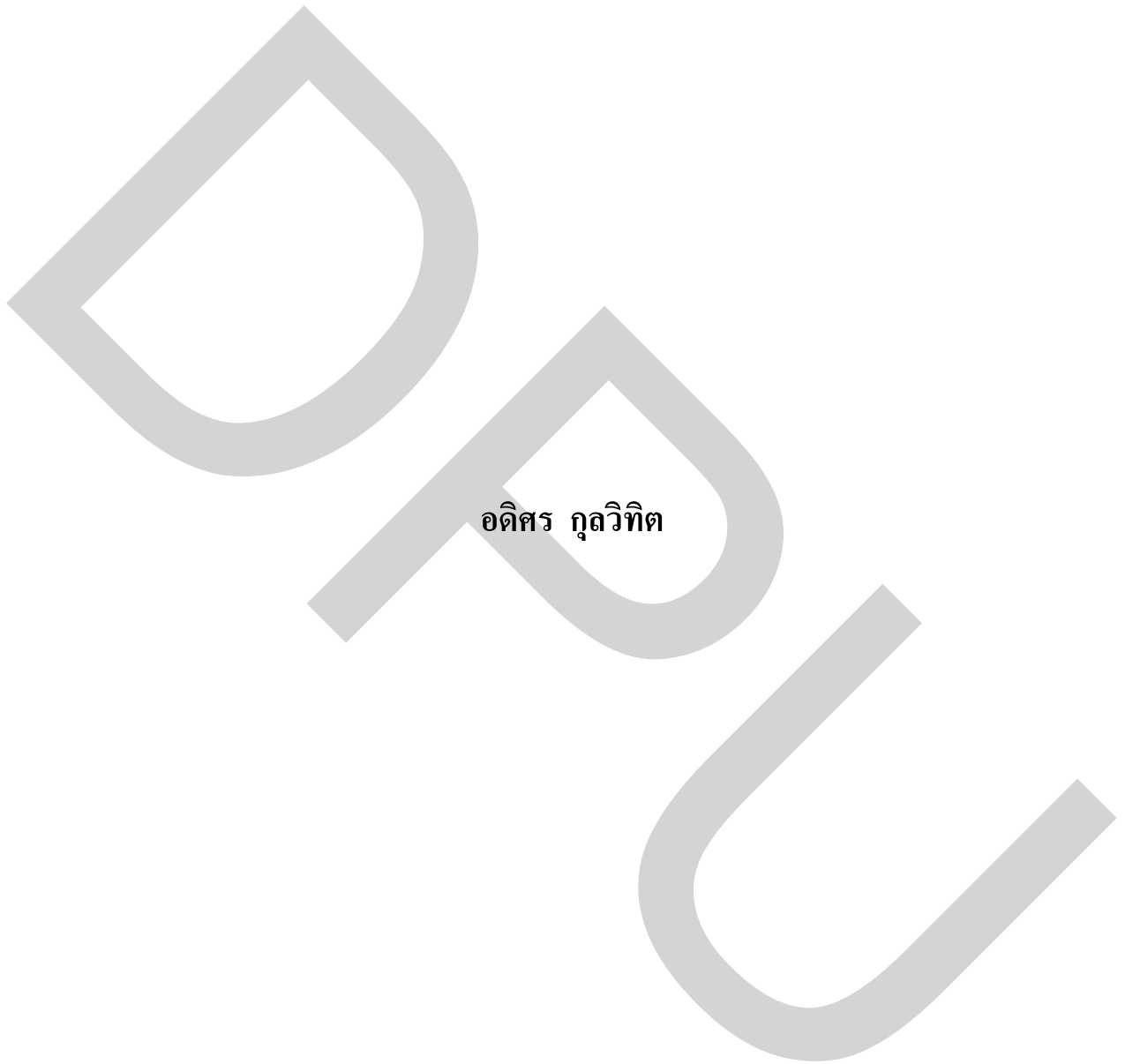


ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน

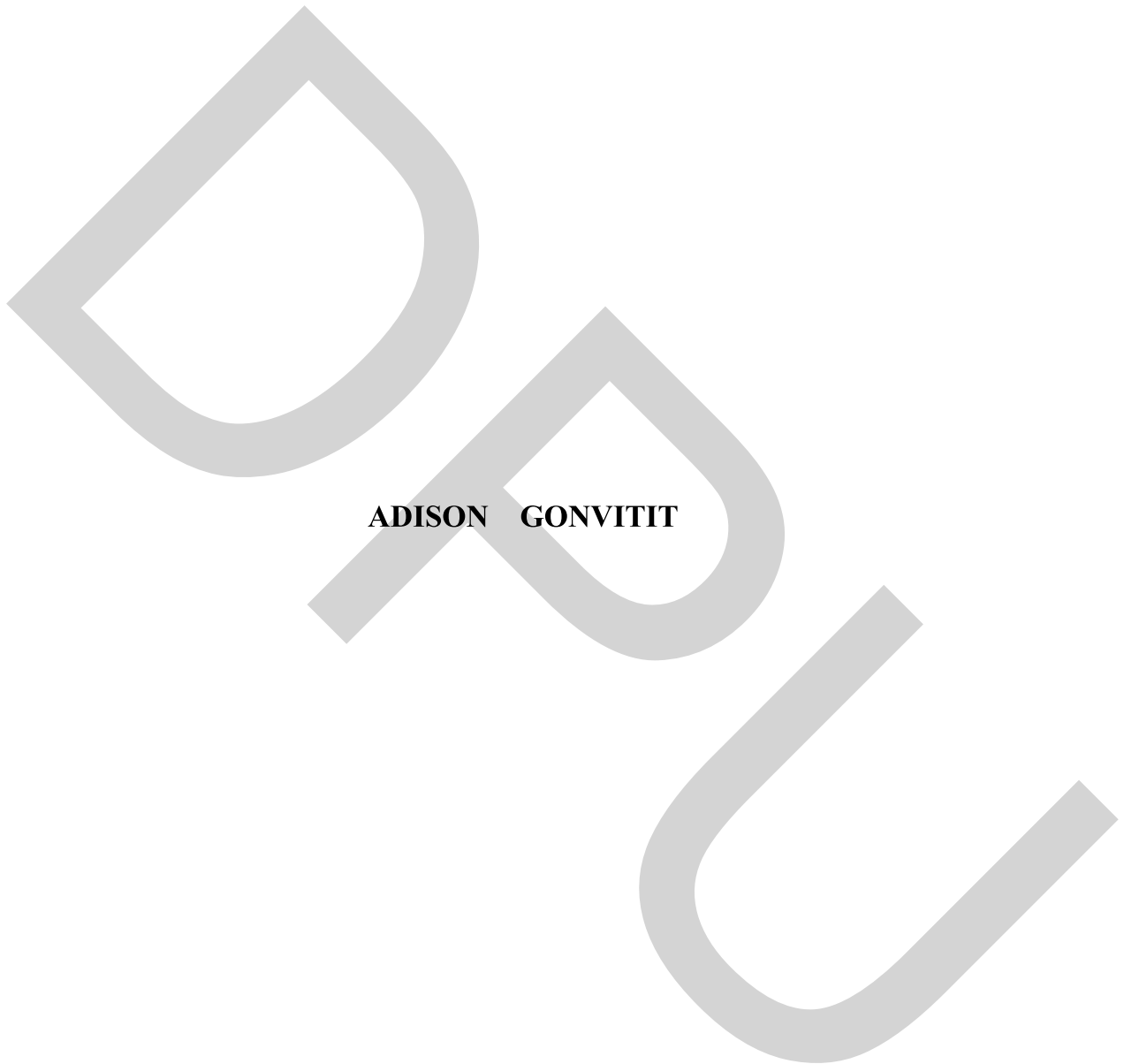


อติสร กุลวิฑิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2553

**Legal Issues Originating from the Overlapping Territory Determination
of the Forest Areas**



ADISON GONVITIT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2010

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจากท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล โดยรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจนให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทาง ตรวจสอบแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กับ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี และ ท่านอาจารย์ยืนหยัด ใจสมุทร ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ตลอดจนตรวจและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อบิดา มารดา พี่น้องและวงศ์ญาติซึ่งให้โอกาส ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านการศึกษาและการดำรงชีวิตของผู้เขียนตลอดมา นอกจากนั้นแล้วผู้เขียน ยังต้องขอขอบคุณ คุณภัทรพร วงษ์เหรียญทอง และแพทย์หญิงนงา จันทไทยในความรัก ความห่วงใย ความปรารถนาดีซึ่งมีต่อผู้เขียนอย่างมากล้น

ผู้เขียนขอขอบคุณทุกกำลังใจ ข้อมูล องค์ความรู้ ประเด็นปัญหา จากคณาจารย์ทุกท่าน ทุกสถาบันการศึกษาของผู้เขียน บุคลากร-เจ้าหน้าที่ของกลุ่มนิติการ กองการอนุญาต สำนักป้องกัน รักษาป่าและควบคุมไฟฟ้า กรมป่าไม้ กลุ่มตะขบ-เต่านา กลุ่มงูป่า กลุ่มลาบ12 และเจ้าของผลงาน ทุกเรื่องทุกเล่มที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง

ข้อบกพร่องผิดพลาดทุกประการในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออ้อมรับด้วยความเต็มใจเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป หากคุณค่าหรือประโยชน์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะพอ มีอยู่บ้าง ผู้เขียนขอทูลทูลต่อบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ของผู้เขียน ทั้งขอมอบให้แก่การจัดการ - การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน มีสติ มีเหตุมีผล และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน เพื่อให้คนในยุคปัจจุบันทั้งในอนาคตมีทรัพยากรป่าไม้ที่สมบูรณ์ไว้ใช้ประโยชน์สืบไป

อดิศร กุลวิทิต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2. แนวความคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้	8
2.1 ความหมาย และความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้	8
2.2 ความจำเป็นในการอนุรักษ์และสาเหตุในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้	10
2.3 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบยั่งยืน	13
2.4 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม	16
2.5 นโยบายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้	19
2.5.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 (พ.ศ. 2504-2529)	20
2.5.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ	21
2.5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	22
2.5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	23
2.5.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)	23
2.5.6 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	24
2.5.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	25
2.5.8 นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	26
2.5.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	27
2.5.10 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6 ประเภทของพื้นที่ป่าไม้.....	30
2.6.1 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย.....	30
2.6.2 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามนโยบายหรือการบริหารจัดการ.....	31
3. กฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน มาตรการทางกฎหมาย	
หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการ ดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้.....	36
3.1 หลักการในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	36
3.1.1 หลักความชัดเจนของกฎหมาย.....	38
3.1.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	39
3.1.2.1 หลักความเหมาะสม.....	40
3.1.2.2 หลักความจำเป็น.....	40
3.1.2.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ.....	41
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้.....	42
3.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.....	43
3.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.....	44
3.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	48
3.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.....	50
3.2.4.1 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า.....	50
3.2.4.2 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า.....	51
3.2.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.....	52
3.3 พื้นที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ป่าไม้.....	54
3.3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน.....	55
3.3.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.....	59
3.3.3 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518.....	61
3.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้.....	62
3.4.1 มาตรการทางอาญา.....	62
3.4.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.....	62
3.4.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.....	63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	64
3.4.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	65
3.4.2 มาตรการทางแพ่ง.....	67
3.4.3 มาตรการทางปกครอง.....	69
3.4.3.1 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	69
3.4.3.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	70
3.5 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการคุ้มครองพื้นที่ไม้.....	71
4. วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ ป่าไม้ทับซ้อน.....	75
4.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการจัดการทรัพยากร ป่าไม้อย่างยั่งยืน.....	77
4.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการตรากฎหมายจำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	79
4.2.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความชัดเจน ของกฎหมาย.....	80
4.2.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับ หลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	84
4.3 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการ คุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน	86
4.3.1 มาตรการทางอาญา.....	86
4.3.2 มาตรการทางแพ่ง.....	87
4.3.3 มาตรการทางปกครอง.....	88
4.4 ปัญหาหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน	89
4.5 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการพื้นที่ป่าไม้.....	90

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	93
5.1 บทสรุป	93
5.2 ข้อเสนอแนะ	94
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก	105
ประวัติผู้เขียน	117

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน
ชื่อผู้เขียน	อดิศร กุลวิทิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายเขตพื้นที่ป่าไม้ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการกำหนดและการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยมีสมมติฐานว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องมีความแน่นอนชัดเจน มีการบังคับใช้กฎหมายตามขอบอำนาจหน้าที่ การดำเนินการต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อให้การจัดการพื้นที่ป่าไม้เป็นไปอย่างยั่งยืนโดยประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้พื้นที่ป่าไม้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดและป้องกันมิให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ

จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ป่าไม้มีการใช้ประโยชน์หลายวัตถุประสงค์ แต่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อจัดการตามวัตถุประสงค์แต่ละประเภทนั้น มีความไม่ชัดเจนและทับซ้อนกัน การตรากฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น ไม่ได้กำหนดจากสภาพพื้นที่ป่าไม้ที่แท้จริง เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมดำเนินการด้วย ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการอย่างยั่งยืน และไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้บรรลุผล ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นได้ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐมีความซ้ำซ้อน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่และการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้

Thesis Title	Legal issues originating from the overlapping territory determination of the forest areas
Author	Adison Gonvitit
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study the law criteria that determine the forest areas, including the legal measures that prevent or suppress forest invasions and deforestation, then analyze the problems and suggest solutions for the forest area's determination and protection. The hypothesis is that, the laws that involve forest area determination should be certain and clear. Law enforcements should be under scope of authority. The actions must be lawful and in accordance with the principle of reasonableness. With that, the forest areas can have sustainable management with public participation. The forest areas will remain as planned. The decline of the forest will be effectively decreased. This also guarantee people's rights and liberty as mentioned in the State under Law.

The study found that the forest areas are used for various purposes. However, the area allocation for each kind of purposes is unclear and overlapping. The enactment that is used for the forest area determination does not come from the consideration of the real forest's conditions. The resources are unworthily used. The citizens have not yet taken part in the actions. It does not conform to the principle of the sustainable management, the area determination's purpose, and the proportional basis as mentioned in the constitution. The measure enforcements as authorized by law are not effective enough to protect the defined forest area. The actions of the government agencies are also overlapping. Thus, it is considered necessary to rectify some relevant laws about the forest area's determination and protection.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันมีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ป่าไม้นอกจากจะมีประโยชน์โดยตรงในการใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าอื่นๆ ในการก่อสร้าง ทำเครื่องนุ่งห่ม อาหาร ยารักษาโรค หรือใช้เป็นเชื้อเพลิงแล้ว ประโยชน์ในทางอ้อมของป่าไม้ก็มีความสำคัญจนไม่สามารถประมาณค่าได้ถูกต้อง เพราะมีความสัมพันธ์กับความเจริญรุ่งเรืองและความเสื่อมโทรมหายนะของประเทศ เนื่องจากป่าไม้มีอิทธิพลต่อธรรมชาติในด้านต่างๆ ที่สำคัญอย่างมาก เช่น ช่วยควบคุมและป้องกันลมฟ้าอากาศ ความชุ่มชื้นและความอุดมสมบูรณ์ของดิน การเก็บรักษาน้ำ ดินพังทลาย ความแห้งแล้งและภัยธรรมชาติอื่น

ประเทศไทยแต่เดิมได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้านป่าไม้ แต่ต่อมาได้เกิดภาวะพื้นที่ป่าไม้ลดลงเรื่อยๆ ทุกปี การไม่มีพื้นที่ป่าไม้ที่สมบูรณ์ทำให้ภัยธรรมชาติต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรุนแรงหรือรวดเร็วขึ้นมากกว่าเดิม ประเทศก็ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างเต็มที่ การบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ปัญหาโดยการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการตรากฎหมายต่างๆ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อจุดประสงค์ในการมีทรัพยากรป่าไม้ไว้ใช้อย่างยั่งยืนตลอดไป

ในระดับนโยบายได้เริ่มกำหนดแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ให้มีการจำแนกที่ดินทั่วประเทศโดยจะสงวนเนื้อที่ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศทั้งหมดหรือประมาณ 160 ล้านไร่ ซึ่งจะได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภทนั้น แต่จากสถิติจำนวนพื้นที่ป่าไม้นั้น ไม่สามารถจำแนกพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภทได้ เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนกันและมีความหมายแตกต่างกัน เช่น ในปี 2541 มีหลักเกณฑ์การคำนวณพื้นที่ป่าจาก ป่าสงวนแห่งชาติตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาจนถึงสิ้นปี 2541 โดยรวมเขตอุทยานแห่งชาติด้วย แต่ไม่นับรวม พื้นที่

สวนยางหรือสวนผลไม้ มีพื้นที่ป่าทั้งสิ้น 129,722 ตารางกิโลเมตร หรือ 25.28% ของพื้นที่ประเทศ¹ แต่ในปี 2544 ใช้หลักเกณฑ์คำนวณพื้นที่ป่าจากพื้นที่ป่าธรรมชาติ พื้นที่สวนป่า และพื้นที่ป่าฟื้นฟูตามธรรมชาติ ทำให้มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นเป็น 172,049.99 ตารางกิโลเมตร หรือ 33.40% ของพื้นที่ประเทศ² หรือในบางกรณีอาจใช้ข้อมูลที่ได้จากการใช้ภาพถ่ายดาวเทียมและการเดินสำรวจประกอบ ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนพื้นที่ป่าจึงไม่ถูกต้องตรงกัน

นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ โดยป่าอนุรักษ์กำหนดขึ้นเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชน ได้แก่พื้นที่ป่าไม้วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 ส่วนป่าเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ³ นอกจากพื้นที่ป่าตามที่นโยบายกำหนดแล้ว ยังมีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อกำหนดพื้นที่ป่าไม้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น และเมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว เพื่อป้องกันมิให้พื้นที่ป่าไม้นั้นถูกทำลาย จึงห้ามมิให้บุกรุกหรือครอบครองพื้นที่ป่าไม้นั้น การฝ่าฝืนมีความผิดและมีโทษทางอาญา ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ต้องถูกดำเนินการทางปกครอง กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างหนึ่งซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ ในเรื่องการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

การกำหนดเขตป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) ได้กำหนดให้ “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน” การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้ป่ามีความหมายกว้างกว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยมาตรา 4 กำหนดให้ “ป่า หมายความว่า ที่ดินรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคล

¹ กรมป่าไม้. (2541). สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2541.

² กรมป่าไม้. (2544). สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2544.

³ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2534.

ได้มาตามกฎหมาย” และ “ป่าสงวนแห่งชาติ หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พระราชบัญญัตินี้” การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ก็มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันว่า ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจากการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ทำให้แม้จะเป็นพื้นที่ที่ไม่มี “ป่า” ในความหมายอันเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไป (คือ พื้นที่ที่มีต้นไม้ปกคลุมเป็นส่วนใหญ่)⁴ก็ตาม ก็เป็นเขตพื้นที่ป่าไม่ในความหมายตามกฎหมายได้ การจัดการพื้นที่ป่าไม่อย่างยั่งยืนจึงไม่สามารถทำได้เพราะไม่ได้มีการจัดการตามศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ

นอกจากนั้นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ยังอาจทำให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเนื่องมาจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่จำเป็นต้องมีการสำรวจวัดก่อนและไม่ต้องมีแผนที่แสดงอาณาเขตของพื้นที่ป่า มีผลให้ประชาชนจำนวนมากที่ได้ตั้งถิ่นฐานทำกินภายในเขตพื้นที่กลายเป็นผู้กระทำความผิดฐานบุกรุกพื้นที่ป่า⁵ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรตลอดมา และเมื่อได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นก็ได้มุ่งประสงค์ในการสงวนพื้นที่ป่าเป็นหลัก หากแต่มีวัตถุประสงค์เป็นการรวบรวมกฎ ข้อบังคับ ซึ่งเกี่ยวกับเงินค่าภาษีหรือค่าภาคหลวงไม้และของป่า วิธีการบำรุงส่งเสริมป่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ การควบคุมการอนุญาตทำไม้และโทษ⁶ วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงน่าจะอยู่ที่การควบคุมการทำไม้เชิงพาณิชย์ การแปรรูปไม้ การทำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ ในลักษณะการทำธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรมากกว่าที่จะควบคุมการใช้ทรัพยากรป่าไม้ของชาวบ้านในระดับที่ยังชีพในชีวิตประจำวัน⁷ การกำหนดเขตพื้นที่ป่าขึ้นแม้จะทำให้ได้พื้นที่ป่าไม้มาจำนวนมากก็ตาม แต่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าก็ได้สร้าง

⁴ พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร และ สายทิพย์ สุดดีพันธ์. (2544, ธันวาคม). “ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่31, ฉบับที่4. หน้า720.

⁵ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 54.

⁶ วิสูตร สมนึก. (2535). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่4. หน้า 197.

⁷ พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร และ สายทิพย์ สุดดีพันธ์. เล่มเดิม. หน้า721.

ภาระให้แก่ประชาชนเพราะกลายเป็นผู้บุกรุกหรือถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ทำให้ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินจำนวนมากเช่นกัน

การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดแนวเขตพื้นที่ได้ แต่ในการออกกฎหมายลำดับรองเหล่านี้ ขาดความชัดเจนเพราะมิได้มีการสำรวจตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ ผลคือ เกิดพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ มากมาย เพราะนั่งกำหนดกันในส่วนกลางตามแผนที่โดยไม่ได้ดูพื้นที่จริงว่ามีป่าหรือไม่ มีราษฎรทำกินอยู่ก่อนหรือไม่ เกิดการจับกุม ฟ้องร้องหาว่าราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติต่างๆ ที่เขาอยู่ในที่ดินดังกล่าวมาก่อน⁸ การกำหนดเขตพื้นที่จึงเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน⁹ นอกจากเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับแล้ว ยังมีพื้นที่อื่นซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ส่งผลกระทบต่อ เช่น ที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เขตปฏิรูปที่ดิน¹⁰ ที่ราชพัสดุ¹¹ สวนป่า¹² เป็นต้น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ขาดความชัดเจนนั้น ทำให้พื้นที่เหล่านี้ทับซ้อนกัน ไม่สามารถจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้

เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายก็ให้อำนาจในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าไม้นั้น ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการดำเนินคดีอาญา มาตรการในการดำเนินคดีแพ่ง และมาตรการในทางปกครอง การที่จะบังคับใช้มาตรการต่างๆ ได้นั้น พื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้เสียก่อน เมื่อแนวเขตป่าไม้มีความไม่ชัดเจนแล้วย่อมส่งผลให้ไม่สามารถบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่แน่ใจว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้หรือไม่ ประเภทใด เป็นช่องทางให้

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. หน้า 403.

⁹ อภิญา เลื่อนฉวี. (2547). มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ(รายงานการศึกษาวิจัย ทูลอดหนุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต). หน้า 85.

¹⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

¹¹ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

¹² พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 3.

เจ้าหน้าที่หรือประชาชนผู้ทุจริตอาศัยช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ และในทางกลับกันก็ยอมทำให้บุคคลผู้สุจริตต้องได้รับความเดือดร้อน

ผลของการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ยังเป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าด้วย กล่าวคือ ปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกกรมป่าไม้ (เดิม) ออกเป็นกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยอาศัยเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช รับผิดชอบพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรับผิดชอบพื้นที่ป่าชายเลน เป็นต้น เมื่อพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภทมีความไม่ชัดเจนแล้ว แต่ละหน่วยงานจึงไม่แน่ใจในการบริหารจัดการพื้นที่ในความรับผิดชอบของตน เพราะมีพื้นที่คาบเกี่ยวทับซ้อนกัน การจัดการพื้นที่จึงมีความซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองงบประมาณ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น การจัดการพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภทจึงไม่มีประสิทธิภาพ

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ว่า นอกจากจะต้องมีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนแล้ว ต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วย แต่ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้โดยกฎหมายฉบับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ล้วนให้อำนาจการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้เป็นของส่วนราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่ กำหนดแนวเขตพื้นที่หรือร่วมรับรองแนวเขตดังกล่าวแต่อย่างใด ไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้

ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันมีการทับซ้อนกับพื้นที่ต่างๆ ส่งผล ให้การใช้ประโยชน์ การดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีปัญหา วิทยานิพนธ์นี้จึงได้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายซึ่งกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ โดยวิเคราะห์กับหลักการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน หลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาการบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าไม้นั้น เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา อันทำให้การประกันสิทธิและเสรีภาพเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ตลอดจนเพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ มีจำนวนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการของกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้
- 1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายเขตพื้นที่ป่าไม้
- 1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้
- 1.2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายเขตพื้นที่ป่าไม้
- 1.2.5 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดและการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องมีความแน่นอนชัดเจน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และต้องมีการบังคับใช้กฎหมายตามขอบอำนาจหน้าที่ การดำเนินการต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ การจัดการพื้นที่ป่าไม้ต้องเป็นไปอย่างยั่งยืน ทำให้มีพื้นที่ป่าไม้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดและป้องกันมิให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการประกันสิทธิของประชาชนตามหลักนิติรัฐ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาโดยจะศึกษาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการของกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ เพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดและการ

คุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน จะทำการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทำการศึกษาจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการของกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น เพื่อวิเคราะห์ปัญหามาวางเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการกำหนดและการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการของกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายเขตพื้นที่ป่าไม่ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับมีความไม่ชัดเจน และมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายทำให้การคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ไม่บรรลุผล

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายเขตพื้นที่ป่าไม้

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

1.6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายเขตพื้นที่ป่าไม้

1.6.5 เป็นแนวทางแก้ไขที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดและการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้

บทที่ 2

แนวความคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงความหมายและความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ ความจำเป็นในการอนุรักษ์และสาเหตุในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบยั่งยืน แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ และ ประเภทของพื้นที่ป่าไม้ ตามลำดับ

2.1 ความหมาย และความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้

ในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าป่าไม้ ตามความหมายและความเข้าใจของบุคคลทั่วไปเสียก่อน เนื่องจากมีความหมายแตกต่างจากความหมายของคำว่าป่าที่กำหนดนิยามศัพท์ไว้ตามกฎหมายต่างๆ

ศาสตราจารย์ ดร.นิวัติ เรืองพานิช ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าป่าไม่ว่า “ป่าไม้ คือ สังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และปกคลุมเนื้อที่กว้างใหญ่ มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่างๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุขัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้แก่มนุษย์”¹³

ศาสตราจารย์ ดร.คสุติ พานิชพัฒน์ ได้ให้ความหมายของคำว่าป่าไม้ มีความหมายอยู่ 2 ทาง คือ¹⁴

1) ตามความนิยมโดยทั่วไป หมายความว่า การเจริญเติบโตของต้นไม้ที่ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น และไม้ชั้นรองลงมาที่ขึ้นปกคลุมอยู่บนพื้นที่อันกว้างใหญ่ของแผ่นดิน ซึ่งตามหลักวิชาการแล้วก็ได้แก่การขึ้นอยู่ร่วมกันอย่างมากมายของพืชจำพวกไม้พุ่มและไม้ยืนต้นที่มีเรือนยอด

¹³ นิวัติ เรืองพานิช. (2546). การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 167.

¹⁴ คสุติ พานิชพัฒน์. (2542, กรกฎาคม-กันยายน). “ความหมายของคำว่า “ป่าไม้”.” วารสารสักทอง. หน้า 3.

แผ่ออกไปจนชิดกัน และมีคุณลักษณะประจำของตัวเองอยู่ตลอดไปจนชั่วกาลปาวสาน หรือมี เช่นนั้นก็เจริญเติบโตออกไปจนถึงที่สุด

2) ทางด้านการค้า หมายความว่า ทั้งพื้นดิน ต้นไม้และพืชอื่นๆ ที่ขึ้นปกคลุมอยู่

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้นิยามศัพท์คำว่า ป่าไม้ หมายความว่า พื้นแผ่นดินทั้งหมดที่พฤษชาติขึ้นรวมกันอยู่ โดยมีไม้ยืนต้นทุกขนาดเป็นส่วนประกอบที่สำคัญไม่ว่าในทีนั้นจะมีการทำไม้หรือไม่ พื้นที่เช่นนี้สามารถที่จะทำการผลิตไม้ได้ หรือไม่มีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศในท้องถิ่นหรือในการควบคุมรักษาดินน้ำลำธาร ทั้งนี้รวมถึงพื้นที่ที่ป่าไม้ได้ถูกแผ้วถางตัดฟันลงหมด (Clearcut) หรือได้ถูกเผาไปใหม่ๆ เพื่อจะทำการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่ในไม่ช้า แต่ไม่หมายความรวมถึงป่าละเมาะ หนูดินไม้ที่ขึ้นอยู่นอกบริเวณป่า เช่น ตามหัวไร่ปลายนา หรือต้นไม้ที่ปลูกไว้ตามข้างถนน ที่ดินทางเกษตรกรรม (สวนผลไม้ สวนยางพารา) และในสวนสาธารณะ (Park)¹⁵

ความหมายของป่าไม้นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นที่รวมของสิ่งมีชีวิต อันมีต้นไม้เป็นพืชสำคัญทางเศรษฐกิจและชีววิทยา สิ่งที่จะกำหนดลงไปว่าบริเวณใดเป็นป่าไม้นั้น ก็ต้องมีปริมาณต้นไม้หนาแน่นเพียงพอ และมีพื้นที่กว้างขวางพอที่จะมีอิทธิพลต่อดินฟ้าอากาศในท้องถิ่น และทางนิเวศวิทยาแตกต่างจากพื้นที่ดินภายนอกโดยทั่วไป พื้นที่ที่เป็นป่าไม้อาจจะจัดเพื่อสำหรับผลิตไม้ หรือการรักษาดินน้ำลำธาร หรือเป็นสถานที่พักผ่อนตามธรรมชาติก็ได้¹⁶

จากที่ได้ทราบถึงความหมายของคำว่า “ป่าไม้” แล้ว สามารถสรุปถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการที่พื้นที่ใดจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ได้นั้น จะต้องประกอบไปด้วยต้นไม้ขึ้นอยู่จำนวนหนึ่ง ดังนั้นพื้นที่ซึ่งไม่มีต้นไม้ขึ้นอยู่เลยและไม่ได้มีแผนการที่จะทำการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่ในไม่ช้า พื้นที่นั้นย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ป่าไม้” ซึ่งแตกต่างจากนิยามศัพท์ตามกฎหมายที่แม้ไม่มีต้นไม้ขึ้นอยู่เลยก็เป็น “ป่า” ได้ ทำให้การอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่า อันเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมาย โดยจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 3

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 3.

¹⁶ วรรณวนาลัย ไพบูลย์ศรีลักษณ์ และ พิทักษ์พนาลี วนศรีเสริมสยาม. (2524). ป่าไม้จะอยู่ยั่งยืนง. หน้า 10.

ป่าไม้ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ มีผลต่อการดำรงชีพของมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพราะป่าไม้เป็นแหล่งกำเนิดของสายน้ำลำธารและสายฝน ซึ่งสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ทุกชีวิต และป่าไม้นั้นมีผลต่อการดำรงชีพของมนุษย์ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ในทางตรงนั้น ป่าไม้เป็นแหล่งที่ให้ไม้ซึ่งปัจจัย 4 ประการได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรค เช่น ไม้เป็นวัสดุก่อสร้างที่อยู่อาศัย เชื้อเพลิง ใช้ฟืนหรือสัตว์เป็นอาหาร ไม้เป็นวัตถุดิบในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนในทางอ้อม การที่ประเทศมีพื้นที่ป่าไม้ที่สมบูรณ์ยังเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ช่วยปรับสภาพภูมิอากาศ ลดความรุนแรงของน้ำท่วม เป็นแนวป้องกันลมพายุ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เห็นได้ว่าผลประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ย่อมสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนแต่ในทางกลับกันเมื่อพื้นที่ป่าไม้มีคุณค่ามากก็ย่อมมีการตัดวางทรัพยากรจากป่ามากขึ้น พื้นที่ป่าไม้ก็ถูกบุกรุกเพื่อเข้าใช้ทรัพยากรรวดเร็วขึ้นด้วย¹⁷

2.2 ความจำเป็นในการอนุรักษ์และสาเหตุในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

เมื่อป่าไม้มีคุณอนันต์ และมีความสำคัญมากที่ได้ให้ประโยชน์แก่มนุษย์ชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ตลอดจนทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างยืนยาวตลอดไป โดยมีการประมาณการไว้ว่าโดยเฉลี่ยทุกๆ ปีแล้ว พลโลก 1 คน ควรใช้ไม้ราว 1 ลูกบาศก์เมตรต่อปี จึงจะจัดว่ามีมาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับอยู่ดีกินดี และสำหรับประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาควรมีป่า 2.5 ไร่ ต่อพลเมือง 1 คน ถ้าต่อไปได้มีการจัดการป่าไม้ให้มีผลิตผลเพิ่มขึ้นก็อาจลดเนื้อที่ป่าดังกล่าวลงประมาณครึ่งหนึ่ง หากคิดตามอัตรานี้ ประเทศไทยซึ่งมีพลเมือง 62 ล้านคน ก็ต้องสงวนป่าเศรษฐกิจไว้ให้พลเมืองใช้สอยถึง 140 ล้านไร่ และอาจลดลงครึ่งหนึ่ง คือ 70 ล้านไร่ หากจัดการให้มีผลิตผลเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ไม่รวมถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่จะต้องสงวนไว้เพื่อป้องกันดินน้ำลำธารและเพื่อการอื่นๆ ด้วย¹⁸ หากแต่ตามข้อมูลของกรมป่าไม้ ในปี 2549 ประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าทั้งหมดเหลืออยู่เพียง 99 ล้านไร่ เท่านั้น

¹⁷ กิตติ ประทุมแก้ว. (2532). เรื่อง การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ศึกษาเฉพาะกรณี: ป่าแควระบบ-สี่ัค อําเภอสยามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (รายงานการศึกษา). หน้า 8-9. และ สุกาญจน์ รัตนเลิศสุรณ. (2550). หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. หน้า 83-85.

¹⁸ นิวัติ เรื่องพณิช. เล่มเดิม. หน้า 168-169.

สภาพปัญหาในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ตลอดจนสาเหตุในการบุกรุกอันทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า¹⁹ ตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยรัฐสนับสนุนให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำที่ดินมาทำกิน สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและรัฐก็จะเข้าไปเก็บภาษี ตัดสินข้อพิพาท หรือบังคับเวนคืนเพื่อนำที่ดินมาทำสาธารณประโยชน์อื่น จะเห็นได้ว่าในช่วงนี้ชาวบ้านสามารถเข้าไปจับจองพื้นที่ในเขตป่าไม้ได้อย่างเสรี

ในเวลาต่อมา ก็ได้เริ่มจัดตั้งกรมป่าไม้ มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 กำหนดเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวน เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดการเอง ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โอนพื้นที่หรือที่ดินมาเป็นของส่วนกลาง โดยบัญญัติกฎหมายแบบไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ว่า “ป่า” หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ผลคือถ้ายังไม่มีโฉนดย่อมเป็นป่าทั้งสิ้น ต่อมาก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากรัฐต้องการนำที่ดินไปจัดการเอง จึงเขียนกฎหมายให้อำนาจประกาศเขตป่าสงวนโดยไม่ต้องเดินสำรวจด้วยเท้า แต่ใช้การขีดแนวเขตบนแผนที่และประกาศเป็นกฎกระทรวงได้เลย กฎหมายเหล่านี้เมื่อกำหนดเขตพื้นที่แล้วหากเข้าไปบุกรุกโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมได้รับโทษทางอาญา จึงเกิดการจับกุมฟ้องร้องว่าราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่า

สภาวะดังกล่าวนี้เห็นได้ว่าเมื่อได้รวมพื้นที่ป่าไม้เข้ามาจัดการ รัฐก็บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับราษฎรที่ตัดไม้ในป่า ล่าสัตว์ และการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเหตุผลที่ราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้มีอยู่หลายประการเป็นต้นว่า ต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรเนื่องจากรัฐสนับสนุนการส่งออกพืชเศรษฐกิจ การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง การปลูกไม้โตเร็วเพื่อตัดขายป้อนโรงงาน และเหตุผลที่

¹⁹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2534). วัฒนนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. หน้า ก-ง., ประมวลเพชรสว่าง. (2534). ป่าไม้กับที่ดินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ, (สมุดปกขาว ฉบับที่ 4 ส่วนหนึ่งของชุดเอกสารสำหรับคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา). หน้า 14-29, วิวัฒน์ คติธรรมนิคย์. (2542). สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. หน้า 491-496. และอภิชัย พันธเสน. (2542). ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา. หน้า 18,60.

สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ รัฐยังมีได้จัดทำระบบข้อมูลที่ดิน-ป่าไม้ หรือการดำเนินการจำแนกพื้นที่ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเรื่องการเมืองอยู่ของประชาชนในเขตป่าไม้ การไม่มีข้อมูลทำให้การใช้พื้นที่ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีคนจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิประเภทใดเลย โดยเฉพาะ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมแล้วแต่ยังไม่มีการเพิกถอนสภาพ นอกจากนั้นเมื่อ มีการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วความต้องการที่ดินทำกินจึงเพิ่มขึ้น ในขณะที่ที่ดินมีอยู่อย่าง จำกัดและรัฐไม่มีที่ดินรองรับ ทำให้ราษฎรต้องบุกรุกเข้าไปอาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่า

ปัญหาดังกล่าวได้รับการสะสมมาเป็นเวลานานจึงต้องใช้ความเข้าใจและความต่อเนื่อง ในการแก้ไขปัญหา แต่่นโยบายตลอดจนการแก้ไขปัญหา²⁰ กลับมีความลักลั่นและขัดแย้งกันเอง เพราะรัฐบาลมักใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงคะแนนเสียงและพวกพ้องของตนจนมากเกินไป เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยๆ จึงทำให้เห็นนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่ามีความแตกต่างกันจนกระทั่งขัดแย้งกันเองในที่สุด ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนไม่แน่นอนจากนโยบายที่ย่อมเป็น ราษฎรทั่วไป กล่าวคือ หลังจากที่มีการกำหนดเขตป่าไม้แล้ว ในช่วงพ.ศ. 2518 นายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช) ได้มีคำสั่งให้ราษฎรที่อาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าสงวน ให้อยู่ในพื้นที่ได้ ต่อไปแต่ห้ามบุกรุกต่อและให้มีการปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับกุมไป ส่งผลให้พื้นที่ป่าถูกทำลายลงอย่าง รวดเร็วขึ้นอีก รัฐบาลต้องแก้ปัญหาโดยจัดให้มีโครงการหรือมาตรการต่างๆ ได้แก่ โครงการ หมู่บ้านป่าไม้, โครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ในเขตป่าไม้, การให้ราษฎรขออนุญาตเข้าทำ ประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว หรือการเพิกถอนสภาพป่าสงวน แห่งชาติที่เป็นที่ตั้งของชุมชน แล้วออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน, โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือโครงการ คจก. , การปฏิรูปที่ดินโดยให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วซึ่งมีราษฎรถือครองทำกิน ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อออก เอกสาร ส.ป.ก.4-01, การให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าอยู่ก่อนประกาศเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ ถ้าพิสูจน์ได้ ให้ทำการรับรองสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัยและในระหว่างการผลิตสิทธิให้ยุติการอพยพราษฎร จะเห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินซึ่งบุกรุกเข้าไปในเขตป่าไม้เรื้อรังตลอดมาและรัฐบาล

²⁰ สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน. หน้า 105-121.

ก็ไม่มี ความชัดเจนในการแก้ไขปัญหา ในบางรัฐบาก็มีการผ่อนปรนแต่ในบางรัฐกลับมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การดำเนินการเกิดความสับสนและขัดแย้งกันเอง ประชาชนขาดความเชื่อมั่น

2.3 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวทางการจัดการพื้นที่ป่าไม้ไว้ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการ พัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และ

คุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

จะเห็นได้ว่าการจัดการที่ดินรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงป่าไม้ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้จัดการอย่างยั่งยืนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย การจัดการอย่างยั่งยืนนั้น มีรากฐานมาจากหลัก “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) ซึ่งหมายถึง การดำเนินการใดๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะคงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใดก็จะหมายถึง การทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเมื่อนำมาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมแล้วสามารถพิจารณาได้จากความหมายที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ได้ให้ไว้คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาต่อไป” ซึ่งเป็นการยอมรับว่า การพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน แต่การพัฒนาต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต²¹ ซึ่งแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนนั้นต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังนี้คือ²²

- 1) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายต้นทุน มีการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าไม้ให้มีความอุดมสมบูรณ์ เมื่อพื้นที่ป่าไม้มีความอุดมสมบูรณ์ชุมชนก็สามารถดำรงชีพหาอาหารเก็บหาสมุนไพรได้ ตลอดจนได้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
- 2) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า หมายถึง การใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นการทำลายล้างแล้ว ยังเป็นการใช้ประโยชน์ทางธรรมชาติที่ได้มาอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน

²¹ สุณีย์ มัลลิกมาลย์. (2545). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 5.

²² พันธุ์ ทศนิยานนท์ และ คณะ. (2532). กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (รายงานการวิจัย). หน้า 22-23. และวิรัตน์ เรื่องไชยศรี. (2551, มิถุนายน). “การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน.” วารสารการจัดการป่าไม้, ปีที่ 2, 3. หน้า 81.

ผู้ประกอบการสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้อย่างต่อเนื่อง ชุมชนโดยรอบก็จะได้ใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างต่อเนื่องและมีอาชีพมีงานทำตลอดทั้งปี นอกจากนั้นยังทำให้มั่นใจได้ว่าพื้นที่ป่าไม้จะคงอยู่และมีความอุดมสมบูรณ์ตลอดไป

3) การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนทางธรรมชาติและตอบสนองความต้องการพื้นฐานก่อน ซึ่งก็เป็นที่น่าพอใจว่าการผลิตหรือการบริโภคในหลายกรณีที่จะต้องถูกจำกัดลง เช่น การจำกัดจำนวนพื้นที่ในการทำไม้ในแต่ละเขตโดยต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์แต่ต้องไม่กระทบต่อความต้องการพื้นฐานของสังคม แต่ในกรณีจำเป็นที่การจำกัดนั้นจะส่งผลกระทบต่อความต้องการพื้นฐานก็มีความจำเป็นที่รัฐต้องหาทางทดแทนการทำประโยชน์นั้น โดยอาศัยส่วนอื่นต่อไป เช่น ส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็วเพื่อสนองต่อความต้องการของตลาดแทน

4) มีการกระจายโอกาสในสังคม โดยชุมชนรอบพื้นที่ป่าไม้หรือในพื้นที่ป่าไม้มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี มีการจ้างงานและได้รับสวัสดิการและความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ประกอบการด้านป่าไม้หรือสวนป่าสามารถดำเนินกิจกรรมและอยู่ร่วมกับสังคมและชุมชนในท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องดำเนินการให้มีผลกระทบต่อชุมชนน้อยที่สุด

กล่าวโดยสรุป²³ ในรายละเอียดของการจัดการป่าไม้นั้นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ป่าที่จัดการนั้นอำนวยผลผลิตได้ดีที่สม่ำเสมอตลอดไป คือปริมาณไม้ที่จะตัดออกจะต้องเท่ากับปริมาณไม้ที่เติบโตขึ้นมาแทนที่ในป่า ทำให้ป่าสามารถให้ผลผลิตติดต่อกันไปไม่หยุดยั้ง และขณะเดียวกันป่าก็จะมีสภาพเป็นอยู่อย่างเดิมตลอดไป โดยมีวัตถุประสงค์พื้นฐาน คือ เพื่อให้มีสภาพป่าอุดมสมบูรณ์หรือใกล้เคียงป่าสมบูรณ์มากที่สุด และให้อำนวยประโยชน์ทั้งด้านการเพิ่มปริมาณและคุณภาพไม้เพื่อนำมาซึ่งรายได้และรักษาต้นน้ำลำธารหรือป้องกันการพังทลายของดิน นอกจากนั้นยังมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมกับความต้องการเพื่อให้เป็นไปตามโครงการนั้น ๆ ด้วย โดยจะต้องมีการสำรวจป่าที่จะวางโครงการจัดการ โดยการสำรวจให้ทราบว่าไม้ในป่านั้นมีอะไร อยู่ที่ใด อย่างไร และมีอยู่เท่าใด ซึ่งถ้าจะให้สะดวกจะต้องมี

²³ เกษม จันทร์แก้ว. (2529). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 4-8 ถึง 4-20.

แผนที่ของป่านั้นๆ แล้วแบ่งป่าเป็นตอนเนื้อที่ 200-400 เฮกตาร์²⁴ และหากต้องการความละเอียดเนื้อที่ของตอนอาจมีเพียง 4-5 เฮกตาร์ ก็ได้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดการป่าไม้นั้น โดยตอนนี้จะเป็นหน่วยในการจัดการและมักกำหนดให้มีขอบเขตที่ค้นหาได้ง่าย เช่น ต้นเขา ถนน ลำห้วย การสำรวจป่าก็จะทำเป็นตอนๆ ซึ่งอาจใช้รูปถ่ายทางอากาศช่วยเพื่อประหยัดเวลาและได้ข้อมูลที่ถูกต้องมากขึ้น โดยเริ่มทำการสำรวจ สภาพภูมิประเทศ ชนิดดิน หิน พันธุ์ไม้สำคัญ ขนาด ปริมาณ และสภาพการณ์ต่างๆ เช่น การอาศัยผลผลิตจากป่าของราษฎร หรืออิทธิพลของราษฎรในป่า การจัดทำหมาย แร่งงาน เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลและสถิติจากการสำรวจนี้เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการ

ในการวางโครงการ นอกจากการกำหนดในเรื่องของการตัดฟันไม้แล้ว จะต้องกำหนดกิจการอันจำเป็นเพื่อที่จะทำให้มีสภาพป่าสมบูรณ์ด้วย เช่น การปลูกพันธุ์ไม้ การปราบปราม ป้องกันการลักลอบตัดไม้ การแผ้วถางทำลายป่า การป้องกันไฟป่า โรคแมลง การทำถนน การก่อสร้างบ้านเรือน การหมายและซ่อมแซมแนวเขตป่าเมื่อได้จัดทำโครงการแล้วต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยจัดให้มีแฟ้มประวัติของป่า เพื่อทราบประวัติและการดำเนินการทุกอย่างในป่าหนึ่งๆ ได้อย่างละเอียด นำมาใช้เป็นหลักในการจัดการป่าในในเวลาต่อมา

2.4 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม

นอกจากรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดแนวนโยบายในการใช้ที่ดินตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ทุกฝ่ายของสังคมได้ร่วมกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งแต่เดิมนั้นอำนาจในการจัดการเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประกอบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอันแสดงถึงความล้มเหลวในการป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและการสะสมของมลพิษในสิ่งแวดล้อม ข้อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่

²⁴ 1 เฮกตาร์ = 6.1775 ไร่

จะดำรงอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย²⁵ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชน 5 กลุ่ม ในการร่วมดูแลเพื่อให้การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มีพลัง และมีความยั่งยืน ซึ่งได้แก่²⁶

1) รัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐจะต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ในการกระจายอำนาจโดยการตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายนั้นจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

4) องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ องค์กรอิสระจะต้องได้ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ

²⁵ สุนีย์ มัลลิกมาลัย. เล่มเดิม. หน้า 49.

²⁶ วีรวัฒน์ ปกุตสโร และ วัฒน ฑาทิงกาพ. (ม.ป.ป.). “รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและ บทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.” *สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ* (เอกสารประกอบการ สัมมนา กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม). หน้า 6.

5) ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

โดยระดับของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 6 ระดับ ดังนี้²⁷

1) ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มจะให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วย เพราะข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมจะบอกถึงความจำเป็นและความสำคัญ ตลอดจนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ

2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมกันหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น เพื่อให้เจ้าของโครงการ หน่วยงาน ผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการหรือกิจกรรม การมีส่วนร่วมในระดับนี้มีความสำคัญมากเพราะประชาชนที่จะมีส่วนร่วม นั้นเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่นๆ

4) ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูง แล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือ

²⁷ สุณีย์ มัลลิกมาลย์. เล่มเดิม. หน้า 57-62.

ประชาชนในท้องถิ่นก็ร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ยอมถือว่ามีการร่วมดำเนินการได้

5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (watch dog) การดำเนินการ เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ก่อนจะมีผลร้ายเกิดขึ้น

6) ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ ทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมทั้ง 6 ระดับนั้นหากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วยอมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้อง คำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วม ของประชาชน

2.5 นโยบายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

แต่เดิมการทำไม้ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่เป็นของเจ้าผู้ครองนครต่างๆ โดยเฉพาะป่าในทางภาคเหนือ เช่น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ โดยผู้ที่ต้องการทำไม้ต้องขออนุญาตกับเจ้าผู้ครองนครเหล่านั้น ซึ่งต่อมาได้ประสบปัญหาการออก ใบอนุญาตช้าซ้อน บริษัทต่างชาติที่ได้รับอนุญาตเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงได้ร้องทุกข์มายังรัฐบาล ในปี 2438 รัฐบาลจึงได้ส่ง Mr.H.Slade ผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้ชาวอังกฤษ ศึกษา แนวทางการจัดการป่าไม้ หลังจากได้ศึกษาแล้วจึงได้มีความเห็นเสนอว่า รัฐบาลควรเข้าจัดการป่า

ไม้เองไม่ควรปล่อยให้เป็นอำนาจของเจ้าผู้ครองนครอีกต่อไป และจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมการทำไม้ ซึ่งได้แก่ กรมป่าไม้ โดย Mr.H.Slade เป็นอธิบดีกรมป่าไม้คนแรก²⁸

นับตั้งแต่เริ่มสถาปนากรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 จนถึง พ.ศ. 2502 ผู้บริหารประเทศไทยไม่เคยได้ประกาศนโยบายในเรื่องป่าไม้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด นโยบายที่ใช้ในการบริหารงานป่าไม้ส่วนใหญ่จึงไปจากกรมป่าไม้ทำให้การดำเนินการในเรื่องป่าไม้ของประเทศขาดทิศทางที่แน่นอน และไม่มีอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2503 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509 ขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย และแนวทางการดำเนินการในเรื่องป่าไม้ไว้ด้วย นับว่านโยบายการป่าไม้ของประเทศได้มีการประกาศให้เห็นโดยชัดเจนและมีผลผูกพันที่รัฐบาลจะต้องถือปฏิบัติ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2504 เป็นต้นมาและได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการต่อเนื่องมาโดยลำดับ²⁹ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้รวมทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่า สามารถสรุปได้ตามช่วงเวลา ดังนี้

2.5.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 (พ.ศ. 2504-2529)³⁰ ในช่วงแรกได้มีการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินอย่างกว้างๆ โดยมีเป้าหมายในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด หรือประมาณ 160 ล้านไร่ จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 การตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ทำให้เกิดเขตพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้น ต่อมาได้มีปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเป็นอย่างมากทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 38 ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 122 ล้านไร่ ดังนั้นในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 จึงต้องลดพื้นที่ป่าไม้ที่ต้องการสงวนรักษาไว้เหลือ

²⁸ ดวงฤทัย เอสนาชาติ. (2542, มกราคม-กุมภาพันธ์). “กรมป่าไม้ ความผิดพลาดจากการรวมศูนย์ในเบื้องต้น.” วารสารโลกสีเขียว. หน้า 23-24.

²⁹ มัลลิกา มนต์เสถียร. (2536). การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ. หน้า 34-35.

³⁰ พันธ ทัศนียานนท์ และ งามวัลย์ ทัศนียานนท์. (2539). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 15. หน้า 856-858.

ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีนโยบายในการเร่งสำรวจพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกแล้วโดยมอบหมายให้ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้รัฐชดว่าป่าจะเปิดเป็นที่ทำกินแน่นอนและเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญให้ต่อไป และสำรวจป่าที่จะทำการสงวนเพื่อทำการปลูกป่าทดแทน โดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเป็นรายโครงการและรายพื้นที่ ทั้งในพื้นที่ป่าใหม่ที่จะให้สัมปทานและป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว นอกจากนั้นในป่าที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วให้จัดเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครองอย่างเพียงพอและจริงจังเพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกได้

อย่างไรก็ตามการบุกรุกพื้นที่ป่าก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่การบุกเบิกป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินก็เข้าใจลึกลับค้อมตัวเนื่องจากที่ดินที่เหลืออยู่ไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 จึงได้กำหนดมาตรการการใช้ที่ดินและป่าไม้โดยให้เร่งรัดการสำรวจที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร การแบ่งแยกเขตพื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมเหมาะกับการเกษตรให้จัดทำเป็นหมู่บ้านป่าไม้ ส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ ไม้โตเร็ว ปลูกป่าไม้ชายเลน รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง

2.5.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ³¹ ในช่วงปี พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและลงมติแสดงเจตนารมณ์ของชาติด้านป่าไม้ เพื่อให้การจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ สามารถกระทำได้โดยต่อเนื่องในระยะยาวและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกันและถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้นโยบายดังนี้

³¹ กรมป่าไม้. (2553). นโยบายป่าไม้แห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2553, จาก http://www.forest.go.th/forestfarm1/farm/web/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=413&lang=th.

1) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยใน อัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศและป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

2) รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

3) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

4) กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟฟ้า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรुक้าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอน ที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด

2.5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)³² แม้จะได้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติในช่วงปีพ.ศ. 2528 แล้วก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ก็ได้กำหนดนโยบายให้มีการเร่งรัดการการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้ และเร่งรัดการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ได้มีการแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

2) ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

2.5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)³³ พื้นที่ป่าไม้ มีความเสื่อมโทรมและถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก พื้นที่ป่าของประเทศลดลงเหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือต่ำกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการใช้พื้นที่ดินเพื่อการเพาะปลูกและอื่น ๆ เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น แต่การบริหารและจัดการยังตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1) ต้องมีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยกำหนดและทำเครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่านอกเขตอนุรักษ์ในแต่ละแห่งให้ชัดเจนมีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินชายทะเล เพื่อพัฒนาทรัพยากรประมงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนและแหล่งปะการัง

2) เร่งรัดการออกกฎหมายรองรับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

3) ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยเร่งรัดการออกกฎหมายรองรับป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนประชาชนและองค์กรป่าชุมชนให้มีอำนาจตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมปลูก ป้องกัน รักษา และใช้ประโยชน์ป่าชุมชน

4) เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติสวนป่า เพื่อให้เอกชนที่ดำเนินการปลูกป่ามีความมั่นใจในการลงทุนและได้รับสิทธิประโยชน์ที่จะพึงได้รับ

5) ให้มีการตรวจสอบสถานการณ์ป่าไม้ได้อย่างรวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ภาพถ่ายดาวเทียมและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับอื่นทรัพยากรอื่นๆ

2.5.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)³⁴ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้กำหนดเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 คือ สงวนพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศและจัดทำ

³³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

เครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และรักษาพื้นที่ป่าชายเลนให้คงไว้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ในที่สุดท้ายของแผน นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์พัฒนาสภาวะแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยในส่วนของพื้นที่ป่าไม่มีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ คือ จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งพิจารณาด้านกฎหมาย กฎระเบียบและมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน การปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกิน

2.5.6 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ³⁵ โดยที่ป่าไม้ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่คำนวณคุณภาพของธรรมชาติและเป็นปัจจัยสำคัญของชีวิตได้เคยมีอยู่ในประเทศรวมทั้งสิ้น 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 แต่จากข้อมูลล่าสุด ปี 2536 ปรากฏว่า พื้นที่ป่าไม้รวมทั้งประเทศเหลืออยู่เพียง 83.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 26 ของพื้นที่ประเทศ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวและความเสื่อมโทรมในด้านต่างๆ ของสิ่งแวดล้อมในช่วงที่ผ่านมา แม้จะเป็นผลจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตามแต่ ก็มีใช้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมจะยังให้เกิดการใช้ทรัพยากรในลักษณะทำลายและเกิดความเสื่อมโทรมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพียงแต่ว่านโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้นควรจะต้องมีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วยเท่านั้น การพัฒนาเศรษฐกิจก็จะดำเนินไปได้โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมดังที่ได้เป็นมานโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระยะยาว 20 ปี จาก พ.ศ.2540 ถึง 2559 โดยให้มี

³⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=79&Itemid=64.

การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และสภาพแวดล้อมครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศและมีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 พื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20 พื้นที่ป่าชายเลนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ให้มีการใช้พื้นที่ป่าไม้ตามวิถีทางในเชิงอนุรักษ์คุณภาพของระบบนิเวศน์เพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

2.5.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)³⁶ ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากปราศจากการจัดการดูแลอย่างเหมาะสมได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและไม่ยั่งยืนอย่างรุนแรง ทรัพยากรดิน ป่าไม้ ป่าชายเลน ประมง และชายฝั่งถูกนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยไม่มีกรพื้นที่ฟูอย่างจริงจัง การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มงวด และไม่มีประสิทธิผล ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในภาวะเสื่อมโทรม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 จึงมีเป้าหมายอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยให้มีพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ได้กำหนดแนวทางให้มีบทบาทกฎหมายป่าไม้ เพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างสมดุลตลอดจนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองให้สอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระบบ ให้มีการตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ให้แล้วเสร็จ และประกาศให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ทั้งหมดเป็นเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนอนุรักษ์ให้เสร็จสมบูรณ์ ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนในการฟื้นฟูและปลูกป่าตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ให้จัดทำระบบพื้นที่คุ้มครองแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ รวมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองระบบนิเวศน์ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผืนป่าขนาดใหญ่และระบบนิเวศน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

2.5.8 นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ³⁷ เนื่องจากที่ดินของรัฐมีหลายประเภท อยู่ภายใต้การดูแลรักษาของส่วนราชการต่างๆ เช่น ที่ป่าไม้อยู่ในการดูแลรักษาของกรมป่าไม้ ที่ราชพัสดุ อยู่ในการดูแลรักษาของกรมธนารักษ์ เป็นต้น แต่การกำหนดเขตที่ดินของรัฐเกิดปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง หรือทับซ้อนกับการถือครองที่ดินของราษฎร หรือกรณีที่ดินราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงเกิดปัญหาว่าที่ดินนั้นอยู่ในการดูแลรักษาของส่วนราชการใด หรือใครควรมีสติติกว่าระหว่างรัฐกับราษฎร อันเป็นประเด็นนำไปสู่การร้องเรียนขอความเป็นธรรมเป็นการเฉพาะรายหรือเป็นกลุ่มมวลชน ตลอดจนการใช้สิทธิทางศาล รัฐบาลจึงได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศและต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการซึ่งอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 แทน ซึ่งถือหลักการว่า ถ้าราษฎรทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เดิม) จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ถ้าราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้มีสิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และได้กำหนดมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ โดยต้องมีหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงว่าได้ทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนเป็นที่ดินของรัฐ³⁸

2.5.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)³⁹ พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปถึง 67,000,000 ไร่ในช่วง 40 ปี ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ

³⁷ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. (2552). แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ(เอกสารเผยแพร่). หน้า 17-18.

³⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้อ 4 ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณะประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น.

ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้งและภัยธรรมชาติที่บ่อยครั้งและรุนแรง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดความอุดมสมบูรณ์ลงโดยป่าชายเลนลดลงจาก 2,000,000 ไร่ เหลือ 1,500,000 ไร่ แหล่งปะการังและหญ้าทะเลสภาพเสื่อมโทรม สำหรับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพก็กำลังถูกทำลายอย่างรวดเร็ว ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 จึงมีเป้าหมายรักษาความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพโดยให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 และต้องเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีแนวทางในส่วนที่สำคัญ ดังนี้

1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ภูมิศาสตร์และข้อมูลแผนที่ 1:4,000 เพื่อใช้กำหนดแนวเขตอนุรักษ์ที่ชัดเจนโดยชุมชนมีส่วนร่วม และจัดทำระบบฐานข้อมูลและทะเบียนการบุกรุกใช้ประโยชน์เพื่อวางระบบกระจายการถือครองให้คนยากจนมีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง มีการติดตามการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์ที่สำคัญ เช่น ป่าต้นน้ำ ลุ่มน้ำ ระบบนิเวศน์ชายฝั่ง แหล่งกำเนิดความหลากหลายทางชีวภาพจัดทำเป็นระบบฐานข้อมูลที่ต้องเป็นเอกภาพ นำไปเผยแพร่ต่อชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างฐานองค์ความรู้และใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรรวมทั้งเผยแพร่รูปธรรมตัวอย่างในการอนุรักษ์และจัดการฐานทรัพยากรที่มีความสมดุลและยั่งยืน

2) ส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ในการจัดตั้งป่าชุมชน

3) พัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

(1) ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขตและการจัดการเชิงพื้นที่โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศน์ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินและจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

ที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป

(2) มีมาตรการประกาศภาวะฉุกเฉินหยุดใช้ชั่วคราว สำหรับทรัพยากรที่อยู่ในภาวะถูกทำลายสูง เพื่อให้ทรัพยากรนั้นได้สร้างตัวใหม่ และเกิดความยั่งยืน ในบางพื้นที่ที่มีความสำคัญสูงโดยประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมอย่างชัดเจน

(3) สร้างกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี ยุติธรรมอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ทุกภาคส่วนยอมรับและบูรณาการให้เกิดความสมดุลในการปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์และกระบวนการผลิตที่ไม่ยั่งยืนไปสู่ความสมดุลที่ได้จากการพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพในอนาคต

(4) พื้นฟูสภาพป่าให้เกิดความอุดมสมบูรณ์และคงความหลากหลายทางชีวภาพ โดยปฏิบัติตามมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวดและปลูกป่าเสริม กำหนดมาตรการ “คนอยู่ร่วมกับป่า” โดยให้ทำกิจกรรมสนับสนุนการฟื้นฟูป่าระบบนิเวศน์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยยังคงรักษาระบบนิเวศน์ไว้ตลอดไป

(5) ส่งเสริมการจัดการพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งอย่างผสมผสานภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นให้มีการกำหนดเขตพื้นที่และหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์โดยการตกลงร่วมกันของภาคีการพัฒนาในการจัดการป่าชายเลนชุมชน การคุ้มครองปะการัง หญ้าทะเล พื้นที่จับสัตว์น้ำ พื้นที่เพาะเลี้ยง และการทำประมงชายฝั่ง

2.5.10 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554⁴⁰ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35 – 36 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 ไปสู่การปฏิบัติโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นใช้เป็นกรอบในการ

⁴⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

แปลงไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเป็นกรอบในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตลอดจนเป็นแนวทางการปฏิบัติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ในส่วนพื้นที่ป่าไม้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550–2554 มีเป้าหมาย อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (ป่าบกและป่าชายเลน) ไม่ให้ลดลงและควรเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า ร้อยละ 0.5 ใน 5 ปี ซึ่งได้กำหนดแนวทางสรุปได้ดังนี้

1) กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจนโดยนำเทคโนโลยีมาช่วยในการประเมินสภาพป่าไม้และติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ (เช่น แนวเขตป่าต้นน้ำ แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ แนวเขตพื้นที่คุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ราชพัสดุ เป็นต้น) ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งจัดทำกฎหมายรับรองแนวเขตใหม่และกำหนดค่าชดเชยแก่เอกชนและประชาชนผู้เสียผลประโยชน์จากการปรับแนวเขต

2) กำหนดพิกัดตำแหน่งและขอบเขตของหมู่บ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทั้งหมดในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนและจัดทำทะเบียนราษฎรของชุมชนในพื้นที่เพื่อควบคุมมิให้มีการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นและเพื่อใช้ประกอบการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ของชุมชน

3) สำรวจการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าโดยใช้หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิที่ยอมรับร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้ครัวเรือนยากจนได้รับการจัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม

4) ยกเลิก แก้ไขและปรับปรุง กฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้โดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน รวมทั้งแก้ไขและปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เป็นช่องว่างของกฎหมายที่เอื้อให้เกิดการถ่ายโอนสิทธิการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ไปยังนายทุน กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจนโดยนำเทคโนโลยีมาช่วยในการประเมินสภาพป่าไม้และติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

5) ให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้บุกรุกพื้นที่ป่ารายได้จริงจังกโดยเป็นการดำเนินการเชิงบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพ กำหนดพิกัดตำแหน่งและขอบเขตของหมู่บ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทั้งหมดในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนและจัดทำทะเบียนราษฎรของชุมชนในพื้นที่เพื่อ

ควบคุมมิให้มีการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นและเพื่อใช้ประกอบการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ของชุมชน

6) อนุญาตและสร้างระบบการให้สิทธิหรือหลักประกันในการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมโดยมีเงื่อนไขและหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ร่วมกันโดยไม่ให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งป้องกันมิให้มีการให้สิทธิแก่ผู้อพยพ เข้ามาอยู่ใหม่และผู้มีอิทธิพล

7) จัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศสวนป่าเศรษฐกิจโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมเพื่อวางแผนการทำไม้อย่างเป็นระบบและติดตามเพื่อป้องกันการสวมตอ การตัดและขนย้ายไม้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

8) สำรวจที่ดินสาธารณะของทุกหมู่บ้านทุกแปลงที่อาจฟื้นฟูให้เป็นป่าธรรมชาติได้โดยมีการกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนและสนับสนุนให้มีการดูแลและฟื้นฟูให้เป็นป่าชุมชนของหมู่บ้านนั้น

2.6 ประเภทของพื้นที่ป่าไม้

ในการแบ่งประเภทพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยนั้น มีชื่อเรียกอยู่จำนวนมากมายขึ้นอยู่กับการใช้หลักเกณฑ์ใดในการแบ่งแยก ซึ่งพื้นที่ป่าไม้นั้นตามสภาพพื้นที่ก็เป็นพื้นที่เดียวกันหรืออยู่ในสภาพใกล้เคียงกันมาก แต่การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อาจแตกต่างกันออกไปตามประเภทของพื้นที่นั้น การกำหนดแนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจนย่อมก่อให้เกิดความสับสนต่อประชาชนเป็นอย่างมาก โดยในหัวข้อนี้จะได้แบ่งประเภทของเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายและพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามนโยบายหรือการบริหารจัดการ ดังนี้

2.6.1 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย ได้แก่ พื้นที่ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพื้นที่ “สวนป่า” ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3

2.6.2 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามนโยบายหรือการบริหารจัดการ โดยพื้นที่เหล่านี้หากต้องการดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ต้องพิจารณาว่าพื้นที่นั้นอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายฉบับใด ได้แก่

1) พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 หรือที่เรียกว่า ป่าจำแนก ป่าไม้ถาวร ป่าไม้ถาวรของชาติ ป่าเตรียมการ โดยเป็นพื้นที่ป่าที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คณะรัฐมนตรีจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่างๆ ออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าที่กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เมื่อต่อมาได้มีการสำรวจจำแนกที่ดินในจังหวัดใดเสร็จแล้วก็ให้ถือเขตที่ดินตามที่ได้จำแนกนั้น เมื่อเขตป่าไม้ถาวรนี้เกิดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีการยกเลิกเขตป่าไม้ถาวรก็ต้องทำโดยมติคณะรัฐมนตรีเช่นกัน⁴¹

2) พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนก (ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535) เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (เพิ่มเติม) ซึ่ง ได้แก่ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี, พื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลนตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี⁴²

⁴¹ หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ 0705(2)/13345 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2531 เรื่อง ชี้แจงความหมายของคำว่า “ป่าจำแนก” “ป่าไม้ชั่วคราว” “ป่าไม้ถาวร” “ป่าไม้ถาวรของชาติ” และ “ป่าเตรียมการ.” อ้างถึงใน วนิดา พรไพบูลย์. (2552). คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน. หน้า 66-70.

⁴² หลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในหนังสือการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้

3) สวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ⁴³ โดยสวนอุทยานเป็นพื้นที่ที่มีวิวทัศน์สวยงามมีความเด่นในระดับท้องถิ่นซึ่งจัดไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและเที่ยวเตร่ของประชาชน โดยมีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้เหมาะสมตามธรรมชาติ

สวนพฤกษศาสตร์ เป็นสถานที่ที่ราชการได้รวบรวมพันธุ์ไม้ไว้ทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ด้านความสวยงามและหายาก มาปลูกไว้โดยแยกเป็นหมวดหมู่เพื่อการศึกษา วิจัยและการเผยแพร่เพื่อขยายพันธุ์ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติสืบไป

สวนรุกขชาติ เป็นสวนเล็กๆ มีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ ไว้โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจและไม้ดอกซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่มิได้ปลูกไว้เป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์

4) ป่าชายเลน พบทั่วไปตามพื้นที่ชายฝั่งทะเล บริเวณปากแม่น้ำ อ่าว ทะเลสาบ และเกาะ ซึ่งเป็นบริเวณที่น้ำทะเลท่วมถึง พื้นที่ป่าชายเลนอุดมสมบูรณ์จะประกอบด้วยพันธุ์ไม้หลายชนิด เช่น ลำพู ลำแพน โกงกาง แสม ตะบูน ตะบัน และเป็นแหล่งอาหาร ที่อยู่อาศัย แหล่งอนุบาล สืบพันธุ์ วางไข่ และหลบภัยสำหรับสัตว์ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่ซึ่งมีระบบนิเวศที่ซับซ้อน มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นแนวกันคลื่นและลมมรสุม⁴⁴ แต่ในปัจจุบันยังมีได้มีกฎหมายออกมากำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ชายเลนโดยเฉพาะ การบังคับใช้กฎหมายจึงอาจแยกได้เป็น พื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าชายเลนที่มีได้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและมีได้ในเขตอุทยานแห่งชาติ⁴⁵

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2535. อ้างถึงใน วนิดา พรโพบูลย์. (2552). คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน. หน้า 75-76.

⁴³ พินิจ ดันติวิญญูพงศ์. (2550). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย: กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย. หน้า 8.

⁴⁴ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551). รายงานสถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2550 (เอกสารเผยแพร่). หน้า 46.

⁴⁵ พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าชายเลน. หน้า 65.

ส่วนในทางบริหารมีการแบ่งประเภทของป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี⁴⁶ ออกเป็น 3 เขต คือ เขตอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ป่าชายเลนหวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด นอกจากปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ เช่น พื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำ, เขตเศรษฐกิจ ก. เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้ เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ เช่น พื้นที่ป่าโครงการ พื้นที่สวนป่า, เขตเศรษฐกิจ ข. เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่นๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม

5) ป่าชุมชน ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาให้ความหมายเหมือนกัน คือ ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้ นั่นคือ การจะถือว่าเป็นป่าชุมชนได้ ชุมชนจะสามารถจัดการป่าชุมชนได้ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น ป่าชุมชนอื่นๆ แม้จะเรียกชื่อว่าป่าชุมชนก็มีใช้ป่าชุมชนตามกฎหมาย⁴⁷ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังมีได้มีการบังคับใช้กฎหมายป่าชุมชน ดังนั้นจึงมีปัญหาเมื่อพื้นที่ป่าชุมชนเหล่านั้นยังคงเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” ตามกฎหมายซึ่งห้ามราษฎรอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์

ในประเด็นการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนนั้นความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาก็ยังมีความแตกต่างกัน โดยในร่างของสภาผู้แทนราษฎรชุมชนในท้องถิ่นใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนก็สามารถทำได้โดยยื่นคำขอต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่าที่ตั้งอยู่เพื่อจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยเมื่อได้มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้วให้คงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่ พระราชบัญญัตินี้จะได้อีกกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนในร่างของวุฒิสภา

⁴⁶ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530.

⁴⁷ สมิต ขอดพรม. (2548). มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้. หน้า 80.

นั้น พื้นที่ที่จะจัดตั้งป่าชุมชนได้นั้นต้องไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์และเมื่อได้มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว มีฐานะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์และสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ พระราชบัญญัตินี้ จะได้กล่าวไว้เป็นอย่างอื่น⁴⁸

นอกเหนือจากการใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายในการแบ่งประเภทของเขตพื้นที่ป่าไม้ ประเภทต่างๆ แล้ว เราอาจพิจารณาจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือความเป็นเจ้าของที่ดินได้ โดย เดิมนี้ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของผืนแผ่นดินทั้งหมดในราชอาณาจักรทั้งนี้เพื่อประโยชน์ ในทางการปกครองที่จะเรียกภาษีจากการทำประโยชน์ของประชาชนและควบคุมการถือครองที่ดิน ด้วยการขังไว้ผู้ครอบครองที่ดินได้เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าราษฎรเป็น เพียงผู้อยู่อาศัยในที่ดินของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสม บูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกกระหว่างระบบ กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยให้ที่ดินทุกประเภทที่มีได้มีบุคคล ใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2⁴⁹

สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กล่าวคือ หากมีบุคคลได้สิทธิใน พื้นที่ป่านั้นมาตามกฎหมายที่ดินแล้ว พื้นที่นั้นก็ไม้อาจเป็นพื้นที่ป่าไม้ได้ ไม่อยู่ภายใต้การจัดการ พื้นที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ พื้นที่ซึ่งเป็นของเอกชนจึงสามารถใช้ทรัพยากรในพื้นที่ตนเองได้ โดยไม่ถูกควบคุม ในทางวนศาสตร์พื้นที่ป่าไม้นั้น ต้องมีสภาพเป็นพื้นที่เป็นป่าไม้โดยอาจเป็น พื้นที่ป่าไม้ของรัฐ (State Forests) ซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของกำหนดเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ การป้องกันภัยธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้ของเอกชน (Private Forests) เป็นพื้นที่ ป่าผืนเล็กๆ ที่อาจเป็นเอกชนคนเดียวหรือหลายคนมีกรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของ เช่น ป่าของ โรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับไม้ หรือพื้นที่ป่าไม้ของท้องถิ่น (Corporation Forests) เป็นป่าที่ชุมชน

⁴⁸ แหล่งเดิม. หน้า 87.

⁴⁹ สยามด ไกยรวงศ์. (2538). ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการ จัดการที่ดินในเขตป่า. หน้า 20-24.

ในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเจ้าของ อาทิ เช่น ป่าของหมู่บ้าน ตำบล และเทศบาล ป่าประเภทนี้มีลักษณะ
ความเป็นไปคล้ายกับป่าของรัฐ แต่มีเนื้อที่น้อยกว่าและผลประโยชน์ที่ได้รับจากป่าเป็นของท้องถิ่น
เสียโดยเฉพาะ⁵⁰



⁵⁰ คุสิต พานิชพัฒน์. (ม.ป.ป.). ป่าไม้กับการพัฒนาโยบายความมั่นคงของประเทศ (เอกสารอัด
สำเนา). หน้า28-30.

บทที่ 3

กฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน มาตรการทางกฎหมาย หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้

ในบทนี้จะ ได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตป่าไม้ทำให้พื้นที่ป่าไม้มีพื้นที่ ทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่น โดยเริ่มศึกษาจาก หลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน กฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ตามลำดับ

3.1 หลักการในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานได้รับการพัฒนาขึ้นในศตวรรษที่ 19 ในฐานะที่เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน⁵¹ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้หลายประเภท⁵² เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรมสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เป็นต้น ทำให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง⁵³

⁵¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551). เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2551 ชุดที่ 5 หลักนิติรัฐ (เอกสารอัดสำเนา). หน้า 11.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 32 มาตรา 40 และ มาตรา 41.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 27.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย⁵⁴ และหากกฎหมายนั้นมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น⁵⁵ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไข 5 ประการคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำมิได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการ

⁵⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2553, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/77>.

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เทียรสนอง. (2548). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 101.

เจาะจง และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายนั้น⁵⁶

ดังนั้น ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายนั้น ผู้ที่ใช้อำนาจไม่อาจกระทำได้ง่าย ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและ หลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล หลักการอ้างบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เป็นต้น โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะหลักความชัดเจนของกฎหมาย และ หลักความพอสมควร แก่เหตุ

3.1.1 หลักความชัดเจนของกฎหมาย (das Prinzip der Klarheit der Rechtsnormen) เป็น หลักการย่อยประการหนึ่งของหลักความแน่นอน (das Prinzip der Rechtssicherheit) โดยเรียกร้อง ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รวมทั้งฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง) ในการบัญญัติกฎหมายจะต้อง มีความชัดเจนอย่างพอเพียงเพื่อให้บุคคลสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้อง คำนึงถึงหากเขากระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกร้องอย่างใดบ้าง บุคคลจึง สามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและทำให้เกิดความ แน่ใจว่า การกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย⁵⁷

หลักการดังกล่าวได้รับการเรียกร้องมากขึ้นในกรณีของกฎหมายอาญา ยิ่งมีการกำหนด โทษสูงขึ้น กฎหมายอาญายังต้องมีความแน่นอนชัดเจนมากขึ้น⁵⁸ โดยในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 และ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ได้บัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้น แต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำ ความผิดมิได้ ซึ่งมาจากหลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย” มาจากสุภาษิตลาตินว่า

⁵⁶ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2553). คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 36-46.

⁵⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม รัฐธรรมนูญ. หน้า 29-30.

⁵⁸ แหล่งเดิม. หน้า 35.

“nullum crimen, nulla poena sine lege” อันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา ซึ่งมีเนื้อหา หลัก 4 ประการ คือ 1) การห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีลงโทษทางอาญาแก่บุคคล 2) การห้ามใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล 3) กฎหมายอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอนและ 4) กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง⁵⁹

เหตุผลในการที่จะต้องให้กฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนนั้น ก็เพื่อที่จะให้ประชาชนผู้ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายได้มีโอกาสรู้ล่วงหน้าว่า การกระทำหรือไม่กระทำของตนนั้น มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าประชาชนไม่อาจรู้ล่วงหน้าว่า การกระทำหรือไม่กระทำของเขาเป็นความผิดหรือไม่ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายคลุมเครือมากเกินไปแล้ว หากมีการใช้กฎหมายนั้นกับเขา เขาก็จะขัดข้องหรือมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ โดยถือว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ นอกจากนั้น การที่รัฐไม่ยอมให้ประชาชนอ้างความไม่รู้กฎหมายขึ้นมาเป็นข้อแก้ตัว ก็หมายความว่า จะต้องออกกฎหมายให้ชัดเจน ไม่คลุมเครือ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรู้ได้ทันทีว่าการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดเป็นความผิด และไม่ยอมให้ปฏิเสธความไม่รู้กฎหมายซึ่งชัดเจนอยู่แล้วนั้นขึ้นมาเป็นข้อแก้ตัว หากกฎหมายคลุมเครือก็ย่อมไม่เป็นธรรมที่จะไม่ยอมให้ประชาชนยกเอาความไม่รู้กฎหมายเป็นข้อแก้ตัว เหตุอีกประการหนึ่งก็คือ หากกฎหมายอาญามีความแน่นอนพอสมควรแล้ว ก็จะเป็นการลดการใช้บังคับกฎหมายโดยเลือกปฏิบัติและโดยอำเภอใจลงไปได้บ้าง มิฉะนั้นแล้ว ตำรวจ อัยการ และศาล ก็อาจจะมีดุลพินิจเลือกใช้บังคับกฎหมายกับบุคคลบางประเภทได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด⁶⁰

3.1.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ⁶¹ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Uebemassverbo) หรือหลักความได้สัดส่วน (der Grundsatz der Verhaeltnismaessigkeit)

⁵⁹ คณิต ฌ นคร. (2543). *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป*. หน้า 46-54.

⁶⁰ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2549). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. หน้า 21.

⁶¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 306-313., บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2542, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ปีที่ 1, เล่ม 2. หน้า 47-54., บรรเจิด สิงคะเนติ. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของ กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 29-35. และ ศรีรัตน์ งามนิสัย. (2550). *หลักความพอสมควรแก่เหตุ: พัฒนาการและการปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย*. หน้า 141-146.

เป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรตุลาการ หรือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่ จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หมายถึง หลักการที่ห้ามมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรหรือใช้อำนาจนั้นอย่างอำเภอใจ หากแต่องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง โดยรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ในมาตรา 29 คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น...จะเห็นว่าแม้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้เรียกร้องให้ “กระทำได้เท่าที่จำเป็น” เท่านั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

3.1.2.1 หลักความเหมาะสม หมายถึง หลักที่เรียกร้องว่ามาตรการที่องค์กรของรัฐกำหนดขึ้น อันมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่บุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มาตรการใดเห็นได้ชัดเจนว่าไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก มาตรการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเหมาะสม ย่อมถือได้ว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักหลักความพอสมควรแก่เหตุ ดังนั้นจึงขัดรัฐธรรมนูญ ในกรณีของการตรากฎหมาย กฎหมายจะชอบด้วยหลักความเหมาะสมก็ต่อเมื่อมาตรการที่กฎหมายดังกล่าวนำมาใช้บังคับแก่บุคคลเป็นมาตรการที่อยู่ในวิสัยที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ มาตรการทางกฎหมายใดไม่สามารถทำให้สิ่งที่องค์กรนิติบัญญัติมุ่งประสงค์ปรากฏเป็นจริงได้ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยหลักความเหมาะสม

3.1.2.2 หลักความจำเป็น หมายถึง หลักการที่กำหนดว่ามาตรการของรัฐอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระ

ให้แก่บุคคลน้อยที่สุด ดังนั้น เมื่อองค์กรของรัฐจะนำมาตรการใดๆ มาบังคับใช้กับบุคคลและ มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐสำเร็จลุล่วงได้ หากมาตรการดังกล่าวมี มากกว่าหนึ่งมาตรการและในบรรดามาตรการต่างๆ เหล่านั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลมากน้อยแตกต่างกัน องค์กรของรัฐจะต้องเปรียบเทียบผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่เกิด จากบรรดามาตรการเหล่านั้น ว่ามาตรการใดก่อให้เกิดความรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด และต้องเลือกให้บังคับมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด มาตรการดังกล่าวจึงจะถือ ได้ว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น

ในการตรากฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่ชอบด้วยหลักความจำเป็น คือ มาตรการทางกฎหมายที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรนิติบัญญัติสำเร็จลุล่วง และเป็นมาตรการทาง กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด หากมีมาตรการทางกฎหมายหลาย มาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนิติบัญญัติได้ องค์กรนิติบัญญัติต้องเลือกมาตรการ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดตราเป็นกฎหมาย หากมาตรการที่ฝ่ายนิติ บัญญัติเลือกมาตรเป็นกฎหมายไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อย ที่สุด กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความจำเป็น ดังนั้นจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3.1.2.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการซึ่ง กำหนดให้องค์กรของรัฐที่จะใช้มาตรการใดๆ อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์มหาชนที่จะได้รับจากการบังคับใช้มาตรการนั้นกับความ เสียหายที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลหรือผลประโยชน์ที่บุคคลต้องสูญเสียไป ว่าประโยชน์สาธารณะที่จะ ได้รับนั้นมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลหรือไม่ หากมาตรการดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะแล้ว แม้ว่ามาตรการนั้น จะมีประโยชน์ต่อสาธารณะอยู่บ้าง หรือเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลน้อยที่สุด แต่มาตรการดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความพอสมควร แก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เพราะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี องค์กรของรัฐย่อม ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการดังกล่าวกับบุคคลได้

ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่นั้น ให้เริ่มพิจารณาสิ่งที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะมุ่งคุ้มครองป้องกันก่อน หลังจากนั้นจึงมุ่งพิจารณาระดับความเข้มข้นรุนแรงของมาตรการตามกฎหมายที่ล่วงละเมิดสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์คุ้มครองนั้น ซึ่งในที่นี้คือ การพิจารณาตรวจสอบว่าประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรานั้นมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรานั้นหรือไม่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินขอบเขตหรือไม่ และเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่

กล่าวโดยสรุปในการพิจารณาว่าองค์กรของรัฐได้ใช้อำนาจสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ จะต้องเริ่มจากการค้นหาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายหรือการกระทำทางปกครองดังกล่าวมีเพื่ออะไร เพื่อที่จะได้ทราบว่าวัตถุประสงค์นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาว่ามาตรการหรือการกระทำดังกล่าว เป็นมาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาว่ามาตรการหรือการกระทำดังกล่าว เป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาในขั้นตอนสุดท้ายว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้น เป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้มีความสำคัญ เพราะเนื่องจากหลังจากที่พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้อแล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต การเข้าไปบุกรุกหรืออยู่อาศัยต่อไปมีความผิดตามกฎหมาย⁶² และยังเป็นขอบอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเพราะพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้นั้น พื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดเสียก่อน เช่น⁶³ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มี

⁶² พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 54. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36 และมาตรา 42.

⁶³ พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเท่านั้น โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ ดังนี้

3.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่า โดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน⁶⁴ โดยเอกสารหลักฐานซึ่งแสดงการได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ถือว่าได้ทำประโยชน์แล้วหรือ มีเอกสารแสดงสิทธิ์ครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ก.1 น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข ใบไต่สวน (น.ส.5) ดังนั้น พื้นที่ป่าจึงมิได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจนและแม้จะมีการชำระภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา (ภบท.5) แต่หากที่ดินนั้นไม่มีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วย่อมเป็นพื้นที่ป่าทั้งสิ้น และถือว่าเป็นที่ดินหวงห้ามของรัฐ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้กำหนดเหตุผลในการประกาศบังคับใช้กฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากการประกาศยกเลิกกฎหมาย กฎข้อบังคับเดิมเกี่ยวกับการเก็บภาษีไม่ การตีตราไม้ การซื้อขายไม้ การเก็บหาของป่า แล้วมาบังคับตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แทน แม้จะมีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่าไม้ วิธีจัดการรักษาป่า อยู่ด้วยก็ตาม แต่เจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อยู่ที่การควบคุมการทำไม้ การแปรรูปไม้ การทำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ มากกว่าการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กลับเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้อย่างกว้างขวางที่สุดโดยไม่ต้องมีการสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่แนวเขต เขตพื้นที่ “ป่า” จึงหมายถึง ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้⁶⁵

- 1) ที่รกร้างว่างเปล่า
- 2) ที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งยังไม่มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน หรือมีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินแล้ว แต่ยังไม่ได้ตั้ง

กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, มาตรา 3 และมาตรา 6.

⁶⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 4 (1).

⁶⁵ วนิตา พรไพบุลย์. เล่มเดิม. หน้า 56-57.

แปลง ส่วนที่เหลือยังไม่ได้ใช้เต็มพื้นที่ยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

3) ที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณะประโยชน์) ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเองที่ยังมิได้จัดให้บุคคลใด ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรหรือจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่ยังไม่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฯลฯ

3.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁶⁶ เป็นการกำหนดเขตพื้นที่โดยให้ถือเอาพื้นที่ “ป่าสงวน” และ “ป่าคุ้มครอง” ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดเขตพื้นที่จากพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแล้วแต่กรณี นอกจากนั้นยังให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ตามที่เห็นสมควรซึ่งการกำหนดแนวเขตกระทำได้โดยออกกฎกระทรวง

แต่เดิมนั้นในการกำหนดเขตป่านั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ทำให้ได้พื้นที่ป่าไม้ 2 แบบ ได้แก่ ป่าคุ้มครองและป่าสงวน ซึ่งมีข้อแตกต่างกันคือ ในป่าคุ้มครองนั้นต้องมีแผนที่สังเขปแสดงเขตป่าแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา แต่ในพื้นที่ดินมิได้ทำเครื่องหมายเขตไว้ และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่าย่อมกระทำได้ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ ส่วนป่าสงวนต้องมีแผนที่แน่นอนแสดงเขตป่าแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ ก่อนจะประกาศพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการหมายเขตป่าอย่างชัดเจน โดยมีหลักเขตกับป้ายหรือเครื่องหมายเขตแสดงไว้ในพื้นที่อันแท้จริงและทำการรังวัดทำแผนที่ป่าอย่างถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงประกาศ เมื่อกำหนดเป็นป่าสงวนแล้ว นอกจากจะมีบัญญัติห้ามยึดถือ จับจอง ก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่าทำนองเดียวกับในป่าคุ้มครองแล้ว ยังห้ามมิให้นำ ปล่อย หรือละเลยให้สัตว์เลื้อยเข้าไปหรือจัดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ไม้หรือของป่าในป่าสงวนอีกด้วย และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่านอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการ

⁶⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 6 และมาตรา 36.

นั้นแล้ว ยังจะต้องขอรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมป่าสงวนนั้นอีกชั้นหนึ่งด้วย⁶⁷ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือเป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป ส่วนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้กระทำได้โดยการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เพื่อกำหนดแนวเขตโดยจัดทำเป็นแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายกฎหมายลำดับรอง และการกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงมีความต่อเนื่องกันในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

โดยเมื่อได้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 จำแนกพื้นที่ป่าไม้ที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยมีเนื้อที่ประมาณ 50 % ของเนื้อที่ประเทศ จำนวนเนื้อที่ดังกล่าวจึงมาปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ไว้ว่าจะสงวนพื้นที่ป่าไว้เป็นจำนวน 50 % ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งกฎหมายที่ออกมารองรับนโยบายดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณ 50 % แห่งเนื้อที่ประเทศไทย และ

⁶⁷ ดู เทียม คมกฤษ. (2514). นโยบายการป่าไม้. หน้า 238-239.

ต่อมารัฐบาลได้มีมติในเรื่องนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งจำแนกพื้นที่ป่าที่สงวนจำนวนดังกล่าว ออกเป็นป่าเศรษฐกิจ และป่าอนุรักษ์ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ในการจำแนกประเภทที่ดินนั้น มิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตไว้โดยชัดเจน เป็นแต่เพียงได้อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหารบก) ดังนั้น ในบางพื้นที่อาจจะมียพื้นที่ป่าไม้ที่ยังมีสภาพสมบูรณ์อยู่แต่ตกลงมิได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นก็ชอบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁶⁸ โดยกรมป่าไม้เป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัดนั้นตรวจสอบ ถ้าเห็นเป็นการสมควรและโดยหลักการที่จะต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินแห่งชาติแล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้วก็จะทำหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำไปดำเนินการให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้วแต่สภาพป่านั้น⁶⁹

การสงวนพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ลักษณะของป่าที่จะกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติจะต้องเป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้ว ซึ่งป่าดังกล่าวก็คือป่าที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว การประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็ต้องมีการเข้ารังวัดหมายเขตป่าให้แล้วเสร็จเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงได้ดำเนินการเพื่อประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จนถึงต้นปี พ.ศ. 2515 จึงเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวยังเป็นวิธีที่ล่าช้าอีก กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิม ตามหนังสือกรมป่าไม้ที่ กษ. 0703/4336 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2515 คือ ให้ประกาศพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยแผนที่จำแนกที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว ทั้งนี้ไม่ต้องทำการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ การที่ต้องเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมดังกล่าวสืบเนื่อง จากผลการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2514 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2514 ได้มีมติ

⁶⁸ ปัจจุบันเป็นอำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

⁶⁹ ประดิษฐ์ วานาพิทักษ์. (ม.ป.ป.). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ(เอกสารอัดสำเนา).

ให้กระทรวงเกษตรฯ รับผิดชอบการออกกฎกระทรวงสงวนพื้นที่ป่าบริเวณที่จะให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติในท้องที่จังหวัดซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติจำแนกที่ดินเสร็จแล้วเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้อาศัยแผนที่จำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักดำเนินการก็เพื่อประสงค์จะให้ทันกับแผนการสอบสวนสิทธิตามโครงการเร่งรัดจัดที่ดินของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงเกษตรฯ และสหกรณ์ก็ได้พิจารณาติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้วมีความเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการดังกล่าวให้มีการเร่งรัดดำเนินการสงวนป่าให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนวิธีดำเนินการสงวนป่าจากเดิมเสียใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงเกษตรฯ และสหกรณ์และเพื่อเร่งรัดการสงวนป่าให้แล้วเสร็จตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ⁷⁰

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้นและต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ⁷¹ เมื่อพื้นที่ดังกล่าวได้มีกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วจึงเกิดผลคือ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ⁷² เพื่อส่งให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ⁷³ สอบสวนตามคำร้องนั้น โดยถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควรและหากผู้ร้องไม่พอใจในค่าทดแทนที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติกำหนด ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี⁷⁴

⁷⁰ ฉาดฉาน นิลกำแหง. (2543). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน. หน้า 73-74.

⁷¹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 8 และมาตรา 9.

⁷² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 12.

⁷³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 10.

⁷⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 4 และมาตรา 5.

ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁷⁵

ถ้าราษฎรไม่ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถือว่าละสิทธิหรือประโยชน์ที่มีอยู่หรือที่อ้างว่ามีอยู่ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าราษฎรนั้นจะรู้เรื่องการออกกฎกระทรวงหรือไม่ก็ตาม⁷⁶

3.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504⁷⁷ เป็นการกำหนดพื้นที่ซึ่งบางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแนวความคิดว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเข้ามามีอิทธิพลเนื่องจากมีข้าราชการกรมป่าไม้ที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศได้กลับมาบริหารงานป่าไม้ให้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีนโยบายป้องกันการทำลายป่าไม้อย่างเด็ดขาดเนื่องจากการทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมาก จึงมีการประกาศเขตป่าเพิ่มและให้คนที่อยู่ในเขตป่า เช่น ชาวเขาอพยพออกจากเขตป่า การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเซลโลส โตน และอีกหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา⁷⁸ โดยมีแนวคิดว่า การปกป้องป่าธรรมชาติให้สมบูรณ์จะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพื่อไม่ให้ชนพื้นเมืองเข้าไปอยู่ในป่า

การกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ⁷⁹ ต้องมีพื้นที่กว้างใหญ่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร หรือเท่ากับ 6,250 ไร่ขึ้นไป เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศน์ของพืชและสัตว์ใน

⁷⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 13.

⁷⁶ ยืนหยัด ใจสมุทร. (2549). พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 : คำอธิบายพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาบริบูรณ์จนถึงปัจจุบัน. หน้า 34.

⁷⁷ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4.

⁷⁸ ศยามล ไกยูรวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 35.

⁷⁹ ณรงค์ มหรรณพ รังสิกร อุปพงษ์ และ วิสูตร สมณี. (2535). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 6. หน้า 365-366.

ท้องถิ่นไว้ได้ตลอดไป และเป็นที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีเขตทวงการเมือง โดยมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจเหมาะสมควรค่าแก่การอนุรักษ์กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีทิวทัศน์สวยงามและเด่นเป็นพิเศษ เช่น มีปรากฏการณ์ธรรมชาติที่แปลกพิศดารหรือมีทิวทัศน์ที่สวยงามมาก เป็นต้น
- 2) มีส่วนประกอบของภูมิประเทศที่แปลกและหายากหรือมีทรัพยากรธรรมชาติที่เปราะบางอาจถูกทำลายให้เสียหายได้โดยง่ายและไม่อาจทำให้คืนสภาพดังเดิม เช่น บริเวณน้ำพุร้อนหรือบริเวณที่มีสังคมพืชหายาก
- 3) มีวัดพุทธหรือโบราณวัตถุที่มีความสำคัญทางธรณีวิทยาเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อค้นหาความรู้ใหม่ โดยเฉพาะความรู้ทางนิเวศวิทยาอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่
- 4) มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือก่อนประวัติศาสตร์ที่สำคัญควรแก่การสงวนรักษาไว้ไม่ให้สูญหายไปเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องราวในอดีต วัฒนธรรมและวิวัฒนาการของอารยธรรมของชนในชาติที่ผ่านมา
- 5) มีพืชหรือสัตว์ชนิดที่หายากและใกล้สูญพันธุ์สมควรที่จะอนุรักษ์ไว้
- 6) เป็นสถานที่ควรสงวนไว้ให้คงสภาพธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการพักผ่อนท่องเที่ยวของประชาชน

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ⁸⁰ เช่นเดียวกับการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วมีผลบังคับทันทีและไม่ได้มีบทบัญญัติให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนเหมือนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁸⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 8.

อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการสำรวจรังวัดแนวเขตอุทยานแห่งชาติในพื้นที่จริงไว้เป็นหลักฐาน โดยจัดทำหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ๆ แสดงไว้ให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่จัดทำหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายไว้ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ศาลอาจยกฟ้องโดยอาศัยเหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมาก⁸¹

3.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไปและเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายเพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ⁸² โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเขตพื้นที่เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า 2 ประเภทคือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

3.2.4.1 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁸³ มีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ประกอบด้วย

- 1) เป็นบริเวณที่มีสัตว์ป่าชุกชุมและสัตว์ป่าชนิดที่หายากหรือกำลังจะสูญพันธุ์อาศัยอยู่
- 2) เป็นบริเวณแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร และที่หลบภัยของสัตว์ป่า
- 3) เป็นป่าที่อยู่ห่างไกลชุมชนพอสมควร
- 4) มีสภาพป่าหลายลักษณะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น มีทั้งป่าดงดิบ ป่าโปร่ง ป่าพรุ ทุ่งหญ้า เป็นต้น

พรุ ทุ่งหญ้า เป็นต้น

⁸¹ ณรงค์ มหรรณพ รังสิกร อุปพงศ์ และ วิสูตร สมนึก. เล่มเดิม. หน้า 367.

⁸² หมายเหตุ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁸³ บุญเลิศ อังศิริจินดา และ ชาญณรงค์ ขยันกิจ. (2535). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 7. หน้า 424-425.

5) ต้องไม่เป็นที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีเขตทวงการเมือง

การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นเช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ คือจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁸⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลบังคับทันทีและไม่มีการจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน

3.2.4.2 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า⁸⁵ ในการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใดจะกำหนดเขตในพื้นที่ดังต่อไปนี้

1) บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ อาจเป็นที่ดินที่ทางราชการมีกรรมสิทธิ์หรือเป็นที่ดินที่ราชพัสดุหรือที่ดินที่ทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมาย

2) บริเวณสถานที่ที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ ได้แก่ ที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ป่าที่ทุกคนสามารถเข้าไปใช้สอยได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

3) บริเวณสถานที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบเป็นที่ที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ

บริเวณสถานที่ที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามีได้เพียง 3 แห่งที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น ดังนั้น สถานที่ของราษฎรบางแห่งแม้จะมีสัตว์ป่าบางชนิดอาศัยอยู่ชุกชุมก็ไม่อาจประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้และการประกาศนั้นจะต้องระบุชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าซึ่งอาจหลายชนิดหรือประเภทก็ได้ แต่จะห้ามล่าทุกประเภทหรือชนิดไม่ได้ จะทำได้แต่โดยประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเท่านั้น และเขตห้ามล่าสัตว์ป่ากระทำได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเท่านั้น ไม่ถึงขนาดเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติกับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกัน⁸⁶

⁸⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 35.

⁸⁵ บุญเลิศ อังศิริจินดา และ ชาญณรงค์ ขยันกิจ. เล่มเดิม. หน้า 429.

⁸⁶ ยืนหยัด ใจสมุทร. เล่มเดิม. หน้า 310.

3.2.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชน เป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2548 โดยถือเขตพื้นที่ตามแนวเขตที่ดินที่สามารถขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ คือ⁸⁷

- 1) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- 3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ
- 4) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติหรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- 5) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

โดยที่ดินนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินโล่งๆ วางเปล่า แม้จะมีไม้หวงห้ามขึ้นเต็มทั้งแปลง ซึ่งอาจขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือไม่มีการปลูกต้นไม้ขึ้นใหม่เลยหรือปลูกใหม่เพียงบางส่วนก็อาจมาขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้⁸⁸

ในพื้นที่สวนป่าเองก็มีการทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ โดยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมสามารถปลูกสร้างสวนป่าได้ 2 กรณี คือ โครงการขนาดเล็ก เป็นกรณีปลูกสร้างสวนป่าตามมาตรา 16 ทวิ และโครงการขนาดใหญ่เป็นกรณีปลูกสร้างสวนป่าตามมาตรา 20 แห่ง

⁸⁷ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

⁸⁸ ชื่นหัด ใจสมุทร. เล่มเดิม. หน้า 412.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หากแต่ต่อมาได้มีการประกาศให้บริเวณพื้นที่นั้นเป็นเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งทำให้ใบอนุญาตปลูกสร้างสวนป่าสิ้นสุดลง หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งมีข้อจำกัดในการใช้พื้นที่ทำให้ผู้ที่ลงทุนปลูกสร้างสวนป่าเกิดความไม่มั่นใจในสิทธิหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า⁸⁹

ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต่างมีบทบัญญัติให้การกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นในกรณีที่ราษฎรมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือใบจองและได้มีการกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าภายหลังวันที่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือได้รับใบจองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินหรือพื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ราษฎรจึงมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อต่อมาได้มีการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทับซ้อนที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ทำให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี

แต่หากสิทธิครอบครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับและไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดินทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น⁹⁰ ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนดเป็นป่าสงวนได้ และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้ป่าสงวนเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้ครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใดก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน⁹¹ กรณีอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ใช้หลักเกณฑ์ในการทำงานเดียวกัน ส่วนเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจะกำหนดได้เฉพาะในพื้นที่ 3 ประเภทดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น

⁸⁹ จีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2544). *มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสวนป่าไม้อย่างยั่งยืนในประเทศไทย*. หน้า 209-212.

⁹⁰ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 5.

⁹¹ วนิตา พรไพบุลย์. เล่มเดิม. หน้า 116-120.

ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ นั้น กฎหมายบังคับให้ต้องมีแผนที่แนบท้ายกฎหมายลำดับรองนั้น เป็นปัญหาในด้านการกำหนดแนวเขตเนื่องจากแผนที่ที่กำหนดเขตนั้นใช้แผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1:50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง การขีดเขตลงในแผนที่ผิดระยะไปเพียง 1 มม.ก็จะคลาดเคลื่อนไปเป็นระยะ 50 เมตรเป็นต้น หากไม่มีการกำหนดแนวเขตไว้ให้ชัดเจนโดยการรังวัดปักหลักเขตเสียก่อน การเข้าใจผิดในแนวเขตป่าก็จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปไม่จบสิ้น⁹² เช่น บางกรณีเขตพื้นที่นั้นอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ แต่กฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงมิได้ระบุชื่อท้องที่การปกครองบริเวณนั้นไว้ ทั้งที่ท้องที่นั้นมีอยู่แล้วก่อนหรือขณะที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวน⁹³ หรือการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ไปทับซ้อนที่ทำกินของราษฎรในพื้นที่อำเภอเชียงดาวและอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถูกกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเชียงดาวเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมีการบริหารจัดการป่าในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติเชียงดาวตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นในบางพื้นที่ชุมชนมีการทำสวนป่า ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 อีกด้วย⁹⁴

3.3 พื้นที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ป่าไม้

นอกจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลเป็นการกำหนดพื้นที่ป่าไม้โดยตรงแล้ว

⁹² ฉาดฉาน นิลกำแหง. เล่มเดิม. หน้า 117.

⁹³ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/802 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2534 และบันทึกเรื่องหารือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงและ/หรือตกหล่น. อ้างถึงใน วณิชพร ไพบูลย์. (2532). กฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน. หน้า 111-112. และ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแควระบมและป่าสียัด เรื่องเสร็จที่ 251/2550.

⁹⁴ สายสาละวิน ช่วยบำรุง. (2549). การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ต่อชุมชนบนพื้นที่สูงบริเวณภาคเหนือตอนบน:กรณีศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว-เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่. หน้า 38-39.

ยังมีกฎหมายอื่นที่เข้ามามีผลเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนี้

3.3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็พื้นที่ “ป่า” พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต่างมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันว่า การกำหนดเขตพื้นที่นั้นไม่กระทบถึงสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า หากที่ดินนั้นบุคคลได้มีสิทธิอยู่แล้ว แม้พื้นที่นั้นจะมีต้นไม้ขึ้นอยู่มากเพียงใดก็ตามก็ยังคงเป็นพื้นที่ซึ่งเอกชนมีสิทธิไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้ โดยสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นมีหลายประเภทโดยในที่นี้จะได้กล่าวถึงเพียง ส.ค.1 และ โฉนดที่ดินซึ่งมักมีปัญหาแนวเขตกับพื้นที่ป่าไม้ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อมาแจ้งการครอบครองจะได้รับ ส.ค. 1 เป็นหลักฐาน โดยความมุ่งหมายในการแจ้งการครอบครอง เพื่อจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ โฉนดที่ดินให้เจ้าของที่ดินมือเปล่า โดยให้เจ้าของที่ดินมือเปล่ามาแจ้งการครอบครองเพื่อที่ทางการจะได้ทราบว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยนั้นยังมีที่ที่ไม่ได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจำนวนมากนักน้อยเพียงใด เพื่อที่ทางการจะได้ดำเนินการต่อไป⁹⁵ ดังนั้นบุคคลที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมาแจ้งการครอบครองแต่อย่างใด⁹⁶ โดยการแจ้งนั้นจะต้องมาแจ้งการครอบครองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คือตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498

⁹⁵ จงเจริญ อนันตริยกุล. (2509). ประมวลปัญหาและทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เล่ม 1 พุทธศักราช 2497-2509. หน้า 144.

⁹⁶ ภาสกร ชุมหอุไร. (2532). กฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน. หน้า 308.

แต่การแจ้งการครอบครองนั้นมีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเนื้อที่ของที่ดิน คือในตอนที่เจ้าของที่ดินไปแจ้งการครอบครองก็ไม่ทราบว่าที่ดินที่ตนครอบครองมีอยู่เท่าใด ส่วนมากเจ้าของมักจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านกะประมาณเอาด้วยสายตาว่ามีเนื้อที่เท่าใดและเนื่องจากระยะเวลาให้มาแจ้งการครอบครองตามกฎหมายกำหนดไว้เพียง 180 วันเจ้าของต้องรีบมาแจ้งการครอบครองให้ทันกำหนดจึงเกิดมีข้อผิดพลาดมาก อีกประการหนึ่งในสมัยนั้นเจ้าของที่ดินก็ไม่มีเครื่องมือวัดขอบเขตที่ดินของตน ดังนั้น เนื้อที่ที่ปรากฏใน ส.ค.1 จึงแตกต่างกับเนื้อที่ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่จริงแทบทุกราย⁹⁷

หากแต่การแจ้งการครอบครองนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด กล่าวคือ สิทธิที่ผู้แจ้งเคยมีอย่างใดก็เป็นอย่างนั้น ไม่เคยมีอย่างใดที่ไม่มีอยู่อย่างนั้น ส.ค.1 ที่ผู้แจ้งได้มาไม่มีผลกระทบต่อสิทธิที่เคยมีอยู่หรือไม่เคยมีอยู่ต้องเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด⁹⁸ เช่น ครอบครองที่ดินซึ่งถูกหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อไปแจ้งการครอบครองหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้ ก็ไม่ได้สิทธิในที่ดินนั้นแต่อย่างใด เพราะเดิมก็ไม่มีสิทธิในพื้นที่ป่าไม้นั้นอยู่แล้ว จึงเกิดความไม่แน่นอนต้องมีการตรวจพิสูจน์สิทธิกันในภายหลังอีก แต่กว่าทางการจะได้รู้ความจริงว่าราษฎรนำพื้นที่ป่าไม้มาแจ้งการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ก็ได้ถูกทำลายไปจำนวนมากแล้ว

ในส่วนของโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์⁹⁹ ลักษณะของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินบางประเภท เช่น ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากร ธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เป็นต้น

⁹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 314.

⁹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 318.

⁹⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ข้อ 5 และข้อ 14.

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 การดำเนินการนั้นจะต้องตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจสอบหากที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าไม้¹⁰⁰ เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่เพียงใด ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยการเดินสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 บัญญัติห้ามมิให้เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวร ส่วนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับผู้ที่ตกค้างแจ้งการครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ทวิ ไม่สามารถกระทำในเขตป่าไม้ได้ เนื่องจากผลของการไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ถือได้ว่าสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้และการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์¹⁰¹

แม้ว่าในการขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้จะมีหลักเกณฑ์ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยหากไม่ปฏิบัติตามย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหามากเนื่องจากที่ดินซึ่งออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบนั้น เกิดจากการแจ้งสิทธิครอบครอง (ส.ค.1) ในพื้นที่ที่ไม่มีความแน่นอนเป็นการกะประมาณ ประกอบกับเจ้าของต้องรีบมาแจ้งการครอบครองให้ทันกำหนดจึงเกิดมีข้อผิดพลาดมากตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น เมื่อมี

¹⁰⁰ บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. 2534 ข้อ 1 “เขตป่าไม้” หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน และให้หมายความรวมถึง เขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ) ด้วย.

¹⁰¹ วนิตา พรไพบุลย์. เล่มเดิม. หน้า 236-250.

การตรวจพิสูจน์สิทธิในขั้นตอนการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็มีความผิดพลาดตามไปด้วย จนกระทั่งมีการตรวจสอบโดยภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลังไปในเวลาที่ให้แจ้งการครอบครองหรือประกาศเป็นเขตป่าไม้ต่างๆ จึงปรากฏว่าไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยมาก่อนอันแสดงว่า ผู้ครอบครองได้แจ้งการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือไม่ได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่จริงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือก่อนประกาศกำหนดเขตป่าไม้ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกตามมาจากการแจ้งสิทธิครอบครอง (ส.ค.1) ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามการตรวจสอบในลักษณะดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูง ในการซื้อภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบกับต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลัง ส่วนใหญ่จึงสามารถดำเนินการได้เฉพาะในกรณีที่มีข้อพิพาทเท่านั้นและในกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองต่อมาหลายทอดหลายปีกว่าจะมีการตรวจสอบพบว่าอยู่ในพื้นที่ป่าไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันอาจอ้างความไม่รู้ข้อเท็จจริง เป็นเหตุให้ตนไม่มีเจตนาในการครอบครองพื้นที่ป่าได้ และเมื่อมีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วย่อมเกิดความเสียหายเนื่องจากโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นมีความน่าเชื่อถือในสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินเพราะเป็นเอกสารที่รัฐจัดทำขึ้น ดังนั้นเจ้าของที่ดินก็อาจฟ้องร้องกรมที่ดินหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบนั้นด้วย ตัวอย่าง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น¹⁰² กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้มีคำสั่งจังหวัดชัยภูมิที่ 3042-3051/2540 ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) เลขที่ 1-10 เล่ม 1 ก. หน้า 1-10 ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ รวม 10 แปลง ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่านายางกลัก” โดยไม่ได้มี

¹⁰² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2544). เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เรื่อง เสร็จที่ 415/2544.

คณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมวด 2 ข้อ 10 (3) และไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้และในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ยังพบว่ามีกรณีปลอมต้นฉบับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน แล้วใช้เป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถ้าจะมีการตรวจสอบพบ ก็จะมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิในช่วง พ.ศ. 2540 ใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน แม้ต่อมาจะสามารถดำเนินคดีอาญาและเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งได้ก็ตาม แต่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวก็ยังคงถูกทำลายและยากที่จะทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพป่าที่สมบูรณ์

3.3.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น¹⁰³

เมื่อพิจารณาทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จะเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นการนำ “ที่ดินของรัฐ” และที่ดินของเอกชนที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกร¹⁰⁴ โดยเมื่อจะกำหนดให้เขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย¹⁰⁵

¹⁰³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

¹⁰⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. (2520). กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 286.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 25.

ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก.¹⁰⁶ จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ¹⁰⁷

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ¹⁰⁸ เห็นชอบและอนุมัติให้ กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เร่งรัดกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ครบถ้วนทุกจังหวัดภายในปี 2536 แต่เนื่องจากระยะเวลาจำกัด กรมป่าไม้จึงไม่สามารถสำรวจข้อเท็จจริงในภูมิภาคทั่วประเทศได้ จึงได้จัดทำแผนที่มาตราส่วน 1:50,000 และข้อมูลแสดงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่งมอบให้ ต่อมาการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อ พ.ศ. 2537 ได้มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น นำเอาที่ดินที่มีศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่าหรือพื้นที่ที่ยังมีสภาพป่าและสภาพเป็นภูเขา ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ โดยในการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นให้กระทำเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Zone E) และพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร มีสภาพเสื่อมโทรมแล้วเท่านั้น ให้กรมป่าไม้ตรวจสอบพื้นที่ก่อนส่งมอบรวมทั้งป้องกันการบุกรุกเพื่อหวังผลในการปฏิรูปที่ดิน สุดท้ายคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ไม่ต้องส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้กับ ส.ป.ก. อีกต่อไปสำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ส่งมอบไปแล้วก็ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป¹⁰⁹

¹⁰⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 26 (4).

¹⁰⁸ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536.

¹⁰⁹ วนิตา พรไพบูลย์. เล่มเดิม. หน้า 352-353.

ในส่วนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ส่งมอบไปก่อนแล้วนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา¹¹⁰ ได้วางแนวทางไว้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็ยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติกล่าวคือ แม้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็ยังคงต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติด้วย ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นแตกต่างกัน

3.3.3 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ราชพัสดุ¹¹¹ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ที่ราชพัสดุนั้นมีความทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ โดยในการพิจารณาว่าเป็นที่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ของส่วนราชการเป็นสำคัญ การสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงยังไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุ โดยทันที トラบใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ที่ดินนั้นย่อมมิใช่

¹¹⁰ บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2538). เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 214/2538.

¹¹¹ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังคงมีสภาพเป็นเพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนไว้เท่านั้น ปรากฏต่อมาว่าได้มีการกำหนดที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงมีผลให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิได้ทำให้บริเวณที่ได้รับอนุญาตตกเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเขตของพื้นที่ป่าไม้กับเขตของพื้นที่ราชพัสดุก็ต้องพิจารณาจากหลักการดังกล่าว ในทางปฏิบัติจึงมีปัญหาเนื่องจากการพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่เป็น เนื้อที่เท่าไรนั้นก็มีความไม่แน่นอนต้องมีการสำรวจรังวัดจึงจะทราบขอบเขต¹¹² ซึ่งก็เข้าไปในทำนองเดียวกับเขตปฏิรูปที่ดินเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีความแตกต่างกัน

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

หลังจากที่ได้มีการกำหนดประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายก็ได้กำหนด มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว โดยลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนการ บุกรุก เข้าอยู่อาศัยหรือกระทำการบางอย่างในพื้นที่ป่าไม้นั้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นมาตรการ ในทางอาญา มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางปกครอง ดังนี้

3.4.1 มาตรการทางอาญา

3.4.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เมื่อพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ “ป่า” แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือ เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็น ประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่¹¹³ หากฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด รวมทั้งบริวารออกไป

¹¹² บันทึกรายการกรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ). (2546). เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการ สงวนที่ดินตามพระบรมราชโองการ กรณีบ่อถ่านหินที่แม่เกาะ จังหวัดลำปาง เรื่องเสร็จที่ 22/2546.

¹¹³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 54.

จากป่า¹¹⁴ และริบทรัพย์ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมิใช่ผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่¹¹⁵ โดยมีลักษณะความผิดและโทษในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ห้ามมิให้บุคคล เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าหรือทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษาหรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ¹¹⁶ ซึ่งพื้นที่ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็เป็นพื้นที่ซึ่งยังไม่มี การได้มาตามกฎหมายที่ดินเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย

3.4.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เมื่อพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” แล้ว¹¹⁷ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำความด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ¹¹⁸

(2) เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีและอนุมัติจากรัฐมนตรี¹¹⁹

(3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย กรณีได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่ถือว่าการได้รับอนุญาตนั้นเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹²⁰

¹¹⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 72 ตี.

¹¹⁵ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 74 ทวิ.

¹¹⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2 มาตรา 9 มาตรา 108 และ มาตรา 108 ทวิ.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 15.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 16.

¹²⁰ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 16 ทวิ.

(4) บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตตามข้อ (3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอริบดีหรือผู้ซึ่งอริบดีมอบหมาย ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามข้อ (3) ถึงแก่ความตาย¹²¹

(5) ได้รับอนุญาตจากอริบดี ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ¹²²

(6) เป็นการปฏิบัติตามระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในการเข้าไป การผ่าน การใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป¹²³

(7) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้กระทำการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งของอริบดี¹²⁴

(8) ได้รับอนุญาตจากอริบดีโดยอนุมนตรีรัฐมนตรีให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต¹²⁵

ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด รวมทั้งบริวารออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹²⁶ และริบทรัพย์ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำผิดโดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือไม่¹²⁷

3.4.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เมื่อพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” แล้ว กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามหลายประการ¹²⁸ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใด ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหาทรัพยากรธรรมชาติในป่า หรือ

¹²¹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 16 ตี.

¹²² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 17.

¹²³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 18.

¹²⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 19.

¹²⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 20.

¹²⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 31.

¹²⁷ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 35.

¹²⁸ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16.

ทำอันตรายแก่สัตว์ เว้นแต่กรณีที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการ ไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง และดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยหรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹²⁹ หากมี ผู้ทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษ จำคุกหรือปรับ¹³⁰ ศาลมีอำนาจริบทรัพย์ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือไม่¹³¹

3.4.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้ว กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่¹³² หรือล่าสัตว์ป่าหรือ เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับ อนุญาตเป็นจากริบัติด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ¹³³ และห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือตัด โค่น แผ้วถางเผาหรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ ได้รับคำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในกรณีที่มีความ จำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อ การเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการ พักอาศัยหรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹³⁴

(2) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้ว ห้ามมิ ให้ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น หรือ ยึดถือ ครอบครองที่ดิน ตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต

¹²⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 19.

¹³⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 24, มาตรา 25, มาตรา 26, มาตรา 27.

¹³¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 29.

¹³² พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 37.

¹³³ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36.

¹³⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 38.

เป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ¹³⁵

กรณีกระทำการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นการล่าสัตว์ป่า¹³⁶ หรือการยึดถือหรือครอบครองที่ดินนอกจาก มีโทษจำคุกแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด รวมทั้งบริวารออกไปจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า¹³⁷ และริบทรัพย์ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้เนื่องในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่¹³⁸

ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ผู้กระทำความผิดโดยเจตนาเท่านั้น เนื่องจากการกระทำโดยประมาทกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นความผิด ดังนั้น ผู้กระทำความผิดในเขตป่าไม้นั้น จะต้องรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด คือรู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” มิฉะนั้นจะถือว่าผู้กระทำมีเจตนาไม่ได้¹³⁹ ดังนี้¹⁴⁰

(1) ผู้กระทำผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการปฏิบัติของทางราชการ เช่น มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ทำกินต่อไป หรือมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับทางราชการ เหล่านี้เป็นพฤติการณ์ที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้กระทำผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้ จึงถือว่าขาดเจตนาในการกระทำความผิดตามมาตรา 59 วรรคสาม แต่บางครั้งศาลฎีกาก็ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร การกระทำของจำเลยเป็นความผิด บางกรณีถือว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดแต่รอการลงโทษ

¹³⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 42.

¹³⁶ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 53.

¹³⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 54.

¹³⁸ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 57.

¹³⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 59.

¹⁴⁰ ประยุทธ์ ไชยพิณ. (2551). บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้. หน้า

(2) ผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตพื้นที่หรือการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่การประกาศพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายจะกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายเพื่อแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนทราบแนวเขต ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับท้องที่ที่ระบุในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาไม่ตรงกับกับแผนที่แนบท้าย โดยศาลเห็นว่าต้องถือตามท้องที่ที่ระบุในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ต่อมาก็มีคำพิพากษาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่ายึดถือตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา¹⁴¹ และในส่วนของในการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขต หากยังไม่ได้มีการดำเนินการ จำเลยอาจอ้างว่าไม่รู้ว่าพื้นที่ตรงที่พิพาทเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ มีผลเท่ากับว่าไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดถือว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคสาม

3.4.2 มาตรการทางแพ่ง ในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ทั้งในกรณีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิด ต้องอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น โดยถือว่าการบุกรุกหรือยึดถือครอบครองหรืออยู่อาศัยนั้น เป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ

ในการคิดคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น ไม่ได้ถือเอาเขตพื้นที่ประเภทพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดด้วยกฎหมายหรือมูลค่าความเสียหาย

¹⁴¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1324/2520,3022/2536 และ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแควระบมและป่าสิียด เรื่องเสร็จที่ 251/2550.

โดยตรงเป็นเกณฑ์ในการคิดคำนวณ แต่ใช้หลักเกณฑ์ป่าต้นน้ำลำธารเป็นเกณฑ์ โดย “ป่าต้นน้ำลำธาร” หมายถึง พื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำที่มีลักษณะเป็นสูงชัน มีการกักชะพังทลายของดินได้ง่าย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 กำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ 1 ปี เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และถึงแม้ว่าสภาพป่าของพื้นที่นั้นๆ จะมีต้นไม้อยู่น้อยเพียงใดก็ตาม ก็มีให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁴²

กรมป่าไม้ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางประเมินค่าเสียหายในกรณีบุกรุกพื้นที่ป่าไว้ต่างกัน 4 ประเภท คือ¹⁴³

- 1) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร คิดค่าเสียหายไร่ละ 150,000 บาท
- 2) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ป่า แต่มิใช่ป่าต้นน้ำลำธาร คิดค่าเสียหายไร่ละ 68,244.22 บาท
- 3) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ป่าชายเลน คิดค่าเสียหายไร่ละ 118,330 บาท
- 4) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือ ก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่สวนป่าของกรมป่าไม้ คิดค่าเสียหายจากงบประมาณของสวนป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ว่าได้รับงบประมาณในการปลูก บำรุง ดูแลรักษาและป้องกันสวนป่าในแปลงหรือพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายปีละเท่าใด จำนวนกี่ปี และคิดเป็นไร่ๆ ละเท่าใด แล้วคำนวณความเสียหายรวมทั้งหมดเท่าที่สวนป่านั้นๆ ได้รับงบประมาณรวมทั้งหากต้นไม้ในสวนป่าถูกทำลายลงนั้นเป็นไม้มีค่า ก็ให้คำนวณความเสียหายโดยคิดมูลค่าของไม้ตามราคาของตลาดไม้ในท้องถิ่นและถ้ามีทรัพย์สินอื่นๆ ของสวนป่าเสียหายก็ให้คำนวณค่าเสียหายรวมด้วย

¹⁴² ประยูทธ ไชยพิณ. เล่มเดิม. หน้า 28.

¹⁴³ หนังสือกรมป่าไม้ด่วนมาก ที่ กษ 0705.03/14471 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2542 , หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ 0743.03/2016 ลงวันที่ 25 มกราคม 2536, หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ 0708.1/32445 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2539, หนังสือกรมป่าไม้ ด่วน ที่ กษ 0710.206/12524 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2543, หนังสือสำนักวิชาการป่าไม้ ที่ กษ 0709.53/765 ลงวันที่ 9 เมษายน 2540. อ้างถึงใน จงเจริญ กิจสำราญกุล. (ม.ป.ป.). การฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการทำลายพื้นที่ป่าไม้ (เอกสารอัดสำเนา).

ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช¹⁴⁴ ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางประเมินค่าเสียหายในกรณีบุกรุกพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นการทำลายป่าต้นน้ำอันประกอบไปด้วย ดินสูญเสีย น้ำสูญเสีย ปุ๋ยสูญเสีย และอากาศร้อนขึ้น ถูกลำมาตีค่าเป็นจำนวนเงินด้วยวิธีการทางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ที่มีชื่อว่า Cost Replacement Method ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบพื้นที่แปลงทดลอง 2 แปลง แปลงหนึ่งคือพื้นที่ป่าไม้ อีกแปลงหนึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลาย อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้มีการสร้างแบบจำลองเพื่อประเมินค่าความเสียหาย โดยเป็นการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากพื้นที่จริงที่ถูกบุกรุกทำลายกับพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่โดยรอบ

3.4.3 มาตรการทางปกครอง นอกจากมาตรการทางอาญาและทางแพ่งแล้ว พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้อำนาจในการดำเนินการทางปกครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ โดย

3.4.3.1 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้หรือถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวและได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่าย

¹⁴⁴ พงษ์ศักดิ์ วิทวัสชุตินกุล และวารินทร์ จิระสุขทวีกุล. (2548). เทคนิคการเป็นพยานศาล:กรณีเรียกค่าเสียหายจากการทำลายป่าต้นน้ำ (เอกสารเผยแพร่ที่ 9/2548).

นั้นทั้งหมดหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายนั้นและให้นำความในมาตรา 1372 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(4) คำเนิกรอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

3.4.3.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ และมาตรา 22 บัญญัติว่าในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้นๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณีและผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดเชยค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ให้ออกไป หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ หรือให้ผู้กระทำผิดรื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าไม้ และสั่งให้ชดเชยหรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการและได้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และเมื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกฎหมายยังได้ให้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่น ได้เอง และหากผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าใช้จ่าย เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้¹⁴⁵ นอกจากนั้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน กฎหมายได้ให้อำนาจ

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 56.

ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดขอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ก็ต่อเมื่อพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติแล้วแต่กรณีเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นจริงหรือไม่¹⁴⁶ กล่าวคือหากเขตพื้นที่เกิดเหตุดังกล่าวไม่ใช่เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจในการดำเนินการด้วย เมื่อการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวไม่ชัดเจน มาตรการทางปกครองที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ย่อมไม่อาจดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเนื่องจากไม่แน่ใจว่าตนมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่

3.5 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

แต่เดิมอำนาจในการบริหารจัดการป่าไม้ การให้สัมปทานในการทำไม้ การสำรวจแผนที่ป่าไม้สัก การเก็บตัวอย่างและบันทึกข้อมูลไม้ พันธุ์ไม้และสัตว์ป่า การปลูกสร้างสวนป่า การสงวนคุ้มครองป่า เพื่อให้ป่าไม้อำนวยประโยชน์ด้านเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนมากที่สุดและยาวนานที่สุด เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปัจจุบันอยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ¹⁴⁷

หลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้กรมป่าไม้ ถูกแยกออกเป็น 3 กรม

¹⁴⁶ สมยศ เชื้อไทย. (2530, กันยายน). “การกระทำทางปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 17, ตอน 3. หน้า 51-52.

¹⁴⁷ กรมป่าไม้. (2551). “เนื่องในโอกาส วันสถาปนากรมป่าไม้ครบรอบ 112 ปี.” วารสาร ฉบับพิเศษ. หน้า 31-33.

ในสังกัด 2 กระทรวง คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมป่าไม้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 โดยให้โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานโดยใช้เกณฑ์พื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายเป็นข้อพิจารณา คือ กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกันการบุกรุก การทำลายป่า และการกระทำผิดในพื้นที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซยนต์ กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁴⁸ ทั้งนี้ เฉพาะที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช¹⁴⁹ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า¹⁵⁰ ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและเขตพื้นที่เตรียมการจัดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซยนต์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า

¹⁴⁸ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551, ข้อ 2.

¹⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, มาตรา 3.

¹⁵⁰ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547, ข้อ 2.

และพันธุ์พืชดำเนินการได้ด้วย¹⁵¹ ส่วนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม ป้องกัน ปราบปรามการทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และบริหารจัดการ เพื่ออนุรักษ์ พื้่นฟู ป้องกันและปราบปรามการทำลายป่าชายเลน¹⁵²

ในการบังคับใช้มาตรการทางอาญา พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ใ้ให้ อำนาจเจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้¹⁵³ ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดอาญาให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่าย ปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁵⁴ โดยในการแต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานทั้งที่อยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและอยู่ใน สังกัดกระทรวงอื่นด้วย¹⁵⁵ ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁵⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹⁵⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹⁵⁸ ซึ่งเป็นไปในการทำงานเดียวกันกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แสดงให้เห็นได้ว่า มีหลายหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกัน การบังคับใช้ กฎหมายจึงไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เช่น กรมป่าไม้มีอำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด

¹⁵¹ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, มาตรา 6.

¹⁵² กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2545, ข้อ 4 และ ข้อ 5.

¹⁵³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 4 (16).

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 64.

¹⁵⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.

¹⁵⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

¹⁵⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹⁵⁸ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็มีอำนาจเช่นกัน หากอยู่ในเขตท้องที่รับผิดชอบ

ในการดำเนินคดีแพ่งต้องอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็จะได้รวบรวมหลักฐานในการกระทำผิดเพื่อร้องขอให้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งต่อไป

ในการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25 ผู้มีอำนาจออกคำสั่งและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งเป็นรายป่าสงวนแห่งชาติไป ได้แก่ อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งรับผิดชอบท้องที่นั้น¹⁵⁹ แต่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 22 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹⁶⁰

¹⁵⁹ ตัวอย่าง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ป่าไม้เขตเชียงใหม่ นายอำเภอเชียงดาว ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 34 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2517 หน้า 503.

¹⁶⁰ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ทับซ้อน

วิทยานิพนธ์นี้ได้มุ่งศึกษาถึง ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้อันทำให้พื้นที่ป่าไม้มีจำนวนไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมป้องกันมิให้พื้นที่ป่าไม้นั้นลดน้อยลง เพื่อให้ประเทศไทยมีการจัดการพื้นที่ป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยประชาชนมีส่วนร่วม มีพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตลอดไป แต่จากการศึกษาพบว่า การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้มีการทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

ป่าไม้มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมนุษย์ใช้ประโยชน์จากป่าในด้านต่างๆ การใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน การจัดเก็บข้อมูลพื้นที่ป่าไม้มารวมทั้งพื้นที่อื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบจะสามารถแก้ปัญหาในการใช้ประโยชน์พื้นที่ประเภทต่างๆ ได้ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้จัดทำระบบข้อมูลที่ดิน-ป่าไม้ตลอดจนการออกเอกสารสิทธิให้เป็นระบบเดียวกัน การไม่มีข้อมูลทำให้การใช้พื้นที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ความหมายของคำว่า “ป่า” ตามความเข้าใจของคนทั่วไปกับทางกฎหมายมีความหมายไม่ตรงกัน จึงก่อให้เกิดความสับสน การจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าไม้จึงมีแนวทางไปคนละอย่าง เช่น ในบางข้อมูลพื้นที่ป่าไม้นั้นได้มาจากการประกาศกฎกระทรวงกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ บางข้อมูลได้มาจากจำนวนพื้นที่ป่าธรรมชาติ หรือบางข้อมูลอาจได้มาจากการอ่านแปลภาพถ่ายดาวเทียม ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่สามารถเปรียบเทียบหาความเปลี่ยนแปลงได้ว่าพื้นที่ป่าไม้มีจำนวนลดลงหรือเพิ่มขึ้นจำนวนเท่าใด

ย่อมส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย การจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปได้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

การกำหนดนโยบายเพื่อจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่างกำหนดให้การกำหนดขอบเขตที่ดิน การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมทั้งขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องกระทำอย่างชัดเจน เนื่องจากมีข้อพิพาทเรื่องเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนจำนวนมาก จะเห็นได้ว่ารัฐเองก็ยอมรับว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่มีแนวเขตพื้นที่ที่ชัดเจนแน่นอน พื้นที่ป่าไม้มิมีแนวเขตทับซ้อนกับพื้นที่อื่น ๆ ทั้งในที่ดินของรัฐด้วยกันหรือที่ดินของเอกชนมาโดยตลอด หากเป็นการทับซ้อนกันในพื้นที่ของรัฐก็จะเกิดปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบไม่ชัดเจน หากเป็นการทับซ้อนในพื้นที่ดินของเอกชน ย่อมเป็นการกระทำผิดกฎหมายเอกชนนั้นอาจต้องรับโทษทางอาญา ต้องชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง หรือต้องถูกดำเนินการทางปกครองให้ออกจากพื้นที่

แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้แก้ปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่โดยใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิของบุคคลในที่ดินตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยหากพิสูจน์ได้ว่าอยู่อาศัยทำประโยชน์มาก่อนประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้อาจดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เพราะรัฐยังคงมีความสับสนในความหมายของคำว่า “ป่า” ดังนั้น แนวเขตของพื้นที่ซึ่งรัฐจะกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้อาจขาดความชัดเจน พื้นที่ซึ่งมีข้อพิพาทนั้นอาจไม่มีสภาพพื้นที่เป็นป่ามานานแล้ว ประกอบกับไม่ได้ประกาศสำรวจพื้นที่ก่อนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ย่อมไม่ทราบว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้อาจไม่มีโอกาสได้แย้งข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ของตนนั้นเหมาะสมจะเป็นพื้นที่ป่าหรือไม่ มีขอบเขตพื้นที่เพียงใด เมื่อรัฐไม่ได้ดำเนินการแต่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยตรากฎหมายให้มีผลเป็นพื้นที่ป่าไม้ทันที กำหนดความผิดและโทษหากกระทำการบุกรุกพื้นที่ กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นย่อมไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญการบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อมาจึงทำให้เกิดข้อขัดแย้งกับประชาชน รัฐควรต้องเร่งกำหนดเขตพื้นที่ให้มีความชัดเจน โดยเร็วเพื่อให้มีการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้และป้องกันไม่ให้ประชาชนผู้สุจริตต้องถูกบังคับตามกฎหมาย แต่รัฐกลับแก้ปัญหาโดยหลักการการพิสูจน์ให้กับประชาชนว่าที่ดินของตนนั้นไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้ การใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวแก้ปัญหาที่ต้นตอไม่ใช่นโยบายไม่เป็นธรรม

4.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

เมื่อได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนด โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2548 ได้กำหนดในความหมายของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ “ป่า” ในทางวิชาการและความเข้าใจของคนทั่วไป ย่อมหมายถึง ลังคมของพืชหรือต้นไม้ที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม มีเอกลักษณ์ทางโครงสร้างและพฤติกรรมเฉพาะ¹⁶¹ ซึ่งไม่ตรงกับการให้ความหมายตามกฎหมาย และจากการนิยามความหมายของ “ป่า” ได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย โดย “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย และ “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

ทำนองเดียวกัน ทั้งกรณีของเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (เขตห้ามล่าสัตว์ป่า จะกำหนดเอาเขตสถานที่ของราษฎรไม่ได้ เพราะกฎหมายกำหนดประเภทของพื้นที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว) ก็มีบทบัญญัติให้ออการได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณา การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้จึงไม่ได้พิจารณาจากสภาพพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้เป็นสำคัญ และแม้พื้นที่นั้นจะมีความเหมาะสมที่จะเป็นพื้นที่ป่า ก็ไม่สามารถจะกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ได้เพราะมีการได้มาตามกฎหมายที่ดินแล้ว อันไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการอย่างยั่งยืน เพราะไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่ตามศักยภาพของพื้นที่และความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่นั้น ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างคุ้มค่า เช่น ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมกลับถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้

หากพื้นที่นั้นไม่มีการได้มาตามกฎหมายที่ดินย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น เพราะกฎหมายที่ดิน¹⁶²บัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และป่าไม้ หมายความว่า หากเป็นกรณีตามกฎหมายป่าไม้แล้วต้องบังคับตามกฎหมายป่าไม้โดยไม่ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก จึงทำให้ที่ดินที่ไม่มีการได้มาตามกฎหมายที่ดินกลายเป็นพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้ทั้งหมด ดังนั้น

¹⁶¹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. เล่มเดิม. หน้า 22.

¹⁶² ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2 และ มาตรา 9.

เพื่อให้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับสามารถบังคับใช้ได้ พื้นที่ตามกฎหมายที่ดินและพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้ นั้นต้องเป็นพื้นที่คนละประเภท การบุกรุกพื้นที่หนึ่งๆ จึงไม่อาจเป็นความผิดพร้อมกันได้ พื้นที่ป่า ตามกฎหมายป่าไม้จึงต้องเป็นพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและมีแนวเขต พื้นที่ชัดเจน หากไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้แล้วจึงจะไปอยู่ในบังคับของกฎหมายที่ดินซึ่งมีวัตถุประสงค์ แตกต่างกัน

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า การกำหนดว่าพื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่ป่าไม้นั้น พื้นที่นั้นควร เป็นผืนแผ่นดินทั้งหมดที่พฤษชาติขึ้นรวมกันอยู่ โดยมีไม้ยืนต้นทุกขนาดเป็นส่วนประกอบที่ สำคัญไม่ว่าในทีนั้นจะมีการทำไม้หรือไม่ พื้นที่เช่นนี้สามารถที่จะทำการผลิตไม้ได้ หรือไม่ก็มี อิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศในท้องถิ่นหรือในการควบคุมรักษาดินน้ำลำธาร ทั้งนี้รวมถึงพื้นที่ที่ป่าไม้ ไม้ได้ถูกแผ้วถางตัดฟันลงหมด (Clearcut) หรือได้ถูกเผาไปใหม่ๆ เพื่อจะทำการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่ ในไม้ช้า แต่ไม่หมายความว่ารวมถึงป่าละเมาะ หนุมัน ไม้ที่ขึ้นอยู่นอกบริเวณป่า เช่น ตามหัวไร่ปลาย นา หรือต้นไม้ที่ปลูกไว้ตามข้างถนน ที่ดินทางเกษตรกรรม (สวนผลไม้ สวนยางพารา) และใน สวนสาธารณะ (Park) ตามความหมายขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ทั้งนี้โดยรับฟังความเห็นวิชาการในทางวนศาสตร์และประชาชนประกอบด้วย

ดังนั้นในเบื้องต้นจึงต้องใช้ลักษณะต่างๆ เหล่านี้เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการสำรวจ รายละเอียดของพื้นที่ประเทศร่วมกันว่ามีพื้นที่ลักษณะดังกล่าวอยู่บริเวณใดบ้าง มีสภาพพื้นที่ อย่างไร มีจำนวนเท่าใด จึงสามารถทราบได้ว่าพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นป่าไม้มีจำนวนเท่าใด เป็น มาตรฐานในการจัดทำข้อมูลจึงจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงกันและพิจารณาต่อไปได้ว่าพื้นที่ป่าไม้มี จำนวนเพียงพอแล้วหรือไม่ แม้ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายการพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ จัดการพื้นที่ป่าไม้ก็ย่อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ของพื้นที่ป่าไม้ให้ถูกต้องตรงกันแล้ว หากพื้นที่นั้นไม่ เหมาะสมจะเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วก็ให้นำมาใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม หากพื้นที่ซึ่งเหมาะสม จะเป็นพื้นที่ป่าไม้จึงวางแผนจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึง การใช้ ทรัพยากรธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายต้นทุน ไม่เป็นการทำลายล้าง มีการจำกัดการผลิตหรือ การบริโภค และมีการกระจายโอกาสในสังคม เพื่อให้ชุมชนรอบพื้นที่ป่าไม้หรือในพื้นที่ป่าไม้มี ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี มีการปราบปรามป้องกันการลักลอบตัดไม้ การแผ้วถางทำลายป่า

การป้องกันไฟฟ้า โรคแมลง การทำถนน การก่อสร้างบ้านเรือน การหมายและซ่อมแซมแนวเขตป่า และหากมีราษฎรอาศัยทำประโยชน์อยู่จึงดำเนินการแก้ปัญหาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีสัดส่วนของประชาชน เช่น ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือแกนนำชุมชน ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย และควรจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีการเช่าที่ดินของรัฐได้ โดยมีการกำหนดสิทธิในที่ดินตลอดจนการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเป็นที่ทำกิน¹⁶³

ควรนำหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไข การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแก้ไขความหมายของคำว่า “ป่า” ให้สอดคล้องในแนวทางเดียวกันกับความหมายของพื้นที่ป่าไม้ข้างต้น และควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยให้การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น เป็นไปตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงการได้มาของที่ดินหรือพื้นที่นั้น เพราะหากมีการได้มาแล้วสิทธิในที่ดินนั้นก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ไม่ควรถูกกระทบถึงตามที่รัฐธรรมนูญรับรองอยู่แล้ว สอดคล้องกับการจำแนกประเภทพื้นที่ป่าไม้โดยอาจเป็นของรัฐ เอกชนหรือชุมชนก็ได้และทำให้ได้พื้นที่ซึ่งเหมาะสมจะเป็นพื้นที่ป่ากลับมาอีกด้วย เช่น ป่าชายเลน หากรัฐต้องการพื้นที่นั้นมาจัดการ ก็สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การเวนคืนหรือซื้อที่ดินนั้นมาเป็นของรัฐ แม้พื้นที่นั้นจะมีการได้มาตามกฎหมายที่ดินก็ตาม ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมและทำให้การกำหนดเขตพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ สัมฤทธิ์ผล

4.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹⁶³ คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550). รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้. หน้า 9.

โดยกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากหากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วกฎหมาย¹⁶⁴ได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ ซึ่งการฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ในประเทศที่เป็นนิติรัฐจะมีหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจตรากฎหมายนั้นผู้ใช้อำนาจไม่อาจกระทำได้ง่ายตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในส่วนของวิทยานิพนธ์นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความชัดเจนของกฎหมาย และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

4.2.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความชัดเจนของกฎหมาย ในการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายได้กำหนดให้กระทำได้โดยการตรากฎหมายลำดับรอง¹⁶⁵ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เพื่อกำหนดแนวเขต โดยจัดทำเป็นแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายกฎหมายลำดับรองดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งเดิมการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้โดยเมื่อสำรวจพื้นที่แล้วจึงพิจารณากำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี แต่ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีความชัดเจนเนื่องจาก

1) เป็นการกำหนดแนวเขตเพื่อจำแนกประเภทที่ดิน มิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตไว้โดยชัดเจน แต่อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหารบก) ดังนั้น ในบางพื้นที่อาจจะมีพื้นที่ป่าไม้ที่ยังมีสภาพสมบูรณ์อยู่แต่ตกลงมิได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่นั้นได้มีราษฎรอาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 54. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36 มาตรา 38 และมาตรา 42.

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 6. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 33.

2) ในการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นอาศัยแผนที่จำแนกที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว ทั้งนี้ไม่ต้องทำการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ แต่ใช้วิธีขีดบนแผนที่และประกาศเป็นกฎกระทรวงโดยไม่ได้ดูพื้นที่จริงว่ามีป่าหรือไม่ มีราษฎรทำกินอยู่ก่อนหรือไม่

3) การขีดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ได้กระทำโดยการขีดแนวเขตบนแผนที่ ซึ่งแผนที่ที่ใช้กำหนดเขตนั้นใช้แผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1:50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง การขีดเขตลงในแผนที่จึงมีความคลาดเคลื่อนมาก ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้กำหนดให้ใช้มาตราส่วน 1:4,000 ในการจัดทำข้อมูลกำหนดแนวเขตเพื่อความชัดเจน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อ 4.1 ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่ตามสภาพพื้นที่ที่เหมาะสมอย่างแท้จริง เมื่อประกอบกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้โดยแผนที่แนบท้ายกฎหมายลำดับรองซึ่งไม่ชัดเจนนั้น ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ทั้งกับเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ และพื้นที่ตามกฎหมายอื่น ดังนี้

1) เขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนกับพื้นที่ของเอกชน ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีหลักเกณฑ์อยู่ที่ว่าหากพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ซึ่งเอกชนมีสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินพื้นที่นั้นย่อมไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้มีความคลาดเคลื่อนไม่ชัดเจน เช่น แนวเขตคลาดเคลื่อน รายชื่อตำบลกลั่นแต่ก็อยู่ในแนวเขตป่าตามแผนที่ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายในการทำให้พื้นที่ดินนั้นซึ่งอาจมีสภาพเป็นป่าไม้สมบูรณ์กลายเป็นที่ดินที่เอกชนมีสิทธิไม่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ เช่น มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และต่อมาได้ออกหนังสือสำคัญเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือการนำพื้นที่ป่ามาจัดให้เกษตรกรทำกิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็จะทำให้พื้นที่นั้นไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากมีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แต่เมื่อตรวจสอบพบในภายหลังว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากการได้มาซึ่งที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้แจ้ง

การครอบครองตามจริงหรือ ไม่มีการตรวจสอบการออกเอกสารตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด¹⁶⁶ พื้นที่นั้นย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดผลเสียแก่ทุกฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิก็ไม่มี ความมั่นใจในเอกสารสิทธิที่ได้รับเนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้ ฝ่ายรัฐซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ใช้ระยะเวลานานในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ และแม้ได้สิทธิในพื้นที่ กลับมาก็ต้องใช้เวลาอันนานจึงจะกลับคืนสภาพป่าไม้ดังเดิมได้

นอกจากนั้นในบางกรณีพื้นที่ที่ได้มีการทำกินมาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แต่ไม่ได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ เลย เมื่อระยะเวลาเนิ่นนานเข้าก็กลายเป็นเขตชุมชน หมู่บ้านต่างๆ การจะดำเนินการจับกุมปราบปรามหรือการดำเนินการให้ออกจากพื้นที่ป่าไม้ย่อมกระทำได้ยากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหามวลชนและปัญหาทางสังคมตามมาจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น ไม่ชัดเจน ตั้งแต่ในครั้งแรก

การนำพื้นที่ป่าไม้มากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการออกเอกสาร ส.ป.ก. นั้นมีความทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะรัฐมนตรีได้สั่งให้กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ด้วยระยะเวลาที่จำกัด กรมป่าไม้จึงได้จัดทำแผนที่มาตราส่วน 1:50,000 และข้อมูลแสดงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่งมอบให้ โดยมีได้มีการสำรวจพื้นที่จริงเสียก่อนว่าพื้นที่นั้นเสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่หรือเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือไม่ ทำให้พื้นที่ซึ่ง ส.ป.ก. รับไปดำเนินการนั้น อาจมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้สมบูรณ์อยู่ จะเห็นได้ในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อ พ.ศ. 2537 ได้พบการนำเอาพื้นที่ที่ยังมีสภาพป่าและสภาพเป็นภูเขาไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไปเป็น

¹⁶⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2544). เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เรื่อง เสร็จที่ 415/2544.

จำนวนมาก สิทธิของประชาชนซึ่งได้รับเอกสาร ส.ป.ก. ก็ไม่มีความแน่นอนเพราะหากตรวจสอบพบว่าอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็ย่อมถูกเพิกถอนในที่สุด

การทำไม้จากพื้นที่สวนป่า โดยการจะนำที่ดินมาขึ้นทะเบียนสวนป่าได้นั้น ที่ดินนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิตามกฎหมายที่ดินหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น เมื่อโฉนดที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ ส.ป.ก. นั้นมีความคลาดเคลื่อนและทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำไม้ เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดทำพื้นที่สวนป่าก็เพื่อที่จะปลูกไม้เพื่อตัดซึ่งสามารถกระทำได้ตามกฎหมายแต่หากเป็น ไม้ที่ตัดมาจากเขตพื้นที่ป่าไม้ กฎหมายได้กำหนดให้เป็นความผิดและมีโทษ ไม้ที่ตัดมาก็ต้องถูกริบ เมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้มีการทับซ้อนกับพื้นที่เอกชนก็ต้องเสียเวลาในการพิสูจน์ พื้นที่ดังกล่าวย่อมมีปัญหาการลักลอบตัด ไม้อยู่เสมอและเป็นช่องทางให้ทุจริตได้โดยง่าย ผู้ที่ลงทุนทำสวนป่าย่อมเกิดความไม่แน่นอนจากการได้ใช้ประโยชน์จากไม้ในพื้นที่

2) เขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ในระหว่างพื้นที่ป่าไม้ การกำหนดพื้นที่นั้นจะกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ก่อน แล้วจึงดำเนินการประกาศให้เป็น ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่สภาพป่านั้น แต่พื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่ต่างกัน การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทหนึ่งๆ ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าไม้อื่นที่ทับซ้อนอยู่ พื้นที่นั้นจึงอยู่ในบังคับของกฎหมายหลายฉบับ เช่น ในพื้นที่อำเภอเชียงดาว และอำเภอเวียงแห่ จังหวัดเชียงใหม่ ได้ถูกกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเชียงดาวเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อุทยานแห่งชาติเชียงดาวตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในการบังคับใช้กฎหมายจึงมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นในบางพื้นที่ชุมชนมีการทำสวนป่า ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 อีกด้วย

ในส่วนที่ราชพัสดุนั้นก็มีความทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ เพราะต่างก็เป็นที่ดินของรัฐ เช่นกันแต่มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งพื้นที่นั้นจะเป็นที่ราชพัสดุหรือพื้นที่ป่าไม้ ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นของส่วนราชการเป็นสำคัญ เพราะแม้ที่ดินนั้นจะมีการสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแต่ก็ยังไม่ผลทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุ ราบใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ส่วนที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ยังไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่เป็นเนื้อหาที่เท่านั้น ต้องมีการสำรวจจริงวัดจึงจะทราบขอบเขตที่แน่นอน

4.2.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความพอสมควรแก่เหตุ เมื่อได้ศึกษาจากบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายฉบับนี้ว่ามีเจตนารมณ์ในการที่มุ่งคุ้มครองไม้หวงห้ามที่อยู่ในป่าเป็นสำคัญ ยกเว้นไม้สักและไม้ยาง ถึงแม้มีได้อยู่ในป่าก็ได้รับการคุ้มครองด้วย ในรูปของการควบคุมการทำไม้ การแปรรูปไม้ การเก็บหาของป่า ตลอดจนการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่¹⁶⁷ เห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มุ่งประสงค์ในการสงวนพื้นที่ป่าเป็นหลัก ดังนั้นการกำหนดเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยถือเอาที่ดินซึ่งที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นเขตป่าไม้ ตลอดจนการกำหนดให้เข้ายึดถือหรือครอบครองป่า เป็นความผิดและมีโทษทางอาญานั้น มาตรการดังกล่าวมีความรุนแรง ก่อให้เกิดภาระและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรเพราะมาตรการดังกล่าวมีส่วนที่จะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผลได้น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจสิทธิและเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกายของประชาชน นอกจากนั้นยังมีบทกฎหมายที่มุ่งควบคุมในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ไว้โดยเฉพาะและมีโทษทางอาญาเช่นเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งอย่างน้อยการกำหนดเขตพื้นที่ก็ยังมีแผนที่แสดงแนวเขตในระดับหนึ่ง อันเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยกว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ไม่ต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตเลย ดังนั้น การกำหนด

¹⁶⁷ เพ็ญวิษณุ ศรีชัย. (2549). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมไม้สักและไม้ยางในที่ดินของเอกชน. หน้า 61.

เขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจะสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย โดยพื้นที่ป่าไม้นั้นควรต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ในทำนองเดียวกันเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องมีการกำหนดเขตพื้นที่จากสภาพพื้นที่จริงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การกำหนดเขตพื้นที่โดยถือเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณา ทำให้พื้นที่นั้นแม้จะมีสภาพพื้นที่เหมาะสมที่จะเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ไม่สามารถทำได้ การสงวนพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ จึงไม่บรรลุผลตามที่กำหนดเพราะการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยไม่ได้พื้นที่ป่าไม้ที่มีสภาพตรงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการ มาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งจัดทำเป็นกฎหมายลำดับรองนั้นต้องมีการสำรวจจริงวัดและมีรายละเอียดของพื้นที่อย่างชัดเจน โดยการกำหนดเขตพื้นที่นอกจากต้องมีแผนที่มาตราส่วน 1:4,000 ในการจัดทำข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แสดงแนวเขตที่ชัดเจนแนบท้ายกฎหมายลำดับรองแล้ว ยังต้องมีบันทึกรายละเอียดทะเบียนหรือเพิ่มประวัติของพื้นที่นั้นด้วย จึงจะทำให้สามารถบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ

ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ควรยกเลิกการกำหนดให้ผู้ที่ถูกรุกพื้นที่ “ป่า” เป็นความผิดอาญาตามมาตรา 54 เนื่องจากเมื่อเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน การบุกรุกย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายที่ดิน¹⁶⁸ ซึ่งมีโทษทางอาญา เช่นเดียวกันอยู่แล้ว และหากพื้นที่นั้นสมควรกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ก็ต้องมีการดำเนินการ

¹⁶⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2 มาตรา 9 มาตรา 108 ทวิ.

กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามกฎหมายต่อไป การกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่มีความจำเป็น และเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน เกินสมควร

นอกจากนั้นในปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้หลายฉบับมากเกินไป ทำให้ดูเหมือนว่ากฎหมายเหล่านี้มีเพื่ออำนวยความสะดวกในการแบ่งหน้าที่การทำงานของข้าราชการ ผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งกลุ่มผู้รับประโยชน์จากกฎหมายแต่ละฉบับก็เป็นประชาชนไทย ดังนั้น สมควรได้มีการประมวลกฎหมายป่าไม้¹⁶⁹ โดยในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ ควรแก้ไขรวบรวมความผิดฐานบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจากมีองค์ประกอบของการกระทำความผิดที่ใกล้เคียงกันแตกต่างกันเพียงระวางโทษเท่านั้น

4.3 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเขต

พื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน

เมื่อกฎหมายได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้นั้นด้วย เมื่อการกำหนดเขตป่าไม้นั้นไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ด้วยกันและพื้นที่ตามกฎหมายอื่น ส่งผลให้การใช้มาตรการต่างๆ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ไม่มีประสิทธิภาพ การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้จึงไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนี้

4.3.1 มาตรการทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” กฎหมายกำหนดข้อห้ามมิให้เข้ายึดถือหรือครอบครองกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีข้อห้ามที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้นในกรณีที่เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เช่น ห้ามล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดโทษให้ผู้ทำการฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งหลักในทางกฎหมายอาญานั้น ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบ

¹⁶⁹ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2540). รายงานของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา ส่วนที่ 3 พิจารณาศึกษา เรื่อง การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนเพื่ออนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร. หน้า 31.

ในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำการซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด โดยการกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามเหล่านั้นต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา คือ ต้องรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด ซึ่งหากผู้กระทำไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าผู้กระทำมีเจตนาไม่ได้ ข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด ดังนั้นผู้กระทำจะต้องรู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทดังกล่าวด้วย หากไม่รู้ผู้กระทำย่อมไม่มีความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณี ดังนี้

(1) ผู้กระทำผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการปฏิบัติของทางราชการ เช่น มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ทำกินต่อไป หรือมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับทางราชการ เหล่านี้เป็นพฤติการณ์ที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้กระทำผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้ จึงถือว่าขาดเจตนาในการกระทำความผิดตามมาตรา 59 วรรคสาม แต่บางครั้งศาลฎีกาก็ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร การกระทำของจำเลยเป็นความผิดบางกรณีถือว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดแต่รอการลงโทษ

(2) ผู้กระทำผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตพื้นที่หรือการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่ การประกาศพื้นที่ป่าไม้นั้นกฎหมายจะกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายเพื่อแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนทราบแนวเขต หากยังไม่ได้มีการดำเนินการ จำเลยอาจอ้างว่าไม่รู้ว่าพื้นที่ตรงที่พิพาทเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ มีผลเท่ากับว่าไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดถือว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคสาม

4.3.2 มาตรการทางแพ่ง ในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ กฎหมายได้ให้อำนาจการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิด ซึ่งอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตาม มาตรา 97 ถือว่าเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ โดยการคิดคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น ไม่สอดคล้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ได้ถือเอาเขตและรายละเอียดของพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ”

“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการคิดคำนวณ หากแต่ใช้การพิจารณาว่าเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารหรือไม่เป็นเกณฑ์ โดยคิดคำนวณค่าเสียหายจากการทำลายป่าต้นน้ำอันประกอบไปด้วย ดินสูญหาย น้ำสูญหาย ปุ๋ยสูญหาย และอากาศร้อนขึ้น โดยนำมาตีค่าเป็นจำนวนเงินด้วยวิธีการทางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ไม่ได้เรียกค่าเสียหายจากผลของการละเมิดหรือบุกรุกโดยตรง เนื่องจากไม่มีข้อมูลรายละเอียดในพื้นที่ป่าไม้นั้นว่ามีทรัพยากรอะไรอยู่บ้าง เมื่อตรวจสอบพบว่าพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายจึงไม่ทราบว่าอะไรบ้างที่ถูกทำลายเสียหายไป

4.3.3 มาตรการทางปกครอง ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติ กฎหมายได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนสามารถเรียกค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการเองเมื่อมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรือมีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว

โดยกฎหมายประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการทางปกครองได้เนื่องจากเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้ประสิทธิภาพในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีอาญาและการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งที่ต้องดำเนินการในศาลและใช้ระยะเวลาาน ทั้งทำให้พื้นที่ป่าไม้เมื่อถูกบุกรุกทำลายแล้วสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้โดยเร็ว อันทำให้การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่ได้รับการบังคับใช้เท่าที่ควร เนื่องจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่มีความชัดเจน การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงต้องใช้เวลาและเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางปกครองที่แตกต่างกัน โดยหากเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้น หากเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเมื่อเขตพื้นที่ไม่มีความชัดเจนแล้ว ขอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการย่อมมีความไม่แน่นอนไม่สามารถหาผู้รับชอบพื้นที่โดยตรงได้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการทางปกครอง เนื่องจากหากออกคำสั่งหรือบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วคำสั่งดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะตนไม่มีอำนาจและเจ้าหน้าที่นั้นเสี่ยงต่อการถูกร้องเรียนหรือดำเนินคดีด้วย

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า การบังคับใช้มาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพนั้น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องมีการสำรวจจริงวัดอย่างชัดเจน รวมทั้งมีการจัดทำป้ายหรือหลักแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทใด เป็นการป้องกันการอ้างถึงความไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ ส่วนในการบังคับใช้มาตรการทางแพ่งนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแล้วผู้นั้นจะต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปจากกรณีนั้น เช่น หากมีการตัดไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ที่ตัดนั้นจะต้องจ่ายค่าเสียหายเท่ากับมูลค่าของไม้ที่ถูกตัด และหากรัฐพิสูจน์ได้ว่ารัฐยังต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติอื่นอีกก็ยังสามารถเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้อีก เช่น การสูญเสียของป่าบางชนิดหรือการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ¹⁷⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะพิสูจน์ได้นั้น รัฐต้องมีรายละเอียดข้อมูลของพื้นที่ชัดเจน

4.4 ปัญหาหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน

ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายได้กำหนดให้หลายหน่วยงานมีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าไม้ โดยในปัจจุบัน หลังจากที่ให้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกา แก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ได้ถูกแบ่งการใช้อำนาจตามเขตพื้นที่ โดยเขตพื้นที่ “ป่า” และ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้และเขตพื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช นอกจากนั้นพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดแนวเขตไว้เลย อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้ประเภทใดจึงสามารถหาหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ ดังนั้นเมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้

¹⁷⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 553-554.

ไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนของเขตพื้นที่ ก็ย่อมทำให้การดำเนินการตาม โครงการและ งบประมาณของแต่ละหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคน ซึ่ง จะเห็นได้ชัดเจนในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเพื่อปราบปราม การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปในทางเดียวกัน

ในส่วนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่ป่าไม้ ที่กฎหมายกำหนด เกิดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่มีการกระทำความผิดในเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่ง ไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ ก็ไม่อาจใช้มาตรการทางปกครองได้ แม้จะมี สภาพป่าก็ตามเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการทางปกครองได้เฉพาะในเขตป่าสงวน แห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และการพิจารณาออกคำสั่งต้องเป็นบุคคลตามที่กฎหมายแต่ละฉบับ กำหนดไว้ด้วย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า นอกจากจะต้องกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจน เป็น ระบบมาตรฐานเดียวกันซึ่งจะทำให้ขอบอำนาจของหน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ชัดเจนขึ้นแล้ว ควรมี¹⁷¹ การบูรณาการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มี มาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า มาร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

4.5 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ป่าไม้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ทุกฝ่ายของ สังคมได้ร่วมกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงอยู่ใน คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและ ค้ำจุน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชน 5 กลุ่ม ร่วมดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรอิสระ และ ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป โดยมีระดับของการมีส่วนร่วมแตกต่างกันไป

¹⁷¹ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สถาบันวิจัยคดีแห่งชาติ. เล่มเดิม. หน้า

แต่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ผ่านมานั้นไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพื้นที่ คือ ตั้งแต่ในระดับการกำหนดแผนหรือโครงการ ตลอดจนการกำหนดพื้นที่และแนวเขตของพื้นที่ว่าบริเวณใดควรเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ควรมีเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ การจัดเก็บผลประโยชน์อย่างไร ผลที่ตามมาคือ ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมใดๆ เลย ทั้งที่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นก็ไม่มีเกณฑ์ชีวิตที่เหมาะสม หรือมีแต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ปฏิบัติ จึงเกิดความสับสน ความขัดแย้ง ในการใช้ประโยชน์และการใช้บังคับกฎหมาย¹⁷²

แม้ในปัจจุบันจะได้ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น เช่น มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทั้งในระดับนโยบายและในรัฐธรรมนูญนอกจากนั้นได้มีการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะออกมารองรับสิทธิชุมชนในการจัดการพื้นที่ป่าไม้อย่างมีส่วนร่วม โดยให้ชุมชนสามารถจัดตั้งป่าชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าเองได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ดี แต่การมีส่วนร่วมนั้นปัญหาในปัจจุบันนี้อยู่ที่วิธีการมีส่วนร่วมซึ่งต้องร่วมพิจารณากันต่อไปว่าควรมีบทกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ ในช่วงเวลาใด และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านสังคม เช่น ทศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชนแบบเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน (sense of partnership) นับเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นตัวแปรว่าสังคมไทยจะพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงหรือไม่¹⁷³

¹⁷² เรื่องศักดิ์ สักดิ์แสง. (2544). องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้. หน้า 59.

¹⁷³ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2544). “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วากน สับสน และคลุมเครือ.” *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 139-141., บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). “การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย.” *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 46-47., และ พันธ ทัศนียานนท์. (2544). “มุมมองทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย.” *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 334-335.

โดยผู้เขียนเห็นว่า ในด้านการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งประชาชนไม่เคยได้เข้ามามีส่วนร่วมเลยนั้น ในเบื้องต้นจึงควรเริ่มจากการให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเสียก่อนเพราะปัญหาในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น คือ ประชาชนไม่ทราบว่าพื้นที่ของตนนั้นได้ถูกประกาศหวงห้ามเป็นป่าแล้ว แม้รัฐเองก็ไม่ทราบว่าพื้นที่นั้นได้มีประชาชนทำกินอยู่ก่อนแล้ว การไม่ได้รับรู้ข้อมูลทำให้ไม่สามารถดำเนินการโต้แย้งได้ทันตามกำหนด ทั้งนี้ในการมีส่วนร่วมในระดับอื่นก็ยังคงมีการจัดประชุม รับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดระดับการมีส่วนร่วมกันต่อไป เช่น การกำหนดเขตหรือการกำหนดมาตรการในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจ เป็นต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยกำหนดให้การวางแผนที่จะประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ต้องให้ประชาชนโดยเฉพาะที่อยู่ ในแนวเขตได้ทราบข้อมูลและมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือร่วมรับรองแนวเขตก่อน ซึ่งก็ย่อมลดข้อขัดแย้งรวมทั้งการอ้างความไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ขึ้นต่อสู้ด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ป่าไม้มีการใช้ประโยชน์หลายวัตถุประสงค์ แต่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อจัดการตามวัตถุประสงค์แต่ละประเภทนั้น มีความไม่ชัดเจนและทับซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

- 1) ในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้จัดทำระบบข้อมูลที่ดิน-ป่าไม้ ตลอดจนการออกเอกสารสิทธิให้เป็นระบบเดียวกัน การไม่มีข้อมูลทำให้การใช้พื้นที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การกำหนดนโยบายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ ก็มีความผิดพลาดตามไปด้วย
- 2) การตรากฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ไม่ได้กำหนดจากสภาพพื้นที่ป่าไม้ที่แท้จริง เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการอย่างยั่งยืนและไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้บรรลุผล ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- 3) การตรากฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยการตรากฎหมายลำดับรองมีความคลาดเคลื่อน ไม่มีรายละเอียดของเขตพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้น ไม่สอดคล้องกับหลักความชัดเจนในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 4) การตรากฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ เป็นการพิจารณากำหนดแนวเขตวัตถุประสงค์และการจัดการโดยรัฐฝ่ายเดียว ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมดำเนินการด้วย
- 5) การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ไม่ชัดเจนและมีการทับซ้อนกับพื้นที่อื่น ทำให้การบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดได้

6) การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ไม่ชัดเจนและมีการทับซ้อนกับพื้นที่อื่น ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้มีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน ไม่มีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ควรแก้ไขกฎหมายในการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” แล้วจึงใช้เป็นหลักในการจัดทำข้อมูล สำรวจรังวัดเพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็นระบบเดียวกัน การจัดการย่อมเป็นไปได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

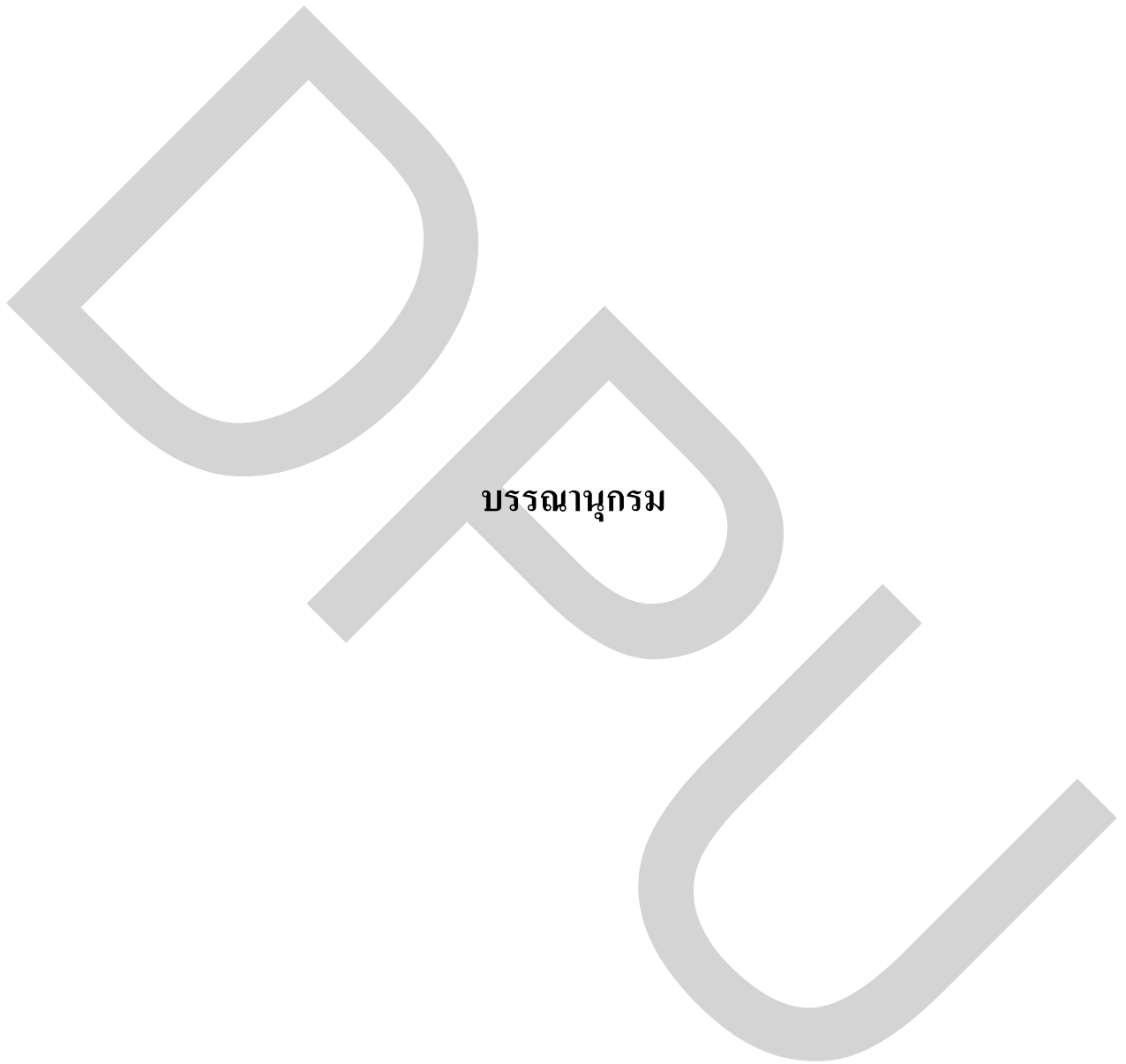
2) ควรยกเลิกความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54 เพราะไม่มีความจำเป็นและก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

3) ควรแก้ไขรวบรวมความผิดกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ เช่น อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เข้ามาไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน หรือจัดทำเป็นประมวลกฎหมาย

4) ควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะการเผยแพร่ข้อมูลหรือแผนในการดำเนินการเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้

5) กฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องมีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และมีรายละเอียดที่ชัดเจน จึงจะทำให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายตลอดจนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ในการนี้ผู้เขียนขอเสนอร่างประมวลกฎหมายป่าไม้ โดยรวบรวมและแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในภาคผนวก



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมป่าไม้. (2541). สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2541. กรุงเทพมหานคร: สำนักสารนิเทศ กรมป่าไม้.
- _____. (2544). สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2544. กรุงเทพมหานคร: สำนักสารนิเทศ กรมป่าไม้.
- กิตติ ประทุมแก้ว. (2532). รายงานการศึกษา เรื่อง การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ศึกษาเฉพาะกรณี ป่าแควระบบ-สียัด อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา. ชลบุรี: กมลศิลป์การพิมพ์.
- เกษม จันทร์แก้ว. (2529). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2549). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์.
- คณิต ณ นคร. (2543). กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- จงเจริญ อนันตริยกุล. (2509). ประมวลปัญหาและทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เล่ม 1 พุทธศักราช 2497-2509. ชลบุรี: นิติบรรณการ.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2534). วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2520). กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณรงค์ มหรรณพ รังสิกร อุปพงษ์ และ วิสูตร สมนึก. (2535). “กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ.” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 6. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เทียม คมกฤษ. (2514). นโยบายการป่าไม้. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- บุญเลิศ อังศิริจินดา และ ชาญณรงค์ ชัยนกิจ. (2535). “กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า.” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. และ นันทชัย เพียรสนอง. (2548). **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ประมุข เพชรสว่าง. (2534). **ป่าไม้กับที่ดินทำกิน: ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- นิวัติ เรืองพาณิชย์. (2546). **การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ภาสกร ชุนหอุไร. (2532). **กฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
- ยืนหยัด ใจสมุทร. (2549). **พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535: คำอธิบายพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาบริบูรณ์จนถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วนิดา พรไพบูลย์. (2552). **คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน**. นนทบุรี: พิมพ์พิจิตร.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- วรรณวนาลัย ไพศณห์ศรีลักษณ์ และ พิทักษ์พนาลี วนศรีเสริมสยาม. (2524). **ป่าไม้จะอยู่ยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. (บรรณาธิการ). (2536). **สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- สุกาญจน์ รัตนเลิศสุธรรม. (2550). **หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. (ผู้จัดทำ). (2544). **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- สุนีย์ มัลลิกมาลัย. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2553). **คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

อภิชัย พันธเสน. (2542). **ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา**. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์. (2550). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บทความ

กรมป่าไม้. (2551, กันยายน). “112 ปี กรมป่าไม้ “รวมใจเป็นหนึ่ง พลิกฟื้นผืนป่า ถวายพระแม่ของแผ่นดิน”.” **วารสาร ฉบับพิเศษ เนื่องในโอกาส วันสถาปนากกรมป่าไม้ครบรอบ 112 ปี**.

หน้า 31-33.

ดวงฤทัย เอสะนาชาตัง. (2542, มกราคม-กุมภาพันธ์). “กรมป่าไม้ ความคิดพลาดจากการรวมศูนย์ในเบื้องต้นแรก.” **วารสารโลกสีเขียว**, 7, 6. หน้า 23-24.

ศุติต พานิชพัฒน์. (2542, กรกฎาคม-กันยายน). “ความหมายของคำว่า”ป่าไม้”.” **วารสารสักทอง**, 24, 3. หน้า 3.

พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร และ สายทิพย์ สุคติพันธ์. (2544, ธันวาคม). “ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย.” **วารสารนิติศาสตร์**, ปีที่ 31, ฉบับที่ 4. หน้า 720.

บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2542, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส.” **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**, ปีที่ 1, เล่ม 2. หน้า 47-54.

วิรัตน์ เรืองไชยศรี. (2551, มกราคม-มิถุนายน). “การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน.” **วารสารการจัดการป่าไม้**, ปีที่ 2, 3. หน้า 81.

สมยศ เชื้อไทย. (2530, กันยายน). “การกระทำทางปกครอง” **วารสารนิติศาสตร์**, ปีที่ 17, ฉบับที่ 3. หน้า 60.

วิทยานิพนธ์

- จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2544). **มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสวนป่าไม้อย่างยั่งยืนในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉลาดาน นิลกำแพง. (2543). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประยูทธ ไชยพิณ. (2551). **บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์. (2549). **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าชายเลน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พินิจ ดันดีวิญญูพงศ์. (2550). **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย: กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เพ็ญวิษณุ ศรีชัย. (2549). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมไม้สักและไม้ยางในที่ดินของเอกชน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มัลลิกา มนต์เสถียร. (2536). **การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรืองศักดิ์ ศักดิ์แสง. (2544). **องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศยามล ไกยูรวงศ์. (2538). **ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศรีรัตน์ งามนิตย์. (2550). **หลักความพอสมควรแก่เหตุ: พัฒนาการและการปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมิต ยอดพรหม. (2548). **มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สายสาละวิน ช่วยบำรุง. (2549). **การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ต่อชุมชนบนพื้นที่สูงบริเวณภาคเหนือตอนบน:กรณีศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว-เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). **ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสารอื่นๆ

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551). **รายงานสถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2550 (เอกสารเผยแพร่)**.
- กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2540). **รายงานของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา ส่วนที่ 3 พิจารณาศึกษา เรื่อง การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนเพื่ออนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร**.
- คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550). **รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้**.
- จงเจริญ กิจสำราญกุล. (ม.ป.ป.). **การฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการทำลายพื้นที่ป่าไม้ (เอกสารอัดสำเนา)**.
- คูสิต พานิชพัฒน์. (ม.ป.ป.). **ป่าไม้กับการพัฒนานโยบายความมั่นคงของประเทศ (เอกสารอัดสำเนา)**.

สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. (2552). **แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ** (เอกสารเผยแพร่).

บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. 2534.

ประดิษฐ์ วนาพิทักษ์. (ม.ป.ป.). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ** (เอกสารอัดสำเนา).

พนัส ทัศนียานนท์ และ คณะ. (2532). **รายงานผลการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พนัส ทัศนียานนท์ และ งามวัลย์ ทัศนียานนท์. (2539). “ปัญหาป่าไม้ และ แนวนโยบายของรัฐในการพัฒนาป่าไม้.” ใน เอกสารการสนทนาวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ **หน่วยที่ 15** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล และวารินทร์ จิระสุขทวีกุล. (2548). **เทคนิคการเป็นพยานศาล:กรณีเรียกค่าเสียหายจากการทำลายป่าต้นน้ำ** (เอกสารเผยแพร่ที่ 9/2548).

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย.

เรื่องเสร็จความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 214/2538.

เรื่องเสร็จความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 415/2544.

เรื่องเสร็จความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 22/2546.

เรื่องเสร็จความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 251/2550.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551). **หลักนิติรัฐ**. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2551 (เอกสารอัดสำเนา).

วีรวัฒน์ ปภุสสโร และ วัฒน์ ทาบึงกาฬ. “รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และบทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.” **สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลง แนวคิดสู่ปฏิบัติ**. เอกสารประกอบการสัมมนา กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

อภิญา เลื่อนฉวี. (2547). **มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

กฎหมาย

กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน พ.ศ. 2497.

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2545.

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545.

พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ และ กิจการของกรม
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์
พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวน
แห่งชาติ ป่าเขียงดาว จังหวัดเชียงใหม่.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

ประมวลกฎหมายที่ดิน.

ประมวลกฎหมายอาญา.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). ข้อมูลสำคัญกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

http://appserver.mnre.go.th/web_application/information/.

กรมป่าไม้. (2553). นโยบายป่าไม้แห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2553, จาก

http://www.forest.go.th/forestfarm1/farm/web/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=413&lang=th.

_____. (2553). สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย 2550. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

<http://www.forest.go.th/stat/stat50/stat2550.htm>.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2553, จาก

<http://www.enlightened-jurists.com/page/77>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

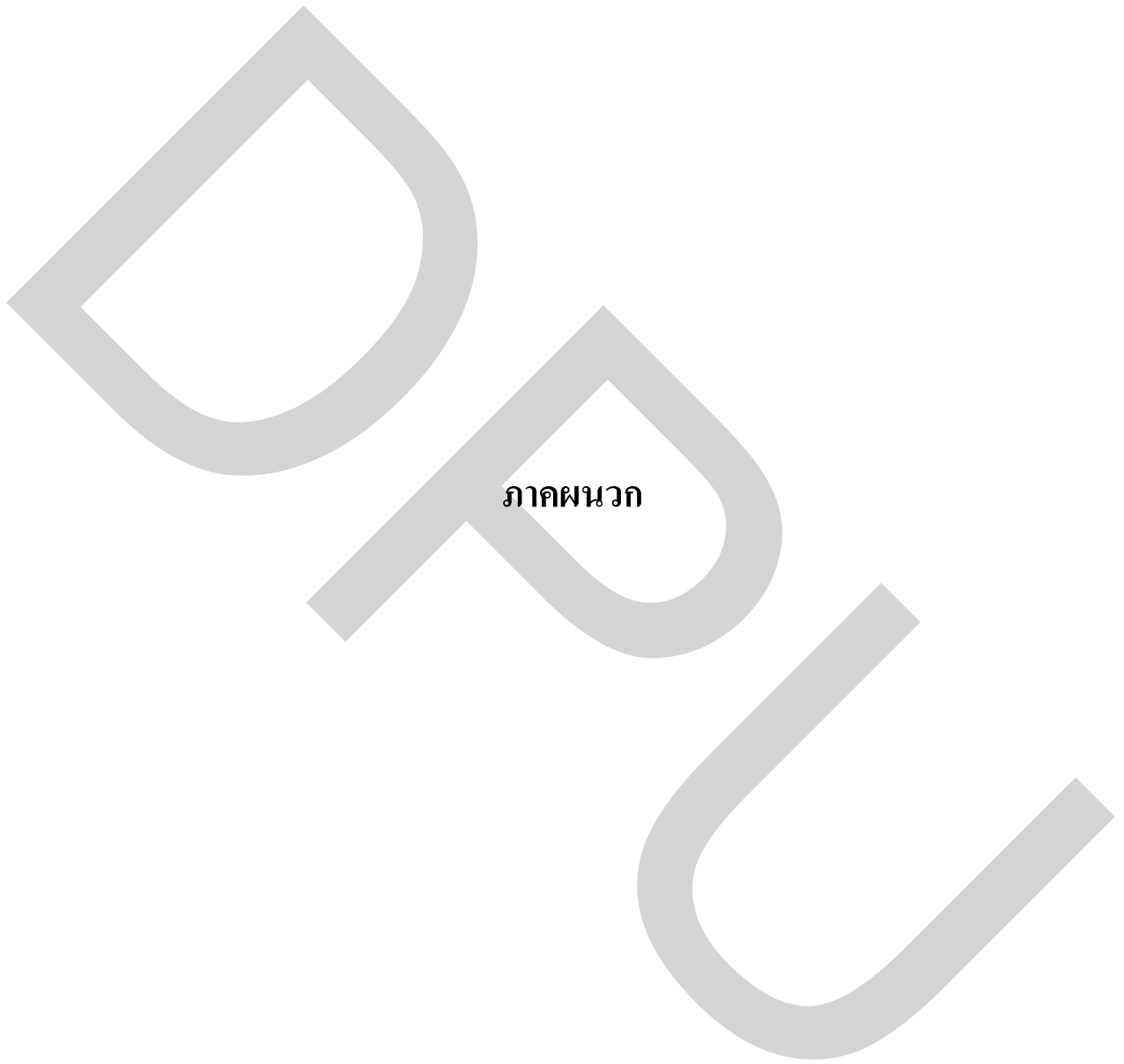
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=79&Itemid=64.

_____. (2553). แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=78:-2550-2554&catid=46:-2550-2554&Itemid=63.





ภาคผนวก

ประมวลกฎหมายป่าไม้(ร่าง)

บทเบ็ดเสร็จทั่วไป

(ผู้เขียนขอเสนอให้นำบทนิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาบัญญัติรวมไว้ในบทนี้ ในที่นี้ผู้เขียนได้รวบรวมเฉพาะตามประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเท่านั้น)

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ป่า” หมายความว่า พื้นแผ่นดินทั้งหมดที่พฤษชาติขึ้นรวมกันอยู่ โดยมีไม้ยืนต้นทุกขนาดเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าในที่นั้นจะมีการทำไม้หรือไม่ พื้นที่เช่นนี้สามารถที่จะทำการผลิตไม้ได้หรือไม่ก็มีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศในท้องถิ่นหรือในการควบคุมรักษาต้นน้ำลำธาร ทั้งนี้รวมถึงพื้นที่ที่ป่าไม้ได้ถูกแผ้วถางตัดฟันลงหมด หรือได้ถูกเผาไปใหม่ ๆ เพื่อจะทำการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่ในไม่ช้า แต่ไม่หมายความรวมถึงป่าละเมาะ หนุ่มต้น ไม้ที่ขึ้นอยู่นอกบริเวณป่า เช่น ตามหัวไร่ปลายนา หรือต้น ไม้ที่ปลูกไว้ตามข้างถนน ที่ดินทางเกษตรกรรม สวนผลไม้ สวนยางพารา และในสวนสาธารณะ

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

“อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าหรือที่ดินซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองพื้นที่ซึ่งมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หมายความว่า ป่าหรือที่ดินซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองพื้นที่ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า

“เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” หมายความว่า ป่าหรือที่ดินซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการห้ามล่าสัตว์ป่าบางชนิดหรือบางประเภท เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่านั้น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

บรรพ ๑ ไม้และของป่า

(ผู้เขียนขอเสนอให้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาบัญญัติรวมไว้ในบรรพนี้ โดยยกเลิกความผิดและโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54 และ มาตรา 72 ตี)

บรรพ ๒ เขตพื้นที่ป่าไม้

(ผู้เขียนขอเสนอให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาบัญญัติรวมไว้ในบรรพนี้ และได้ตัดบางมาตราที่เกี่ยวกับการอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยผู้เขียนเห็นว่าควรรวบรวมไว้ในบรรพ ๑ ไม้และของป่า)

มาตรา ๒ ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดการตามความมุ่งหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้ โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีการสำรวจพื้นที่ จัดทำเพิ่มข้อมูลรายละเอียดของพื้นที่นั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนเขตพื้นที่ป่าไม้อะไร ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยวิธีการเดียวกันกับวรรคแรก

มาตรา ๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตพื้นที่ไว้อย่างชัดเจน

มาตรา ๔ ให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและเพิ่มข้อมูลรายละเอียดของพื้นที่ป่าไม้นั้นไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

มาตรา ๕ เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้แล้วให้มีกรรมการสำหรับพื้นที่นั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดินและกรรมการอื่นอีกสองคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมให้การเป็นไปตามมาตรา ๓ และมาตรา ๔

(๒) ดำเนินการสอบสวน และวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๘

(๓) มีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน
ตามมาตรา ๘

(๔) ตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ
มอบหมาย

(๕) ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ และการขยายหรือการ
เพิกถอนเขตพื้นที่ป่าไม้ การคุ้มครองและดูแลรักษาเขตพื้นที่ป่าไม้ หรือเรื่องที่รัฐมนตรีปรึกษา

มาตรา ๖ การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของ
กรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานแห่ง
ที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน
แห่งที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๗ บุคคลใดซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กระทบถึงสิทธิหรือการกำหนดเขต
พื้นที่นั้น ไม่มีความเหมาะสมจำเป็น มีสิทธิยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า
ประจำกิ่งอำเภอท้องที่

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่ง
อำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๘ เมื่อคณะกรรมการได้รับคำร้องแล้ว ให้สอบสวนตามคำร้องนั้น และให้มี
อำนาจออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ กำหนดค่าทดแทนหรือมี

คำสั่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรเพื่อให้การจัดการพื้นที่นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึง สภาพพื้นที่ ผลกระทบต่อป่าไม้และเหตุปัจจัยอื่นแล้ว

ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา ๕ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่ป่าไม้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรีและในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

มาตรา ๑๐ ในเขตพื้นที่ป่าไม้ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพพื้นที่ป่าไม้ เว้นแต่ มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น

มาตรา ๑๑ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีและห้ามมิให้บุคคลใด

- (๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อกำสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- (๒) เก็บหา นำ ออกไป ทำ ด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (๔) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- (๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง
- (๖) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๘) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปลุกสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้อปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

มาตรา ๑๒ ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่างๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบ และเงินรายได้อื่นๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใดๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๓ นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน เผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลียงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักผ่อน หรืออำนวยความสะดวกปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตาม ระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

มาตรา ๑๕ การจัดการกับไม้หรือพฤษชาติอื่นที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตัด โคนหรือเผ้วถาง ตามความในมาตราก่อน ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

มาตรา ๑๖ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใด ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น
- (๒) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า

(๓) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โคน แฝ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก อธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานนั้นต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

มาตรา ๑๗ การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตพื้นที่ป่าไม้ให้กระทำได้เมื่อได้รับ ใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายนี้

มาตรา ๑๘ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำ ประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าไม้ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดย อนุมัติรัฐมนตรี ทั้งต้องคำนึงถึงสภาพ ประเภทของพื้นที่และการจัดการพื้นที่อย่างยั่งยืน ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ใน กรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะ อนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกิน สิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่า ตามกฎหมายนี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย ให้บุคคลในครอบครัวซึ่ง อาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อย แปรดิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับ อนุญาตและผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุนไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิและ หน้าที่ของคนประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดี

หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้ว ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต

มาตรา ๒๐ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรมหรือบุคคลอื่นใดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตพื้นที่ป่าไม้ได้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าก็ได้

มาตรา ๒๑ อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ได้ โดยคำนึงถึงสภาพ ประเภทของพื้นที่ การจัดการพื้นที่อย่างยั่งยืนและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทาง

(๒) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง จะใช้บังคับในเขตพื้นที่ใดให้ประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้นตั้งอยู่

มาตรา ๒๒ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภท อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ตนรับผิดชอบได้

มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าหรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตพื้นที่ป่าไม้ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำผิดตามบรรพนี้

(๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดบรรพนี้หรือถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตพื้นที่ป่าไม้ ภายในเวลาที่กำหนดให้

(๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่

ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่เขตพื้นที่ป่าไม้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

บรรพ ๓ สวนป่า

(ผู้เขียนขอเสนอให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนป่า ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาบัญญัติรวมไว้ในบรรพนี้)

บรรพ ๔ สัตว์ป่า

(ผู้เขียนขอเสนอให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาบัญญัติรวมไว้ในบรรพนี้ และนำบทบัญญัติในหมวด 6 บริเวณและสถานที่ห้ามล่าสัตว์ป่า ยกเว้น มาตรา 36 และมาตรา 41 มารวมไว้ในบรรพ 2 เขตพื้นที่ป่าไม้)

บรรพ ๕ บทกำหนดโทษ

(ผู้เขียนขอเสนอให้นำโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาบัญญัติรวมไว้ในบทนี้ ในที่นี้ผู้เขียนได้รวบรวมเฉพาะตามประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเท่านั้น)

มาตรา ๒๔ การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามบรรพนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๒๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่

(๑) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ

(๒) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้น หรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือ

(๓) ต้นน้ำลำธาร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำผิด ออกจากเขตพื้นที่ป่าไม้ได้ด้วย

มาตรา ๒๖ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ วรรคแรกหรือ (๖) (๗) (๘) (๑๐) (๑๑) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ (๒) (๓) (๔) หรือ (๗) ถ้าปรากฏว่าสัตว์หรือทรัพย์สินที่เก็บหาหรือนำออกมีราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา ๒๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ (๘) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) หรือ (๑๙) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา ๓๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๑๔ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นได้ยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นได้

การจัดการกับไม้หรือพฤษชาติอื่นที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่งได้ตัดโค่น หรือแผ้วถางลงไว้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของ

คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ แต่ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้จำหน่ายให้บุคคลอื่นใดที่มีส่วนราชการมิได้

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๖ เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นตนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมด้วย

มาตรา ๓๒ บรรดาความผิดตามมาตรา ๒๗ หรือมีโทษปรับสถานเดียว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๓๓ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซึ่งหลักเขต ป่า หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามบรรพนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๒๑ หรือขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา ๒๓ (๑) หรือ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดรับไว้ด้วยประการใด ซ่อนเร้น จำหน่าย หรือช่วยพาเอาไปเสียซึ่งไม้หรือของป่าที่ตนรู้อยู่แล้วว่า เป็นไม้หรือของป่าที่มีผู้ได้มาโดยการกระทำ ผิดตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษเสมือนเป็นตัวการในการกระทำผิดนั้น

มาตรา ๓๖ บรรดาไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำผิดตามบรรพนี้ให้รับเสียทั้งสิ้น โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

ในเขตอุทยานแห่งชาติเฉพาะบรรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑ (๑) ฐานแผ้วถางหรือเผาป่า หรือตามมาตรา ๑๑ (๒) ฐานทำให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ หรือตามมาตรา ๑๑ (๓) ฐานทำให้เป็นอันตรายต่อสัตว์ หรือตามมาตรา ๑๑ (๔) ฐานทำให้เป็นอันตราย หรือเสื่อมสภาพแก่ดิน หินกรวด หรือทราย ให้รับเสียทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายอดิศร กุลวิทิต

วัน เดือน ปี เกิด

4 ธันวาคม 2522

ที่อยู่

82 ซอยพหลโยธิน53/6 ถนนพหลโยธิน
แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร

ประวัติการศึกษา

อักษรศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาภูมิศาสตร์
มหาวิทยาลัยศิลปากร ปีการศึกษา 2547
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปีการศึกษา 2548
เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 59