้นจากภาคอุตสาหกรรม กรีนพีซ และอีกหลายๆ กลุ่ม ฝ่ายต่างๆ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีวัตถุประสงค์ "เพื่อให้ บรรลุถึงการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ การรักษาระดับดังกล่าว ต้องดำเนินการในระยะเวลาเพียงพอที่จะให้ระบบนิเวศปรับตัว โดยไม่คุกคามต่อการผลิตอาหารของมนุษย์และการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยั่งยืน"

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือย่อเป็น UNFCCC หรือ FCCC) เป็นอนุสัญญากรอบการทำงานมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุถึงการรักษาระดับความ

---

[32] จากกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ [ออนไลน์] https://th.wikipedia.org/wiki/ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

เข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ

กล่าวโดยสรุป อนุสัญญาเป็นความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่สำคัญเฉพาะเรื่องที่ทำเป็นตราสารสมบูรณ์แบบเช่นเดียวกับสนธิสัญญา ประกอบด้วยอนุสัญญาไซเตส อนุสัญญาแรมซาร์ อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารมอนทรีออล และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต เป็นอนุสัญญาเกิดจากวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทย ทวีปเอเชีย ออสเตรเลียและโอเชียเนีย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นที่ประเทศต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพปัญหาที่ปรากฏในปัจจุบันนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาประวัติความเป็นมาและการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยในอดีตว่าเป็นอย่างไร ตลอดถึงประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ของต่างประเทศบางประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกัน เพื่อหาแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ต่อไป

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

3.2.1 พัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลก

พัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลก[33] เป็นประเด็นสำคัญในต่างประเทศ นับตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคมที่ยุโรปได้ยึดครองดินแดนต่างๆ โดยเฉพาะประเทศแถบภูมิภาคเขตร้อนชื้น เพื่อแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะไม้ที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมและการทหาร ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ความต้องการไม้ของโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็วขณะที่ปริมาณไม้

---

[33] จากกฤษฎา บุญชัย, การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้าน สิทธิมนุษยชน (Check Lists ด้านกฎหมาย ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า), 2558. หน้า 8-10.

กลับลดลง ศาสตร์ว่าด้วยการทำไม้หรือการบริหารจัดการป่าแบบวิทยาศาสตร์เพื่อการพาณิชย์จึงแพร่หลายในหมู่ยุโรป ในช่วงเวลานั้น กลุ่มประเทศยุโรปโดยหน่วยงานรัฐของแต่ละประเทศ

ในปี 1926 จึงได้ก่อตั้งสภาป่าไม้โลก(World Forestry Congress: WFC) ซึ่งเป็นการประชุมภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้จากทั่วโลกโดยมุ่งเน้นไปที่การทำไม้เชิงพาณิชย์ จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ยุคอาณานิคมสิ้นสุดลง เกิดองค์กรสหประชาชาติ

ในปี 1945 ได้เกิดองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้ทั่วโลก โดยมุ่งเป้าไปที่การขยายการผลิตไม้ให้เพียงพอต่อความต้องการของโลก ทั้งการส่งเสริมสัมปทานไม้และการปลูกป่า ต่อมา FAO ได้มีบทบาทเข้ามาประสานการจัดประชุมสภาป่าไม้โลก ที่มีการจัดทุก 6 ปี เวียนไปตามประเทศต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ป่าไม้ และการแสวงหาแนวทางจัดการป่า ในการประชุมสภาป่าไม้โลกในช่วงแรกๆ แนวทางจัดการป่าเป็นเรื่องการทำไม้เพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ จนมาถึงการประชุมครั้งที่ 5 ที่สหรัฐอเมริกาในปี 1960 จึงได้เพิ่มมิติการใช้ประโยชน์

ในปี 1948 เกิดสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) อันเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่เกิดจากการรวมตัวของหน่วยงานรัฐ นักอนุรักษ์ธรรมชาติ นักวิชาการ มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่าและสัตว์ป่า แต่ในช่วงแรกประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติอันบริสุทธิ์ยังไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญ แต่ได้เริ่มปรากฏในการประชุมสภาป่าไม้โลกในช่วงเวลาต่อมา จากป่าที่หลากหลายและผืนดินที่เกี่ยวข้องกับป่าและมีเรื่องปกป้องป่าอย่างชัดเจน และเริ่มสนใจป่าเขตร้อนชื้น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วก็ยังเป็นมิติการจัดการป่าในเชิงเศรษฐกิจ ในการประชุมครั้งที่ 8 ที่ประเทศอินโดนีเซีย

ในปี 1978 แนวคิดเกี่ยวกับป่าได้เชื่อมโยงมาสู่ภาวะอาหารของคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนา การจัดการลุ่มน้ำ และภาวะวิกฤติพลังงานที่ป่าไม้เป็นทางเลือกหนึ่งของแหล่งพลังงานที่มีศักยภาพ พัฒนาการแนวคิดครั้งสำคัญปรากฏในการประชุมครั้งที่ 10 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

ในปี 1991 ที่ประชุมได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และปกป้องป่าในฐานะมรดกโลก และการจัดการป่าและต้นไม้ในชนบทและเมือง ต่อมาด้วยการประชุมครั้งที่ 11 ที่ประเทศตุรกี

ในปี 1997 (ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก) มีนัยสำคัญคือเรื่องป่ากับความหลากหลายทางชีวภาพ มิติทางสังคมของบทบาทป่าไม้ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาแนวคิดเรื่องคนกับป่ามาปรากฏชัดในการประชุมครั้งที่ 12 ที่คิวเบค ประเทศแคนาดา

ในปี 2003 โดยมีแนวคิดหลักเรื่องป่าเพื่อประชาชน ป่าเพื่อโลก และป่ากับคนที่สมดุลสอดคล้อง แนวคิดป่ากับคนที่สมดุลสอดคล้องยังเป็นหัวข้อสำคัญต่อไปในการประชุมครั้งที่ 13 ที่บัวโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา

ในปี 2009 และการประชุมครั้งที่ 14 ที่เมืองดูแลน ประเทศแอฟริกาใต้ ในหัวข้อเรื่อง “ป่ากับคน การลงทุนเพื่อความยั่งยืนของอนาคต” โดยจะเชื่อมโยงป่ากับการสร้างรายได้ ป่ากับภาวะโลกร้อน การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการจัดการน้ำ และยังมีประเด็นย่อยเรื่องการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงอาหารอันเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสำคัญหากใช้ประเด็นที่กำหนดในการประชุมสภาป่าไม้โลกเป็นเกณฑ์

การเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ของโลกที่กล่าวมาในข้างต้นสามารถสรุปในแต่ละช่วงสมัย ดังนี้

ยุคแรก (1926-1972) ประเด็นป่าไม้หลักเป็นเรื่องการจัดการไม้เชิงพาณิชย์ จากการประชุมครั้งที่ 1-7 เน้นเรื่องการทำวนวัฒน์วิธี โดยในการประชุมครั้งที่ 7 ปี 1972 เริ่มมีเรื่องการอนุรักษ์ป่าปรากฏขึ้น

ยุคที่สอง (1978-1997) ประเด็นป่าไม้กับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ปรากฏขึ้น และเป็นช่วงที่เริ่มให้ความสำคัญกับป่าเขตร้อนชื้นซึ่งส่วนมากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ควบคุมแนวคิดการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นมรดกแห่งอนาคต ในช่วง 1997 ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเริ่มปรากฏแนวคิดการพัฒนาที่ยังยืนในประเด็นป่าไม้

ยุคที่สาม (2003-ปัจจุบัน) แนวคิดเรื่องคนกับป่าได้พัฒนาเป็นหัวข้อหลัก โดยเชื่อมโยงทั้งมิติการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การจัดการป่าที่ยั่งยืน บทบาทหน้าที่

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ป่าที่หลากหลาย และโยงกับสถานการณ์ใหม่ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงอาหาร ความหลากหลายทางชีวภาพ

แม้ที่ประชุมสภาป่าไม้โลก ที่ประสานการจัดงานโดย FAO ดูเหมือนจะเป็นเพียงเวทีหารือเชิงแนวคิด สถานการณ์ และการพัฒนาข้อเสนอ แนวปฏิบัติใหม่ๆ ที่ไม่ได้มีผลผูกมัดทางกฎหมาย แต่โดยตัวของ FAO ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสนับสนุนแก่หน่วยงานภาครัฐด้านป่าไม้ เกษตร และอาหารแก่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทำให้ข้อเสนอจากเวทีประชุมป่าไม้โลกมีผลต่อการกำหนดแนวนโยบายป่าไม้ของแต่ละประเทศ

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า พัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลกเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้ และความต้องการไม้ของโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็วขณะที่ปริมาณไม้กลับลดลงเป็นจำนวนมาก พัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าแบ่งได้เป็น 3 ยุค ยุคแรก (1926-1972) ประเด็นป่าไม้หลักเป็นเรื่องการจัดการไม้เชิงพาณิชย์ ยุคที่สอง (1978-1997) ประเด็นป่าไม้กับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ปรากฏขึ้น และเป็นช่วงที่เริ่มให้ความสำคัญกับป่าเขตร้อนชื้นซึ่งส่วนมากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ควบคุมแนวคิดการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นมรดกแห่งอนาคต ในช่วง 1997 ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเริ่มปรากฏแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเด็นป่าไม้ และยุคที่สาม (2003-ปัจจุบัน) แนวคิดเรื่องคนกับป่าได้พัฒนาเป็นหัวข้อหลัก โดยเชื่อมโยงทั้งมิติการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การจัดการป่าที่ยั่งยืน บทบาทหน้าที่ป่าที่หลากหลาย และเชื่อมโยงกับสถานการณ์ใหม่ๆ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

3.2.2 การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้

ประเด็นเรื่องป่าไม้ถูกหยิบยกให้เป็นนโยบายระหว่างประเทศที่สำคัญเมื่อคราวประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ ค.ศ. 1992 นอกเหนือจากความสำคัญของป่าที่มีผลต่อสภาพแวดล้อมแล้ว ประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียงที่ไม่ยุติระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ผลของการถกเถียงได้ออกมาเป็นแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ (Statement of Forest Principle) เป็นแนวทางสำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน อันเป็นหลักการที่ไม่ได้มีผลผูกมัดทางกฎหมาย และปรากฏ

เป็นมาตรา 11 ในวาระ 21 ว่าด้วยการต่อสู้กับปัญหาการลดลงของป่าไม้ หลักการป่าไม้ มีสาระดังนี้[34]

1) ทุกประเทศควรเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างโลกสีเขียวผ่านการปลูกป่าและอนุรักษ์ป่า

2) ประเทศต่างๆ มีสิทธิในการใช้ป่าเพื่อการพัฒนาความจำเป็นด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยที่การใช้แต่ละด้านควรอยู่บนพื้นฐานนโยบายชาติที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

3) การใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนจะเกิดด้วยแบบการผลิตและการบริโภคในระดับโลก

4) ป่าควรถูกจัดการด้วยความจำเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ นิเวศ วัฒนธรรม และจิตวิญญาณไปพร้อมกันสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต

5) กำไรจากผลผลิตเทคโนโลยีชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมที่มาจากป่าควรได้รับการแบ่งปันบนข้อตกลงที่เห็นพ้องต้องกันไม่ว่าจะประเทศหรือป่าไหนก็ตาม

6) การปลูกป่าสร้างประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับการผลิตวัตถุดิบสำหรับพลังงานหมุนเวียนและอุตสาหกรรม การใช้ประโยชน์จากไม้เชื้อเพลิงมีความสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ความจำเป็นแต่ละด้านควรนำมาประมวลสู่แผนการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนและการปลูกป่า การปลูกป่าจะช่วยจ้างแรงงานและลดแรงกดดันในการตัดไม้เก่าแก่จากป่า

7) แผนระดับชาติควรปกป้องคุ้มครองป่าที่มีลักษณะเฉพาะรวมถึงป่าเก่าแก่ และป่าที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม จิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์ ศาสนา และคุณค่าอื่นๆ

8) การสนับสนุนด้านการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงภาคเอกชนบางส่วน ควรที่จะจัดสรรให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อนำไปใช้ปกป้องป่า

9) ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องมีแผนป่าไม้อย่างยั่งยืนบนฐานของแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการพื้นที่รอบป่าให้เอื้อต่อนิเวศ

10) แผนป่าไม้ควรนับรวมคุณค่าทางเศรษฐกิจและไม่ใช่เศรษฐกิจ และมูลค่าด้านสิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ป่าหรือปกป้องป่า ควรหลีกเลี่ยงนโยบายที่ส่งผลให้ป่าเสื่อมโทรม

---

[34] จากAgenda 21 for change, Statement of Principles on Forests, [ออนไลน์] https://www.iisd.org/rio+5/agenda/ principles.htm [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

11) การวางแผนและปฏิบัตินโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมหลากหลายรวมถึงผู้หญิง ผู้อาศัยในป่า ชนพื้นเมือง อุตสาหกรรม แรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

12) นโยบายป่าไม้ควรสนับสนุนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และสิทธิชนพื้นเมืองและผู้อาศัยในป่า ความรู้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนของพวกเขาควรได้รับการเคารพและใช้ในการพัฒนาแผนงานป่าไม้ พวกเขาควรได้รับการเสนอรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสิทธิการถือครองที่ดินที่สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนและได้รับการจัดสรรให้ดำรงชีพอย่างพอเพียงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

13) การค้าผลผลิตจากป่าควรอยู่บนพื้นฐานการไม่เลือกปฏิบัติด้านกฎเกณฑ์ ข้อตกลงของชาติมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ไม่ควรถูกใช้เพื่อจำกัดหรือห้ามการค้าระหว่างประเทศในเรื่องไม้และผลผลิตจากป่าอื่นๆ

14) มาตรการการค้าควรสนับสนุนกระบวนการท้องถิ่นและการสร้างมูลค่าด้วยกระบวนการผลิต มาตรการจำกัดด้านภาษีและกำแพงภาษีในตลาดสำหรับสินค้าเหล่านี้ควรถูกเพิกถอนไป

15) ประเทศต่างๆ ควรควบคุมมลพิษ เช่น ฝนกรด และอันตรายจากป่าองค์การสิ่งแวดล้อม

สหประชาชาติ หรือ (UNCED) เป็นตัวกลางสำคัญในการประสานผลักดันต่อมาให้มีการกำหนดกรอบของหลักการป่าไม้โดยนำเสนอแนวคิดเรื่องการจัดการ การอนุรักษ์และการพัฒนาที่ยั่งยืนในป่าทุกประเภท มีการประชุมองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IPF) ตั้งแต่ 1995-1997 และสมัชชาองค์กรรัฐระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IFF) ตั้งแต่ 1997-2000 องค์กรทั้งสองได้ดำเนินการประสานให้เกิดการเจรจาต่อรองในการกำหนดกรอบนโยบายป่าไม้ตลอด 5 ปี สามารถหาข้อเสนอ ข้อตกลงได้หลายประการ แม้ว่าจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ประเทศสมาชิกต่างๆ ก็สามารถนำไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมจนมาถึงปี 2000 สภาสังคมและเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติ ได้ทำแนวทางแก้ปัญหา และนำมาสู่การก่อตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ชื่อว่าสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยป่าไม้ (UNFF) ที่นำเอาหลักการของ IPF/IFF มาพัฒนาต่อ UNFF ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภทเสร็จในวันที่ 28

เมษายน 2007 เครื่องมือดังกล่าวได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ (Resolution 62/98) ในวันที่ 17 ธันวาคม 2007[35] วัตถุประสงค์ของเครื่องมือ คือ

1) เพื่อเสริมสร้างความตกลงทางการเมืองและการปฏิบัติในทุกระดับเพื่อการจัดการอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิผลของป่าทุกประเภท และเพื่อบรรลุการร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ด้านป่าไม้ของโลก

2) เพื่อเสริมสร้างให้การจัดการป่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนระหว่างประเทศ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ โดยเฉพาะการบรรเทาความยากจนและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

3) เพื่อสนับสนุนกรอบการปฏิบัติระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศ

หลักการสำคัญของเครื่องมือ คือประเทศสมาชิกควรเคารพหลักการที่เกี่ยวเนื่องที่บรรจุไว้ในคำประกาศริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและหลักการป่าไม้ ดังนี้

ก. เครื่องมือนี้เป็นกลไกอาสาสมัครและไม่ผูกมัดทางกฎหมาย

ข. แต่ละรัฐมีความรับผิดชอบต่อการจัดการป่าที่ยั่งยืนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า

ค. กลุ่มหลักๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในวาระ 21 ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ถือครองป่า และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง มีภาระที่จะทำให้เกิดการบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน และควรถูกให้เข้าร่วมอย่างโปร่งและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับป่าที่กระทบต่อพวกเขา เช่นเดียวกับการปฏิบัติการจัดการป่าที่ยั่งยืน และกฎหมายระดับชาติ

ง. การบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีความสำคัญในการจัดการป่ามากขึ้น ควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

จ. การบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืนยังขึ้นอยู่กับธรรมาภิบาลในทุกระดับ

ฉ. ความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงการสนับสนุนด้านการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเสริมขีดความสามารถและการศึกษา

---

[35] UNFF, the Non-Legally Binding Instrument on All types of Forests, [ออนไลน์] http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/469/65/PDF/N0746965.pdf?OpenElement [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

วัตถุประสงค์ป่าระดับโลกจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความพยายามของทุกประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา มีเนื้อหา ดังนี้

1) การพลิกฟื้นป่าที่ถูกทำลายให้กลับมาสู่การจัดการป่าที่ยั่งยืน รวมถึงการปกป้อง การฟื้นฟูและการเพิ่มความพยายามในการปกป้องป่าไม่ให้ลดลง

2) ส่งเสริมการจัดการป่าบนฐานประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการปรับปรุงการดำรงชีพประชาชนที่พึ่งพาป่า

3) การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมีนัยสำคัญทั่วโลกและพื้นที่อื่นๆ ของป่าที่ถูกจัดการอย่างยั่งยืน เช่นเดียวกับการมีสัดส่วนผลผลิตจากป่าจากการจัดการป่าที่ยั่งยืน

4) การพลิกฟื้น การช่วยเหลือ การพัฒนาอย่างเป็นทางการสำหรับการจัดการป่าที่ยังยืนและการขับเคลื่อนการเพิ่มทรัพยากรการเงินจากทุกแหล่งเพื่อการจัดการป่าที่ยั่งยืน

UNFF ตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลก และปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายว่าด้วยป่าทุกประเภทในปี 2015 โดยจัดประชุมครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 4-15 พฤษภาคม 2015 ที่นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ในหัวเรื่องว่า “ป่า: กระบวนการ ความท้าทาย และวิถีการจัดการป่าระดับนานาชาติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) ทบทวนประสิทธิผลของการจัดการระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องป่าไม้และพิจารณาทางเลือกต่างๆ ในอนาคต

2) ทบทวนกระบวนการที่จะบรรลุผลวัตถุประสงค์ป่าไม้โลกและการปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายต่อป่าทุกประเภท

3) ทบทวนการสนับสนุนด้านป่าไม้และการจัดการระหว่างประเทศ รวมถึงเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายต่อป่าทุกประเภทและเป้าหมายการพัฒนาระหว่างประเทศร่วมกัน

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้ เมื่อคราวประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ ค.ศ.1992 แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ (Statement of Forest Principle) เป็นแนวทางสำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน สหประชาชาติ หรือ (UNCED) เป็นตัวกลางสำคัญในการประสานผลักดันต่อมาในการประชุมองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IPF) ตั้งแต่ 1995-1997 และสมัชชาองค์กรรัฐระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IFF) ตั้งแต่ 1997-2000 และพัฒนา

มาสู่สมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยป่าไม้ (UNFF) ที่นำเอาหลักการของ IPF/IFF มาพัฒนาต่อ UNFF ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภทเสร็จในวันที่ 28 เมษายน 2007 เครื่องมือดังกล่าวได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ (Resolution 62/98) ในวันที่ 17 ธันวาคม 2007 และ UNFF ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลก และปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายว่าด้วยป่าทุกประเภทในปี 2015 โดยจัดประชุมครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 4-15 พฤษภาคม 2015 ที่กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ในหัวเรื่องว่า “ป่า: กระบวนการ ความท้าทาย และวิถีการจัดการป่าระดับนานาชาติ”

ผู้วิจัยได้ประมวลหลักการที่เป็นกรอบอ้างอิงทางนโยบายป่าไม้ของโลกมีข้อสรุปสำคัญ ดังนี้

1) การจัดการป่ามีเป้าหมายเชิงบูรณาการหลากหลายด้าน ทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น การจัดการป่าทุกประเภทจะต้องตอบสนองเป้าหมายเชิงบูรณาการดังกล่าว

2) การจัดการป่าต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่า โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่พึ่งพิงป่า ใช้ประโยชน์จากป่า อยู่อาศัยในป่า

3) การจัดการป่าโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาต้องลดความยากจน โดยอาศัยบริการจากป่าทั้งด้านอาหาร น้ำ พลังงาน และอื่นๆ และส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากป่าที่ยั่งยืน

4) การจัดการป่าต้องสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มแก่ทุกภาคส่วน แม้กระทั่งภาคเอกชนก็สามารถมีบทบาทจัดการป่าเพื่อความยั่งยืนได้

5) การสร้างธรรมาภิบาล (ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม ฯลฯ) ในการจัดการป่าในทุกระดับ

6) การสร้างระบบสนับสนุนแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาให้มีขีดความสามารถในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

3.2.3 องค์กรขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากล

ในบรรดาองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับโลก กล่าวได้ว่า องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) มีบทบาทสูงต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้ของรัฐในประเทศต่างๆ เนื่องจากมีฐานะเป็นองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organization) ของสหประชาชาติที่มีความชอบธรรมในทางนโยบายระหว่างประเทศ และมีศักยภาพทางวิชาการ และการสนับสนุนงบประมาณ องค์กรต่อมาคือ สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)หรือ World Conservative Union : IUCN) และกองทุนสัตว์ป่าโลก (World Wildlife Fund: WWF) ในที่นี่จะกล่าวถึง FAO และ IUCN เนื่องจากมีบทบาทในเรื่องแนวคิดความรู้ และนโยบายป่าไม้โดยตรง[36] โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)[37] ได้กำหนดยุทธศาสตร์ป่าไม้และการป่าไม้[38] ในอดีตมุ่งส่งเสริมการจัดการป่าเศรษฐกิจแก่หน่วยงานรัฐ แต่ต่อมาได้พัฒนาแนวทางด้านป่าไม้ในด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากการจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับป่าไม้และการป่าไม้ ในปี 2010 ในยุทธศาสตร์ดังกล่าว FAO ได้วิเคราะห์ทิศทางที่ท้าทายที่เกี่ยวกับป่าไม้ไว้ว่า โลกาภิวัฒน์ในทุกด้านๆ ส่งผลกระทบต่อป่าไม้ ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและปัจจัยท้าทาย ป่าไม้ได้พัฒนาไปสู่การมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อีกทั้งมุมของสังคมได้เพิ่มความสำคัญของป่าในด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น ประเด็นสำคัญๆ ที่โยงกับป่าไม้ เช่น การเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของสภาพภูมิอากาศ และพลังงานชีวภาพเป็นประเด็นหลักที่โลกกำลังให้ความสนใจในขณะนี้ นำมาสู่

---

[36] จากกฤษฎา บุญชัย, การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้าน สิทธิมนุษยชน (Check Lists ด้านกฎหมาย ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า), หน้า 19-24.

[37] จากFAO, 2010, FAO STRATEGY FOR FORESTS AND FORESTRY, [ออนไลน์] http://www.fao.org/ docrep/012/al043e/al043e00.pdf [สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2561]

[38] จากป่าไม้ (Forest) คือระบบนิเวศป่า ส่วนการป่าไม้ (Forestry) คือ ระบบการจัดการป่า

ข้อตกลงในเรื่องการจัดการป่าที่ยั่งยืน สำคัญยิ่งกว่านั้นคือคุณค่าของป่าต่อการดำรงชีพที่ยั่งยืนและแก้ปัญหาความยากจน ความเชื่อมโยงระหว่างป่ากับเกษตร พลังงาน และน้ำ เป็นที่ตระหนักมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดการป่าที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยภาคส่วนสร้างการจัดการเชิงบูรณาการด้วยแนวคิดภูมิทัศน์เป็นสำคัญ ความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะเขตร้อนชื้นกระทบต่อการดำรงชีพของคนชนบทที่พึ่งพาป่าจากผลผลิต รายได้ การจ้างงานที่เกี่ยวกับป่า ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว คุณค่าของป่าเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพักผ่อนหย่อนใจ และความต้องการบริการทางนิเวศจากป่ากำลังเพิ่มขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ป่าจะมีผลผลิตและความสมบูรณ์ สถาบันระหว่างประเทศและภาคีต่างๆ จำเป็นต้องสร้างศักยภาพอย่างมียุทธศาสตร์ในการช่วยกันแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการปกป้องพืชและสัตว์ป่าและลุ่มน้ำ

วัตถุประสงค์ป่าไม้และการป่าไม้โลกของ FAO

1) ภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนในการตัดสินใจทางนโยบาย จะต้องได้รับข้อมูล การประสานงานที่ดี มีความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมเพื่อการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพภายในและภายนอกภาคป่าไม้ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับป่าควรอยู่บนพื้นฐานเวลาและข้อมูลที่ถูกต้อง ด้วยแนวคิดสหวิทยาการและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ

2) ผลประโยชน์จากต้นไม้ป่า และการป่าไม้กำลังได้รับการยอมรับมากขึ้น ความมั่นคงอาหารและผลผลิต พลังงานที่ยั่งยืน การลงทุนด้านการป่าไม้ได้เพิ่มขึ้น และการป่าไม้จะได้รับความสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนา

3) ทรัพยากรป่าไม้กำลังเพิ่มในประเทศส่วนใหญ่และบริการจากระบบนิเวศกำลังได้รับการยอมรับ การคงอยู่ของพื้นที่ป่าเป็นที่ปรากฏมากขึ้นในประเทศและระบบนิเวศส่วนใหญ่ การเพิ่มขึ้นของสิ่งที่ได้รับจากป่าและต้นไม้ เช่น การแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การต่อสู้กับสภาวะทะเลทราย การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การมีน้ำที่มีคุณภาพ การจัดการที่ดีกำลังถูกปฏิบัติและรวมถึงแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างบูรณาการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้และการป่าไม้โลก FAO ได้กำหนดบทบาทตนเอง เช่น

3.1) การสนับสนุนมุมมองระยะยาวและเป็นผู้นำในการตรวจสอบประเมินผลแนวโน้มทรัพยากรและบริการจากป่า และผลผลิตป่า การบริโภคและการค้าจากผลผลิตป่า

3.2) เผยแพร่ข้อมูล ความรู้ และสถิติที่สำคัญ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

3.3) เป็นผู้นำพัฒนาแนวปฏิบัติ สนับสนุนการพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายระดับชาติ และผลักดันให้นำไปสู่การปฏิบัติ

3.4) เชื่อมโยงนโยบายและทางเลือกยุทธศาสตร์และแนะนำเพื่อการปรับปรุงการอนุรักษ์และพัฒนาป่าทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม

3.5) กลั่นกรองแนวทางการสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบันในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

3.6) รณรงค์และสื่อสารเพื่อขับเคลื่อนเจตจำนงทางการเมืองและสนับสนุนการยอมรับระดับโลกต่อแผนการบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน

3.7) นำสหวิทยาการและแนวทางใหม่ๆ เพื่อการทำงานในภาคส่วนป่าไม้และอื่นๆ ที่สำคัญที่มีผลต่อป่า

3.8) ทำงานผ่านภาคีที่เข้มแข็ง

3.9) ประสานเชื่อมโยงระหว่างชาติ ภูมิภาค และโลก

เมื่อประมวลจากยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ด้านป่าไม้และการป่าไม้ของ FAO ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้และเกษตรทั่วโลก สิ่งที่ FAO ให้ความสำคัญก็คือ

1) การจัดการป่าเชิงบูรณาการ โดยให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลาย ทั้งทรัพยากรดำรงชีพเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพักผ่อนของคนในประเทศพัฒนาแล้ว และการบริการทางนิเวศที่มีต่อโลก โดยเชื่อมโยงกับปัญหาของโลกที่ป่าไม้มีส่วนแก้ไขได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ความมั่นคงอาหาร ทรัพยากรที่สำคัญ เช่น น้ำ และพลังงาน

2) การจัดการแบบสหวิทยาการ โดยใช้แนวทางความรู้จากทุกมิติของป่าไม้มาเชื่อมโยงกัน

3) การมีส่วนร่วมของภาคีอย่างทั่วถึงทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ชาติ และโลก

4) การสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล ทั้งความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) หรือ World Conservative Union : IUCN)

สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) หรือ World Conservative Union : IUCN) กับบทบาททางวิชาการและนโยบายด้านป่าไม้ โดยสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นด้วยเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1948 องค์กรประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก 83 ประเทศ ตัวแทนรัฐบาล 108 กลุ่ม องค์กรอิสระ 766 กลุ่ม และองค์กรระหว่างประเทศ มีนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญในสังกัดประมาณ 10,000 คนจากทั่วโลก นับได้ว่าเป็นองค์กร NGOS ระหว่างประเทศที่มีภาครัฐร่วมภาคสังคม จึงมีความหลากหลายมากกว่าองค์กร FAO ที่เป็นองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ

IUCN ดำเนินการศึกษาข้อมูล ทำโครงการ และรณรงค์เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ภารกิจคือ การส่งเสริมสนับสุนนสังคมทั่วโลกเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติและสร้างหลักประกันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมและยั่งยืนทางนิเวศ ในช่วงแรกๆ IUCN เน้นแต่การอนุรักษ์ระบบนิเวศเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันเชื่อมโยงประเด็นทางสังคมอื่นๆ เข้ากับการอนุรักษ์ธรรมชาติ เช่น ความเท่าเทียมทางเพศ การกำจัดความยากจน และธุรกิจที่ยั่งยืน IUCN ไม่เหมือนกับองค์กร NGOS ระหว่างประเทศอื่นๆ ตรงที่ไม่ได้มีเป้าหมายขับเคลื่อนสาธารณะในการสนับสนุนการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่พยายามมีบทบาทต่อกิจกรรมของรัฐบาล ธุรกิจและภาคีอื่นๆ ด้วยการสนับสนุนข้อมูล คำแนะนำ และการโน้มน้าวชักชวนและการเป็นหุ้นส่วน

IUCN ใช้ยุทธศาสตร์การดำรงชีพและภูมิทัศน์ (Livelihood and Landscape Strategy: LLP) ผลักดันให้ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติและท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญต่อการแสวงหาคุณค่าของป่าและความจำเป็นในการใช้ป่าในฐานะสินทรัพย์ที่มีหลากหลายประโยชน์ วัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความมั่นคงในการดำรงชีพของประชาชนที่พึ่งพาป่า พัฒนาธรรมาภิบาล (การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ รวมถึงหน้าที่ต่างๆ ที่ถูกมองข้าม) การพัฒนาการบริการทางนิเวศ เชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพและการลดความยากจน สนับสนุนให้เป็นนโยบายระดับโลก

และชาติ โดยเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์การเรียนรู้นี้คือการมีนโยบายที่หลากหลายที่ยอมรับและสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้านท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็เสริมสร้างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนให้เป็นวัตถุประสงค์ของชาติ LLS ถูกออกแบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งการดำรงชีพของท้องถิ่นและภูมิทัศน์ป่าไม้ในหลายภาคส่วนของโลก โดยนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนมาสู่การดำรงชีพของประชาชนและการปกป้องทรัพยากรที่พวกเขาพึ่งพา LLS มีขอบเขตในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การลดความยากจน การสร้างแรงจูงใจ จัดการทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจตลาด ธรรมาภิบาลด้านป่าไม้ (รวมถึงสิทธิต่อป่าและที่ดิน) และการแปรสภาพภูมิทัศน์ (โดยพลังทางนโยบายและการปรับรูปภูมิทัศน์ป่าไม้) ไม่ใช่เพียงเป็นการรวบรวมชุดนโยบายใหม่ ยุทธศาสตร์ถูกออกแบบเพื่อเปลี่ยนแปลงและเพิ่มคุณค่าให้แก่กิจกรรมต่างๆ ที่ IUCN และหุ้นส่วนดำเนินการอยู่ทั่วโลก กิจกรรมต่างๆ ถูกสร้างสรรค์ขึ้นในแต่ละภูมิทัศน์ เกี่ยวโยงกับผลประโยชน์ ความจำเป็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญๆ และชีวกายภาพที่เจาะจง สังคม เศรษฐกิจ และสภาพบริหารจัดการ กิจกรรมหลักต่างๆ ได้รวมตัวอย่างการต่อรองเพื่อสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรของท้องถิ่น การสนับสนุนการฟื้นฟูและจัดการป่าโดยการควบคุมของท้องถิ่นและการพัฒนากิจกรรมสร้างรายได้ เช่น การตลาดของผลผลิตจากป่าที่ไม่ใช่ไม้ หรือการพัฒนาอาชีพที่เกี่ยวกับป่า

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า องค์กรขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากลประกอบด้วย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) และสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) หรือ World Conservative Union : IUCN)

3.3 การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายต่างประเทศ

จากรายงานของ The Global Forest Resources Assessment 2010 (FRA 2010) พบว่า พื้นที่ป่าไม้ของโลกมีเพียงร้อยละ 31 ของพื้นที่โลก ประเทศที่ยังคงมีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ 5 อันดับแรก ประกอบด้วย ประเทศรัสเซีย บราซิล คานาดา สหรัฐอเมริกา และประเทศจีน มี 10 ประเทศที่ไม่มี พื้นที่ป่าไม้ และอีก 54 ประเทศมีป่าไม้น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ประเทศ

พื้นที่ป่าไม้ในประเทศต่าง ๆ ที่มีกฎหมายคุ้มครองให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่สงวนอื่น ๆ ประมาณว่ามีมากกว่าร้อยละ 10 มีวัตถุประสงค์ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ อนุรักษ์ดินและน้ำ หรือสงวน ไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม พื้นที่คุ้มครองเหล่านี้เพิ่มขึ้นราว 94 ล้าน เฮกตาร์ ตั้งแต่ปี 1990 สองในสามของพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นอยู่ในช่วงตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา

การจัดการป่าไม้ในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคมีข้อมูลการใช้ป่าไม้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยว การศึกษา และสงวนไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรมเพิ่มขึ้นในเอเชียตะวันออกและยุโรป ขณะที่มีรายงานว่าการใช้ป่าไม้เพื่อการสังคม มีประมาณร้อยละ 2-3 ของพื้นที่ป่าไม้ ประเทศบราซิลกำหนดให้ใช้พื้นที่มากกว่าหนึ่งในห้าของพื้นที่ป่าไม้เพื่อการปกป้องวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของกลุ่มคนที่พึ่งพาป่าไม้ ประมาณว่าทั่วโลกมีการใช้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 4 เพื่อการสังคม

ในบรรดาประเทศที่มีนโยบายป่าไม้จำนวน 143 ประเทศ มี 76 ประเทศที่มีการออกนโยบายใหม่หรือปรับปรุงนโยบายมาตั้งแต่ปี 2000 และในบรรดาประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จำนวน 156 ประเทศ มี 69 ประเทศ โดยเฉพาะในยุโรปและอัฟริกา รายงานว่าได้มีการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายมาตั้งแต่ปี 2005 ราวร้อยละ 65 ของพื้นที่ป่าไม้ของโลกมีโครงการป่าไม้ในระดับชาติ เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและดำเนินการด้านป่าไม้ที่เชื่อมโยงกับนโยบายและ ข้อตกลงระหว่างประเทศ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

3.3.1 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศสหรัฐอเมริกา[39]

ในสมัยที่ประเทศอังกฤษยังปกครองสหรัฐอเมริกาอยู่ ได้ออกกฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการป่าไม้บางอย่างที่จำกัดสิทธิในการใช้สอยป่าไม้ของเอกชน เช่น ใน ค.ศ. 1661 ได้ออกกฎสงวนไม้ต้นที่ดีที่สุดไว้สำหรับต่อเรือของราชนาวี และห้ามตัดไม้สนที่มีเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ 24 นิ้วขึ้นไป วัดตรงที่สูงจากพื้นดิน 12 นิ้ว นอกจากนี้ยังได้มีคำสั่งออกใช้บังคับว่า ราษฎรผู้ที่จะถางป่าลงทำการเพาะปลูก ถ้าถางลง 5 เอเคอร์ ก็จะต้องเหลือเป็นป่าไม้ไว้ 1 เอเคอร์เสมอไป ในสมัยต่อมา ประมาณ ค.ศ. 1841-1891 รัฐบาลได้มีนโยบายให้ราษฎรมีที่ดินในการทำมาหากินอย่างกว้างขวางและประสงค์จะทะนุบำรุงบ้านเมือง ส่งเสริมด้านการศึกษาและการเกษตร โดยให้เงินอุดหนุนแก่กิจการเหล่านี้ แต่เมื่อไม่มีเงิน จึงได้ให้เป็นที่ดินแทน ตามนโยบายดังกล่าว จึงได้มีการจำหน่ายและให้ที่ดินแก่เอกชน องค์กรและมลรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ มีการออกกฎหมายใน ค.ศ. 1878 ให้ราษฎรคนหนึ่ง ๆ สามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้คนละ 160 เอเคอร์ ในราคาเอเคอร์ละ 2.50 ดอลลาร์ โดยที่ผู้ซื้อย่อมมีกรรมสิทธิ์และสามารถดำเนินการกับไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินนั้นโดยเสรีทุกประการ นโยบายนี้นับว่าได้ผลสำเร็จสองประการคือ ราษฎรมีที่ทำมาหากินโดยทั่วไป กับทั้งรัฐบาลสามารถทะนุบำรุงบ้านเมือง และส่งเสริมด้านการศึกษาและการเกษตร แต่การจะให้ราษฎรทุกคนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทั่วถึงนั้นนับว่าไม่เป็นผล เนื่องจากที่ดินผืนใหญ่ ๆ ย่อมตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพียงไม่กี่ราย

ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1879 จึงได้มีการออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นแม่บทของกฎหมายป่าไม้ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ในกฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ราษฎรผู้อาศัยอยู่ใกล้บริเวณป่าสงวนสามารถใช้สอยป่าสงวนนั้น ๆ ได้บางประการ และให้ศาลท้องถิ่นมีอำนาจในการพิพากษาอรรถคดีที่เกิดขึ้นในป่าสงวนนั้นได้บ้างในบางกรณี หน้าที่ของกรมป่าไม้ในมลรัฐต่าง ๆ นอกจากจะดำเนินกิจการป่าไม้ในป่าที่เป็นของรัฐนั้น ๆ เองแล้ว ยังเป็นผู้ดำเนินการร่วมมือเจ้าของป่าที่เป็นเอกชนที่อยู่ในมลรัฐนั้นในหลาย ๆ กรณี เช่น การป้องกันภัยที่จะเกิดแก่ป่า การแจกจ่ายกล้าไม้เพื่อใช้ในการเพาะปลูก การให้การศึกษาและความช่วยเหลือในการจัดการป่าของเอกชน

---

[39] อ้างแล้ว, หน้า 120-163.

จากการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในลักษณะนี้ เอกชนจึงเป็นผู้ดำเนินการผลิตไม้เพื่อเป็นวัตถุดิบในการอุตสาหกรรมของตน หรือทำสวนป่าเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่เพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐบาลของสหรัฐจะมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของด้วย และจากการที่มีเอกชนเป็นเจ้าของป่าหลายรายจึงมีการรวมตัวก่อตั้งสมาคมป่าไม้ขึ้นมากมายโดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เช่น สมาคมที่ตั้งขึ้นโดยเน้นการป่าไม้เพื่ออนุรักษ์ สมาคมที่ตั้งขึ้นเพื่อการค้า สมาคมที่ตั้งขึ้นโดยนักวิชาการด้านวนศาสตร์ ซึ่งหากมองในแง่ของการบริหารจัดการป่าไม้ของสหรัฐแล้ว การเกิดสมาคมป่าไม้ขึ้นคล้ายกับเป็นการเกิดองค์กรชุมชนด้านป่าไม้ของประเทศ เป็นการพัฒนาการป่าไม้แต่ละด้านโดยองค์กรเอกชน ซึ่งสมาคมเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการป่าไม้ของสหรัฐมาก

กฎหมายป่าไม้ของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ National Forest Management Act of 1976 เดิมกฎหมายที่เป็นการรักษาและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ คือ Organic Act of 1897 มีสาระสำคัญเป็นการรักษาและปกป้องพื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่แหล่งน้ำ รวมทั้งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of Interior) ในการกำหนดระเบียบในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Weeks Act of 1911 ในการจัดระบบป่าสงวน (National Forest System) ให้อำนาจ Forest Service (FS) ในการซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อรักษาป่าไม้ และกฎหมาย Clark-McNary Act of 1924 ให้อำนาจแก่ FS ในการซื้อที่ดินป่าสนจากเอกชน ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้เพิ่มจำนวนพื้นที่ป่าไม้กว่า 20 ล้านเอเคอร์ ในภาคตะวันออกเข้าสู่ระบบรักษาป่าไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Knutson-Vandenberg Act of 1930 ให้อำนาจเอกชนและบริษัทป่าไม้ในการตัดไม้สนจากเขตป่าสงวน และให้อำนาจ FS ในการจัดเก็บรายได้จากการตัดไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Yield Forest Management Act of 1944 โดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจในการแสวงหาประโยชน์จากการรวมพื้นที่ป่าไม้ของเอกชนและป่าสงวนแห่งชาติบนพื้นฐานของประโยชน์ที่ยั่งยืน

ต่อมา เพื่อตอบสนองการใช้พื้นที่ป่าไม้ที่หลากหลายจึงได้มีการตรากฎหมาย Multi Use Sustained Yield Act of 1960 เพื่อประโยชน์ในการใช้พื้นที่ป่าไม้แห่งชาติถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองประโยชน์ของชาวอเมริกัน เช่น กิจกรรมสันทนาการกลางแจ้ง การใช้ประโยชน์จากทุ่งหญ้า ป่าไม้ แหล่งน้ำ และสัตว์ป่า นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ได้มีการตรากฎหมาย Wilderness Act of 1964 ในการปกป้องสภาพพื้นที่ป่าดงดิบ และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งถือเป็นพื้นที่ดั้งเดิม (Primitive areas) รวมทั้ง การอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ดังกล่าว เช่น ล่าสัตว์ ตกปลา เดินป่า ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวไม่อนุญาตให้มีการตัดไม้ ทำถนน

และสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างเป็นการถาวร ภายหลังได้มีการตรากฎหมาย National Trails System Act of 1968 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีระบบสำหรับการเดินสำรวจในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และได้มีการตรากฎหมาย National Wild and Scenic Rivers Act 1968 ซึ่งเป็นกฎหมายในการปกป้องพื้นที่ป่า ทัศนียภาพ และสร้างกิจกรรมสันทนาการตามเป็นเส้นทางแม่น้ำไหลผ่านจากเขื่อน

ต่อมาภายหลังได้มีการตรากฎหมาย Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และคาดการณ์การใช้ทรัพยากรป่าไม้ ทุ่งหญ้า และสิ่งอื่นเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งการประเมินและวิเคราะห์ความต้องการและมูลค่าให้สอดคล้องกับแนวโน้มของการพัฒนา ในท้ายที่สุดได้มีการตรากฎหมาย National Forest Management Act of 1976 ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมาย Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้การวางแผนสงวนรักษาป่าไม้ต้องเตรียมแผนดำเนินการในระยะห้าสิบปี และต้องมีการปรับปรุงทุก ๆ สิบถึงสิบห้าปี และการวางแผนดำเนินการนั้นเป็นแผนดำเนินการทางด้านชีววิทยา และสหวิทยาศาสตร์

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บริหารจัดการป่าไม้ด้วยการออกกฎหมายเป็นการกำหนดให้การวางแผนสงวนรักษาป่าไม้ต้องเตรียมแผนดำเนินการในระยะห้าสิบปี และต้องมีการปรับปรุงทุก ๆ สิบถึงสิบห้าปี และการวางแผนดำเนินการนั้นเป็นแผนดำเนินการทางด้านชีววิทยา และสหวิทยาศาสตร์ โดยมีสาระสำคัญดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น

3.3.2 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่น[40]

พื้นที่ป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่นมีประมาณ 25 ล้านเฮกตาร์ คิดเป็น 67 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ ประกอบไปด้วยป่าปลูก ประมาณ 41.5 เปอร์เซ็นต์ และป่าธรรมชาติ ประมาณ 59.5 เปอร์เซ็นต์ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 2509 – 2539 พื้นที่รวมของป่าทั้งป่าปลูกและป่าธรรมชาติมีสัดส่วนเปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อย กล่าวคือ พื้นที่ป่าปลูกเพิ่มขึ้น 31 เปอร์เซ็นต์ ขณะที่พื้นที่ป่าธรรมชาติลดลง 14 เปอร์เซ็นต์ และมีปริมาณไม้เพิ่มขึ้น 85 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ เนื่องจากไม้ในป่าปลูกเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็ว แนวทางระบบการจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นมี

---

[40] จากสมิต ยอดพรหม, “มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า.45-48.

วัตถุประสงค์แบ่งตามคุณประโยชน์พื้นฐานของป่าไม้แต่ละประเภท ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ ป่าสำหรับการอนุรักษ์น้ำและดิน ป่าเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและการใช้พื้นที่ และป่าเพื่อการผลิตไม้อย่างยั่งยืน

พื้นที่ป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทตามกรรมสิทธิ์ป่าไม้นั่นคือป่าเอกชน ป่าสาธารณะและป่าของรัฐ ป่าเอกชนมีพื้นที่รวม 14.6 ล้านเฮกตาร์ ป่าสาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพื้นที่รวม 2.7 ล้านเฮกตาร์ มีบทบาทสำคัญในการใช้ประโยชน์แก่สาธารณะชนร่วมกับป่าของรัฐ ป่าของรัฐมีพื้นที่รวม 7.6 ล้านเฮกตาร์ และอยู่ภายใต้อำนาจตัดสินใจของกรมป่าไม้กระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง

เอกชนผู้ถือครองสิทธิ์ในพื้นที่น้อยกว่า 5 เฮกตาร์ มีมากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ จึงมีการจัดตั้งสมาคมกันขึ้น สมาคมนี้ไม่เพียงมีการปฏิบัติงานด้านการป่าไม้โดยมีความเห็นชอบของสมาคมเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีการแนะแนวทางในการจัดการป่าไม้ การซื้อขายผลผลิตไม้ในหมู่สมาชิก และการค้าขายวัตถุดิบและอุปกรณ์ในงานด้านป่าไม้ด้วย รัฐบาลยังได้พยายามกระตุ้นให้มีการรวมกันของสมาคมขนาดเล็กเพื่อให้มีฐานในการจัดการที่เข็มแข็งยิ่งขึ้น ส่วนป่าของรัฐหรือรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีบทบาทสำคัญหลายประการในการผลิตไม้ให้ประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น การอนุรักษ์ที่ดินและต้นน้ำ การรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ รัฐบาลได้จำแนกป่าออกตามการใช้ประโยชน์เป็น 4 ประเภทคือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์อิน ป่าเพื่อการคุ้มครองสภาพธรรมชาติ ป่าเพื่อการใช้แบบอเนอประสงค์ และป่าเพื่อการผลิตไม้

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นได้ในหลายกรณี ทั้งในรูปของการร่วมทำงานด้านป่าไม้ หรือการให้ทุนสนับสนุนงานด้านป่าไม้ เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ โดยการร่วมหุ้นส่วนปันผลกำในรูปของการเป็นเจ้าของป่า การจัดตั้งเงินช่วยเหลือในรูปกองทุนต่าง ๆ ให้กับการดำเนินงานปลูกสร้างสวนป่า การมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครในงานด้านป่าไม้ และการมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับทางป่าไม้

การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นนี้คล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากว่าพื้นที่ป่าไม้ของประเทศกว่าครึ่งหนึ่งเป็นของเอกชน หรือเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินป่าไม้ แต่เป็นเอกชนรายย่อย ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว เอกชนแต่ละรายมีพื้นที่ป่าถือครองประมาณ 31.25 ไร่ มีทั้งที่เป็นของสหกรณ์ป่าไม้องค์กร เอกชนรัฐและเอกชนรายย่อย มีการ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

จัดตั้งสมาคมป่าไม้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่นกัน แต่สำหรับการจัดการในรูปแบบของป่าชุมชนนั้น พบว่ามีการดำเนินการในพื้นที่ป่าของรัฐ แต่ก็ไม่ใช่ชุมชนนั้นๆ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินป่าไม้ โดยในปี พ.ศ. 2530 มีการออกพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับแรกขึ้น มีการจัดการให้มีการใช้คำปรึกษาแก่เอกชนเจ้าของป่าตลอดทั้งป่าชุมชนที่เป็นของรัฐด้วย โดยที่แต่ละชุมชนนั้นจะมีพื้นที่ของป่าชุมชนขนาดใหญ่มีการใช้ป่าชุมชนเพื่อหมุนเวียนในการปลูกพืชได้ทำให้ชาวบ้านสามารถดำรงชีพร่วมกันกับป่าชุมชนได้และมีผลให้เกิดความผูกพันระหว่างชุมชนค่อนข้างสูง ชุมชนมีการตัดสินใจโดยมีข้อตกลงร่วมกันของชุมชนในการออกกฎระเบียบต่างๆเพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน จนกระทั่งพระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2442 ออกใช้บังคับจึงได้มีการแบ่งเขตพื้นที่ป่าไม้ไว้ชัดเจนระหว่างไร่นา ป่าไม้ ป่าเอกชนและป่าชุมชน

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีมีการออกพระราชบัญญัติป่าไม้ในการบริหารจัดการป่าไม้ในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินป่าไม้ระหว่างของรัฐและเอกชน ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่น

3.3.3 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศเกาหลีใต้[41]

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้นั้นมีพื้นที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ประมาณ 60 กว่าเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ ในปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลได้ออกกฎหมายอนุญาตให้ประชาชนแต่ละคนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกินคนละ 3 เฮกตาร์ ดังนั้นประชาชนที่พากันเข้าบุกรุกยึดถือครองที่ดินของรัฐรวมทั้งพื้นที่ป่าไม้เพื่อจะได้สิทธิ์ที่ดินตามหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ ผลดังกล่าวทำให้ชาวนาชาวไร่ประมาณ 15 ล้านครอบครัวหรือประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์ของชาวไร่ชาวนาทั้งหมด กลายเป็นผู้บุกรุกยึดครองเจ้าของที่ดินป่าไม้โดยมีพื้นที่ป่าไม้ไว้ในครอบครองครอบครัวละประมาณ 10 เฮกตาร์ ลักษณะเช่นนี้คล้ายกับประเทศไทย เช่น โครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิ์ทำกิน (สทก.) ซึ่งเปิดโอกาสให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีสิทธิ์ทำกินในที่ดินในเขตป่าสงวนได้ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่และปัจจุบันโครงการนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

---

[41] อ้างแล้ว, หน้า.48-54.

ในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของประเทศเกาหลีใต้นั้น รัฐบาลได้นำความเชื่อ ลัทธิ หรือประเพณี มาผสานเข้าด้วยกันกับแนวทางของศาสนาพุทธ ขงจื๊อและเต๋า เพื่อสร้างนิสัยให้คนในชาติมีระเบียบวินัยในการทำงาน การศึกษา และการดำรงชีวิต แล้วชักนำให้กลุ่มบุคคลที่อยู่ในเครือญาติเดียวกันจัดตั้งเป็นสมาคมป่าไม้หมู่บ้านขึ้น อีกทั้งรัฐบาลได้รณรงค์ให้ปลูกต้นไม้ในเขตป่าที่เสื่อมโทรม และสนับสนุนให้จัดตั้งสหกรณ์ที่จัดตั้งและสนับสนุนผลิตผลที่ได้จากป่าไม้ เช่น เห็ด หน่อไม้ และของป่าต่าง ๆ ที่สำคัญคือการทำแปลงปลูกต้นไม้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีวิธีการดำเนินการคือ รัฐบาลสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมป่าไม้หมู่บ้านของทุกหมู่บ้าน โดยทุกครัวเรือนต้องส่งสมาชิกในครอบครัวหนึ่งคนมาร่วมเป็นสมาชิกของสมาคม ต่อมาสมาคมขยายขนาดขึ้นจนโยงใยกันติดต่อกันระหว่างสมาคมป่าไม้หมู่บ้าน สหภาพ และรัฐบาล ลักษณะการทำงานเป็นการร่วมกันทำงานของ 3 ฝ่าย ในขั้นแรกทั้ง 3 ฝ่ายจะร่วมกันประเมินความต้องการใช้ไม้ในหมู่บ้านและที่ดินที่ต้องการปลูก ขั้นต่อมาเป็นหน้าที่ของสมาคมป่าไม้หมู่บ้านที่จะร่วมกันปลูก จัดการดูแลรักษาและบำรุงต้นไม้โดยไม่ได้รับค่าจ้าง เมื่อต้นไม้โตพอที่จะตัดได้แล้ว ชาวบ้านจะช่วยกันตัดและแบ่งให้กับสมาชิกทุกครัวเรือน การได้ไม้เพื่อใช้เป็นวัตถุเชื้อเพลิงถือว่าเป็นรางวัลของการทำงานที่ผ่านมา นโยบายนี้ประสบความสำเร็จเพราะรัฐบาลมีความมุ่งหมายในการแก้ปัญหาตามแนวทางของป่าไม้ชุมชนซึ่งกระทำกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การนำหลักการสหกรณ์มาใช้ในการจัดการ การแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการและรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน

ในปี ค.ศ. 1951 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป้องกันรักษาป่าไม้ โดยกำหนดให้สมาคมป่าไม้หมู่บ้านมีฐานะเป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่ง มีหน้าที่คือ ร่วมมือป้องกันรักษาป่าไม้ สร้างสวนป่าเพื่อผลิตฟืนเป็นเชื้อเพลิง สร้างสวนป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าไม้ที่ถูกทำลาย บำรุงสวนป่าต่าง ๆ ที่สร้างขึ้น ดำเนินการระบบสหกรณ์ตามแผนการจัดการป่าไม้ที่ได้กำหนดขึ้น หางานให้สมาชิกทำ และสร้างงานที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมแก่สมาชิก สมาคมป่าไม้หมู่บ้านเหล่านี้เป็นสมาชิกของสหภาพสมาคมป่าไม้ ซึ่งเป็นองค์กรระดับเมืองหรือจังหวัด มีหน้าที่ในการควบคุมและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานป่าไม้ของบรรดาสมาชิก โดยสร้างสรรค์และปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ร่วมกันแก่สมาชิก เผยแพร่เทคนิคและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าไม้ จัดสรรการกู้ยืมเงินจากกองทุนป่าไม้ให้แก่สมาชิก และดำเนินการปลูกป่าเพิ่มเติม เพื่อการผลิตไม้ จัดสร้างโรงงานอุตสาหกรรมป่าไม้ แจกจ่าย จัดจำหน่าย และเก็บรวบรวมผลิตผลจากไม้ สหภาพเหล่านี้ขึ้นอยู่กับสหภาพสมาคมป่าไม้แห่งชาติเกาหลี ซึ่งเป็นองค์กรกลางของรัฐบาล มีหน้าที่กำหนดแนวทางบริหาร และควบคุมดำเนินงานของสมาคมป่าไม้ต่าง ๆ และเพิ่มประสิทธิภาพ

ในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันแก่สหภาพที่เป็นสมาชิก จัดสรรเกี่ยวกับเงิน จัดให้มีการปลูกป่าสร้างสวนป่าเพิ่มเติมเพื่อผลิตไม้ สร้างอุตสาหกรรมไม้ แจกจ่าง จัดจำหน่าย รวบรวมผลิตภัณฑ์จากป่า และดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับผลิตผลจากป่าไม้ จัดสรรแบ่งส่วนเงินที่รัฐบาลช่วยเหลือแก่สมาชิก

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า ประเทศเกาหลีใต้มีรูปแบบการบริหารจัดการป่าไม้ที่รัฐเป็นผู้บริหารจัดการเองเป็นส่วนใหญ่แต่ก็สามารถบริหารจัดการป่าไม้จนถือว่ามีพื้นที่ป่าไม้มากถึง 60 กว่าเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จมาก หลักการของเกาหลีใต้นั้นแม้จะมีเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์น้อยกว่าของรัฐ แต่รัฐบาลก็ได้บริหารจัดการป่าไม้ในรูปของการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงมีการจัดตั้งสมาคมป่าไม้หมู่บ้านหรือสมาคมหมู่บ้านป่าไม้โดยยึดถือเอาวัฒนธรรมประเพณี รวมทั้งการปลุกระดมให้ประชาชนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน มีการเชื่อมโยงของสมาคมป่าไม้แต่ละสมาคม มีการรวมตัวเป็นสหภาพสมาคมป่าไม้จนกระทั่งก่อตั้งเป็นสหภาพสมาคมป่าไม้แห่งชาติเกาหลีและมีการออกกฎหมายมารองรับการดำเนินการของสมาคมป่าไม้หมู่บ้านอย่างชัดเจน ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้คล้ายกับลักษณะของป่าชุมชนของประเทศไทย เพียงแต่ประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับรูปแบบของป่าชุมชนโดยตรงและยังไม่มีการรวมตัวของสมาชิกป่าชุมชนแต่ละแห่งและเชื่อมโยงจากระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติอย่างประเทศเกาหลีใต้ดังกล่าว

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

3.3.4 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศอินโดนีเซีย[42]

ประเทศอินโดนีเซียเป็นรัฐหมู่เกาะ ประกอบด้วยเกาะขนาดต่างๆ มากกว่า 17,508 เกาะ รวมอยู่ในพื้นที่ 4 ส่วน คือ (1) หมู่เกาะซุนดาใหญ่ ประกอบด้วยเกาะชวา สุมาตรา บอร์เนียว และสุลาเวสี (2) หม่เกาะซุนดาน้อย ประกอบด้วยเกาะเล็ก ๆ ที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกของเกาะชวา มีเกาะบาหลี ลอมบอก ซุมบาวา ซุมบา ฟอลเรส และติมอร์ (3) หมู่เกาะมาลุก หรือ หมู่เกาะเครื่องเทศ ตั้งอยู่ระหว่างสุลาเวสี กับอิเรียนจายาบนเกาะ นิวกีนี (4) อีเรียนจายา อยู่ทางทิศตะวันตกของปาปัวนิวกินี มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 181.2 ล้านเฮกตาร์(1.81 ล้านตารางกิโลเมตร) ตั้งอยู่บนเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกกับมหาสมุทรอินเดีย และเป็นสะพานเชื่อมระหว่างทวีปเอเชียกับ ออสเตรเลีย ทำให้อินโดนีเซียสามารถควบคุมเส้นทางการติดต่อระหว่างมหาสมุทรทั้งสอง ผ่าน

---

[42] จากอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. โครงการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้. รายงานการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2556.

ช่อง แคบที่สำคัญต่าง ๆ เช่น ช่องแคบมะละกา ช่องแคบซุนดา และช่องแคบล็อมบอก ประชากรทั้งหมด ประมาณ 226 ล้านคน เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรสำคัญประกอบด้วย น้ำมันปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน ดีบุก ทองแดง มีทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรประมงจำนวนมากอีกด้วย

ป่าไม้ในประเทศอินโดนีเซียเป็นป่าฝนที่มีขนาดใหญ่เป็นที่สามของโลก รองจากป่าไม้ในประเทศบราซิล และสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีพันธุ์ไม้ ร้อยละ 11 ของโลก มีสัตว์สายพันธุ์เลี้ยงลูกด้วยนม ร้อยละ 10 ของโลก และสายพันธุ์นก ร้อยละ 16 ของโลก มีสัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ เช่น เสือสุมาตรา ช้าง แรด และอุรังอุตัง มีพื้นที่ป่าไม้รวม 133.6 ล้านเฮกตาร์ (1.34 ล้านตารางกิโลเมตร) หรือประมาณร้อยละ 70 ของพื้นที่ประเทศ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าสงวนประมาณ 49.4 ล้านเฮกตาร์ (494,000 ตารางกิโลเมตร) หรือประมาณร้อยละ 37 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด เป็นพื้นที่เพื่อการผลิต 61.5 ล้านเฮกตาร์ (615,000 ตารางกิโลเมตร) หรือประมาณร้อย ละ 46 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีอัตราการสูญเสียป่าไม้สูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง โดยในช่วงทศวรรษ 1960 พื้นที่ป่าครอบคลุมทั้งประเทศถึงร้อยละ 80 แต่เมื่อย่างเข้าทศวรรษที่ 1980 มีอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าถึงปีละ 1 ล้านเฮคตาร์ (6.2 ล้านไร่) ทศวรรษที่ 1990 ปีละ 1.7 ล้านเฮคตาร์ (10.54 ล้านไร่) ปัจจุบันมีอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าถึงปีละ 2-2.4 ล้านเฮคตาร์ (12.4-14.88 ล้านไร่)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ของประเทศอินโดนีเซียหลังจากที่ได้รับเอกราช ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ 1945 บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการอยู่ดีกินดีของประชาชนอินโดนีเซีย กฎหมายที่สำคัญในลำดับรองลงมา คือ TAP MPR IX/2001 เป็นกฎหมายกำหนดการบริหารจัดการและกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ออกใช้โดยสภาประชาชน (People's Assembly: MPR) ในปี 1999 กำหนดให้รัฐทบทวน แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปกฎหมายการเกษตรของอินโดนีเซีย โดยให้ถือว่าบทบัญญัติในกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในภาครัฐมีความขัดแย้งกันไม่สามารถบังคับใช้ต่อไป เนื่องจากจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีการทบทวน ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

โดยพิจารณาภาพรวม ขณะเดียวกัน คำสั่งภายใต้ TAP MPR IX/2001 ที่ขัดหรือแย้งก็ต้องแก้ไขด้วยความเป็นธรรม กฎหมายการเกษตร 1960 และกฎหมายป่าไม้ 1999 เป็นกฎหมายสำคัญที่อยู่ภายใต้ TAP MPR IX/2001 เพราะเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายการเกษตร 1960 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชน 7 ประเภท ซึ่งประกอบด้วยการให้กรรมสิทธิ์ การให้สิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิในการใช้อาคาร สิทธิในการใช้สอย สิทธิการเช่า สิทธิในการก่นถางที่ดิน และสิทธิในการเก็บหาของจากป่า ในปี 1997 ประธานาธิบดีซูฮารโต ได้ออกระเบียบ ฉบับที่ 24 กำหนดกรอบแนวทางการให้สิทธิในที่ดิน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่และสามารถให้สิทธิได้ตามกฎหมายการเกษตรและที่ดินของรัฐซึ่งสามารถกระจายให้แก่เอกชน นอกจากนั้นในปี 1999 ยังได้มีแนวทางในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ชุมชน (Private Communal Land Title) และมีกฎกระทรวงเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ดินชุมชน แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการ

กฎหมายป่าไม้ 1999 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรมป่าไม่ในการกำหนดและบริหารจัดการเขตป่าไม้ (Forest Zone) ซึ่งแบ่งออกเป็นป่าไม้ของรัฐ (State Forest หรือ Kawasan Hutan Negara) และป่าไม้เอกชน (Private Forest หรือ Hutan Hak) คำว่า “ป่าไม้ของรัฐ” ถูกใช้ในกฎหมายป่าไม้พื้นฐาน 1967 และถูกนำมาใช้กำหนดพื้นที่ป่าในกฎหมายป่าไม้ 1999 การกำหนดเขตป่าไม้ในปี 1970 (PP33/1970) ลงนามโดยประธานาธิบดีซูฮารโต ทำให้อธิบดีกรมป่าไม้สามารถกำหนดเขตป่าไม้ของรัฐโดยออกเป็นกฤษฎีกาในปี 1974 (Sk Menhut 85/74) ทำให้กลางทศวรรษ 80 มีพื้นที่ป่าไม้ของรัฐครอบคลุมพื้นที่ 3 ใน 4 ของพื้นที่ประเทศ เมื่อใช้วิธี Forest Boundary Setting by Consensus (TGHK) ซึ่งจัดทำโดยอาศัยการศึกษาจากเอกสารและภาพถ่ายดาวเทียม ใช้ข้อมูล Biophysical Scoring สนับสนุนโดยไม่มีเงื่อนไขปัจจัยทางสังคม ผลของการกำหนดดังกล่าวทำให้มีพื้นที่ป่าไม้รวม 141,774,427 เฮกตาร์น้อยกว่าที่กรมป่าไม้ประมาณไว้ รัฐบาลท้องถิ่นได้มีการโต้แย้งแนวเขตที่กำหนดและข้อจำกัดในการพัฒนาทำให้มีการประนีประนอมผ่านทางกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด (Provincial Level Spatial Planning Process: RTRWP) จึงทำให้ได้เขตป่าไม้ที่ยอมรับได้ พื้นที่ป่าไม้รวม 120,353,104 เฮกตาร์ ส่วนป่าไม้เอกชน หากที่ดินมีการครอบครองถึงแม้ว่ายังไม่ได้ขึ้นทะเบียนก็ไม่ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ อีกกว่า 2,000 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องและกระทบกับการบริหารจัดการป่าไม้ มีปัญหาความขัดกันของกฎหมาย เช่น คำสั่งประธานาธิบดีให้อำนาจ

รัฐบาลกลางในการจัดการด้านที่ดิน ขณะที่กฎหมายรัฐบาลท้องถิ่น (22 of 1999) ให้อำนาจจังหวัดในการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน หรือระเบียบของรัฐ ฉบับที่ 25 ในปี 2000 เกี่ยวกับอำนาจขององค์กรรัฐบาลกลางและจังหวัดขัดแย้งกับอำนาจของท้องถิ่น ผลที่เห็นได้ชัด คือ การให้สัมปทานพื้นที่ป่าเพื่อปลูกสวนป่าเยื่อกระดาษและปาล์มน้ำมัน ทำให้เกิดไฟป่าอย่างรุนแรงทุกปี นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า ประเทศอินโดนีเซียมีป่าไม้เป็นป่าฝนที่มีขนาดใหญ่ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ 1945 บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการอยู่ดีกินดีของประชาชนอินโดนีเซีย กฎหมายที่สำคัญในลำดับรองลงมา คือ TAP MPR IX/2001 เป็นกฎหมายกำหนดการบริหารจัดการและกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ออกใช้โดยสภาประชาชน (People's Assembly: MPR) กฎหมายการเกษตรเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชน กฎหมายป่าไม้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรมป่าไม่ในการกำหนดและบริหารจัดการ เขตป่าไม้ (Forest Zone) และยังมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ อีกกว่า 2,000 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องและกระทบกับการ บริหารจัดการป่าไม้ มีปัญหาความขัดกันของกฎหมาย

3.3.5 การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศจีน[43]

ในอดีตประเทศจีนมีป่าไม้อุดมสมบูรณ์มากกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ เมื่อมีการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนในปี 1949 ป่าไม้ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 8.9 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาในปี 1993 เนื้อที่ป่าไม้ใต้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.92 และในปี 1997 มีพื้นที่ป่าไม้รวม 133.7 ล้านเฮกตาร์

ประเทศจีนมีพันธุ์ไม้อุดมสมบูรณ์ เฉพาะประเภทไม้สูงก็มีกว่า 2,800 พันธุ์ พันธุ์ไม้ที่มีค่าและมีน้อย ได้แก่ ต้นแบะก้วย ต้นฉำฉาน้ำ เป็นต้น เพื่ออนุรักษ์ภาวะแวดล้อมและสนองความต้องการในการก่อสร้าง จีนได้ดำเนินการปลูกต้นไม้ขนาดใหญ่อย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าไม้ปลูกถึง 33.79 ล้านเฮกตาร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีพื้นที่ป่าไม้ปลูกมากที่สุดในโลก เขตป่าไม้สำคัญอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมถึงเขตป่าไม้ในเทือกเขาต้าซิงอัน เทือกเขาเสี่ยวซิงอัน และเขตเขาฉังไป๋ชัน เป็นเขตป่าไม้ธรรมชาติที่กว้างใหญ่ที่สุด เขตป่าไม้ภาคตะวันตกเฉียงใต้ มีป่า

---

[43] จากอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. โครงการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้. รายงานการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2556.

ไม้ในเขตเขาเหิงต้วน เทือกเขาหิมาลัย ดินดอนตามเลี้ยวโค้งของแม่น้ำเอี้ยหลู่จั้งผู่เจียง เป็นต้น เป็นเขตป่าไม้ธรรมชาติแห่งที่สองของจีน เขตป่าไม้ตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงป่าไม้ในเขตบริเวณทางใต้ของภูเขาฉินหลิง แม่น้ำหวยเหอและเชิงเขาในเขตบริเวณทางตะวันออกของที่ราบสูงหยูนกุ้ย (ยูน, นานกับกุ้ยโจว) เป็นป่าไม้ปลูกที่สำคัญที่สุด

นอกจากนี้ ประเทศจีนยังได้สร้างระบบป่าไม้ป้องกันที่กว้างใหญ่ไพศาล เช่น แนวป่าเมยองกินที่ครอบคลุมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จีนตอนเหนือ และภาคตะวันตกเฉียงเหนือ มีความยาวถึงกว่า 7,000 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 260 ล้านเฮกตาร์ ซึ่งเป็น 1 ใน 4 ของพื้นที่ทั่วประเทศ ได้รับการยกย่องสรรเสริญว่าเป็น “โครงการภาวะนิเวศที่ใหญ่ที่สุดของโลก”

โครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในประเทศจีนเป็นดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน (ปี 1982, 1988, 1993, 1999) บัญญัติเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ว่า บรรดาแร่ธาตุ น้ำ ป่าไม้ ภูเขา ทุ่งหญ้า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หาดทราย และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เป็นของรัฐ ยกเว้นกรณีที่ทรัพยากรนั้นได้มีชุมชนมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติต้องใช้อย่างเหมาะสมและต้องปกป้องทรัพยากรสัตว์และพืชพรรณที่หายาก การบุกรุกหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์กรหรือบุคคลใดถือว่าผิดกฎหมาย กฎหมายรัฐธรรมนูญยังกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ปกป้องและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในแหล่งที่อยู่อาศัยและสภาพทางธรรมชาติ เพื่อหลีกเลี่ยงและควบคุมมลพิษและสาธารณภัย

(2) กฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (1979, 1989) กำหนดปัจจัย 14 ประการในการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ป่าไม้เป็นปัจจัยหนึ่งในนั้น กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำมาใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้

(3) กฎหมายป่าไม้ (1984, 1998) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ เช่น โควตาการทำไม้ ส่งเสริมการปลูกป่าหรืออนุรักษ์ป่าไม้โดย

สนับสนุนสินเชื่อระยะยาว พัฒนาการใช้ประโยชน์จากไม้หรือวัสดุทดแทนไม้ เช่น ค่าธรรมเนียมอุดหนุนป่าไม้ ภาษี ถ่านหินและอุตสาหกรรมกระดาษ การจัดตั้งกองทุนป่าไม้ การอนุรักษ์ป่าไม้ยังรวมถึงการจัดตั้งองค์กรอนุรักษ์ป่าไม้โดยรัฐบาลท้องถิ่น และข้อตกลงอนุรักษ์ป่าไม้โดยชุมชน กำหนดเขตอนุรักษ์ป่าไม้และมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่ดูแลป้องกันไฟป่า ควบคุมแมลงศัตรูพืช ป้องกันการบุกรุกที่ดิน หรือเอาไปซึ่งหิน ทราย ดิน หรือสิ่งอื่นที่เป็นอันตรายกับป่าไม้ ป้องกันการตัดไม้เพื่อทำฟืนหรือนำสัตว์ไปเลี้ยงในพื้นที่ป่าใหม่หรือป่าไม้ที่สงวนไว้เฉพาะอนุรักษ์สัตว์ป่าและส่งเสริมการปลูกป่า กฎหมายยังกำหนดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้ มีหลักการว่าการอนุญาตตัดไม้ต้องน้อยกว่าจำนวนไม้ที่เติบโตใหม่

(4) มติของสภาประชาชน เรื่อง กิจกรรมปลูกป่าประชาอาสา (1981) มติดังกล่าวกำหนดให้ ประชาชนจีนที่มีอายุตั้งแต่ 11 ปีจนถึง 60 ปี สำหรับผู้ชาย และ 55 ปี สำหรับผู้หญิง ยกเว้นคนพิการ จะต้องปลูกต้นไม้ 3-5 ต้นต่อปี หรือใช้แรงงานในจำนวนที่เท่ากันในการดูแลต้นไม้วัยอ่อน หรือทำงานเกี่ยวกับการปลูกป่าอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่ได้รับค่าจ้าง มตินี้กำหนดให้วันที่ 12 มีนาคม ของทุกปีเป็นวันปลูกต้นไม้แห่งชาติ

(5) กฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา (1993) กฎหมายเกษตร (1993) กฎหมายอนุรักษ์ดินและน้ำ (1991) กฎหมายอนุรักษ์สัตว์ป่า (1998) ประกาศการดำเนินกิจกรรมปลูกป่าประชาอาสา (1982) ระเบียบการอนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งประกอบด้วยประกาศกำหนดวิธีการตัดไม้และปลูกทดแทนของกระทรวงป่าไม้ (1987) ระเบียบการป้องกันไฟป่า (1988) ระเบียบการป้องกันและควบคุมแมลงศัตรูพืช (1989) นอกจากนั้นในมณฑลต่าง ๆ ยังมีกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้เพิ่มเติมอีก

การบังคับใช้กฎหมายในประเทศจีนมีสองด้าน ด้านหนึ่งภาครัฐได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่ภาคประชาชนก็มีความตระหนักและมีส่วนร่วมในการรักษาป่าไม้มากขึ้น แต่อีกด้านหนึ่ง ยังคงมีการลักลอบตัดไม้และควบคุมได้ยากเนื่องจากพื้นที่ป่าไม้กว้างขวางมาก ผลกำไรที่ได้จากการลักลอบตัดไม้ ประกอบกับการละเลยของรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งจึงทำให้มีการละเมิดกฎหมาย

ปัจจุบันสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นจากเดิมมาเป็นร้อยละ 18.21 โดยมีปริมาณป่าไม้สะสมถึง 12,456 ล้านลูกบาศก์เมตร และมีปริมาณไม้ยืนต้น 13,618 ล้านลูกบาศก์เมตร เป็น

เวลาติดต่อกันนานถึง 20 กว่าปี ซึ่งเป็น “การเติบโตคู่” ทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงปริมาณของป่าไม้ ป่าปลูกมีพื้นที่มากถึงกว่า 53 ล้านเฮกตาร์ ซึ่งถือเป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยมีสัดส่วนร่วม 1 ใน 3 ของพื้นที่ป่าปลูกทั้งหมดของโลก อัตราการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่าปลูกในจีนถัวเฉลี่ยต่อปีคิดเป็นร้อยละ 53.2 ของปริมาณการเติบโตเฉลี่ยต่อปีของป่าปลูกในโลก ท่ามกลางสภาพการณ์ที่ทรัพยากรป่าไม้ของโลกโดยรวมลดน้อยลง ทรัพยากรป่าไม้ของจีนได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังกลายเป็นประเทศที่ทรัพยากรป่าไม้เติบโตเร็วที่สุดในโลก ผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ทำให้จีนสามารถสร้างงานให้เกษตรกรได้ 45 ล้านกว่าคน ซึ่งเท่ากับร้อยละ 37.5 ของแรงงานส่วนเกินในชนบท เกษตรกรในเขตป่าไม้ส่วนรวมของอำเภอที่ทำอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นหลักจำนวน 158 อำเภอทางภาคใต้นั้น มีรายได้มากกว่าร้อยละ 40 มาจากอุตสาหกรรมป่าไม้

จากการดำเนินโครงการเลิกทำไร่ ฟื้นฟูป่าในบางพื้นที่ ทำให้เกษตรกร 124 ล้านคนได้รับประโยชน์ มีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้นและคุณภาพชีวิตสูงขึ้น ในขณะเดียวกัน อุตสาหกรรมภาคบริการในกิจการป่าไม้ก็กำลังเติบโต อาทิ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในปี ค.ศ.2006 วนอุทยานได้รับรองนักท่องเที่ยวจำนวน 213 ล้านคน/ครั้ง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนนักท่องเที่ยวรวมของประเทศในปีเดียวกัน รายได้โดยตรงจากการท่องเที่ยวสูงถึง 11,829 ล้านหยวน ก่อให้เกิดมูลค่าผลผลิตรวมทางสังคม 95,000 ล้านหยวน และสร้างงานจำนวน 4 ล้านกว่าตำแหน่ง

จากที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่า ประเทศจีนได้สร้างระบบป่าไม้ป้องกันที่กว้างใหญ่ไพศาลได้รับการยกย่องสรรเสริญว่าเป็น “โครงการภาวะนิเวศที่ใหญ่ที่สุดของโลก” มีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน กฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กฎหมายป่าไม้ มติของสภาประชาชน เรื่อง กิจกรรมปลูกป่าประชาอาสาและยังมีกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมาย เกษตร กฎหมายอนุรักษ์ดินและน้ำ กฎหมายอนุรักษ์สัตว์ป่า ประกาศการดำเนินกิจกรรมปลูกป่าประชาอาสา ระเบียบการอนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งประกอบด้วยประกาศกำหนดวิธีการตัดไม้และปลูกทดแทนของกระทรวงป่าไม้ ระเบียบการป้องกันไฟป่า ระเบียบการป้องกันและควบคุมแมลงศัตรูพืช เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายในประเทศจีนมีสองด้าน ด้านหนึ่งภาครัฐได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่ภาคประชาชนก็มีความตระหนักและมีส่วนร่วมในการรักษาป่าไม้

3.4 บทสรุป

อนุสัญญาเป็นความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่สำคัญเฉพาะเรื่องที่ทำเป็นตราสารสมบูรณ์แบบเช่นเดียวกับสนธิสัญญาประกอบด้วยอนุสัญญาไซเตส อนุสัญญาแรมซาร์ อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารมอนทรีออล และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต เป็นอนุสัญญาเกิดจากวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทย ทวีปเอเชีย ออสเตรเลียและโอเชียเนีย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นที่ประเทศต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

พัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลกเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้ และความต้องการไม้ของโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็วขณะที่ปริมาณไม้กลับลดลงเป็นจำนวนมาก พัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าแบ่งได้เป็น 3 ยุค ยุคแรก (1926-1972) ประเด็นป่าไม้หลักเป็นเรื่องการจัดการไม้เชิงพาณิชย์ ยุคที่สอง (1978-1997) ประเด็นป่าไม้กับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ปรากฏขึ้น และเป็นช่วงที่เริ่มให้ความสำคัญกับป่าเขตร้อนชื้นซึ่งส่วนมากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ควบคุมแนวคิดการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นมรดกแห่งอนาคต ในช่วง 1997 ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเริ่มปรากฏแนวคิดการพัฒนาที่ยังยืนในประเด็นป่าไม้ และยุคที่สาม (2003-ปัจจุบัน) แนวคิดเรื่องคนกับป่าได้พัฒนาเป็นหัวข้อหลัก โดยเชื่อมโยงทั้งมิติการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การจัดการป่าที่ยั่งยืน บทบาทหน้าที่ป่าที่หลากหลาย และโยงกับสถานการณ์ใหม่ๆ

การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้ เมื่อคราวประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ ค.ศ.1992 แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ (Statement of Forest Principle) เป็นแนวทางสำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน สหประชาชาติ หรือ (UNCED) เป็นตัวกลางสำคัญในการประสานผลักดันต่อมาในการประชุมองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IPF) ตั้งแต่ 1995-1997 และสมัชชาองค์กรรัฐระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IFF) ตั้งแต่ 1997-2000 และพัฒนามาสู่สมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยป่าไม้ (UNFF) ที่นำเอาหลักการของ IPF/IFF มาพัฒนาต่อ UNFF ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภทเสร็จในวันที่ 28 เมษายน 2007 เครื่องมือดังกล่าวได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ (Resolution 62/98) ใน

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

วันที่ 17 ธันวาคม 2007 และ UNFF ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลก และปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายว่าด้วยป่าทุกประเภทในปี 2015 โดยจัดประชุมครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 4-15 พฤษภาคม 2015 ที่กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ในหัวเรื่องว่า "ป่า: กระบวนการ ความท้าทาย และวิถีการจัดการป่าระดับนานาชาติ"

องค์กรขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากลประกอบด้วย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) และสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) หรือ World Conservative Union : IUCN)

พื้นที่ป่าไม้ของโลกมีเพียงร้อยละ 31 ของพื้นที่โลกมีกฎหมายคุ้มครองให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่สงวนอื่น ๆ ประมาณว่ามีมากกว่าร้อยละ 10 มีวัตถุประสงค์ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ อนุรักษ์ดินและน้ำ หรือสงวนไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม การจัดการป่าไม้ในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคมีข้อมูลการใช้ป่าไม้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยว การศึกษา และสงวนไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม ในต่างประเทศที่มีนโยบายป่าไม้จำนวน 143 ประเทศ มี 76 ประเทศที่มีการออกนโยบายใหม่หรือปรับปรุงนโยบายมาตั้งแต่ปี 2000 และในต่างประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จำนวน 156 ประเทศ ดังตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศจีน ต่างก็มีการออกกฎหมายเป็นการบริหารจัดการป่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านการป่าไม้ และยังมีกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายเกษตร กฎหมายอนุรักษ์ดินและน้ำ กฎหมายอนุรักษ์สัตว์ป่า การบังคับใช้กฎหมายมีสองด้าน ด้านหนึ่งภาครัฐได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่ภาคประชาชนก็มีความตระหนักและมีส่วนร่วมในการรักษาป่าไม้

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ขณะนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงการบริหารจัดการ ผลที่เกิดจากการบริหารจัดการ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

4.1 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นี้ พิจารณาจากเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ พบว่า หลักการของกฎหมายฉบับนี้เพื่อควบคุมการทำไม้จากป่าและควบคุมการทำไม้หรือป่าไม้ออกมาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยกฎหมายฉบับนี้ถือว่า ที่ดินใดที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ก็จะมีสภาพเป็นป่าตามมาตรา 4 ดังนั้น การทำไม้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ในที่ป่าหรือทำไม้หวงห้ามเป็นพิเศษตามมาตรา 6 และไม้สัก ไม้ยาง ไม่ว่าจะขึ้นในที่ดินประเภทใดตามมาตรา 7 จึงกระทำมิได้ ต้องห้ามตามมาตรา 11

นอกจากนี้ ห้ามมิให้ผู้ใดก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าก็กระทำมิได้ตามมาตรา 54 กฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งเน้นควบคุมการที่จะมิให้บุคคลใด หรือชุมชนใดเข้ามากระทำการอันใดภายในเขตป่า ยกเว้นแต่การเก็บหาเศษไม้ ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพร อันมีลักษณะเป็นไม้ฟืน ซึ่งมิใช่ไม้สักหรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ไปสำหรับใช้สอยในครัวเรือนตามมาตรา 17 (2) อย่างไรก็ดีในพื้นที่ป่าตามกฎหมายฉบับนี้มีมาตรา 17 (1) และมาตรา 32[44] ซึ่งยังเปิดช่องให้ชุมชนสามารถใช้สอย

---

[44] มาตรา 32 บทบัญญัติในส่วนนี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จักกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้า หรือการทดลองทางวิชาการ.

ประโยชน์จากป่าได้ และสามารถเก็บหาของป่าได้ แต่ก็ต้องดำเนินการในรูปของการจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 โดยมีหลักเกณฑ์การขอจัดทำโครงการป่าชุมชนเช่นเดียวกันกับการจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า แต่ทั้งนี้ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นกัน กล่าวคือหากจะทำไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 11 หรือหากจะทำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามในพื้นที่ป่า แม้จะไม่ผิดฐานทำไม้ตามมาตรา 11 แต่ต้องระวังหากการทำไม้ดังกล่าว ได้กระทำต่อต้นไม้จำนวนมากหรือหลายต้น อาจเป็นการกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าตามมาตรา 54 ได้ ดังนั้นจะเห็นว่ากฎหมายฉบบนี้มิได้เอื้อประโยชน์ต่อการที่ชุมชนจะใช้สอยหรือบริหารจัดการด้วยชุมชนของตนเองแต่อย่างใด การกระทำหรือการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่จัดทำเป็นโครงการป่าชุมชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นการไม่สะดวกที่ชุมชนจะใช้สอยหรือใช้ประโยชน์จากป่าในลักษณะที่สามารถบริหารจัดการป่าชุมชนของตนเองได้ และไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชนแต่ละชุมชน

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ฉบับนี้ ยังเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและป่าไม้ของประชาชนตามแผนแม่บท และตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้าม....ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวง.....” แสดงให้เห็นว่าประชาชนเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวง ก็มีสิทธิเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ตามแผนแม่บท

ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น มิได้ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐอย่างเดียวในการบริหารจัดการ ได้มีการใช้ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนเข้ามาร่วมด้วยกล่าวคือมีการให้เอกชนที่มีที่ดินจำนวนมาก โดยการที่รัฐขายที่ดินให้หรือโดยประการใดก็ตามที่ทำให้ราษฎรมีที่ดินโดยรัฐจะส่งเสริมให้เอกชนมีที่ดินป่าไม้เป็นของตนเองเอกชนจะมีการวางแผนการดูแลรักษาพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ของตนเองซึ่งก็สามารถจัดการป่าไม้ได้ดี อีกทั้งพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 การกำหนดเป็นพื้นที่ป่าส่งผลให้ชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชุมชนที่อยู่ห่างไกลและมีการรวมตัวอยู่อาศัยในพื้นที่มาเป็นเวลานาน โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย แต่ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่จริงต้องได้รบผลกระทบจากการกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย กล่าวคือ ทำให้การที่ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งโดย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ข้อเท็จจริงแล้ว พื้นที่นั้นอาจจะไม่มีสภาพเป็นป่าเลยก็ตาม แต่ในเมื่อชุมชนไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินจึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาพความเป็นจริงกับข้อกฎหมายขึ้นได้และถ้าหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น มีการจับกุมดำเนินคดีหรือมีการบังคับคดี ก็อาจทำให้ชุมชนเดือดร้อนและอาจเกิดปัญหาสังคมในด้านอื่นๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชุมชนได้ ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไม่มีแม้แต่ทรัพย์สินเงินทองที่จะเสียค่าปรับ ถ้าหากมีการบังคับคดีให้ออกจากบริเวณพื้นที่ที่มีการจับกุม ก็อาจจะทำให้ไปเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าในบริเวณอื่นอีก

นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมาย และการทำไม้ในพื้นที่ป่า ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หมายถึง การทำประการใดๆ กับไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทาน....และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต แต่ได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ.2532 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประกาศยกเลิกสัมปทานป่าได้ และได้มีการประกาศยกเลิกป่าสัมปทานแล้ว กฎหมายจึงไม่เปิดช่องให้มีการอนุญาตทำไม้ในป่าได้ แต่ชุมชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงซึ่งอยู่ห่างไกลนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์จากไม้ในการดำรงชีพและไม่อาจที่จะจัดหาไม้ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายมาตอบสนองความต้องการได้ จึงเป็นเหตุทำให้เกิดการลักลอบตัดไม้ขึ้น

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นี้จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่อ้างอิงถึงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรและชุมชนในพื้นที่เท่าที่ควร เมื่อประชาชนเห็นว่าพื้นที่ป่าเป็นของหลวง หรือเป็นของรัฐ จึงไม่เกิดความรู้สึกหวงแหน และเกิดการบุกรุกเพื่อแสวงหาปัจจัยยังชีพจากป่า ทั้งที่ทำกิน และอาหารจากป่า อีกทั้ง เมื่อมีการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตการทำไม้หรือทำป่าไม้ ก็เกิดการบุกรุกป่าได้มากขึ้น อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพความจริงและวิถีชีวิตของชุมชนและการให้ดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากเกินไป

4.2 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ฉบับนี้มีเจตนารมณ์หรือเหตุผลเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน[45] ดังนั้นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 6 นั้น เมื่อรัฐบาลเห็นว่าบริเวณใดมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ต้องการสงวนเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา และการพักผ่อนหย่อนใจหรือนันทนาการของประชาชนโดยส่วนรวม ก็สามารถประกาศพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นอุทยานแห่งชาติได้[46] นอกจากนี้ตามมาตรา 16 (1)-(9) ยังห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการต่างๆ มากมาย ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ยึดถือครอบครองที่ดิน ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า เก็บหานำออกไปหรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมสภาพแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะรักษาสภาพธรรมชาติให้คงเดิมไว้ให้มากที่สุด มิได้เปิดโอกาสให้บุคคลใด หรือชุมชนใดเข้ามาใช้สอยประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ในบริเวณพื้นที่ที่ได้ออกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สอยไม้หรือเก็บหาของป่า หรือแม้แต่การเก็บใบไม้หรือทำลายดอกไม้หรือผลไม้ ก็จะกระทำมิได้เลย ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ยังสามารถเก็บหาเศษไม้ ปลายไม้ที่แห้งตายตกหล่นในพื้นที่ป่าเองตามธรรมชาติ เพียงแต่มิใช่ไม้สักหรือไม้หวงห้าม ประเภท ข. หากนำไปใช้สอยในครัวเรือนก็สามารถกระทำได้ตามมาตรา 17 (2) หรือหากเป็นป่าสงวนแห่งชาติก็สามารถทำไม้หรือเก็บหาของป่า เมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 15 แต่ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะไม่มีมาตราใดที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือชุมชนเข้ามาทำไม้ หรือเก็บหาของป่าหรือใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ

แม้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มุ่งเน้นที่จะรักษาทรัพยากรป่าไม้และธรรมชาติเป็นสำคัญ จึงไม่มีบทบัญญัติที่ให้มีการนำพื้นที่ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติไปใช้ประโยชน์

---

[45] จากจรรยา แววุฒินันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ *7*, น.577.

[46] จากมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504.

ในเชิงเศรษฐกิจโดยเอกชนทั่วไป โดยมีมาตรการในการควบคุมดูแลที่เข้มงวดอย่างมาก เช่น ในมาตรา 16(8) ห้ามเก็บหรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ ซึ่งบางกรณีอาจทำให้รู้สึกว่า เป็นบทบัญญัติที่เกินต่อความจำเป็นจากความรู้สึกของปุถุชนทั่วไป และ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้รู้สึกว่าเข้มงวดจนเกินความจำเป็น จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายบางคนไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด ส่งผลให้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้บังคับจนเคยชินจนเกิดความย่อหย่อนในการบังคับตามบทบัญญัติอื่นตามมาด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติของมาตรา 16(8) ยังเป็นปัญหาด้านการตีความกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ ข้อความที่ว่า "ห้ามเก็บหรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้" มีปัญหาว่า "อันตราย" ต้องเป็นการกระทำในลักษณะใด และมีระดับความรุนแรงแค่ไหนได้ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไม่ชัดเจน การบัญญัติเช่นนี้เป็นการใช้คำที่กว้างเกินไป ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องตีความ ทั้งนี้ ควรจะบัญญัติให้ชัดเจนว่าอันตรายหมายความว่าอย่างไร หรืออาจให้มีข้อยกเว้นว่าการกระทำต่อดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ในลักษณะใดที่ไม่เป็นอันตราย

4.3 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507ฉบับนี้ มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของประเทศ คือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ มุ่งเน้นที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่าของรัฐโดยการประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 6 วรรค 1 และให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 6 วรรค 2 ซึ่งจะเห็นว่า เป็นการให้อำนาจรัฐในการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ แล้วให้ราษฎรที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนวันประกาศกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติยื่นคำร้องคัดค้านตามมาตรา 12 ดังนั้น หากราษฎรที่ได้อยู่อาศัยครอบครองพื้นที่มาก่อนประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่มิได้ยื่นคำร้องคัดค้านภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 12 ก็จะทำให้เสียสิทธิครอบครอง

นอกจากนี้ตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะเป็นการถาง

ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 กล่าวคือ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 กล่าวคือ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย แต่การจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าก็ต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 หรือตามมาตรา 16 ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2528 ตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้แก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 ที่อนุมัติหลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเรียกว่าโครงการ สทก.มีการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ หรือตามมาตรา 16 ตรีที่เป็นการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์โดยการสืบสิทธิจากผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 16

จะเห็นว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมิได้เอื้อต่อการให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมาตรา 19 ที่บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้" ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 นี้ กรมป่าไม้ได้ดำเนินการให้มีการจัดการป่าชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยให้สมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนนั้นๆอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกชุมชนยื่นคำขอจัดทำโครงการป่าชุมชน พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ก็จะทำการตรวจสอบพื้นที่ที่จะทำโครงการป่าชุมชนและแนะนำให้ทำร่างโครงการ และเมื่อกรมป่าไม้อนุมัติให้จัดทำโครงการป่าชุมชนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศกำหนดพื้นที่เพื่อให้สมาชิกของชุมชนสามารถทำไม้ หรือเก็บหาของป่าในชุมชนได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 15 และมีการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามโครงการป่าชุมชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งยุติโครงการป่าชุมชนได้ หากว่าการดำเนินการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ป่าชุมชน นอกจากนี้ชุมชนจะกำหนดกติกาและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โครงการป่าชุมชนได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นว่าป่าชุมชนที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายฉบับนี้ ก็ยังเป็นป่าชุมชนที่ควบคุมดูแลบริหารจัดการโดยรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เช่นเดิม การทำไม้หรือหาของป่าล้วนแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่ควบคุมอยู่แล้วทั้งนั้น

การขับไล่บุคคลออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอันตรายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 25 ให้

อำนาจในทางปฏิบัติพบว่า เจ้าพนักงานป่าไม้ไม่ค่อยได้ใช้อำนาจนี้มากนัก บางพื้นที่ไม่เคยใช้อำนาจนี้เลย เพราะเจ้าพนักงานไม่แน่ใจในการใช้อำนาจของตนว่าจะสามารถใช้กับกรณีตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ กล่าวคือ ในบางคดีเจ้าพนักงานป่าไม้ไม่แน่ใจว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ของป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ หรือบางกรณีแน่ใจว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่พอสั่งรื้อถอนแล้วถูกเจ้าของสิ่งปลูกสร้างร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ทำให้เสียทรัพย์ หรือ ลักทรัพย์ในบ้านของเจ้าของสิ่งปลูกสร้างนั้น และพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์และดำเนินคดีแก่เจ้าพนักงานป่าไม้ทันที ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้าใจว่าตนไม่มีอำนาจรื้อถอนตามกฎหมาย ทั้งๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนอำนาจในการพักใช้ใบอนุญาต หรือหนังสืออนุญาต ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานใช้อำนาจนี้เพื่อคุ้มครองการใช้ทรัพยากรป่าไม้เชิงอนุรักษ์น้อยมาก กล่าวคือ การเพิกถอนใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่เหตุของการไม่ชำระค่าภาคหลวง ดังนั้น แม้เอกชนจะได้รับสัมปทานให้ทำไม้ ปลูกป่า หรือตัดไม้เกินกำลังของป่าเอกชนนั้นก็จะไม่ถูกควบคุมหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตดังกล่าว ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ได้ละเลยไม่ใช้อำนาจที่ตนเองมี ทำให้เห็นว่าการบังคับใช้บทบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ป่าไม้นั้น ไม่ได้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจทางปกครองควบคุมการใช้ประโยชน์ ในที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือกับยั้งการทำลายพื้นที่ป่าอย่างรวดเร็ว

การที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้แก่ผู้กระทำผิดได้ มีสาเหตุมาจากนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น การให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินและบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยผ่อนผันให้ราษฎรดังกล่าวสามารถอาศัยอยู่ได้โดยการแจ้งความครอบครอง หรือผ่อนผันไม่ให้ดำเนินคดีแก่ราษฎรเหล่านี้ ซึ่งการผ่อนผันดังกล่าว ทำให้กฎหมายที่พยายามจำกัดสิทธิในที่ดิน ในเขตป่าสงวนเพื่อไม่ให้ตกเป็นของเอกชนไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะประชาชนจะทวงสิทธิเข้าไปถือครองที่ดินเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐอยู่ตลอดเวลา และการพิสูจน์ถึงสิทธิในที่ดินก็กระทำได้ยากเพราะพยานบุคคลมีข้อจำกัด ส่วนพยานเอกสารซึ่งเป็นภาพถ่ายทางอากาศก็ยืนยันได้เฉพาะหลังปี พ.ค.2510 เท่านั้น การผ่อนผันของรัฐบาลนี้ ก่อให้เกิดความสับสนของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายว่า กรณีใดดำเนินคดีได้ และกรณีใดได้รับการยกเว้น

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ฉบับนี้จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนใน

พื้นที่ อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตน

4.4 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ปลูกสร้างสวนป่า เนื่องจากไม้สักและไม้ยางถูกควบคุมโดยพระราชปัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชปัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยรัฐคำนึงถึงการควบคุมและป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าจากธรรมชาติ จึงทำให้ระเบียบบางส่วนตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เช่น การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ ยังต้องอ้างอิงพระราชปัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทำให้ระเบียบขั้นตอนต่างๆ ค่อนข้างติดขัดในการนำไปปฏิบัติ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่าและอุตสาหกรรมไม้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดระเบียบและแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนและประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ปลูกสร้างสวนป่าได้เข้าใจ และต้องแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการปลูกสร้างสวนป่าและอุตสาหกรรมไม้ให้เหมาะสม กล่าวคือ รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่า เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการ โดยการพิจารณาจัดทำรูปแบบการส่งเสริมการปลูกป่า สนับสนุนเงินทุนให้แก่ผู้ปลูกป่าและอุตสาหกรรมเพื่อให้การปลูกป่าสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง ส่วนการแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคนั้น ควรเป็นการส่งเสริมมากกว่าการควบคุม เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อผู้ปลูกสร้างสวนป่า นอกจากนี้ รัฐควรสนับสนุนข้อมูลด้านวิชาการ ความรู้ และข้อเท็จจริงต่างๆ ให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกสร้างสวนป่า จัดหาแหล่งเงินทุนระยะยาวให้แก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า สนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้ปลูกสร้างสวนป่าในรูปของสหกรณ์เพื่อให้เกษตรกรพึ่งพาตนเอง เกิดความเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองได้

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลหลักๆ 5 ประการ กล่าวคือ 1. รัฐบาลในสมัยนั้น มีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งใช้บังคับอยู่มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งเป็นอุปสรรคในนโยบายดังกล่าว 2. เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น 3. เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า 4. เพื่อ

เพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น 5. เพื่อให้ผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับ กฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484[47] ดังนั้น สาระสำคัญส่วนใหญ่ของกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการเอื้อประโยชน์และสร้างแรงจูงใจให้แก่เอกชน หรือราษฎรในการดำเนินธุรกิจสวนป่า

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการทำไม้หรือดำเนินธุรกิจสวนป่าโดยควบคุมให้มาขึ้นทะเบียนสวนป่ากับนายทะเบียน ซึ่งคือ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามมาตรา 5 เสียก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากกฎหมาย ฉบับนี้ และกฎหมายฉบับนี้มิได้กล่าวถึงการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการป่าไม้ หรือ ดำเนินการจัดทำสวนป่าแต่อย่างใด นอกจากนี้นโยบายส่งเสริมให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเกื้อหนุนนายทุนในการกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหมิ่นเหม่ต่อการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากการปลูกสร้างสวนป่า เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว แต่เนื่องจากสภาวะการขาดแคลนไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เพื่อใช้สอยในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระดาษ ซึ่งประเทศไทยต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ในภาวะเช่นนี้ การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้าก็ยังมีความจำเป็นและในขณะเดียวกันการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพก็มีความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงและควบคู่กันไป[48]

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

---

[47] จากจรรยา แววุฒินันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.747.

[48] จากชวลิต โฆษิตนิธิกุล. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้า”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542. หน้า 281.

4.5 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เนื่องจากมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายฉบับเดิม ไม่สอดคล้องกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าในปัจจุบันและเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลง ระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่น[49] จึงได้ออกกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นเนื้อหาสาระจึงมุ่งคุ้มครองสัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยการกำหนดให้สัตว์ป่าเป็นสัตว์ป่าสงวนท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองก็สามารถกระทำได้โดยกฎกระทรวงตามมาตรา 6 รวมตลอดถึงการที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร กำหนดบริเวณใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษาพันธุสัตว์ป่าตามมาตรา 33 หรือต้องการคุ้มครองสัตว์ป่าในบริเวณสถานที่ราชการ หรือ สถานที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รัฐมนตรีโดยความ เห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติก็สามารถกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดตามมาตรา 42 ก็ได้

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้มีการครอบครองซากสัตว์ป่าสงวนและ สัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา 19 ด้วย เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ดังนั้นสาระสำคัญจึงมุ่งที่จะคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเป็นหลัก ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ หากสัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว แม้ว่าจะอยู่นอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นอกเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือไม่ว่าจะอยู่ในที่ใดๆ ก็ตาม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย ดังนั้นหากป่าชุมชนใดได้ดำเนินการจัดทำโครงการป่าชุมชนในพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือเป็นป่าชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีสัตว์ป่าคุ้มครองมาอยู่อาศัยตามธรรมชาติ ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วย ยกตัวอย่างเช่น เมื่อป่าชุมชนเริ่มอุดมสมบูรณ์ ต้นไม้เริ่มเติบโต อาจมีสัตว์ป่าคุ้มครองเข้ามาอาศัยอยู่ สัตว์เหล่านั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วย แม้ว่าจะอยู่นอกเขตที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องห้ามมิให้ล่าตามมาตรา 16 ทั้งสิ้น ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้อาจขัดหรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงที่ชุมชนต้องอยู่อาศัยหรือพึ่งพิงกับป่า ซึ่งรวมถึงอาหารที่เป็นสัตว์ป่าด้วย จึงเป็นกฎหมายที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจควบคุมจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าและมีสิทธิขาดเพียงผู้เดียว

---

[16] จากจรรยา แววุฒินนท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 614.

ตารางที่ 4.1 ลักษณะการออกพระราชบัญญัติที่มีจุดมุ่งหมาย ผลกระทบ ปัญหา และแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติ	จุดมุ่งหมาย	ผลกระทบและปัญหา	แนวทางแก้ไข
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484	- เพื่อควบคุมการทำไม้จากป่า - ควบคุมการทำไม้หรือป่าไม้ออกมาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้อง - ที่ดินใดที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ก็จะมีสภาพเป็นป่าตามมาตรา 4	- กฎหมายฉบับนี้จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่อ้างอิงถึงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรและชุมชนในพื้นที่เท่าที่ควร - เมื่อประชาชนเห็นว่า พื้นที่ป่าเป็นของหลวง หรือเป็นของรัฐ จึงไม่เกิดความรู้สึกหวงแหน และเกิดการบุกรุกเพื่อแสวงหาปัจจัยยังชีพจากป่า ทิ้งที่ ทำกิน	ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าไม้ ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกรักและหวงแหนป่าไม้
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504	ให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นว่าบริเวณใดมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจต้องการสงวนเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา และ การพักผ่อนหย่อนใจหรือนันทนาการของประชาชนโดยส่วนรวม ก็สามารถประกาศพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นอุทยานแห่งชาติได้	กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะรักษาสภาพธรรมชาติให้คงเดิมไว้ให้มากที่สุด มิได้เปิดโอกาสให้บุคคลใด หรือชุมชนใดเข้ามาใช้สอยประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ในบริเวณพื้นที่ที่ได้ออกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สอยไม้หรือเก็บหาของป่าหรือแม้แต่การเก็บใบไม้หรือทำลายดอกไม้หรือผลไม้ ก็จะกระทำมิได้เลย	ควรจะบัญญัติให้ชัดเจนว่าอันตรายหมายความว่าอย่างไร หรืออาจให้มีข้อยกเว้นว่าการกระทำต่อดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ในลักษณะใดที่ไม่เป็นอันตราย

ตารางที่ 4.1 ลักษณะการออกพระราชบัญญัติที่มีจุดมุ่งหมาย ผลกระทบ ปัญหา และแนวทางแก้ไข (ต่อ)

พระราชบัญญัติ	จุดมุ่งหมาย	ผลกระทบและปัญหา	แนวทางแก้ไข
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	มุ่งเน้นที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่าของรัฐโดยการประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่าพุทธศักราช 2481 ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 6 วรรค 1	มิได้เอื้อต่อการให้ประชาชนหรือ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมาตรา 19 ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนได้”	ควรมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตน
พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ปลูกสร้างสวนป่าเนื่องจากไม้สักและไม้ยางถูกควบคุมโดยพระราชปัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชปัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	กฎหมายฉบับนี้มิได้กล่าวถึงการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการป่าไม้ หรือดำเนินการจัดทำสวนป่าแต่อย่างใด นอกจากนี้นโยบายส่งเสริมให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเกื้อหนุนนายทุนในการกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหมิ่นเหม่ต่อการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ	การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้าก็ยังมีความจำเป็นและในขณะเดียวกันการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพก็มีความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงและควบคู่กันไป

ตารางที่ 4.1 ลักษณะการออกพระราชบัญญัติที่มีจุดมุ่งหมาย ผลกระทบ ปัญหา และแนวทางแก้ไข (ต่อ)

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535	มุ่งคุ้มครองสัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยการ กำหนดให้สัตว์ป่าเป็นสัตว์ป่าสงวนท้ายพระราชบัญญัตินี้และกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองก็ สามารถกระทำได้โดยกฎกระทรวงตามมาตรา 6 รวมตลอดถึงการที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษาพันธุสัตว์ป่าตามมาตรา 33 หรือต้องการคุ้มครองสัตว์ป่าในบริเวณสถานที่ราชการ หรือสถานที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	กฎหมายฉบับนี้อาจขัดหรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงที่ชุมชนต้องอยู่อาศัยหรือพึ่งพิงกับป่า ซึ่งรวมถึงอาหารที่เป็นสัตว์ป่าด้วย จึงเป็นกฎหมายที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจควบคุมจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าและมีสิทธิขาดเพียงผู้เดียว	รัฐควรสนับสนุนข้อมูลด้านวิชาการ ความรู้ และข้อเท็จจริงต่างๆ ให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกสร้างสวนป่า จัดหาแหล่งเงินทุนระยะยาวให้แก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า สนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้ปลูกสร้างสวนป่าในรูปของสหกรณ์เพื่อให้เกษตรกรพึ่งพาตนเอง เกิดความเข้มแข็ง และมีอำนาจต่อรองได้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

4.6 การกำหนดโทษปรับกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายไทย

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ให้คงสภาพไว้ได้ดียาวนานที่สุด การออกกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดต่าง ๆ ย่อมเป็นไปเพื่อป้องกัน คุ้มครอง และรักษาสภาพป่าไม้ไว้นั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากในทุก ๆ ประเทศทั่วโลก ได้เกิดการบุกรุกป่าเพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ ทั้งเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อการค้า เพื่อล่าสัตว์ ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายออกมาหลายฉบับเพื่อปรับเปลี่ยนให้ทันตามยุคสมัย

อนึ่ง ก็เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้นั่นเอง ดังนั้น การบริหารทรัพยากรป่าไม้และการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นเรื่องเกี่ยวโยงถึงกัน

ในประเทศไทยมีกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่กำหนดโทษปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ โดยกฎหมายแต่ละฉบับล้วนมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้และมีการกำหนดโทษในอัตราโทษที่แตกต่างกันออกไป โดยมีรายละเอียดที่ควรศึกษาดังนี้

4.6.1 บทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษ

บทบัญญัติตามกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดให้การทำลายพื้นที่ป่าไม้ในลักษณะของการก่อความเสียหายต่อพื้นที่ป่าไม้โดยตรงเป็นการกระทำผิดและมีโทษทางอาญามีทั้งสิ้น 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.6.1.1 ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

โดยที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแล จัดการ รักษาป่าไม้ จึงเป็นแม่บทของกฎหมายป่าไม้ทั้งหลาย ดังนั้น พื้นที่ใดที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น ควบคุมอยู่ จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

สำหรับบทบัญญัติที่กำหนดให้การทำลายพื้นที่ป่าไม้เป็นความผิดและมีโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 คือ บทบัญญัติมาตรา 54 และมาตรา 72 ตร. ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ ก่อสร้าง แผ้วทาง เผาป่า หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ เว้นแต่จะกระทำภายในเขตเกษตรกรรมซึ่งประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาหรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้หากการกระทำความผิดดังกล่าวกระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ผู้กระทำผิดจะต้องรับโทษหนักขึ้น คือ จำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นถึงหนึ่งแสนบาท

4.6.1.2 ความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงสภาพเดิมเพื่อประโยชน์ทางสุนทรียศาสตร์และรักษาไว้ซึ่งสภาพป่าเพื่อความสมดุลของระบบนิเวศ โดยการกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชมความงามทางธรรมชาติภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการกระทำความผิดกรณีทำลายพื้นที่ป่าไม้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 และกำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา 24 - มาตรา 26 โดยจำแนกตามระดับอัตราโทษ

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้การเก็บหาหรือนำออกมาซึ่งของป่านั้น หากเป็นทรัพย์สินที่มีราคาเพียงเล็กน้อย หรือการก่ออันตรายต่อดิน หิน กรวด ทราย เพียงเล็กน้อย มีเพียงโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

4.6.1.3 ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการสงวนป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติไว้ให้อยู่ในปริมาณที่เพียงพอต่อการค้ำจุนระบบนิเวศและเป็นแหล่งพึ่งพิงแก่มวลมนุษย์ตลอดจนสิ่งมีชีวิตทั้งหลายได้อย่างยั่งยืน ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการกำหนดให้การกระทำซึ่งเป็นการทำลายป่าไม้ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันได้แก่ การยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือ กระทำการอื่นใดอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายมีความผิดและมีโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5ปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท นอกจากนี้ หากการกระทำดังกล่าว กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้หวงห้ามบางประเภท หรือไม้อย่างอื่นรวมกันเกิน 20 ต้นหรือท่อนหรือเกินสี่

ลูกบาศก์เมตร หรือก่อความเสียหายแก่ต้นน้ำลำธาร ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้น คือ จำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 14 และมาตรา 31

4.6.1.4 ความผิดตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้นจึงกำหนดโทษไว้ในมาตรา 24 ผู้ใดใช้ตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่มิได้มาจากการทำสวนป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 25 ผู้ใดใช้ตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา 9 วรรคสาม หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา 11 วรรคสอง หรือนำไม้ที่ได้มาจากกาทำสวนป่าเคลื่อนที่โดยไม่มีรอยตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของ หรือไม่มีบัญชีแสดงรายการไม้กำกับไม้ที่นำเคลื่อนที่ และเพื่อให้ผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

4.6.1.5 ความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครอง และสงวนพันธุ์สัตว์ป่าตลอดจนถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ทำให้ทรัพยากรป่าไม้ภายใต้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้รับความคุ้มครองทางอ้อม โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤกษชาติ หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ภายในเขตรักษา

พันธุ์สัตว์ป่า ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ตามมาตรา 38 และมาตรา 54

ตารางที่ 4.2 ลักษณะของการกระทำอันเป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ

กฎหมาย	การกระทำอันเป็นความผิด	อัตราโทษ
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484	ก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือ ผู้อื่น (มาตรา 54)	- จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากกระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ จำคุกตั้งแต่สอง ปี ถึงสิบห้าปี และ ปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท (มาตรา 72 ตร.)
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมถึงก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำใน ลำ น้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือ เหือดแห้ง ปิดหรือ ทำ ให้กีดขวางแก่ทางน้ำ หรือทางบก เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือ ทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ ถ่านไม้ เปลือกไม้ เก็บ หรือ ทำด้วย ประการใดๆ ให้เป็นอันตราย แก[1] ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ (มาตรา 16)	จำคุกไม่เกินห้า ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้ง จำทั้งปรับ แต่หากทรัพย์สิน ที่ เก็บหาห รื อ นำออกมา มี ราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียง เล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าร้อยบาท - จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้ง จำ ทั้งปรับ (มาตรา 24 - มาตรา 26)...

ตารางที่ 4.2 ลักษณะของการกระทำอันเป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ (ต่อ)

กฎหมาย	การกระทำอันเป็นความผิด	อัตราโทษ
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรือ อยู่อาศัยในที่ดิน ก่น สร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 14)	- จำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หากกระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้สักไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม้อื่นเป็นต้น หรือ เป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือ ท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือก่อความเสียหายแก่ต้นน้ำลำธาร จำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และ ปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (มาตรา 31)
พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	ตรา ตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า (มาตรา 24) ตรา ตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า อันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนด (มาตรา 25)	- จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 24)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ตารางที่ 4.2 ลักษณะของการกระทำอันเป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ (ต่อ)

กฎหมาย	การกระทำอันเป็นความผิด	อัตราโทษ
พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535	ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือ ตัด โค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำ ในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (มาตรา 38)	- จำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 54)

4.7 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการป่าไม้ของไทย

4.7.1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการป่าไม้ของไทย

เริ่มตั้งแต่มีพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยจนถึงปัจจุบัน รวม 8 ฉบับ และมีวิวัฒนาการในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ขึ้นอีก ในปี พ.ศ. 2504 ได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีการกันเขตเฉพาะขึ้นมาเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขาให้อยู่สภาพธรรมชาติเดิม ตามมาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควร.....ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ปี พ.ศ. 2507 จึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองป้องกันและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติ

พุทธศักราช 2484 มิได้บัญญัติไว้ โดยยับยั้ง เร่งรัด ฟื้นฟูจากการให้สัมปทานสิ้นสุดลง การสิ้นสุดของสัมปทานนั้นมีหลายกรณีด้วยกัน โดยอาจสิ้นสุดลงตามอายุของสัมปทาน หรือตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทาน หรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือสิ้นสุดลงตามมาตรา 68 ตรี พระราชบัญญัติ พุทธศักราช 2484 เนื่องจากทางราชการใช้สิทธิเพิกถอนสัมปทานเพราะเหตุที่ผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่กำหนดในสัมปทาน หรือสิ้นสุดลงเมื่อพื้นที่สัมปทานอยู่ในเขตที่กำหนดให้เป็น อุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าในเขตสัมปทานเพื่อทำการสร้างเขื่อนชลประทาน เขื่อนพลังน้ำ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือความมั่นคง หรือรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น สัมปทานอาจสิ้นสุดลงได้ ซึ่งในกรณีนี้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามมาตรา 68 ทวิ พระราชบัญญัติ 2484 ดังนี้

1) ให้สัมปทานที่มีพื้นที่สัมปทานทับพื้นที่ที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์สิ้นสุดลงทั้งแปลง

2) ให้ผู้รับสัมปทานหยุดกระทำกิจการที่ได้รับสัมปทานตามระยะเวลาที่เห็นสมควร

3) ตัดเขตพื้นที่ที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์ออกจากพื้นที่สัมปทาน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อห้ามล่า ห้ามครอบครองสัตว์ป่า ลักลอบโยกย้ายสัตว์เป็นต้น และรัฐบาลมีนโยบายให้ประชาชนปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติ 2484 มิได้บัญญัติห้ามไว้ และมิได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในการทำไม้หวงห้าม ที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า เพื่อเป็นการสนับสนุนการปลูกป่าและให้ประชาชนมีงานทำและผลิตเป็นสินค้าได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 ได้ตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) กล่าวโดยสรุป คือ การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายเป็นการกระทำ การดำเนินการ การนำตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งมีเพียงลายลักษณ์อักษรอยู่ในหนังสือมาใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า การทำไม้ในพื้นที่ป่าตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตั้งแต่ได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช

2484 พ.ศ. 2532 ซึ่งให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศยกเลิกสัมปทานป่าได้ และได้มีการประกาศยกเลิกป่าสัมปทานแล้ว กฎหมายจึงไม่เปิดช่องให้มีการอนุญาตทำไม้ในป่าได้ แต่ชุมชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงซึ่งอยู่ห่างไกลนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์จากไม้ในการดำรงชีพและไม่อาจที่จะจัดหาไม้ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายมาตอบสนองความต้องการได้ จึงเป็นเหตุทำให้เกิดการลักลอบตัดไม้ขึ้น ซึ่งรัฐไม่อาจปฏิเสธข้อเท็จจริงนี้ได้

4.7.2 การกำหนดให้นายทุนที่ได้รับสัมปทานปลูกป่าชดเชย

เมื่อสิ้นสุดสัมปทานแล้ว มีการชดเชยการปลูกป่าในที่กำหนดปลูกป่าเก่า คือที่สัมปทานไปแล้ว หรือกำหนดสถานที่ปลูกป่าใหม่ โดยนโยบายของรัฐบาลดำเนินการตามแผนแม่บท และกฎหมายโดยยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าที่ถูกบุกรุก โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกเพิ่มเติมหลังจากมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541[50] ที่ผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อแก้ไขปัญหา โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายสีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2545 ร่วมกับการตรวจสอบภาคพื้นดินในการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน โดยการจัดทำแนวเขตป่าไม้ที่ปรากฏอยู่บนแผนที่ภาพถ่าย นำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลแนวเขตป่าไม้ที่ปรากฏบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศในปัจจุบัน เพื่อสรุปแนวเขตพื้นที่ที่มีการบุกรุก มีกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็นนโยบายเร่งด่วน

1) กำหนดนโยบายให้การแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่ตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติเป็นนโยบายเร่งด่วน เพื่อให้คนในชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรและให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

2) ส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนมีความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ ในรูปแบบต่างๆ เช่น บรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ และสอดแทรกการปลูกจิตสำนึกในเนื้อหาของสื่อทุกประเภท

---

[50] จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558. หน้า 22.

ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า ให้ผู้รับสัมปทานมีการฟื้นฟูและปลูกป่ามาอย่างยาวนาน แต่ผลสัมฤทธิ์ของโครงการยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ในขณะที่การบุกรุกทำลายป่ามีอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องวางแนวทางในการฟื้นฟู ปลูกป่า และดูแลรักษาโดยให้มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้คนอยู่กับป่าได้อย่างมีความสุข และป่าที่ได้รับการฟื้นฟู ดูแล มีความสมบูรณ์และยั่งยืนตามเขตพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้

4.7.3 การลงโทษผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และกฎหมายอื่นๆ

นอกจากจำคุกแล้ว ผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุนหรือผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ต้องปลูกป่าชดเชยด้วย โดยกำหนดปลูกป่าในที่ที่ถูกทำลาย หรือกำหนดพื้นที่ใหม่ เพื่อปลูกป่าชดเชย เช่นเดียวกับประเทศอินเดีย ซึ่งมีกฎหมายห้ามตัดต้นไม้ ไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน หากจะตัดต้นไม้ในที่สาธารณะหรือแม้กระทั่งในบ้านตัวเอง ก็ต้องทำเรื่องขออนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน มิเช่นนั้นอาจถูกจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 1,000 รูปี (ประมาณ 500 – 600 บาท) รวมทั้งต้องจ่ายค่าชดเชยการปลูกต้นไม้ด้วย ดังนั้น ต้นไม้ส่วนใหญ่จึงได้รับสิทธิพิเศษให้อยู่ในที่เดิม

4.7.4 การแสวงหาป่าเพิ่ม เพื่อปลูกป่าใหม่สำหรับผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุน

สถิติพื้นที่ป่าไม้ของไทยที่มีการบันทึกไว้ในปี พ.ศ. 2504 พบว่าขณะนั้นป่าไม้ทั่วประเทศมีอยู่ถึง 273,628 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด 513,115 ตารางกิโลเมตร และเมื่อไล่ดูปีต่อๆ มา ก็ปรากฏว่า พื้นที่ป่าได้ลดน้อยถอยลงตามปีที่เพิ่มขึ้นพ.ศ. 2516 พื้นที่ป่าไม้เหลือ 221,707 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 43.21 พ.ศ. 2521 พื้นที่ป่าไม้เหลือ 175,434 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 34.15 พ.ศ. 2528 พื้นที่ป่าไม้เหลือ 149,053 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 29.05 เพียงชั่วระยะเวลา 24 ปี สืบเนื่องมาจากการให้สัมปทานของรัฐบาล ส่วนการอนุญาตให้สัมปทานเป็นมติของคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 63 เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติออกสัมปทานแก่ผู้ใดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นผู้ลงนามในสัมปทานนั้น

ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้และอื่นๆ หากมีการกระทำการใดๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และหรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย หรือเป็นการทำลายหรือ

กระทบกระเทือนต่อการรักษาป่า และหรือสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และหรือดำเนินการอื่นๆ ให้ผู้รับสัมปทานเป็นกำลังในการป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และปลูกป่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดพื้นที่ปลูกป่าในที่ที่ได้รับสัมปทานเดิม กำหนดสถานที่แห่งใหม่ เพื่อปลูกป่าเพิ่มให้ได้จำนวนที่ป่าถูกทำลายไปอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการกระทำอันเป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ สามารถเปรียบเทียบอัตราโทษได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือ ครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 54) จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากกระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ จำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และ ปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท (มาตรา 72 ตร.)

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำ หรือทางบก เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ ถ่านไม้ เปลือกไม้ เก็บหรือทำด้วย ประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ (มาตรา 16) จำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากทรัพย์สินที่เก็บหาหรือนำออกมามีราคาเพียงเล็กน้อย หรือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 24 - มาตรา 26)...

การปรับโทษ และการฟื้นฟูป่าไม้ตามแผนแม่บท นอกจากการห้ามก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น มาตรา 54 ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กฎหมายอื่นๆ แล้ว

นายทุนหรือผู้รับสัมปทานนอกจากได้รับโทษแล้ว ควรให้ปลูกชดเชยในที่ที่ได้รับสัมปทาน และต้องมีการปลูกป่าชดเชยตามจำนวนที่เสียหายตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือที่เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย เพื่อเป็นการฟื้นฟู อนุรักษ์ป่าไม้ให้คงมีสภาพเหมือนเดิม

4.8 บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีหลักการเพื่อควบคุมการทำไม้จากป่าและควบคุมการทำไม้หรือป่าไม้ออกมาใช้ประโยชน์ อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ มีการบังคับใช้กฎหมาย และการทำไม้ในพื้นที่ป่า ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่อ้างอิงถึงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรและชุมชนในพื้นที่เท่าที่ควร เมื่อประชาชนเห็นว่า พื้นที่ป่าเป็นของหลวง หรือเป็นของรัฐ จึงไม่เกิดความรู้สึกหวงแหน และเกิดการบุกรุกเพื่อแสวงหาปัจจัยยังชีพจากป่า ทั้งที่ทำกิน และอาหารจากป่า และการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตการทำไม้หรือทำป่าไม้ ก็เกิดการบุกรุกป่าได้มากขึ้น อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพความจริงและวิถีชีวิตของชุมชนและการให้ดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากเกินไป

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีเจตนารมณ์หรือเหตุผลเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่รัฐต้องการสงวนเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา และ การพักผ่อนหย่อนใจหรือนันทนาการของประชาชนโดยส่วนรวม มุ่งเน้นที่จะรักษาทรัพยากรป่าไม้และธรรมชาติเป็นสำคัญ จึงไม่มีบทบัญญัติที่ให้มีการนำพื้นที่ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติไปใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจโดยเอกชนทั่วไป โดยมีมาตรการในการควบคุมดูแลที่เข้มงวดอย่างมาก

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ มุ่งเน้นที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่าของรัฐโดยการประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481

พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะเป็นการถางทำไม้หรือเก็บหาของป่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมิได้เอื้อต่อการให้ประชาชนหรือ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้แก่ผู้กระทำผิดไม่สามารถทำได้ มีสาเหตุมาจากนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ฉบับนี้จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในพื้นที่

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ปลูกสร้างสวนป่า เนื่องจากไม้สักและไม้ยางถูกควบคุมโดยพระราชปัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชปัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยรัฐคำนึงถึงการควบคุมและป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าจากธรรมชาติ แต่พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นธุรกิจสวนป่าโดยควบคุมให้มาขึ้นทะเบียนสวนป่ากับนายทะเบียน ซึ่งคือ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามมาตรา 5 และเป็นการเกื้อหนุนนายทุนในการกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหมิ่นเหม่ต่อการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากการปลูกสร้างสวนป่า เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เนื่องจากมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายฉบับเดิม ไม่สอดคล้องกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าในปัจจุบันและเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลง ระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่น กฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้มีการครอบครองซากสัตว์ป่าสงวนและ สัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา 19 กฎหมายฉบับนี้อาจขัดหรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงที่ชุมชนต้องอยู่อาศัยหรือพึ่งพิงกับป่า ซึ่งรวมถึงอาหารที่เป็นสัตว์ป่าด้วย จึงเป็นกฎหมายที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจควบคุมจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าและมีสิทธิขาดเพียงผู้เดียว

การกำหนดโทษปรับกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายไทยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ให้คงสภาพไว้ได้ดียาวนานที่สุด การออกกฎหมาย พระราชบัญญัติ

หรือพระราชกำหนดต่าง ๆ ย่อมเป็นไปเพื่อป้องกัน คุ้มครอง และรักษาสภาพป่าไม้ มีบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษ ดังนี้

ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 คือ บทบัญญัติมาตรา 54 และมาตรา 72 ตร. ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ ก่อสร้าง แผ้วทาง เผาป่า หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครอง ป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ เว้นแต่จะกระทำภายในเขตเกษตรกรรมซึ่งประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา หรือได้รับ ใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้หากการกระทำความผิดดังกล่าวกระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ผู้กระทำผิด จะต้องรับโทษหนักขึ้น คือ จำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นถึงหนึ่งแสนบาท

ความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 และกำหนดบทลงโทษ ไว้ในมาตรา 24 - มาตรา 26 โดยจำแนกตามระดับอัตราโทษ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้การเก็บหาหรือนำออกมาซึ่งของป่านั้น หากเป็นทรัพย์สินที่มีราคาเพียงเล็กน้อย หรือการก่ออันตรายต่อดิน หิน กรวด ทราย เพียงเล็กน้อย มีเพียงโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยไม่ได้รับอนุญาตตาม กฎหมาย มีความผิดและมีโทษจำคุกตั้งแต่6 เดือนถึง 5ปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่น บาท นอกจากนี้ หากการกระทำดังกล่าว กระทำเป็นเนอที่เกินยี่สิบห้าไร่หรือก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ไม้หวงห้ามบางประเภท หรือไม้อย่างอื่นรวมกันเกิน 20 ต้นหรือท่อนหรือเกินสี่ลูกบาศก์ เมตร หรือก่อความเสียหายแก่ต้นน้ำลำธาร ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้น คือ จำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 14 และ มาตรา 31

ความผิดตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 จึงกำหนดโทษไว้ในมาตรา 24 ผู้ใดใช้ตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่มิได้มาจากการทำสวนป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลาย ต้นไม้ หรือพฤกษชาติ หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเปลี่ยนแปลงทางนำ หรือทำให้น้ำในลำนำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้งเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ภายในเขตรักษาพันธุสัตว์ ป่า ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ตาม มาตรา 38 และมาตรา 54

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการป่าไม้ของไทย ประกอบด้วย 5 ประการ ดังนี้

1) ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ

2) การกำหนดให้นายทุนที่ได้รับสัมปทานปลูกป่าชดเชย

3) การลงโทษคนที่ผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และกฎหมายอื่นๆ

4) การแสวงหาป่าเพิ่ม เพื่อปลูกป่าใหม่สำหรับผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุน

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศ 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย และ 4) เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการดำเนินการวิจัยทางด้านกฎหมาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำพิพากษา เอกสาร หนังสือ คำอธิบาย บทความในตำราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งในส่วนที่เป็นหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และปฏิบัติการ มีวิธีการ ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์ (1) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) (2) การตีความหมาย (Interpretation) และ (3) การสังเคราะห์ (Synthesis) เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยในการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท (Content Analysis Technique) เพื่อนำเสนอการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะตามลำดับ ดังต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

5.1 บทสรุป

จาการศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย พบว่า

1) มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย เป็นเรื่องของทรัพยากรป่าไม้เป็นป่าไม้ยืนต้นในระบบนิเวศพื้นป่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือมีการปลูกขึ้นมาบนพื้นดินที่ไม่มีบุคคลถือกรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริม และใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยมี 5 ฉบับ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติถึงการควบคุมกระบวนการทำไม้และ การเก็บหาของป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่ออกมามุ่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติแบบเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการดูแลและจัดการป่าไม้เป็นสำคัญ โดยอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่รองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น และเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ทำไม้ ให้มีปริมาณมากขึ้น ซึ่งผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากปลูกสร้างสวนป่า และพระราชบัญญัติรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการจัดการคุณภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่หลักธรรมรัฐ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งในส่วนของเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้อำนาจหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศเขตอนุรักษ์ จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นได้ การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายโดยพิจารณา 3 ด้าน คือ ด้านเวลา ด้านบุคคล และด้านดินแดน และการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงและวิถีชีวิตของชุมชน และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

2) มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศเป็นความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่สำคัญเฉพาะเรื่องที่ทำเป็นตราสารสมบูรณ์ประกอบด้วยอนุสัญญาไซเตส อนุสัญญาแรมซาร์ อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารมอนทรีออล และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต เป็นอนุสัญญาเกิดจากวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีพัฒนาการแนวคิดและความ

เคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลกเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้ และความต้องการไม้ของโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แบ่งเป็น 3 ยุค คือ ยุคแรกเป็นประเด็นป่าไม้หลักเป็นเรื่องการจัดการไม้เชิงพาณิชย์ ยุคที่สองเป็นประเด็นป่าไม้กับความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นช่วงที่เริ่มให้ความสำคัญกับป่าเขตร้อนชื้นซึ่งส่วนมากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ควบคุม แนวคิดการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นมรดกแห่งอนาคต และยุคที่สามเป็นแนวคิดเรื่องคนกับป่า โดยเชื่อมโยงทั้งมิติการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การจัดการป่าที่ยั่งยืน บทบาทหน้าที่ป่าที่หลากหลาย และโยงกับสถานการณ์ใหม่ๆ การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้ เมื่อคราวประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ เป็นแนวทางสำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยมีองค์กรขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากลประกอบด้วย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) พื้นที่ป่าไม้ของโลกมีกฎหมายคุ้มครองให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่สงวนอื่น ๆ มีวัตถุประสงค์ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ อนุรักษ์ดินและน้ำ หรือสงวน ไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม การจัดการป่าไม้ในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคมีข้อมูลการใช้ป่าไม้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยว การศึกษา และสงวนไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม ในต่างประเทศที่มีนโยบายป่าไม้มีการออกกฎหมายเป็นการบริหารจัดการป่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านการป่าไม้ โดยมีการบังคับใช้กฎหมายมีสองด้าน ด้านหนึ่งภาครัฐได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่ภาคประชาชนก็มีความตระหนักและมีส่วนร่วมในการรักษาป่าไม้

3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยอยู่ที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีหลักการเพื่อควบคุมการทำไม้จากป่าและควบคุมการทำไม้หรือป่าไม้ออกมาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีเจตนารมณ์หรือเหตุผลเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ มุ่งเน้นที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่าของรัฐ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ปลูกสร้างสวนป่า เนื่องจากไม้สักและไม้ยางถูกควบคุมโดยพระราชปัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชปัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการสงวนและ

คุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 การกำหนดโทษปรับกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายไทยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ให้คงสภาพไว้ได้ดียาวนานที่สุด การออกกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดต่าง ๆ ย่อมเป็นไปเพื่อป้องกัน คุ้มครอง และรักษาสภาพป่าไม้ มีบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการป่าไม้ของไทยประกอบด้วย 5 ประการ คือ (1) ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ (2) การกำหนดให้นายทุนที่ได้รับสัมปทานปลูกป่าชดเชย (3) การลงโทษคนที่ผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และกฎหมายอื่นๆ และ(4) การแสวงหาป่าเพิ่ม เพื่อปลูกป่าใหม่สำหรับผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุน

ทรัพยากรป่าไม้ คือ สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในพื้นที่ป่าซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ องค์ประกอบของป่าไม้ประกอบด้วยประเภทหรือชนิดของพันธุ์ไม้ต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ โครงสร้างของป่า ที่ดิน ภูมิอากาศ ภูมิประเทศ และสัตว์ป่า ทรัพยากรป่าไม้ ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศประกอบด้วย ภูมิอากาศ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มูลค่าการใช้ประโยชน์ (Use Value) และมูลค่าการไม่ใช้ประโยชน์ (Non-use Value or Passive Value) วิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรป่าไม้ แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่ใช้วิธีประเมินจากราคาตลาดหรือค่าใช้จ่าย (Market Price or Cost- based Approach) (2) กลุ่มที่ใช้วิธีประเมินจากราคาตัวแทน (Surrogate Market Approach) และ (3) กลุ่มที่ใช้วิธีการประเมินจากการตั้งสมมติฐาน (Constructed or Contingent Market Approach)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยดังกล่าว รัฐธรรมนูญให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หน้าที่ของรัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 57 และการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา

58 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ประกอบด้วยการวางแผนการใช้ที่ดิน จัดให้มีการวางผังเมือง มาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค และส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า ตามมาตรา 72 จากที่กล่าวกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้พูดถึงทรัพยากรของป่าไม้ พูดถึงสิทธิและรัฐพึงกระทำต่อสิ่งแวดล้อมและที่ดิน และมีพระราชบัญญัติในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ 5 ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติถึงการควบคุมกระบวนการทำไม้และการเก็บหาของป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่ออกมามุ่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติแบบเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการดูแลและจัดการป่าไม้เป็นสำคัญ โดยอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่รองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น และเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ทำไม้ ให้มีปริมาณมากขึ้น ซึ่งผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากปลูกสร้างสวนป่า และพระราชบัญญัติรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการจัดการคุณภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่หลักธรรมรัฐ (Good Governance) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งในส่วนของเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้อำนาจหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประกาศเขตอนุรักษ์ หมายความรวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นได้ การบังคับใช้กฎหมายมีขอบเขตการพิจารณาจาก 3 ด้าน คือ ด้านเวลา ด้านบุคคล และด้านดินแดน

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ถือว่ามีข้อบกพร่องอันส่งผลต่อเนื่องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ในบางเรื่อง แต่

กลับกลายเป็นว่าการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้นั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่งปัญหาทั้งหลาย มีสาเหตุมาจากข้อบกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้บางประการ ดังนี้

การกำหนดเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงและวิถีชีวิตของชุมชน และส่งผลให้ชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชุมชนที่อยู่ห่างไกลและมีการรวมตัวอยู่อาศัยในพื้นที่มาเป็นเวลานานโดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย แต่ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่จริงต้องได้รับผลกระทบจากการกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย กล่าวคือ ทำให้การที่ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วพื้นที่นั้นอาจจะไม่มีสภาพเป็นป่าเลยก็ตาม แต่ในเมื่อชุมชนไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินจึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาพความเป็นจริงกับข้อกฎหมายขึ้นได้และถ้าหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น มีการจับกุมดำเนินคดีหรือมีการบังคับคดี ก็อาจทำให้ชุมชนเดือดร้อนและอาจเกิดปัญหาสังคมในด้านอื่นๆ ตามมา จึงควรมีแนวทางแก้ไขคือ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าไม้ ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกรักและหวงแหนป่าไม้

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (8) ทัศนคติและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เห็นความจำเป็นของชุมชนในด้านการใช้ประโยชน์จากป่า จึงเป็นประเด็นสำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย กรณีนี้จึงอยู่ที่ผู้ใช้กฎหมาย หากผู้ใช้กฎหมายมองชาวบ้านอย่างเป็นมิตร อย่างไรก็ตาม การตีความที่ขึ้นอยู่กับทัศนคติและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่แต่ละคนดังกล่าวนั้น จึงมีข้อควรระวัง คือ อาจทำให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรมีแนวทางแก้ไขด้วยการบัญญัติให้ชัดเจนว่า อันตรายหมายความว่าอย่างไร หรืออาจให้มีข้อยกเว้นว่าการกระทำต่อดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ในลักษณะใดที่ไม่เป็นอันตราย

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กรณีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของไม้ และของป่า ตามมาตรา 14 กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใดทำไม้หรือเก็บหาของป่าทุกชนิด โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้ชุมชนได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เพราะพวกเขาเหล่านั้นต้องใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าในการดำรงชีพ พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมิได้เอื้อต่อการให้ประชาชนหรือ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 19 ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดใน

เขตป่าสงวนได้จึงเป็นปัญหาในการนำไปบังคับใช้ ดังนั้น จึงควรมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตน

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ มิได้กล่าวถึงการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการป่าไม้ หรือ ดำเนินการจัดทำสวนป่าแต่อย่างใด นอกจากนี้นโยบายส่งเสริมให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเกื้อหนุนนายทุนในการกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเสี่ยงต่อการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ แต่การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้าก็ยังมีความจำเป็นและในขณะเดียวกันการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพก็มีความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึง จึงควรออกกฎหมายมารับรองให้ชัดเจนเพื่อการฟื้นฟูอนุรักษ์และใช้สอยควบคู่กันไป

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้อาจขัดหรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงที่ชุมชนต้องอยู่อาศัยหรือพึ่งพิงกับป่า ซึ่งรวมถึงอาหารที่เป็นสัตว์ป่าด้วย จึงเป็นกฎหมายที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจควบคุมจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าและมีสิทธิขาดเพียงผู้เดียว รัฐควรสนับสนุนข้อมูลด้านวิชาการ ความรู้ และข้อเท็จจริงต่างๆ ให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกสร้างสวนป่า จัดหาแหล่งเงินทุนระยะยาวให้แก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า สนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้ปลูกสร้างสวนป่าในรูปของสหกรณ์เพื่อให้เกษตรกรพึ่งพาตนเอง เกิดความเข้มแข็ง และมีอำนาจต่อรองได้

เมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษของผู้กระทำความผิดในคดีป่าไม้ จะพบว่า กฎหมายไทยยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่า จึงกลายเป็นช่องทางให้นายทุนมีโอกาสในการแสวงหาช่องโหว่ของกฎหมายในการกระทำความผิดมากขึ้นและไม่ได้รับการแก้ไข ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดให้นายทุนผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้ ต้องปลูกป่าชดเชยในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานไปและมีการใช้งานป่าไม้แล้ว หรือแสวงหาพื้นที่อื่นในการปลูกป่า โดยกำหนดให้ปลูกชดเชยดังนี้ ในกรณีปลูกชดเชยในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน ควรกำหนดให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ป่า ให้ดินมีความสมบูรณ์เต็มที่ด้วยการปลูกสวนผสมหรือพืชชนิดอื่นที่มีประโยชน์ต่อดินตามสมควรแก่พื้นที่และสภาพแวดล้อม แล้วจึงค่อยปลูกป่าใหม่ ในกรณีปลูกป่าชดเชยในพื้นที่อื่น ควรกำหนดให้ปลูกป่าเพิ่มเท่ากับจำนวนที่ได้รับสัมปทานไป ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศไม่ขาดแคลนพื้นที่ป่า และไม่ขาดแคลนไม้สำหรับทำสัมปทานต่อไป อนึ่ง ควรส่งเสริมให้เยาวชนและชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียง มีความรู้สึกรักและ

หวงแหน รวมทั้งเห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ที่ทรัพยากรป่าไม้มีผลต่อมนุษย์ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ส่งเสริมให้เห็นถึงอันตรายหรือภัยจากการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้

เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศในบทที่ 3 ยังพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา หรือประเทศญี่ปุ่น มิได้ใช้เรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐเพียงอย่างเดียวในการบริหารจัดการ ยังได้มีการใช้ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่มีรูปแบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยมีเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ป่ามากกว่า รัฐมีกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าไม้ของประเทศเหล่านี้เกิดขึ้นจากการที่เจ้าของป่าซึ่งเป็นเอกชนทำการปลูกขึ้นมาใหม่ หรือสร้างขึ้นมาภายหลังไม่ว่าจะเพื่อการเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม หรือเพื่อการอนุรักษ์ก็ตาม มีการรวมตัวกันของเอกชนที่ตั้งขึ้นเป็นสมาคม หรือสหกรณ์ มีกฎหมายรองรับ ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เคยเป็น กล่าวคือมีการให้เอกชนที่มีที่ดินจำนวนมาก จะเป็นเพราะรัฐขายที่ดินให้หรือจะเป็นโดยประการใดที่กฎหมายเปิดช่องให้ก็ตามที่ทำให้ราษฎรมีที่ดินโดยรัฐจะส่งเสริมให้เอกชนมีที่ดินป่าไม้เป็นของตนเอง และเอกชนจะมีการหวงดูแลรักษาพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ของตนเอง ซึ่งจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ดีเช่นกัน นอกจากนั้นยังมีการรวมกลุ่มกันในรูปของสมาคม หรือสหกรณ์ ซึ่งคล้ายกับการรวมกันเป็นกลุ่ม เป็นสหพันธ์ หรือสหภาพ อันจะทำให้ทรัพยากรป่าไม้ในประเทศนั้นๆ มีความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของเอกชนแต่ละราย อันจะก่อประโยชน์ในการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา แต่ผู้วิจัยเองก็ยังมีข้อสังเกตว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จดังกล่าวนี้ ล้วนเป็นประเทศที่เป็นผู้นำทางด้านอุตสาหกรรม คุณภาพชีวิตที่ดีและการศึกษาของประชาชนในประเทศนั้นๆ มักจะดีกว่าประเทศอื่นเสมอ แต่การที่เอกชนเป็นเจ้าของป่าไม้ในระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนนั้นมักจะมุ่งถึงประโยชน์ใช้สอยจากไม้โดยตรง เช่นการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อตัดไม้ส่งป้อนโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่าการปลูกต้นไม้เพื่อมุ่งประสงค์ถึงประโยชน์ทางอ้อมที่ได้ไม้จากป่า การที่รัฐเป็นเจ้าของที่ดิน ป่าไม้และบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว โดยที่รัฐไม่มีงบประมาณ กำลังคน และเจ้าหน้าที่เพียงพอจึงทำให้การปกป้องดูแลทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงน่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้การป่าไม้ของประเทศไทยพัฒนาไปมากกว่าการที่ให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว

การที่ประชาชนจะรวมกลุ่มกันเพื่อขอจัดตั้งป่าชุมชนและบริหารจัดการป่าชุมชนตาม แผนการจัดการป่าชุมชน ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการที่ให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การตัดสินใจขอจัดตั้งตามวัตถุประสงค์และความต้องการของชุมชน ตลอดจนการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนร่วมกัน แต่อาจเกิดปัญหาตามมาจากการที่ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าว คือ การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนหรือการส่งเสริมกระบวนการการมีส่วนร่วมนั้น ต้องร่วมกันจากทุกภาคส่วนเป็นภาคีอย่างน้อยจะต้องมี 5 ภาคส่วนคือ 1.ภาครัฐ 2.ภาคเอกชนหรือธุรกิจ 3.ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน 4. ชุมชนพื้นฐาน และ 5. นักวิชาการต่างๆ ดังนั้นการที่ชุมชนจะสามารถบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างสมดุลและยั่งยืนจึงต้องร่วมกันส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม ด้วยการผสานนโยบายการมีส่วนร่วมของทุกคนในชุมชน และทุกเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชนเข้ามารวมกันเป็นความคิดเดียว มีการดำรงและสืบสานไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของระบบวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ ซึ่งมีทั้งภาคที่เป็นความเชื่อ จารีต พิธีกรรม และภาคที่เป็นตัวบุคคล องค์กร และ พฤติกรรมการใช้ รักษา ดิน น้ำ ป่า ที่อยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ จารีตประเพณี และกฎเกณฑ์ที่ชุมชนและวิถีชีวิตของชุมชนโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขร่มเย็น มีการควบคุม กำกับ ดูแล พฤติกรรมของสมาชิกในชุมชนกันเองและทำให้สามารถปรับตัวรอดอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วของเทคโนโลยี และความเจริญในสังคมเมือง

อนึ่ง รัฐต้องสนับสนุนให้ชุมชนนั้นๆ มีการอนุรักษ์พื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรคน และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน อันหมายถึง ระบบวัฒนธรรมชุมชนโดยรวม วัฒนธรรมที่เอื้อประโยชน์ หรือเอื้อต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้โอกาสคนในชุมชนได้พัฒนา มีการจัดตั้งตนเองในรูปขององค์กรชุมชนที่หลากหลายต่อเงื่อนไขของชุมชนแต่ละชุมชนในการจัดการดิน น้ำ และป่าไม้ บนความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งจะนำความสมดุลอย่างยั่งยืนของระบบนิเวศน์ กล่าวคือ ความหลากหลายของความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ แทนการที่จะผูกขาดโดยรัฐหรือผู้รับสัมปทานรายใหญ่ๆ เพียง 1-2 ราย เท่านั้น หรือความหลากหลายของกฎหมายของประเทศ กับกฎ ระเบียบ จารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่นและแต่ละชุมชน ความหลากหลายของการจัดการ การควบคุม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายใต้วัฒนธรรมที่หลากหลาย โดยเฉพาะชาติพันธุ์ที่หลากหลายที่ตั้งอยู่ในป่าแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นบนพื้นที่ราบ หรือ ที่เขาสูง ก็จะต้องประสานประโยชน์จัดการลุ่มน้ำ และป่าชุมชนร่วมกัน เพราะมีผลกระทบต่อชุมชนอื่นๆ ความหลากหลายเชื่อมโยงขององค์ความรู้เชื่อมโยงศาสตร์ต่างๆ เข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นวิทยาศาสตร์กายภาพ เศรษฐศาสตร์ชุมชน ตลอดจนสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน

แต่การที่จะยอมให้ชุมชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินป่าไม้นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ต้องใช้เวลาในการศึกษาวิจัยและดูผลจากการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งการจัดตั้งป่าชุมชนดังกล่าวก่อให้เกิดทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกันของชุมชนในอนาคต เมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนผ่านความเห็นชอบของสภาและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกันในการบริหารจัดการป่าไม้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้เป็นผลสำเร็จจนกระทั่งเกิดระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชนต่อไป

อนึ่ง การบริหารทรัพยากรป่าไม้ นอกจากจะมีการบริหารจัดการตามนโยบายทางกฎหมายแล้ว การกำหนดโทษและการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคดีป่าไม้ ก็มีความสำคัญควบคู่กันไป จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศตามมาตรการทางกฎหมาย Continuing Criminal Enterprise (CCE) ที่ใช้ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมมาตรา 848 และการกำหนดโทษปรับกรณีทำลายพื้นที่ป่าไม้ในต่างประเทศนั้น สามารถสรุปได้ว่า แต่ละประเทศได้มีการกำหนดอัตราโทษปรับแตกต่างกันออกไปหลายลักษณะ ทั้งการกำหนดโทษตามอัตราโทษแบบตายตัว และการกำหนดโทษตามระบบวันปรับ โดยประเทศที่ได้นำมาศึกษาเป็นกรณีที่มีการกำหนดโทษปรับในคดีทำลายพื้นที่ป่าไม้แตกต่างจากประเทศไทย ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ซึ่งกำหนดโทษปรับในคดีทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามระบบวันปรับ และประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดโทษปรับในคดีทำลายพื้นที่ป่าไม้แบบอัตราตายตัว โดยกำหนดโทษขั้นสูงเป็นสัดส่วนกับปัจจัยบางประการ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดโทษปรับตามระบบที่ได้เปรียบเทียบมา คือระบบตายตัวและระบบวันปรับ ย่อมทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิด มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งย่อมเป็นมาตรการในการดูแลจัดการป่าได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ผู้กระทำความคิดในคดีป่าไม้ เช่น บุกรุกป่า ต้องได้รับโทษด้วยการปรับแล้ว ยังต้องชดเชยด้วยการปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ที่ตนทำบุกรุกหรือพื้นที่อื่นที่รัฐกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้งานด้านการจัดการ ดูแล รักษา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ได้ผลมากยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยเกิดจากปัญหาการไม่สามารถนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วย (1) บทบัญญัติของ

กฎหมายขัดแย้งกับสภาพความจริงและวิถีชีวิตของชุมชน (2) การให้ดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ (3) ขาดการประสานงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.2 ข้อเสนอแนะ

มีบางประเด็นที่ผู้ศึกษาหรือผู้สนใจทั่วไปรวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์กรและสังคมได้ดังนี้

1) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติที่กำหนดให้การทำลายพื้นที่ป่าไม้เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดโทษปรับในฐานความผิดดังกล่าว ดังนี้

1.1) มีบทกำหนดโทษปรับเป็นอัตราโทษปรับตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดต่อพื้นที่ป่าไม้อันเป็นผลมาจากการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับจากการกระทำความผิดในทุกกรณี

1.2) มีบทกำหนดอัตราโทษปรับตามกฎหมายทุกฉบับให้มีอัตราโทษเท่ากัน โดยให้มีอัตราโทษไม่เกินสองเท่าของความเสียหายที่เกิดจากการทำลายพื้นที่ป่าไม้และไม่ต่ำกว่า ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับจากการกระทำความผิดไม่ว่าจะกระทำเองหรือใช้ให้ผู้อื่นกระทำและให้อัตราโทษปรับดังกล่าวใช้กับการกระทำความผิดทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

2) การจัดที่ดินหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 และมาตรา 16 ทวิ ของ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และต้องแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หากไม่แจ้งถือว่าสละสิทธิในที่ดินนั้น และเมื่อมีการกำหนดเขตป่าสงวนแล้วที่ดินนั้นก็จะตกเป็นที่สงวนหรือที่หลวงหวงห้าม ซึ่งบุคคลจะนำมาออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ได้ สำหรับการแจ้งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ถือว่าเป็นการแจ้งเพื่อรักษาสิทธิและประโยชน์ในอันที่จะได้ค่าตอบแทน ซึ่งคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติจะพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้เพื่อเป็นการตอบแทนการเสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ตามมาตรา 13 ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องสิทธิในที่ดินแต่

อย่างใด เพราะกฎหมายมาตรา 12 บัญญัติไว้แล้ว การไม่แจ้งดังกล่าวไม่ให้ใช้แก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงคนยากไร้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมหรือเป็นที่รู้จักกันในนามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

3) ออกกฎหมายเพื่อการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย แล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย รัฐควรให้ย้ายออกเพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวกลับมาเป็นของรัฐและดำเนินการฟื้นฟูสภาพให้กลับดีคืนดังเดิม

4) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ไม่ควรจำกัดเพียงภาครัฐหรือภาคเอกชนบางรายเท่านั้น ควรจะปลุกจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง ให้เกิดความรู้สึกรักใคร่และหวงแหน ด้วยการผลักดันนโยบายป่าชุมชน เพื่อให้ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงได้ตะหนักรู้ ดูแล อนุรักษ์ รักษาและใช้ประโยชน์ป่าไม้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงชุมชนได้ตามสมควร รัฐบาลจึงควรออกเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ต่อไป

5) เมื่อสิ้นสุดสัมปทานแล้ว ควรกำหนดให้มีการปลูกป่าชดเชยในที่กำหนดปลูกป่าเก่า คือที่สัมปทานไปแล้ว หรือกำหนดสถานที่ปลูกป่าใหม่ โดยนโยบายของรัฐบาลดำเนินการตามแผนแม่บท และกฎหมายโดยยึดคืนพื้นที่ป่า เพื่อยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าที่ถูกบุกรุก นอกจากนี้ต้องกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดในคดีบุกรุกทำลายป่าไม้ นอกจากมีการปรับหรือจำคุกแล้ว ยังต้องปลูกป่าชดเชยตามจำนวนต้นไม้ที่ทำลาย หรือเท่าขนาดพื้นที่ที่บุกรุก

6) กำหนดนโยบายให้การแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่ตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติเป็นนโยบายเร่งด่วน เพื่อให้คนในชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรและให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

7) ส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนมีความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ ในรูปแบบต่างๆ เช่น บรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ และสอดแทรกการปลูกจิตสำนึกในเนื้อหาของสื่อทุกประเภท

8) รัฐบาลควรออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งป่าชุมชน จัดตั้งสมาคม และสหภาพ เพื่อให้ประชนชนในพื้นที่ได้ใช้สิทธิในพื้นที่ป่าบริเวณใกล้เคียงได้ตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความรู้สึกรัก ตระหนักรู้ถึงคุณค่า มีความเข้าใจและผูกพันกับพื้นที่ป่าว่า ไม่ใช่พื้นที่ของรัฐเท่านั้น แต่ตนก็เป็นเจ้าของด้วย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บรรณานุกรม

กรมป่าไม้. (2535). *ป่าชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: มปท.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรปาไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กฤษฎา บุญชัย. (2558). *การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (Check Lists ด้านกฎหมาย ทรัพยากรปาไม้และสัตว์ปา)*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภายใต้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.

กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้. (2526). *การประชุมเชิงปฏิบัติการตามโครงการจัดหมู่บ้านป่าไม้*. กรุงเทพมหานคร : วรวุฒิการพิมพ์ จำกัด.

การวิจิตรา (ฟังลัดดา) วิเชียรชม. (2559). *กฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร ะ โรงพิมพ์เดือนตุลา.

เกื้อ วงศ์บุญสิน. (2538). *ประชากรกับการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แก้วสรร อติโพธิ. (2540). *การใช้ประชาพิจารณ์ในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ รวบรวมโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์.

โกมล แพรกทอง และจินตนา อมรสงวนสิน. (2535). การป่าไม้ชุมชนในระบบป่าชุมชน *ในเอกสารการสอนชุดวิชาการป่าไม้ชุมชน เล่ม 2*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี.

โกมล แพรกทอง. (2537). *แนวความคิดป่าชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา.

คณะวิชาการ The Justice Group. (2559). *กฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร.

คะนึง ฦๅไชย. (2541). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

จินตนา อมรสงวนสิน. (2550). ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์. *ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากรเพื่อการส่งเสริมการเกษตร หน่วยที่ 2*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์.

บรรณานุกรม (ต่อ)

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2525).*การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ฉาดฉาน นิลกำแหง. (2543). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชน ในเขตป่าสงวน พ.ศ. 2543* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

เฉลิม ศริวรรณ. (2497). *นโยบายการปาไม้และประวัติการป่าไม้ของประเทศไทย*. พระ: บริษัทไชยวัฒน์การพิมพ์.

ชนะสิริ วานิช. (2535). *ต้นทุนดำเนินงานจัดทำใบรับรองการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ข้อตกลงพิธีสารเกียวโต และผลที่ปีต่อการลงทุนในการผลิตก๊าซชีวภาพ ของฟาร์มสุกรขนาดเล็กในประเทศไทย* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ชวลิต โฆษิตนิธิกุล. (2542). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนปาเพื่อการค้า*. มหาบัณฑิตบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชัยพร ศรีโบราณ. (2560). *บทบาทของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม*. ขอนแก่น : คลังนานาวิทยา.

ชัยสิทธิ์ เลี้ยงสิริ. (2552). *การป่าไม้ในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ชินรัตน์ สมสืบ. (2550). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชุลีพร บุตรโคตร. (2560). *ยุทธการทวงคืนผืนป่า ปัญหาไก่กับไข่ ชาวบ้านรุกที่รัฐหรือที่รัฐทับที่ชาวบ้าน*.สืบค้น วัน ที่ 1 ธันวาคม 2560.จาก

http : // www. tcijthai.com/news/2014/29/scoop/5043

ณรงค์ ใจหาญ. (2540). *บทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

ดุษฎี อายุวัฒน์. (2535). *การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในงานวนศาสตร์ชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนห้วยม่วงโครงการวนศานตร์ชุมชน*. ขอนแก่น : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บรรณานุกรม (ต่อ)

ดุสิต เวชกิจ. (2535). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการปาไม้ชุมชน เอกสารการสอนชุดวิชา เล่มที่ 1 หน่วยที่ 5*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ทวี ตะเวทิกุล. (2478). *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. (2529). *การปีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

ทัศนีย์ ไทนภิรมย์. (2545). *การสังคมสงเคราะห์ชุมชนมรรควิธีสู่ชุมชนเข้มแข็ง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทิพย์ชนก รัตโนสถ. (มปป.). *The Tragedy of the Common.* เอกสารประกอบการสอนปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เทียม คมกฤส. (2518). *นโยบายการป่าไม้*. กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ธงชัย จารุพิพัฒน์. (2541). *สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 37 ปี*. กรุงเทพมหานคร : ส่วนวิเคราะห์ทรัพยากรป่าไม้ สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้.

ธีระ โคว้ประสิทธิ์. (2541). *แนวทางการพัฒนาปาชุมชนในตำบลท่าลาดขาว อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา*. นครราชสีมา : สำนักงานป่าไม้จังหวัดนครราชสีมา.

นาวิก อาจจันทร์. (2558). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์เฟอร์นิเจอร์ไม้* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. (2527). *แนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

ปกรณ์ ปรียากร. (2437).*การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศักดิโสภาการพิมพ์.

ประมูล เพชรสว่าง. (2534). *ป่าไม้กับที่ดินทำกิน* : ข้อเท็จจริง ปัญหา และ ข้อเสนอแนะ. กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์ เพลส.

ประสิทธิ์ ปิยาวัฒนพาณิช. (2560). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). *การมีส่วนร่วมของประชุมชนในกิจกรรมเพื่อชนบท*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บรรณานุกรม (ต่อ)

ปรัชญา เวสารัชช์. (2530). *รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฝ่ายตรวจติดตามและประเมินโครงการ อบจ.ขอนแก่น. (2549). *รายงานการติดตามและประเมินผลการมีส่วนร่วมของจังหวัดขอนแก่นในการส่งเสริมการท่องเที่ยว*. ขอนแก่น : อบจ. ขอนแก่น.

พนัส ทัศนียานนท์. (2540). *พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลาต้องยกเครื่องใหม่แล้ว ในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

พรชัย รัศมีแพทย์. (2540). *หลักการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พรพนา ก๊วยเจริญ. (2545). *ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม : พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง* วพ. (Unpublished Master's thesis). : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ . (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ภานุวัฒน์ ไชยธงรัตน์. (2556). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ศึกษาเฉพาะกรณีไม้พะยูงในจังหวัดศรีสะเกษ* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.

มงคล ด่านธานินทร์และคณะ. (2536). *รายงานวิจัยเรื่องป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 3* . ป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

มณฑล จำเริญพฤกษ์. (2535). *วนศาสตร์ชุมชน*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

มรกต อินทรภู่. (2549). *ความต้องการไม้สักของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมไม้ที่ได้จากการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าในจังหวัดแพร่* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บรรณานุกรม (ต่อ)

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ *ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก.* (2541). เอกสารประกอบการแจกอบรมด้านวนศาสตร์ชุมชน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ สมาพันธ์จำกัด.

มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.* กรุงเทพมหานคร ะ บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด.

มาโนชน์ บุณยานันต์. (2542). *การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. กรณีศึกษาความเห็นของชุมชนบนพื้นที่สูง จังหวัดกาญจนบุรี* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ยศ สันตสมบัติ.(2536).ป่าชุมชน:ศักยภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรในการประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ 3 ระหว่างมหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ *เรื่องความขัดแย้งและทางออกของการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม.* กรุงเทพมหานคร : มปท.

ยืนหยัด ใจสมุทร. (2560). *คำอธิบาย รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2526). *หลักการพัฒนาชุมชนและหลักการพัฒนาชนบท.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยอนุเคราะห์.

รักชนก ทุยเวียง. (2547). *การปีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้บริเวณรอบพื้นที่อุทยานแห่งชาติภูผามาน จังหวัดขอนแก่น* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

รังสิมา จีนเจริญ. (2554). *โทษปรับในคดีทำลายป่าไม้* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ราชกิจจานุเบกษา. (2484) พระราชบัญญัติป่าไม้ ฉบับที่ 1 พุทธศักราช 2484 เล่ม 58 หน้า 1417 ประกาศใช้วันที่ 15 ตุลาคม 2484.

ราชกิจจานุเบกษา. (2504) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 เล่ม 78 ตอนที่ 80 ประกาศใช้วันที่ 3 ตุลาคม 2504

ราชกิจจานุเบกษา. (2507) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2507 เล่ม 81 ตอนที่ 38 ประกาศใช้วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2507

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บรรณานุกรม (ต่อ)

ราชกิจจานุเบกษา. (2535) พระราชบัญญัติสวนป่า ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535 เล่ม 109 ตอนที่ 15 ประกาศใช้วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535

ราชกิจจานุเบกษา. (2535) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฉบับที่ 1 เล่ม 109 ตอนที่ 20 ประกาศใช้วันที่ 13 มีนาคม 2535

ราชกิจจานุเบกษา. (2560) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ประกาศใช้วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560

วนิดา พรไพบูลย์. (2541). *คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507*. กรุงเทพมหานคร : ห.จ.ก. พิมพ์พิจิตร.

วรัญญา ศิริอุดม. (2551). *การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการป่าน้ำซับของชุมชนในลุ่มนำหนองหอยตอนบน ตำบลแม่แรม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

วันชัย วัฒนศัพท์. (2544). *การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย ในธรรมมาภิบาลการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.

วัลลภ พลัดเมือง. (2540). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่า ในประเทศไทย* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

วิกิพีเดีย. (2561). *กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ*. สืบค้น 31 มีนาคม, 2561, จาก https://th.wikipedia.org/wiki

วิกิพีเดีย. (2561).*การดำเนินงานของประเทศไทยเกี่ยวกับไซเตส*.สืบค้น 31 มีนาคม, 2561, จาก http : //ฟwww.dnp.go.th/thailand-wen/about_tฟ/conduct.html

วิกิพีเดีย. (2561). *พื้นที่ชุ่มน้ำ*. สืบค้น 31 มีนาคม, 2561. จาก https : //th.wikipedia.org/wiki

วิกิพีเดีย. (2561). *อนุสัญญาแรมซาร์ (CITES)*. สืบค้น 31 มีนาคม 2561, จาก https : //th.wikipedia.org/wiki]

วิกิพีเสีย. (2561). *อนุสัญญาเวียนนาและพีธีสารมอนทรีออล*. สืบค้น 31 มีนาคม 2561, จาก https : //sites.google.com/site/social022/bth-thi-4

วิจิตรา (ฟังลัดดา) วิเชียรชม. (2559). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

บรรณานุกรม (ต่อ)

วีรวัฒน์ ปภุสโร และ วัฒน์ ทาบึงกาฬ. (2540). *รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ.* กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

วุฒิเทพ อินทปัญญา และคณะ. (2534). *รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเรื่องปาชุมชนในประเทศไทย.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ศยามล ไกยูรวงศ์. (2538). *ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการ ที่ดินในเขตป่า* (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

สมลักษณา ไชยประเสริฐ. (2549). *การพัฒนารูปแบบการปีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบติดตามการบริการงานตำรวจนครบาล* (Unpublished Doctoral desecration). มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, กรุงเทพมหานคร.

สมาคม FAO ญี่ป่น. (2544). ปาไม้และการปาไม้ในประเทศญี่ปุ่น (ฉันทพส รุ่งเรือง). กรุงเทพมหานคร: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประเทศญี่ป่น.

สมิต ยอดพรหม. (2535). *การตั้งถิ่นฐานและสภาพเศรษฐกิจ - สังคมของราษฎรในปาโครงการไม้กระยาเลยหินลับ ลำพระเพลิง (นม.8) จังหวัดนครราชสีมา.* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

สมิต ยอดพรหม. (2548). *มาตรการทางกฎหมายในการปีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร, กรุงเทพมหานคร.

สังคม (2542). *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร สยามวาลา 29 พฤษภาคม 2542.* กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ห.จ.ก. เม็ดทราย.

สำนักงานช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน กรมป้าไม้. (2534). คู่มือการดำเนินงานการให้สิทธิทำกินในเขตปาสงวนแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: จัดทำโดยกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สุเทพ สักทอง. (2542). *การจัดการทรัพยากรปาไม้โดยวัด : กรณีศึกษาวัดลำผาปู่ ตำบลนาอ้อ อำเภอเมือง จังหวัดเลย* (บทpublished Independent Study). มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ขอนแก่น.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บรรณานุกรม (ต่อ)

สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้. (2542). *รายงานการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปาชุมชน พ.ศ. ครั้งที่ 1/2542 วันพุธที่ 28 เมษายน 2542 ณ ห้องประชุมสำนัก ส่งเสริมการปลูกป่า*. มปท.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (ม.ป.ป.). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย.

สุพัฒน์ หน่อแหวน. (2540). *การจัดระเบียบปาชุมชนกับการพัฒนาชนบท* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

สุภางค์ จันทวานิช. (2540). *วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย.

สุริยกานต์ ชัยเนตร. (2548). *ความคิดเห็นของเจ้าของสวนปาไม้เศรษฐกิจที่มีต่อพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดตราด* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

เสน่ห์ จามริกและคณะ. (2536). *รายงานการวิจัย เรื่องปาชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนาเล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของปาชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

เสมอ ลิ้มชุวงศ์. (2542). *บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลด่านขุนทดในการจัดการปาชุมชน* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.

หยุด แสงอุทัย. (2527). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อดิศร กุลวิทิต. (2553). *ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

อภัย วิภาตะโยธิน. (2537). *ข้อบกพร่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้*(Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

อรรถพล ใหญ่สว่าง, และวัชรา ไชยสาร. (2541). *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

บรรณานุกรม (ต่อ)

อรุณี ธนะกิจรุ่งเรือง. (2529). *การศึกษาเป็นแบบและโครงสร้างของหมู่บ้านป่าไม้ ตำบลหนอง ปลาไหล อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

อัครพันธ์ สัปปพันธ์. (2542). *กระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม* (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

อานันท์ กาญจนพันธ์. (2543). *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร:กระบวนทัศน์และนโยบาย.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). *มิติชุมชน วิธีคิดท้องถิ่น ว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว..

อำนวย คอวนิช . (2536). *การส่งเสริมการปาไม้ในต่างประเทศ.* กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อำนวย คอวนิช. (2532). แนวทางการพัฒนาปาไม้ภายหลังการปิดป่า. กำแพงเพชร: *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต.(2545). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม.*กรงเทพมหานคร:บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์ *โครงการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไขกฎหมายปาไม้.* รายงานการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มปท.

เอนก นาคะบุตร. (2536). *คน กับดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด.* กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

UNFF. *the Non-Legally Binding Instrument on All types of Forests.* (2018). Retrieved March 31, 2018, from http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/469/65/PDF/N0746965.pdf70pen Element

FAO. (2010). *FAO STRATEGY FOR FORESTS AND FORESTRY*, Retrieved from http://www.fao.org/ docrep/012/al043e/al043e00.pdf

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

คำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๖๔ /๒๕๕๗

เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือครอบครอง ทำลาย หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้นการลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ

๒. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบ กิจการการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามและสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบมีการปล่อยปละละเลย หรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที

๓. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนและองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง

๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาดโดยทันที

๕. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมติดตามผลการดำเนินการตามข้อ ๑ - ๔ และรายงานผลการปฏิบัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

[redacted]

ราชกิจจานุเบกษา ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๑๕ ง

รักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะ

ที่ ๖๔/๒๕๕๗

[redacted]

ปรามและหยุดยั้ง
ะทบที่จะก่อให้เกิด
ความสงบแห่งชาติ

เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการปราบ
การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกร
ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม คณะรักษา

[redacted]

จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ
งกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และ
นหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและ
ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่

๑. ให้กระท
และสิ่งแวดล้อม กอ
กองทัพเรือ ตลอดจ
จับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ

[redacted]

างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้น
มีที่ผิดกฎหมาย ตลอดแนวชายแดน
านและชุมชนทั่วประเทศ
รการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้
และสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใด

สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่
การลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไ
ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้

๒. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบ กิจกา
การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้า

[redacted]

ที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบมีการปล่อยปละละเลย หรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย
ที่บัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที

๓. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย
ให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชน และ

[redacted]

ละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละ

[redacted]

คำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๖๖ / ๒๕๕๗

ไม้ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่า
และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน

[redacted]

ปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลาย เพื่อให้การดำเนินการและการประสาน งานในการปราบป
ลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความ ทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถ
ห้ปฏิบัติ ดังนี้ เสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม จึงใ

[redacted]

คงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ ๑. ให้กองอำนวยการรักษาความมั่น
ปตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๔/๒๕๕๗ รับผิดชอบดังกล่าวเพิ่มเติม ทั้งนี้การปฏิบัติอื่นๆ ให้เป็น
าบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลง วันที่ ๑๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง การปร
ายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ๒. ให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ยึดถือนโยบ
ดังนี้

[redacted]

การใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย ๒.๑ การดำเนิน
ในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่ จะต้อง และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่
บ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทรา
นการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ๒.๒ การดำเนิ
วดและเด็ดขาด ด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้ม

[redacted]

๒.๓ การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่เดิมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณา
รและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยด่วน กำหนดมาตรกา
๒.๔ กรณีใดๆ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไป

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สาระสำคัญของแผนแม่บท

แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ถูกจัดทำขึ้นโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมอบหมายจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

หน่วยงานผู้จัดทำแผนวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ลดปริมาณลงจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่คงเหลือ 102.1 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์ป่าไม้ และสถานภาพของพืชและสัตว์หลายชนิด ทั้งนี้ การลดลงของพื้นที่ป่าดังกล่าวข้างต้น มีสาเหตุมาจากการบุกรุกขยายพื้นที่ทำการเกษตร การบุกรุกจับจองพื้นที่ของนายทุน การออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ การขาดจิตสำนึกสาธารณะ และการบริหารจัดการของหน่วยงานที่ขาดประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังประเมินสถานการณ์ว่าจะมีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้น โดยจัดลำดับความรุนแรงในจังหวัดต่างๆเป็น 3 ระดับ ได้แก่ พื้นที่วิกฤตรุนแรง 12 จังหวัด พื้นที่วิกฤต 33 จังหวัด และพื้นที่อื่นๆ 31 จังหวัด

จากสถานการณ์ปัญหาข้างต้น แผนแม่บทดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายคือ การพิทักษ์รักษาป่าไม้ให้มีสภาพสมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ภายใน 10 ปี ทั้งนี้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเป็น 3 ระยะคือ

1.เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า และทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุก ครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดภายใน 1 ปี

2.เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี

3.เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน 2-10 ปี

ในการนี้ แผนแม่บทได้กำหนดกรอบความคิดในการทำงานตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม และหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน โดยกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ดังนี้

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

1.การกระทำใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่ง คสช. ที่ 66/ 2557 มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

2.ดำเนินการเร่งด่วนคือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ด้วยการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด

3.การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาแต่เดิม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดมาตรการ และวิธีการอย่างเป็นระบบ เพื่อแก้ไขต่อไป

4.กรณีใดๆ ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไป จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

สำหรับแนวทางการดำเนินงาน ให้ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสี ปี พ.ศ. 2545 เป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของสภาพป่า แล้วนำเอาภาพถ่ายทางอากาศสี ปี พ.ศ. 2554 โล่งเตียนไปจากปี พ.ศ. 2545 แสดงว่าเป็นพื้นที่บุกรุกใหม่อย่างแน่นอน ให้ดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที พร้อมกันนี้ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1.ต้องไม่มีการบุกรุกเพิ่มเติมอีก นับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

2.ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ที่บุกรุกป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 และกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้อย่างเคร่งครัด

3.จัดลำดับความเร่งด่วนกับนายทุนหรือผู้บุกรุกรายใหญ่ที่บุกรุกป่าไม้เป็นลำดับแรก แล้วดำเนินการกับรายอื่นๆต่อไป

4.การดำเนินการใดๆ ต้องไม่กระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ที่พิสูจน์แล้วควรได้รับสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย หรือการดำเนินการของภาครัฐ และจะต้องเป็นการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

ในส่วนยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์คือ ยุทธศาสตร์ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ การปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน การปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าไม้อย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ในประเด็นยุทธศาสตร์แรก ได้กำหนดกลยุทธ์สำคัญคือ การยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายสี ปี พ.ศ. 2545 เป็นหลักฐานสภาพป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 นำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลแนวเขตป่าไม้ที่ปรากฏบนแผนที่

ภาพถ่ายทางอากาศในปัจจุบัน เพื่อสรุปแนวเขตพื้นที่ที่มีการบุกรุกเพิ่มเติมในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด ไม่มีมติหรือระเบียบใดๆ ผ่อนผันให้ทั้งสิ้น

ส่วนพื้นที่บุกรุกก่อนปี พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด หากจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ อาจมีมาตรการชดเชยที่เหมาะสม และเป็นธรรม และพื้นที่ที่ยึดคืนได้แล้ว ให้เร่งดำเนินการฟื้นฟูตามหลักวิชาการ

กรณีการแก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคน ในพื้นที่ที่ได้รับการร้องเรียน ซึ่งลิดรอนสิทธิราษฎรที่ทำกินในที่ดินของตนมาช้านาน ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ต่างๆ โดยเร่งรัดจัดทำและกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้ชัดเจน โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2495 – 2499 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50000 ชุด L 708 จัดทำแปลงที่ดินทำกิน และแปลงที่อยู่อาศัยของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ วิเคราะห์และตรวจสอบร่องรอยการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กับแนวเขตป่าไม้ ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเก่า และพิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎร

ข้อสังเกตบางประการ

1.จากสาระสำคัญของแผ่นแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ พบว่า หัวใจสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศตามเป้าหมาย คือ การทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุก ครอบครอง ซึ่งกำหนดเวลาภายใน 1 ปี โดยมีมาตรการหลักคือ การใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสี ปี พ.ศ. 2545 ตรวจสอบร่วมกับภาพถ่ายทางอากาศสีของกรมแผนที่ทหาร ปี พ.ศ. 2554 หากพบว่าโล่งเตียนไปจากปี พ.ศ. 2445 ถือเป็นการบุกรุกใหม่ ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด แล้วนำพื้นที่มาฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

การทวงคืนผืนป่า โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ โดยไม่พิจารณาข้อมูลอื่นๆ ประกอบ อาจกระทบสิทธิต่อประชาชนหลายพื้นที่ที่เคยถือครอง ทำประโยชน์ที่ดินมาก่อน และถูกขับไล่ออกจากพื้นที่เดิมจากเจ้าหน้าที่ราชการ

ยกตัวอย่าง การปลูกสร้างสวนป่าคอนสารทับที่ดินทำกินของประชาชน ซึ่งผลการตรวจสอบของคณะกรรมการร่วมระดับพื้นที่ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า ราษฎรอยู่มาก่อนการปลูกสร้างส่วนป่า ให้ยกเลิกสวนป่า แล้วนำที่ดินมาจัดสรรให้กับราษฎรผู้เดือดร้อน แต่หากใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. 2545 ตรวจสอบร่วมกับปี พ.ศ. 2554 จะพบพื้นที่สีเขียวของสวนป่ายูคาลิปตัส ที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) เข้ามาดำเนินการในปี พ.ศ.

2521 ต่อมาเป็นพื้นที่โล่งเตียน เนื่องจากการเข้าพื้นที่ของประชาชนในปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ภายหลังมติ ข้อตกลงต่างๆ ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ข้อเท็จจริงเช่นกรณีข้างต้น มีอีกเป็นจำนวนมาก ที่รัฐบาลที่ผ่านมาหลายยุคสมัยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นที่ยุติได้กระทั่งปัจจุบัน

หากแผนแม่บทดังกล่าวดำเนินการกับกลุ่มคนเหล่านี้ โดยไม่พิจารณาประวัติศาสตร์และพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิที่ดิน และต้องถูกดำเนินคดีในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างแน่นอน

2.หลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบ พิสูจน์สิทธิของแผนแม่บทดังกล่าว มีนัยที่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งสาระสำคัญของมติดังกล่าว ได้กำหนดพื้นที่ป่าไม้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าไม้อื่นๆ ที่สงวนไว้เพื่อกิจการป่าไม้ โดยกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาเป็น 3 ส่วนคือ การสำรวจการถือครอง การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ และการรับรองสิทธิ์

จากการสำรวจข้อมูลการถือครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้โดยกรมป่าไม้ พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 462,450 ครัวเรือน เนื้อที่ 8,166,184 ไร่ (ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้, 2544) ซึ่งการสำรวจดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด โดยเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ดังนั้นตัวเลขการถือครองทำประโยชน์ในเขตป่าของประชาชนจะมากกว่าเดิม

สภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐได้มีความพยายามในการกำหนดมาตรการแก้ไขมาโดยตลอด ทั้งการวางกรอบนโยบาย แผนงานระดับพื้นที่ รวมถึงการแก้ไขเฉพาะหน้าในรายพื้นที่ เช่น การดำเนินโครงการหมู่บ้านป่าไม้ (ปี พ.ศ. 2518 – 2534) โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) (ปี พ.ศ. 2534 –2535) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทเรียนสำคัญในการดำเนินการของรัฐ พบว่า ประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งยังสร้างความขัดแย้งเรื้อรังมาจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้สามารถชี้วัดได้จากปรากฏการณ์ชุมนุม เรียกร้องของชาวบ้านเพื่อคัดค้านโครงการเหล่านี้ของประชาชน เช่น การคัดค้านโครงการ คจก. ของชาวบ้านภาคอีสานในปี พ.ศ. 2534 – 2535 เป็นต้น ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุแห่งความขัดแย้ง จะพบว่า กรอบความคิด และแนวปฏิบัติของรัฐมุ่งผูกขาดอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่หน่วยงานรัฐเพียงส่วนเดียว รวมทั้งทัศนะในการมองปัญหาว่าการลดลง

ของพื้นที่ป่าไม้ในประเทศเกิดจากการบุกรุกของราษฎร ทำให้ชาวบ้านกลายเป็นศัตรูและไม่มีความชอบธรรมที่จะอยู่กับป่า หรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

หากวิเคราะห์รายละเอียดของแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ฯ จะพบว่ากรอบความคิด และแนวปฏิบัติไม่มีความแตกต่างจากโครงการที่ผ่านมาแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีรายละเอียดดังนี้

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ และผลการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ สาระสำคัญของมติดังกล่าว มีเจตนาเพื่อจำแนกเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่อิงหลักฐานทางราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายทางดาวเทียม) ที่ถ่ายไว้เป็นครั้งแรกภายหลังการประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และพิจารณาร่วมกับหลักฐานอื่นๆ ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย ซึ่งในทางข้อเท็จจริง ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีการจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ในหลายลักษณะ เช่น การกำหนดพื้นที่เป็นป่าหัวไร่ปลายนา เพื่อเป็นแหล่งไม้ใช้สอยในครัวเรือน การเก็บหาของป่า หรือพื้นที่ทำกินก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ต่อเนื่องด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ รายได้ของครัวเรือน เป็นต้น

ผลการตรวจพิสูจน์สิทธิ์ พบว่าราษฎรอยู่อาศัยทำกินมาก่อน ให้เจ้าหน้าที่จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย ที่ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและตามมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาจัดหาที่อยู่อาศัย ที่ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม พื้นที่ที่ราษฎรเคลื่อนย้ายออกไปแล้วให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

ในกรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย ทำกินหลังวันประกาศหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสมโดยสนับสนุนด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งใน และนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ในทันที ให้ดำเนินการควบคุม

ขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัยที่ทำกินให้พอเพียงกับการดำรงชีพ

จากสาระสำคัญของแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กล่าวได้ว่ามติดังกล่าวสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ผูกขาดอำนาจการจัดการป่า และที่ดินในเขตป่าอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และกล่าวหาชุมชนเป็นผู้ทำลายป่า ขาดความเข้าใจในประวัติศาสตร์และพัฒนาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาประเทศ

การรับรองสิทธิในที่ดิน การรับรองสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ที่ทำกินจะดำเนินการในรูปแบบ "แปลงรวม" โดย "ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ" ตามมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ให้ประมวลเรื่องการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ในกรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ต้องเพิกถอนพื้นที่ตั้งหมู่บ้าน ที่ทำกินและพื้นที่ป่าไม้หมู่บ้านออกจากเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายก่อน แล้วจึงขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ต่อไป

จากสาระสำคัญข้างต้น สรุปได้ว่า สิทธิที่ราษฎรจะได้รับ คือ สิทธิในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 ทวิ และ 16 ตรี แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ โดยการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรม อนุญาตในจำนวนพื้นที่แต่ละคำขอไม่เกิน 20 ไร่ และกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี แต่ถ้าการขออนุญาตซึ่งเป็นรายใหญ่ให้อนุญาตในจำนวนพื้นที่แต่ละคำขอตามความจำเป็นและเหมาะสมสำหรับกิจการที่ขออนุญาต โดยมีโครงการเสนอพร้อมคำขอ ทั้งนี้ พื้นที่ที่ขออนุญาตต้องไม่เป็นพื้นที่ป่าที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้ ไม่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารชั้น 1 เอ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 และวันที่ 21 ตุลาคม 2529

การได้สิทธิดังกล่าวจะมีขอบเขตเฉพาะผู้ที่ผ่านการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่พิสูจน์ได้ว่าอยู่อาศัยและทำกินมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องไม่ใช่พื้นที่ที่มีความล่อแหลมต่อระบบนิเวศเท่านั้น ส่วนเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายต้องดำเนินการเพิกถอนพื้นที่อยู่อาศัย ที่ทำกินออกจากเขตป่าอนุรักษ์ก่อนแล้วจึงขอเข้าทำประโยชน์ โดยผู้มีอำนาจอนุมัติการขอใช้ประโยชน์จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะรัฐมนตรีในกรณีพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

กล่าวโดยสรุป การรับรองสิทธิดังกล่าว คือการให้อนุญาตตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งขั้นตอนกระบวนการ และอำนาจตัดสินใจก่อนการพิจารณารับรองสิทธิ์ ถือเป็นเงื่อนไขจำกัดสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรและที่ดินของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

1) ควรมีการระงับแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนไว้ก่อน และดำเนินการทบทวน โดยเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในช่วงที่ผ่านมา

2) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบ พิสูจน์สิทธิ์ ต้องมีความหลากหลาย ทั้งวัตถุพยาน พยานบุคคล หลักฐานทางราชการ และประวัติศาสตร์ และพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายการพัฒนาของรัฐในแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ ต้องมีลักษณะจำแนกแยกแยะให้ชัดเจน ระหว่างนายทุนที่ถือครองที่ดินในเขตป่า กับชาวบ้านที่มีกรณีพิพาทสิทธิในที่ดินกับรัฐ

3) ในกรณีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากแผนแม่บทดังกล่าว เช่น มีประกาศจังหวัดให้ราษฎรออกจากพื้นที่ตามเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นพื้นที่พิพาท และมีกระบวนการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง ให้ยกเลิกประกาศดังกล่าว แล้วกำหนดแนวทาง มาตรการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ต่อไป ทั้งนี้ให้ถือเป็นกรณีเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการตัดสินใจทางนโยบาย

4) หลักการแก้ไขปัญหา ควรคำนึงถึงการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชน โดยพิจารณามาตรการหลักๆ เพื่อผลักดันให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กองทุนธนาคารที่ดิน และการส่งเสริมสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน เป็นต้น

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	พระมงคลสุตาคม (สิทธิชัย ชาวเพชร)
สถานที่เกิด	จังหวัดพิจิตร ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยปทุมธานี
	ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2555
	มหาวิทยาลัยรังสิต
	ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2560
ที่อยู่ปัจจุบัน	146/7 วัดสุทัศนเทพวราราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
สถานที่ทำงาน	วัดสุทัศนเทพวราราม
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดสุทัศน์/รองประธานกรรมการบริหารการศึกษา และรองประธานศูนย์ศึกษาพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์วัดสุทัศน์

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University