



โทษทางอาญาความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า

ธนทรัพย์ เกตุเดชา

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปีการศึกษา 2566

CRIMINAL OFFENCE OF SETTING FIRE TO THE FOREST

TANASUB KETDACHA

A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Laws
Department of Law,
Pridi Bhanomyong Faculty of Law
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2023




ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยบูรพาจันทิตย
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

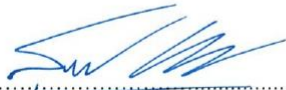
หัวข้อสารนิพนธ์ โทษทางอาญาความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า
เสนอโดย ธนทรัพย์ เกตุเดชา
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ อาจารย์ ดร.จิริวุฒิ ลิปิพันธ์
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(อาจารย์ ดร.จิริวุฒิ ลิปิพันธ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(อาจารย์ ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ)
วันที่ 24 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2567

หัวข้อสารนิพนธ์	โทษทางอาญาความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า
ชื่อผู้เขียน	ธนทรัพย์ เกตุเดชา
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.จิราวุฒิ ลิปิพันธ์
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเรื่องความสำคัญของป่าไม้ การเผาป่า แนวคิดทฤษฎีการกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดสำหรับการแก้ไขปัญหาการเผาป่า และศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของป่าตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ และศึกษาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าให้สอดคล้องกับกฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์และตามหลักความชัดเจนแน่นอนอันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา ผลการศึกษาพบว่า

ความหมายคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายไทยมีความหมายกว้างและไม่มีหลักวิชาการ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชน ซึ่งนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นี้ ทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้ จึงส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสน และไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่กฎหมายในต่างประเทศ ได้แก่ เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา (รัฐแคลิฟอร์เนีย และจอร์เจีย) คำว่า ป่าไม้ ได้กำหนดความหมายจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่ รวมทั้งพื้นที่โล่งหรือรกร้าง ทางเดินในป่า แนวกันไฟ พุ่มหญ้าป่า พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่เก็บไม้และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่า พิจารณาตามระบบนิเวศของป่า และจากการศึกษาการเผาป่า พบว่า การเผาป่าเป็นความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าและต้องรับโทษทางอาญาซึ่งการวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทยไม่ได้เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาว่าด้วยการวางเพลิงเผาทรัพย์ แต่ระบุว่าเป็นความผิดในกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ซึ่งมีการกำหนดความผิดอันเป็นลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำแนกความผิดตามพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ไม่อนุรักษ์ ซึ่งได้กำหนดโทษไว้ 2 สถาน คือ โทษจำคุกและโทษปรับ โดยมีบทเพิ่มโทษพิจารณาตามพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากการเผาป่าหากพื้นที่ป่าไม้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดจำต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นทั้งโทษจำและโทษปรับ ส่วนต่างประเทศ เช่น เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา (รัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐจอร์เจีย) ระบุให้การวางเพลิงเผาทรัพย์ที่เป็นลักษณะป่าไม้เป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญา และต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในประเทศเยอรมนี และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดโทษทางอาญาของการวางเพลิงเผาป่าต้องรับโทษเฉพาะจำคุก

เท่านั้น ซึ่งต่างจากสหรัฐอเมริกาในรัฐจอร์เจียที่ได้กำหนดโทษทางอาญาของการวางเพลิงเผาป่าเหมือนกับประเทศไทย กล่าวคือ มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ

0/10/ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๓ ความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า และโทษทางอาญาของการวางเพลิงเผาป่าให้สอดคล้องกับกฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์และตามหลักความชัดเจนแน่นอน ดังนี้ (1) ควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์กรณีพิเศษตามมาตรา 218 โดยเพิ่มเติมให้ทรัพย์ที่ถูกวางเพลิงเผาให้หมายความรวมถึงทรัพย์ที่เป็นป่าไม้ด้วย จะทำให้เป็นมาตรการป้องกันและคุ้มครองภัยอันตรายให้กับประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น และเมื่อป่าไม้ถือเป็นทรัพย์ตามมาตรา 218 การวางเพลิงเผาป่าก็จะเป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญา (2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 (1) ซึ่งเดิม บัญญัติว่า ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ควรแก้ไขเป็น มาตรา 4(1) ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน และต้องเป็นพื้นที่ที่มีการปกคลุมของต้นไม้ หรือส่วนของที่ดินที่มีต้นไม้มากกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ รวมถึงพื้นที่โล่งหรือรกร้าง และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่าด้วย และ (3) ควรเพิ่มโทษจำคุกและโทษปรับ สำหรับการวางเพลิงเผาป่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน และสาธารณชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

คำสำคัญ: ป่า, การเผาป่า, ความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า, การลงโทษทางอาญา

.....


Thematic Paper Title	CRIMINAL OFFENCE OF SETTING FIRE TO THE FOREST
Author	Tanasub Ketdacha
Thematic Paper Advisor	Jirawat Lipipan, Ph.D.
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

This study aims to examine the importance of forests, the issue of forest fires, and the theoretical concept of proportional punishment for the offence to address the problem of forest fires. It also investigates legal issues related to the definition of forests under Thai and foreign laws, including a comparative study of the offence of causing a forest fire under these laws. Additionally, the study explores approaches to amend the offence of causing a forest fire to align with criminal law regarding property burning and the principle of legal certainty as a guarantee in criminal law.

The findings indicate that the definition of the term 'forest' under Thai law is broad and lacks academic principles, leading to problems in law enforcement and imposing undue burdens on both state and private agencies. The definition of 'forest' in the Forest Act of B.E. 2484 fails to clearly specify the characteristics and environment necessary for effective forest management, resulting in policy errors, confusion, and inconsistency. In contrast, foreign laws, such as those in Germany and the United States (California and Georgia), define 'forest' based on land coverage, considering areas with tree growth, open or unoccupied areas, forest paths, firebreaks, forest meadows, grazing lands, timber storage areas, and other areas connected to the forest ecosystem.

The research regarding forest fires indicated that causing a forest fire is considered a criminal offense. Under Thai law, a forest fire is not classified as a criminal offense related to property burning but is specified as an offense under forestry law, characterized as the destruction of natural resources and the environment. Offenses are differentiated based on conservation areas versus non-conservation areas, with two types of penalties: imprisonment and fines. Additional penalties are imposed based on the extent of forest damage, with increased penalties if the damage meets legal criteria, including both imprisonment and fines. In foreign countries, such as Germany and the United States (California and Georgia), causing

a forest fire is classified as a criminal offense under the criminal code. In Germany and California, the criminal penalty for causing a forest fire is solely imprisonment, whereas in Georgia, the criminal offense includes both imprisonment and fines, like in Thailand.

Therefore, the researcher has proposed guidelines for amending the definition of the term 'forest' under the Forest Act, the offense of causing a forest fire, and the criminal offence of forest fire to be in accordance with the criminal law regarding the offence of property burning and the principles for clarity as follows: (1) The offence of property burning in special cases under Section 218 shall be amended to include forest as the property that has been set on fire. This would enhance more preventive measures and protection for the public, natural resources, and the environment. When a forest is considered property under Section 218, causing a forest fire would become an offense under the Penal Code. (2) Section 4(1), which currently states that 'forest' is define as a land that has not been acquired by any person under land law, shall be amended as follows; section 4(1) 'forest' is define as a land that has not been acquired by any person under land law and must be an area covered by trees or land with more than 10% of its area covered by trees, including open or unoccupied land and other areas connected to the forest, and (3) The penalties of imprisonment and fines for forest fire that causes damage to the public and the general public shall be increased, with the objective of preventing potential future offence.

Keywords: Forest, Forest Fire, Offence of causing a forest fire, Criminal Offence

.....


กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี เนื่องจากได้รับคำแนะนำปรึกษาด้วยความเมตตาและเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจากอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.จิราวุฒิ ลิปิพันธ์ ที่ได้สละเวลาว่างรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ และผลักดันให้ข้าพเจ้ามีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และท่านอาจารย์ที่ปรึกษายังได้ให้คำแนะนำ คำชี้แนะ และให้แนวความคิดทางด้านวิชาการ ทั้งด้านแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งท่านให้การดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด และท่านได้ตรวจทานพร้อมกับแนะนำข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้สารนิพนธ์มีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และครบถ้วนมากยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นอย่างสูง นอกจากนั้นข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ดร. สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ ประธานกรรมการ และ รศ.อัจฉริยา ชูตินันท์ กรรมการสอบสารนิพนธ์ในครั้งนี้ ซึ่งทุกท่านได้ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ในครั้งนี้ โดยได้ให้คำแนะนำเป็นอย่างดีในการทำสารนิพนธ์รวมทั้งกรุณาใช้เวลาตรวจสอบเนื้อหาทั้งหมด เพื่อความสมบูรณ์ ถูกต้อง และครบถ้วนของสารนิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้า ขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำสารนิพนธ์ครั้งนี้ ที่ได้ให้คำแนะนำปรึกษา ให้ข้อมูลในการทำสารนิพนธ์ รวมทั้ง คุณพ่อ คุณแม่ ญาติ มิตร ทุกท่านที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาในครั้งนี้ด้วยดีตลอดมา รวมทั้งท่านอาจารย์ทุกท่านที่เมตตาข้าพเจ้า ตลอดจนเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาทั้งส่วนกลาง และสาขาวิชานิติศาสตร์ที่อำนวยความสะดวกให้แก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่น้องทุกคนของสาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกท่านที่คอยเป็นกำลังใจ และมอบสิ่งดี ๆ ให้เสมอมา

อนึ่ง หากสารนิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณบิดามารดา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำราทุกท่านที่ข้าพเจ้าได้ใช้อ้างอิงในสารนิพนธ์ฉบับนี้และผู้มีพระคุณของข้าพเจ้าทุกท่านหากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธนทรัพย์ เกตุเดชา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ณ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 วิธีการศึกษา.....	6
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในวงเพลิงศึกษา.....	7
2.1 แนวคิดทฤษฎีและความหมายของทรัพย์สินทางปัญญา.....	7
2.2 การวางเพลิงเผาป่าก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม.....	22
2.3 การกำหนดโทษอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า.....	34
3. ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และ.....	67
ระบบกฎหมายซีวิลลอว์	
3.1 ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศ.....	67
สหรัฐอเมริกา	
3.2 ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ของ.....	75
ประเทศเยอรมนี	
3.3 หน่วยงานภาครัฐในการจัดการไฟป่าของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	78

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ขอบเขตการกระทำผิดในการวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายของ.....	86
ประเทศไทยและต่างประเทศ	
4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า”.....	86
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และตามกฎหมายต่างประเทศ	
4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ	95
4.3 เหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า.....	103
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	113
5.1 บทสรุป.....	113
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	119
ประวัติผู้เขียน.....	125

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมาย และบทลงโทษการจู่ไฟเผาป่า.....	61

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ไฟป่า (forest fire/wildfire) คือ ไฟที่เกิดจากสาเหตุใดก็ตาม แล้วลุกลามไหม้ในป่าได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม ไม่ว่าจะไฟจะลุกลามไหม้ในป่าธรรมชาติ หรือสวนป่า ไฟป่าถือเป็นภัยธรรมชาติรุนแรงที่มักพบเกิดขึ้นในช่วงเดือนที่มีอากาศแห้งแล้งของประเทศไทยโดยเฉพาะระหว่างเดือนธันวาคมถึงเมษายนของแต่ละปี (เรียกว่าเป็นฤดูไฟป่า) โดยเหตุการณ์นี้พบมากที่สุดในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศไทย ซึ่งยังคงมีป่าไม้สมบูรณ์อยู่เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างสูงต่อระบบนิเวศป่าไม้และต่อคุณภาพอากาศโดยรวม ทั้งนี้ สาเหตุหลักของการเกิดไฟป่ามักเกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งส่วนที่ทำได้ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ซึ่งถ้าหากว่ามีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยแล้ว เช่น อากาศแห้ง ลมพัดรุนแรง มีเชื้อไฟในรูปพืชพรรณที่ติดไฟง่ายเป็นจำนวนมากจะทำให้ไฟป่าที่เกิดขึ้นสามารถจะขยายตัวและลุกลามไปได้อย่างรวดเร็ว กลายเป็นแนวของไฟรุนแรงซึ่งมีอุณหภูมิสูงมากและยากต่อการควบคุมให้จำกัดวงแคบลงหรือทำให้ลดระดับความรุนแรงของไฟลงไปได้ในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดความสูญเสียหรือเกิดความเสื่อมโทรมต่อพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก รวมถึงเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในเขตเสี่ยงต่ออันตรายจากไฟป่าดังกล่าวด้วย ซึ่งไฟป่าที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ทั้งส่วนที่ทำได้ตั้งใจและไม่ตั้งใจโดยส่วนใหญ่จะเกิดจากการเผาในที่โล่ง

การเผาในที่โล่ง คือ ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใด ๆ หรือการเผาวัสดุใด ๆ ที่เกิดขึ้นในที่โล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่น ๆ จากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปในบรรยากาศ¹ และเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ อันจะนำไปสู่การเกิดฝุ่น PM 2.5 ซึ่งคำว่า การเผาในที่โล่ง ในแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ของกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ให้คำนิยามไว้ดังที่กล่าวไปข้างต้น โดยที่การเผาในที่โล่งอาจเกิดขึ้นจากความตั้งใจของมนุษย์หรือไม่ก็ได้ เช่น ไฟป่า และไฟที่เกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม² ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดมลพิษหมอกควันตามมา เรียกว่า มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง อันประกอบด้วย คำว่า หมอก และควันมารวมกันเป็น หมวกควัน กล่าวคือ

หมอก คือ อนุภาคเล็ก ๆ ที่มีองค์ประกอบหลักเป็นน้ำ อันเกิดจากการกลั่นตัวของไอน้ำเมื่อมีสภาพอากาศหนาวเย็น ส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณที่มีสภาพอากาศเย็นซึ่งมีท้องฟ้าแจ่มใสไม่มีลม บางครั้งอาจทำให้เกิด

¹ กรมควบคุมมลพิษ, 'แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ.2548'
<<http://opac.tistr.or.th>> สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2566.

² ปิยนันท์ ศรีทองทิพย์, 'มาตรการทางกฎหมายในการลดมลพิษทางอากาศจากฝุ่น PM 2.5' (2563) 5
วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 280.

น้ำค้างแข็งได้บริเวณใกล้พื้นดิน และหมอกมักเกิดในช่วงเวลาตอนกลางคืน หรือตอนเช้าก็ได้ และมีผลต่อทัศนวิสัยอันถือเป็นมลภาวะทางทัศนียภาพของผู้ที่ขับขียานพาหนะ³

ควัน (smoke) เป็นการผสมกันระหว่างเขม่า ควัน ฝุ่น และวัสดุต่าง ๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์รวมทั้งพวกก๊าซพิษ และเขม่าต่าง ๆ

หมอกควัน (smog) หรือที่เรียกว่า หมอก มาจากภาษาอังกฤษคำว่า (Smoke + Fog) เป็นการผสมของควันหรือฝุ่นในอากาศ ส่วนใหญ่เกิดจากการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร หมอกควันจัดเป็นมลพิษทางอากาศอย่างหนึ่งที่ลอยปะปนอยู่ในอากาศ ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ สารตะกั่ว และสารไฮโดรคาร์บอน เป็นต้น⁴

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง คือ การผสมของควันหรือฝุ่นในอากาศส่วนใหญ่อันเกิดจากการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ซึ่งหมอกควันจัดเป็นมลพิษทางอากาศอย่างหนึ่งในสารต่าง ๆ ที่ได้ปะปนอยู่ในอากาศ โดยจะเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10)⁵ หรือ ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน (PM2.5) ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและความอันตรายต่อสุขภาพอันเกิดจากฝุ่นขึ้นกับขนาดของฝุ่นละอองว่ามีความเข้มข้นมากน้อยเพียงใดและระยะเวลาที่สัมผัส รวมทั้งสภาพร่างกายของผู้รับฝุ่นละอองแต่ละคน⁶ โดยกรณีที่น่ากลัวที่สุดคือ มะเร็งปอด

สาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่าซึ่งส่งผลทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ เกิดได้ 2 กรณี ดังนี้

1. ไฟป่า เกิดจากไฟไหม้ป่าที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น ไฟผ่า หรือกิ่งไม้เสียดสีกัน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่ป่าที่มีไม้ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น และมีสภาพอากาศแห้งจัด ส่งผลทำให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาป่าในที่โล่งที่เกิดจากธรรมชาติ

2. ไฟป่า เกิดจากการที่คนจุดไฟเผาป่าเพื่อหาของป่า ล่าสัตว์ เผาไร่ หรือเกิดจากความประมาท เลินเล่อ การเผาเศษพืช และเศษวัสดุทางการเกษตรเพื่อเตรียมทำการเกษตร โดยส่วนหนึ่งเกิดจากความเชื่อว่าการเผาเพียงเล็กน้อยไม่ก่อให้เกิดปัญหา และช่วยเพิ่มผลผลิต หรือช่วยกำจัดวัชพืช และเชื้อโรคในดิน การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชนที่เป็นการเผาในพื้นที่เอกชนที่ทำได้ใช้ประโยชน์หรือพื้นที่รกร้างว่างเปล่า การเผาวัชพืชริม

³ ทิพวรรณ ประภามณฑล และคณะ, *สาเหตุการเกิดฝุ่นและภาวะหมอกควันในชุมชน และข้อมูลฝุ่นพีเอ็ม10* (สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ 2554) 5.

⁴ วิจารณ์ สิมมาฉายา, 'ปัญหาและแนวทางจัดการมลพิษจากหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่ภาคเหนือ' <<http://www.pcd.go.th>> สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2566.

⁵ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป, ราชกิจจานุเบกษา 112, 42ง (25 พฤษภาคม 2538) 91.

⁶ กมลพรรณ โคตรมณี, 'สถานการณ์การเผาในที่โล่ง และสภาวะฝุ่นละอองในสิ่งแวดล้อมจากการเผาพื้นที่เกษตรกรรม กรณีศึกษา อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี' (วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2551) 13.

ถนน แกล้งจุด ความคึกคะนอง⁷ ซึ่งทำให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาป่าในที่โล่งที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

ปัจจุบันมลพิษทางอากาศที่เกิดจากฝุ่นละอองนับวันจะมีปริมาณเพิ่มขึ้น และเป็นสิ่งที่ยากต่อการแก้ไข ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย และที่มาของฝุ่นละออง ดังนี้

ฝุ่นละออง คือ อนุภาคของแข็งขนาดเล็กที่ลอยอยู่ในอากาศ ซึ่งเกิดจากการแตกออกเป็นชิ้นส่วนเล็ก ๆ เมื่อถูกกระแสลมพัดพาไปก็จะปลิวกระจายอยู่ทั่วไปในอากาศ และตกสู่พื้น โดยการตกสู่พื้นจะใช้เวลาเร็ว หรือช้าขึ้นกับน้ำหนักของอนุภาคของฝุ่นละออง ด้วยเหตุนี้สามารถแบ่งฝุ่นละอองตามขนาดได้เป็น 2 ส่วน คือ ฝุ่นละอองขนาดใหญ่ และฝุ่นละอองขนาดเล็ก ส่วนคำว่า “PM” นั้นย่อมาจาก “Particulate Matters” เป็นคำเรียกค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีหน่วยวัดเป็นไมครอน หรือไมโครเมตร

ปัจจุบันประเทศไทยได้ประสบปัญหาการเผาป่าซึ่งก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้น แต่ยังคงขาดการบังคับใช้มาตรการทางอาญา ในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ จึงทำให้ปัญหาการเผาป่าลุกลามขยายตัวเพิ่มขึ้น อันเกิดจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อทั้งทางด้านสุขภาพของประชาชน และด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมลพิษทางอากาศมีแหล่งกำเนิด ดังนี้ 1) แหล่งกำเนิดแน่นอน (Point source) ได้แก่ ยานพาหนะ โรงงาน อาคาร และ 2) แหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่แน่นอน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การเผาในที่โล่ง ได้แก่ การเผาป่า การเผาพืชไร่ การเผาขยะชุมชน โดยที่การเผาในที่โล่งเกิดจาก 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การเผาเศษพืชวัสดุในภาคการเกษตร การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน และไฟป่าที่เกิดจากตามธรรมชาติ หรือเกิดจากมนุษย์

โดยที่การเผาในที่โล่งเป็นเหตุร้ายตามกฎหมาย ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กรณีมีการเผาขยายเป็นวงกว้างในพื้นที่อาจเป็นสาธารณสุขภัยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย พ.ศ.2550 ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิด โดยกำหนดมาตรการตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดปัญหามลพิษทางอากาศ โดยการเผาในที่โล่งอาจเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและการกำหนดมาตรการตามกฎหมาย ได้แก่

การเผาในพื้นที่เอกชน มีความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย พ.ศ.2550) และฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ระงับการเผา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535)

การเผาในพื้นที่สาธารณะ มีความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย พ.ศ.2550) และฝ่าฝืน

⁷ มงคล ราชชนะนคร, หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่ (ลือคอินดีไซน์เวิร์ค 2553) 9-11.

ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานที่สั่งให้ระงับการเผา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535)

การเผาในพื้นที่ข้างทางหรือถนน มีความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ ห้ามมิให้ผู้มดเผาหรือกระทำด้วยประการใด ๆ เป็นเหตุให้เกิดควันหรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้ไม่ปลอดภัยแก่การจราจรในทางเดินรถ ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พรบ.จราจรทางบก พ.ศ.2522)

การเผาในพื้นที่ป่าไม้ มีความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าลุกลามเนื้อที่เกินกว่า 25 ไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ 2-5 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000- 100,000 บาท (พรบ.ป่าไม้ พ.ศ.2484)

การเผาในพื้นที่เกษตรกรรม มีความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้ใดเผาในที่โล่ง จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 140,000 บาท (ประมวลกฎหมายอาญา) และผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยประมาทและเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 140,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ประมวลกฎหมายอาญา)

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศไทยยังมีปัญหาการเผาป่าตามความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง เพราะว่ามีกฎหมายที่นำมาใช้บังคับในการแก้ไขปัญหาในเรื่องการเผาในที่โล่งไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นต้องนำบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ กล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมายควบคุมการเผาป่า โดยศึกษาเฉพาะกฎหมายควบคุมการเผาเท่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 55 (2) ห้ามเผาป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 (1) ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีโทษหนักตามกฎหมายอาญาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์การลงโทษในการจับกุมผู้กระทำความผิดฐานเผาป่าโดยใช้กฎหมาย ซึ่งไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะลักษณะการกระทำความผิดเกิดขึ้นที่ห่างไกล ไม่มีผู้พบเห็น ประกอบกับเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ป่าที่ต้องรับผิดชอบ ทำให้ปัจจุบันยังคงมีการเผาป่า ซึ่งถือเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดสถานการณ์มลพิษทางอากาศที่ย่ำแย่ทุกปี

นอกจากนี้ การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตราดังกล่าว ต้องถึงขั้นลงมือกระทำความผิด โดยลงมือจุดไฟเพื่อจะเผาป่าแล้วเท่านั้น หากเพียงแต่เตรียมอุปกรณ์เพื่อจะเผา แม้ถูกจับได้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นความผิด เพราะอยู่ในขั้นเตรียมการไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักระวางไว้ก่อน (Precautionary Principle) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้ความสำคัญกับการเฝ้า

ระวังความเสียหายยิ่งกว่าการป้องกันและการแก้ไข อีกทั้งกฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าบางฉบับไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เพราะรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่อาจทำภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จได้หากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นสามารถจำแนกประเด็นปัญหาได้ 3 ประเด็น ดังนี้

- (1) การเผาป่าที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์
- (2) การบังคับใช้กฎหมายในการลงโทษอันเกิดจากการเผาป่า และ
- (3) ผลสัมฤทธิ์การลงโทษ ในความผิดของการเผาป่าโดยใช้กฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสำคัญของป่าไม้ การเผาป่า แนวคิดทฤษฎีการกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดสำหรับการแก้ไขปัญหการเผาป่า
2. เพื่อศึกษาความหมายและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของป่าตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ ซึ่งมีความหมายกว้างและไม่มีหลักวิชาการ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าให้สอดคล้องกับกฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์และตามหลักความชัดเจนแน่นอนอันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการวางเพลิงเผาป่าของประเทศไทยซึ่งมีมาตรการในการปราบปรามไม่เข้มแข็งเพียงพอ ทำให้การเผาป่าไม่ลดลง ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมเกี่ยวกับการเกิดมลพิษทางอากาศ (PM 2.5) และทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย รวมทั้งความหมายของป่าไม้ มีความหมายกว้าง และไม่มีหลักวิชาการ สมควรเสนอแนวทางแก้ไขปัญหการเผาป่าเพื่อปราบปรามการเผาป่าในประเทศไทยให้ลดลง พัฒนาและปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์กรณีพิเศษ โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้การวางเพลิงเผาทรัพย์ที่กระทำต่อทรัพย์ที่เป็นป่าไม้ในมาตรา 218 เพราะว่าเป็นทรัพย์ที่มีความสำคัญแก่ประชาชนและสาธารณชน รวมถึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ยิ่งกว่าทรัพย์อย่างอื่น และเสนอให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความหมายของป่าไม้ให้ชัดเจนเพื่อลดปัญหาการบังคับใช้ตามความเป็นจริง และแก้ไขเพิ่มเติมโทษจำคุกและโทษปรับที่ระบุไว้ในมาตรา 72 ตรี ให้มีความเหมาะสม และครอบคลุมถึงความเสียหายมากยิ่งขึ้น

1.4 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาโดยวิจัยเอกสารจากหนังสือกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ บันทึกข้อสรุปจากการสัมมนาวิชาการ ประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติ คำพิพากษาทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศรวมทั้งศึกษาคำพิพากษาของศาลข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมารวบรวมวิเคราะห์และเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางอาญาที่บังคับใช้ ในการแก้ไขปัญหาคriminal ตามลักษณะความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าของประเทศไทย โดยทำการศึกษาและ วิเคราะห์ปัญหาการเผาป่า จากหลักเกณฑ์การวิเคราะห์กฎหมายอาญา คุณธรรมทางกฎหมายและผลของการ กระทำความผิด รวมถึงศึกษากฎการกระทำผิดตามลักษณะความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าของกฎหมาย อาญาไทยที่เกี่ยวข้องกับการวางเพลิงและเปรียบเทียบการเผาป่าตามความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ตาม มาตรการทางอาญาของกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบ กฎหมายซีวิลลอว์ในลักษณะของการวางเพลิงเผาทรัพย์ที่เป็นป่าไม้ โดยได้นำผลการวิเคราะห์มาเสนอแนวทาง ในการพัฒนาและปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ที่เป็นป่าไม้ ให้สอดคล้อง กับหลักการในกฎหมายอาญา และการเผาในที่โล่งอันเป็นป่าไม้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้พัฒนาตนเอง โดยได้รับความรู้ ทักษะการศึกษาค้นคว้า และการวิเคราะห์กฎหมายควบคุม การเผาป่าของต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า อันจะนำไปสู่การ ประยุกต์ใช้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมการเผาป่าได้เป็นอย่างดี
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาการเผาป่าตามความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ของกฎหมายไทยและ ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประมวล กฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า ให้สอดคล้องกับหลักการในกฎหมายอาญา
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าให้สอดคล้องกับ กฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์และตามหลักความชัดเจนแน่นอนอันเป็นหลักประกันใน กฎหมายอาญา อันจะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ในการกำหนดโทษความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าให้เข้มแข็งมากขึ้น
4. ทำให้ชุมชน สังคม และประเทศชาติได้รับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการเผาป่า อันจะ นำไปสู่การลดมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาป่าเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการบังคับทางอาญา หรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การป้องกัน และแก้ไขปัญหาการเกิดมลพิษทางอากาศได้เป็นอย่างดี

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางเพลิงเผาป่า

การวางเพลิงเผาป่าถือเป็นปัญหาหนึ่งที่ทุกภาคส่วนได้รับผลกระทบไม่ว่าจะภาครัฐ หรือเอกชนก็ได้ ซึ่งการเผาป่าในปัจจุบันยังไม่เป็นความผิดทางอาญารัฐวางเพลิงเผาทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา แต่เป็นความผิดในลักษณะของการเผาในที่โล่งให้เกิดความรำคาญ โดยการเผาดังกล่าวเป็นการเผาในพื้นที่ป่าไม้ หรือบริเวณป่าไม้ซึ่งอยู่ในนิยามของคำว่า ป่าไม้ อันอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พระบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ชัดเจน แต่ก็ยังมีการกระทำความผิดใน ลักษณะนี้อยู่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกำหนดโทษอาญาอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากไม่สามารถบังคับ ประชาชนให้หยุดการกระทำความผิดได้ ดังนั้นจึงนำเรื่องการวางเพลิงเผาป่ามาศึกษาถึงสาเหตุของการกระทำ พร้อมทั้งศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีการลงโทษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าเป็นอย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะ กล่าวในลำดับต่อไป

2.1 แนวคิดทฤษฎีและความหมายของทรัพยากรป่าไม้

ทรัพยากรธรรมชาติในโลกนี้มีอยู่มากมาย ทั้งที่อยู่ในอากาศ บนผิวโลก และใต้ผิวโลกซึ่งทุก ๆ อย่าง ต่างมีความสำคัญต่อมนุษย์ทั้งสิ้น บางชนิดเป็นของแข็ง บางชนิดเป็นของเหลว และบางชนิดเป็นก๊าซ บางชนิด อาจมีการเจริญเติบโตและเปลี่ยนแปลงได้ ในขณะที่บางชนิดไม่สามารถเจริญเติบโต แต่กลับเปลี่ยนแปลงโดย การสลาย การแบ่งประเภทขอทรัพยากรธรรมชาติที่พิจารณาในแง่ของความยาวนานในการใช้ประโยชน์ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้น (Non – exhausting Natural Resources) ประเภทที่สอง คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วทดแทนได้ (Renewable natural resources) และ ประเภทสุดท้าย คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (Exhausting Natural Resources)⁸ จากความข้างต้น ทรัพยากรป่าไม้จะจัดอยู่ในประเภทที่สอง ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์ นำมาใช้แล้วสามารถจะเกิดขึ้นทดแทนใหม่ได้ซึ่งการทดแทนอาจใช้เวลาสั้นหรือยาวนานก็ได้ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ มนุษย์ต้องการเพื่อเป็นปัจจัยสี่ และความสะอาดสบาย เช่น น้ำที่อยู่ ณ ที่ใดที่ หนึ่ง พืชพรรณ ป่าไม้ ดิน สัตว์ พืชหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่ทำการเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ นิวัติ เรืองพานิช (2546 : 38) ได้ให้ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติว่า หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถ สนองความต้องการของมนุษย์ได้ หรือมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เช่น บรรยากาศ ดิน น้ำ ป่าไม้ พืช ภูเขา สัตว์ป่า แร่ธาตุพลังงานรวมทั้งกำลังงานจากมนุษย์ด้วย จึงสรุปได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่ง

⁸ กรกรมล ชูช่วย, ‘ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม’ ใน *พลังงานกับสิ่งแวดล้อม* (pdf, คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา มปป.) 44.

เกิดขึ้นเองทางธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์นำมาใช้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ และแสงอาทิตย์ ดังนั้นทรัพยากรป่าไม้จึงมีความสำคัญ และจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจซึ่งจะอธิบายดังนี้

2.1.1 ความหมายของทรัพยากรป่าไม้

ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง พื้นที่ดินที่มีต้นไม้ใหญ่ขึ้นปะปนรวมกันเป็นหมู่ใหญ่มีองค์ประกอบ เช่น ภูเขา ห้วย สัตว์ป่าผสมกลมกลืนกัน เป็นระบบนิเวศ ป่าไม้หรือต้นไม้ใหญ่มีส่วนสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับดำรงชีวิตของมนุษย์โดยหน้าที่ ซึ่งจำแนกออกไปเป็น 3 ประการหลัก ๆ คือ ประการแรก ทำหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการเป็นอยู่ของมนุษย์ ประการที่สอง อำนวยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมนุษย์ และประการที่สาม คือก่อประโยชน์ทางสังคมให้แก่มนุษย์⁹

ในส่วนคำว่า "ป่าไม้" นี้มีความหมายที่แตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย ตอนปลายศตวรรษที่ 13 ในยุโรป "ป่าไม้" หมายถึง พื้นที่ที่พระมหากษัตริย์ได้สงวนไว้ เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับล่าสัตว์ ของส่วนพระองค์ ส่วนสิทธิในการตัดไม้ และการก่อสร้างแผ้วถางป่า เพื่อการเพาะปลูก หรือเลี้ยงสัตว์ยังเป็นของประชาชนทั่ว ๆ ไปอยู่ เมื่อเวลาผ่านไปอีกศตวรรษหนึ่ง "ป่าไม้" กลับหมายถึง พื้นที่อันกว้างขวางที่ประกอบด้วยป่าไม้ พุ่มหญ้า และแม้แต่หมู่บ้านทั้งหมู่บ้านในป่า สิทธิในการล่าสัตว์ในพื้นที่ดังกล่าว ยังคงสงวนไว้เป็นของพระเจ้าแผ่นดินเหมือนเดิม ส่วนสิทธิในการใช้พื้นที่นั้น ๆ เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ได้ถูกจำกัดลงไป กล่าวคือ บรรดาป่าไม้ที่สำคัญๆ ในประเทศอังกฤษ ล้วนแล้วแต่เป็นป่าไม้ประเภทดังกล่าวข้างต้น โดยกษัตริย์ในราชวงศ์นอร์แมนเป็นผู้กำหนดขึ้น สมัยต่อมา เมื่อพระราชอำนาจพิเศษในการล่าสัตว์ของกษัตริย์ที่เคยมีมาในอดีตได้ถูกจำกัดลง ความหมายโดยทางนิตินัยของคำว่า "ป่าไม้" จึงได้เปลี่ยนไปกลายมาเป็นพื้นที่ที่เปลี่ยว มีพรรณไม้จำพวกไม้ต้นปกคลุมอยู่เป็นส่วนใหญ่ หรือมีปริมาณมากกว่าพื้นที่ที่เป็นทุ่งหญ้า หรือไร่ นา แต่ในปัจจุบันองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้ให้คำนิยามคำว่า "ป่าไม้" หมายถึง "บรรดาพื้นที่ที่มีพืชพรรณนานาชนิดปกคลุมอยู่ โดยมีไม้ต้นขนาดต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ โดยไม่คำนึงว่า จะมีการทำไม้ในพื้นที่ดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม สามารถผลิตไม้ หรือมีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศ หรือต่อระบบของน้ำในท้องถิ่น" นอกจากนี้พื้นที่ที่ได้ถูกตัดฟัน หรือแผ้วถาง หรือโค่นเผาไม้ลง และมีเป้าหมายที่จะปลูกป่าขึ้นในอนาคต ก็นับรวมเป็นพื้นที่ป่าไม้ด้วย แต่ทั้งนี้มิได้นับเอาป่าละเมาะ หรือหมู่ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่นอกป่า หรือต้นไม้สองข้างทางคมนาคม หรือที่ยืนต้นอยู่ตามหัวไร่ปลายนา หรือที่ขึ้นอยู่ในสวนสาธารณะ ให้เป็นป่าไม้ด้วย¹⁰ และในปี ค.ศ.2010 The Global Forest Resource

9 ธรรมนูญ แพรสะอาด, 'การจัดการทรัพยากรป่าไม้บริเวณพื้นที่ต้นน้ำของชุมชนบ้านขอบด้ง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่' (การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2558) 16.

¹⁰ ดุสิต พานิชพัฒน์, 'ทรัพยากรป่าไม้' สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 3, (มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร) <<https://www.saranukromthai.or.th/>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.

Assessment ของ FAO¹¹ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” หมายถึง พื้นที่ดินมากกว่า 0.5 เฮกตาร์ ที่มีต้นไม้สูงกว่า 5 เมตร และพื้นที่ดินนั้นมีการปกคลุมของต้นไม้มากกว่า ร้อยละ 10 หรือที่ดินที่มีต้นไม้ที่สามารถเจริญเติบโตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเมื่อนับจากจุดเริ่มต้น โดยความหมายของป่าในที่นี้จะไม่รวมที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการเกษตรหรือที่อยู่ในเมือง แม้ว่าที่ดินเหล่านั้นจะมีต้นไม้ปกคลุมอยู่บ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม ไร่ที่ที่ดินที่เป็นป่าแต่มีต้นไม้ลดน้อยลงเป็นการชั่วคราวอันเนื่องมาจากการแผ้วถางหรือปัญหาการบกรบต่าง ๆ ยังอยู่ในความหมายของป่า

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการ กล่าวคือ ทวี ทองสว่าง และทัศนีย์ ทองสว่าง (2523: 6) ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า ป่าไม้ ว่าหมายถึง พันธุ์ไม้ทุกชนิดที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน มีปริมาณต้นไม้หนาแน่นเพียงพอ มีพื้นที่กว้างขวางพอที่จะมีอิทธิพลต่อดินฟ้าอากาศในท้องถิ่นนั้น ๆ และสภาพทางนิเวศมีความแตกต่างจากพื้นที่ดินภายนอกโดยทั่วไป ดังนั้นเมื่อทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมนุษย์ ทำให้ทุกคนควรที่จะตระหนักถึงความสำคัญ และมีการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อไม่ให้ทรัพยากรอันมีค่าได้สูญสิ้นไป จะได้ดำรงอยู่ตลอดไป

รวมถึงสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2531: 87) ป่าไม้ในแง่ของกฎหมาย หมายถึง “ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลใดครอบครองตามกฎหมาย” ในทางนิเวศวิทยา ป่า คือ “สังคมของพืชและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในที่นั้น” อีกทั้งสัตว์ต่าง ๆ อาศัยป่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัย พืชและสัตว์ในป่าหลายชนิดเป็นแหล่งพันธุกรรมที่มีคุณค่าสำหรับการเพาะเลี้ยงในอนาคต¹²

จากความข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ไม่ว่าจะในทางสากลหรือของประเทศไทยก็ตามจะพบว่า ทั่วโลกมีการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ไว้มากกว่า 800 ความหมาย โดยสามารถจำแนกความหมายของ “ป่า” ได้เป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้¹³

กลุ่มแรก คือ การกำหนดความหมายตามนโยบายบริหาร(Administrative) เป็นการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” เชิงกฎหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศจะกำหนดให้ที่ดินในลักษณะใดเป็นป่า

¹¹ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานอาหารและสารอาหาร รวบรวมวิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านโภชนาการอาหารการเกษตร ป่าไม้และประมงให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการเกษตรโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทย ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลด้านการเกษตร โดยเฉพาะด้านการผลิตตามการร้องขอของ FAO เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์และเผยแพร่ต่อไป

¹² ธนัญกรณ์ แพรสอาด (เชิงอรธ 9) 15.

¹³ กรรรา บุญศิริ, ‘ผลทางกฎหมายของการมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติราชการ’ (pdf, สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มปป.).

โดยส่วนใหญ่จะไม่มีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตของพืชพันธุ์บนที่ดิน กล่าวคือ ที่ดินอาจถูกกำหนดให้เป็นป่าตามกฎหมายได้แม้จะไม่มีต้นไม้เจริญเติบโตบนที่ดินนั้น

กลุ่มสอง คือ การกำหนดความหมายโดยการพิจารณาจากการใช้ที่ดิน (Land Use) เป็นการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” โดยขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์หลักของการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์นอกจากนี้ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากการใช้ที่ดิน ที่ดินบางประเภทถือเป็นป่าแม้จะไม่ได้ปกคลุมด้วยต้นไม้ขนาดใหญ่ ตัวอย่างเช่น ถนนที่โล่งหรือสาธารณูปโภคที่อยู่พื้นที่ที่นำมาใช้เพื่อการทำป่า (Forestry) หรือพื้นที่โล่งที่อยู่ภายในเขตที่มีการแผ้วถางไปแล้ว หรือมีปัญหาโรคภัย หรือไฟไหม้ยังถูกพิจารณาว่าเป็นป่าแม้ว่าจะไม่มีต้นไม้อยู่เลย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยหลากหลายที่ต้องพิจารณาประกอบ เช่น จุดตัดระหว่างป่า (Forest) ดินแดนที่เต็มไปด้วยต้นไม้(Woodland) และป่าทุ่งหญ้า (Savanna)

กลุ่มสุดท้าย คือ การกำหนดความหมายโดยการพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน (Land Cover) เป็นการกำหนดความหมายโดยขึ้นอยู่กับประเภทและความหนาแน่นของพืชพันธุ์ที่เจริญเติบโตบนที่ดินโดยหลักแล้วการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ในกลุ่มนี้เป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้น โดยพื้นที่ดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ (ความหนาแน่น) พื้นที่ของดินที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้ (Canopy Cover) หรือส่วนของที่ดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ถูกตัดติดอยู่กับที่ดินนั้น (Basal Area) ภายใต้การกำหนดความหมายโดยการพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดินนี้เฉพาะพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้เท่านั้นจึงจะถูกกำหนดให้เป็นป่า พื้นที่ใดที่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบดังที่กล่าวมาอาจยังถือเป็นป่าได้หากพื้นที่นั้นมีต้นไม้ที่ยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่และคาดว่าต้นไม้เหล่านั้นจะเจริญเติบโตเต็มที่ในอนาคตได้

ความหมายของคำว่า “ป่าไม้” ตามกฎหมายต่างประเทศได้มีการนิยามไว้ในกฎหมายดังนี้

“ป่าไม้” ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ป่าไม้และส่งเสริมการป่าไม้ (Bundeswaldgesetz) ของเยอรมัน ได้มีการนิยามไว้ในมาตรา 2 ของพระบัญญัตินี้ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า¹⁴

¹⁴ Bundeswaldgesetz § 2 Wald

(1) Wald im Sinne dieses Gesetzes ist jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche. Als Wald gelten auch kahlgeschlagene oder verlichtete Grundflächen, Waldwege, Waldeinteilungs- und Sicherungstreifen, Waldblößen und Lichtungen, Waldwiesen, Wildäusungsplätze, Holzlagerplätze sowie weitere mit dem Wald verbundene und ihm dienende Flächen.

(2) Kein Wald im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Grundflächen auf denen Baumarten mit dem Ziel baldiger Holzentnahme angepflanzt werden und deren Bestände eine Umtriebszeit von nicht länger als 20 Jahren haben (Kurzumtriebsplantagen),

2. Flächen mit Baumbestand, die gleichzeitig dem Anbau landwirtschaftlicher Produkte dienen (agroforstliche Nutzung),

3. mit Forstpflanzen bestockte Flächen, die am 6. August 2010 in dem in § 3 Satz 1 der InVeKoS-Verordnung vom 3. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3194), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 7.

(1) เพื่อประโยชน์แห่งกฎหมายนี้ ป่า คือพื้นที่ใด ๆ ที่ปกคลุมไปด้วยพืชป่า ป่าไม้ยังรวมถึงพื้นที่ที่โล่งหรือรกร้าง ทางเดินในป่า การแบ่งป่าและแนวรักษาความปลอดภัย พื้นที่ป่าและพื้นที่โล่ง ทุ่งหญ้าป่า พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่เก็บไม้ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่า

(2) ไม่ใช่ป่าไม้ตามความหมายของกฎหมายนี้

(2.1) พื้นที่ที่ปลูกพันธุ์ไม้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสกัดไม้อย่างรวดเร็วและมีประชากรมีระยะเวลาหมุนเวียนไม่เกิน 20 ปี (สวนหมุนเวียนสั้น)

(2.2) พื้นที่ที่มีต้นไม้ที่ใช้ปลูกพืชผลทางการเกษตรด้วย (การใช้วนเกษตร)

(2.3) พื้นที่ปลูกด้วยพืชป่าที่ระบุไว้ในวันที่ 6 สิงหาคม 2010 ในลักษณะที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ประโยค 1 ของกฎหมาย InVeKoS ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2004 (BGBl. I p. 3194) ซึ่งกำหนดล่าสุดโดยมาตรา 2 ของ พระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 (eBAnz AT51 2010 V1) มีการเปลี่ยนแปลง ระบบการระบุพื้นที่ที่กำหนดจะถูกบันทึกเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตราบใดที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรยังคงดำเนินต่อไป

(2.4) พื้นที่ขนาดเล็กที่อยู่ในทางเดินหรือในพื้นที่สิ่งปลูกสร้างที่มีการปลูกต้นไม้เป็นหมู่ ๆ แถวหรือแนวพุ่มไม้ หรือใช้เป็นเรือนเพาะชำต้นไม้

(2.5) พื้นที่ฐานปลูกด้วยพันธุ์ไม้ป่า บนทางรถไฟรวมทั้งที่อยู่ในสถานบริการด้วย และทั้งสองด้านของรางรถไฟ กว้าง 6.80 เมตร วัดจากศูนย์กลางรางด้านนอกหรือถ้ารางรถไฟอยู่ในบริเวณคันดินหรือทางตัดตรงบริเวณไหล่หรือตีนของคันดิน อยู่ห่างจากศูนย์กลางของรางมากกว่า 6.80 เมตร จากศูนย์กลางของรางถึงเชิงคันดินหรือไหล่ทางของคันดิน

(3) รัฐสามารถจำแนกพื้นที่อื่น ๆ ว่าเป็นป่าไม้ และไม่รวมต้นคริสต์มาสและพืชไม้พุ่มประดับ รวมถึงสวนสาธารณะที่อยู่ในพื้นที่อยู่อาศัยจากคำจำกัดความของป่า

Mai 2010 (eBAnz AT51 2010 V1) geändert worden ist, bezeichneten Flächenidentifizierungssystem als landwirtschaftliche Flächen erfasst sind, solange deren landwirtschaftliche Nutzung andauert,

4. in der Flur oder im bebauten Gebiet gelegene kleinere Flächen, die mit einzelnen Baumgruppen, Baumreihen oder mit Hecken bestockt sind oder als Baumschulen verwendet werden, und

5. mit Forstpflanzen bestockte Grundflächen

a) auf Schienenwegen, auch auf solchen in Serviceeinrichtungen, sowie

b) beidseits der Schienenwege in einer Breite von 6,80 Meter, gemessen von der Gleismitte des außen liegenden Gleises, oder, wenn die Schienenwege im Bereich von Böschungen oder Einschnitten liegen, bei denen die Böschungsschulter oder der Böschungsfuß weiter als 6,80 Meter von der Gleismitte aus liegt, in einer Breite von der Gleismitte bis zum Böschungsfuß oder zur Böschungsschulter.

(3) Die Länder können andere Grundflächen dem Wald zurechnen und Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen sowie zum Wohnbereich gehörende Parkanlagen vom Waldbegriff ausnehmen

อีกทั้งในเยอรมนี ได้แบ่งประเภทของกรรมสิทธิ์ป่าไม้ในกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ป่าไม้และส่งเสริมการป่าไม้ (Bundeswaldgesetz) มาตรา 3 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า¹⁵

(1) ป่าของรัฐตามความหมายของกฎหมายนี้คือ ป่าที่รัฐบาลกลาง รัฐ หรือสถาบันหรือมูลนิธิเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวตามกฎหมายมหาชน ตลอดจนป่าไม้ที่รัฐเป็นเจ้าของร่วมกันในขอบเขตที่ป่านั้น ถือเป็นป่าของรัฐตามกฎหมายของรัฐ

(2) ป่านิติบุคคลตามความหมายของกฎหมายนี้คือป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาล สมาคมเทศบาล สมาคมเฉพาะกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายมหาชน ป่าของชุมชนทางศาสนาและสถาบันต่าง ๆ รวมถึงสมาคมที่แท้จริง สหกรณ์บ้าน สหกรณ์ตลาด สมาคมฟาร์ม และชุมชนที่คล้ายกัน (ป่าชุมชน) จะไม่รวมอยู่ด้วย เว้นแต่จะถือว่าเป็นป่านิติบุคคลตามกฎหมายของรัฐ

(3) ป่าเอกชนตามความหมายของกฎหมายนี้ คือ ป่าที่ไม่ใช่ป่าของรัฐหรือป่าสงวน

ในรัฐแคลิฟอร์เนียระบุว่า “ป่าไม้” ได้มีการนิยามในเชิงกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 450 (b) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า¹⁶ “ที่ดินป่าไม้” หมายถึง ที่ดินที่มีพุ่มไม้ปกคลุม ที่ดินที่ถูกตัดขาด ป่าไม้ ทุ่งหญ้า หรือป่า

ในรัฐจอร์เจียคำว่า “ป่า” ได้มีการนิยามในเชิงกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายป่าไม้แห่งจอร์เจีย (หมายเลข 5949-SS ปี 2020) มาตรา 2 a และ b ซึ่งมีสาระสำคัญว่า¹⁷

¹⁵ Bundeswaldgesetz § 3 Waldeigentumsarten

(1) Staatswald im Sinne dieses Gesetzes ist Wald, der im Alleineigentum des Bundes, eines Landes oder einer Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts steht, sowie Wald im Miteigentum eines Landes, soweit er nach landesrechtlichen Vorschriften als Staatswald angesehen wird.

(2) Körperschaftswald im Sinne dieses Gesetzes ist Wald, der im Alleineigentum der Gemeinden, der Gemeindeverbände, der Zweckverbände sowie sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts steht; ausgenommen ist der Wald von Religionsgemeinschaften und deren Einrichtungen, sowie von Realverbänden, Hauberggenossenschaften, Markgenossenschaften, Gehöferschaften und ähnlichen Gemeinschaften (Gemeinschaftsforsten), soweit er nicht nach landesrechtlichen Vorschriften als Körperschaftswald angesehen wird.

(3) Privatwald im Sinne dieses Gesetzes ist Wald, der weder Staatswald noch Körperschaftswald ist.

¹⁶ California Penal Code

Section 450 In this chapter, the following terms have the following meanings

(b) "Forest land" means any brush covered land, cut-over land, forest, grasslands, or woods.

¹⁷ Forest Code of Georgia

Article 2 – Definition of terms

The terms used in this Code shall have the following meanings:

a) forest of Georgia – state, municipal and private forests and the resources thereof;

(a) ป่าของรัฐจอร์เจีย หมายถึง ป่าของรัฐ เทศบาล และเอกชน และทรัพยากรของป่านั้น

(b) ป่า หมายถึง พื้นที่ภายในขอบเขตป่าที่ปกคลุมไปด้วยพันธุ์ไม้และพื้นที่อื่น ๆ ที่เป็นส่วน

หนึ่งของระบบนิเวศป่าไม้:

(b.a) พื้นที่ปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ที่ก่อตัวเป็นป่า หมายถึง พื้นที่ขั้นต่ำ 0.5 เฮกตาร์และมีความกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร ซึ่งปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ยืนต้นที่ก่อตัวเป็นป่าตั้งแต่ 1 ชนิดขึ้นไป และมีความหนาแน่นของต้นไม้ไม่น้อยกว่า 0.1 ต่อหน่วย พื้นที่;

(b.b) พื้นที่อื่น ๆ:

(b.b.a) พื้นที่ที่ชนิดพันธุ์ไม้ที่ก่อตัวเป็นป่าเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายชั่วคราวอันเป็นผลมาจากกระบวนการทางธรรมชาติและ/หรือโดยมนุษย์

(b.b.b) ที่ดินป่าไม้ หมายถึง พื้นที่เปิดโล่งภายในเขตป่าไม้ เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นทุ่งหญ้าหรือทุ่งหญ้า ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ ที่ดินที่ประกอบด้วยบึง หิน และดินหินที่อยู่ในป่าหรือที่ดินอื่นที่ไม่ได้ปลูกป่า โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามมาตรการป่าไม้ (ถนนป่า ลานไม้ การลงจอด) ฯลฯ

หมายเหตุ : ที่ดินนอกเขตป่าจะไม่ถือว่าเป็นป่า เช่น สวน (สวนผลไม้ ฯลฯ) จัตุรัสสวนสาธารณะ เข็มขัดกำบังที่ช่วยปกป้องดินจากการกัดเซาะ (เข็มขัดกันลม) ที่ดินนอกป่าที่ใช้เป็นทางเลือก

b) forest – the area inside a forest boundary covered with forest forming species and other areas which are an integral part of the forest ecosystem:

b.a) area covered with forest forming species – a minimum area of land of 0.5 hectares and not less than 10 m in width, which is covered with one or more forest forming woody plant species and where the tree density is not less than 0.1 per unit area;

b.b) other areas:

b.b.a) areas where forest forming species are temporarily degraded or destroyed as a result of natural and/or anthropogenic processes;

b.b.b) forest land – an open area of land inside a forest boundary, such as: land used as grassland or pasture; special purpose land; land that comprises marshes, rocks, and rocky ground located in a forest or other land not used for afforestation; infrastructure necessary for the implementation of forestry measures (forest roads, timber yards, landings), etc.

Note: Land outside a forest boundary shall not be considered to be forest, such as: a garden (an orchard, etc.), a square, a park; a shelterbelt which protects soil from erosion (a wind break belt); land outside a forest which is used as a short-term alternative for the period of up to 30 years after planting forest forming species (plantation forest); an arboretum of woody plants, a plantation forest of new year trees; a plantation forest of woody trees (nuciferous) to yield fruit, and a plantation forest of berries and fruits;

ระยะสั้นเป็นระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี ภายหลังจากปลูกป่าสร้างพันธุ์ (ป่าปลูก) สวนรุกชาติไม้ยืนต้น ป่าปลูกต้นไม้ปีใหม่ ป่าปลูกที่มีไม้ยืนต้น (นุซีเฟอร์รัส) เพื่อให้เกิดผล และป่าปลูกผลเบอร์รี่และผลไม้

ในส่วนของความหมายของคำว่า ป่าไม้ ในประเทศไทยมีทั้งพื้นที่ป่าซึ่งไม่ใช่เขตพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ป่าที่เป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งในเชิงของกฎหมายนั้นได้มีหลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ดังนี้

หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้ ป่าตามความเข้าใจของคนทั่วไป คือ บริเวณที่มีพืชพรรณไม้ป่าขึ้นทั่วไป โดยอาจเรียกกันว่า ป่าเบญจพรรณป่าดงดิบหรือป่าละเมาะก็ได้ แต่ป่าตามนัยของกฎหมาย คือ ที่ดินที่มีต้นไม้ พืชพรรณไม้อยู่หรือไม่ก็ได้ ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าต้องเป็นที่ดินซึ่งยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดินตาม มาตรา 4(1)¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 การที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดิน คือ การได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน (Title to Land) โฉนดที่ดิน (Certificate of Title) โฉนดแผนที่โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น หรือสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ใบจอง ส.ค.1 เป็นต้น ที่ดินแปลงใดมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองแล้วย่อมสันนิษฐานความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

คำว่า “บุคคล” ตามนิยามคำว่า “ป่า” นี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยความหมายของ “บุคคล” ตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 เป็นบรรทัดฐานไว้ ในเรื่องเสรีที่ 294/2534¹⁹ ว่าหมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน หรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นบุคคลได้มาตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484

การวินิจฉัยคำว่าบุคคลดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) ได้นำคำวินิจฉัยนี้มาอ้างอิงไว้ในบันทึกเรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรสงพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/1369 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2536 เรียง เลขธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สงพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ 0901/1557 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2548²⁰

¹⁸ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 294/2534 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวงกรม ต่าง ๆ.

²⁰ วนิดา พรโพบูลย์, คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน (พิมพ์พิชิต 2552) 55-56.

จากที่กล่าวมาข้างต้นความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้นที่ดินที่เอกชนยังไม่มีกรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ตามกฎหมายที่ดินต้องถือว่า ที่ดินเหล่านั้นยังคงเป็นป่าอยู่และเมื่อที่ดินแปลงใดยังคงเป็นป่าอยู่ที่ดินแปลงนั้นก็ยังคงเป็นของรัฐหาใช่ของเอกชนคนใดคนหนึ่งการที่ผู้ใดจะเข้าไปทำไม้หวงห้ามในป่า เก็บของป่าหวงห้าม เผาป่า หรือแผ้วถางป่า ผู้ที่ทำนั้นต้องดำเนินการขออนุญาตเสียก่อน มิเช่นนั้นจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้แต่หากที่ดินแปลงใดได้รับสิทธิตามกฎหมายที่ดินมาแล้ว อีกทั้งตามนัยของพระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา 4(1) คำว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ฯลฯ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ด้วย แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาอยู่ที่สาธารณสมบัติหรือที่ของแผ่นดินที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการ อาทิ กรมธนารักษ์ เป็นต้น ความดังกล่าวนี้จะถือเป็น “ป่า” ตามความหมายของพระราชบัญญัติป่าไม้หรือไม่ ซึ่งก็มีนักวิชาการทางด้านกฎหมายให้ความเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งไม่อาจถือได้ว่ามีบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้สิทธิแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นป่าตามความหมายในพระราชบัญญัติป่าไม้ หากมีการแผ้วถาง เผาป่าหรือกระทำการใดที่ทำให้ป่าได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับอนุญาตก็จะมีผลผิดตามที่กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้กำหนด อีกทั้งในบางกรณีที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ถูกราชการหรือเอกชนบุกรุกเข้าไปครอบครอง และดำเนินการขอโอนที่ดินซึ่งทางราชการไม่ทราบถึงสภาพที่แท้จริงของที่ดินนั้นกับออกโฉนดให้กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่มีชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้โฉนดที่ดินดังกล่าวใช้ไม่ได้ ผู้ที่ได้รับโฉนดที่ดินก็จะไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดั้งเดิม และถือเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ทั้งนี้เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ท่านว่าจะโอนให้แก่กันโดยนิติกรรมไม่ได้ ทำให้การจะโอนให้กันได้นั้นต้องทำตามบทกฎหมายเท่านั้น รวมถึงแม้จะครอบครองปรปักษ์ก็ไม่ได้อีกด้วย อีกทั้งที่ดินตาม ส.ป.ก. 4-01 ก็ยังคงมีสถานะเป็นป่า หากได้รับสิทธิมานั้นชอบด้วยกฎหมาย (Lawful) หรือโดยสุจริตไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน (Jus in Rem) ในรูปของกรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือสิทธิครอบครองก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็นที่ดินที่มีการได้มาซึ่งสิทธิตามกฎหมายที่ดินแล้ว ที่ดินเหล่านี้จึงไม่ใช่ ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องขออนุญาตในการกระทำใด ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้กำหนดให้ต้องแจ้งหรือขออนุญาตในการกระทำนั้น ตัวอย่างของการกระทำที่กระทำได้ตามความข้างต้น เช่น การเผาป่า แผ้วถาง กั้นสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” มีความหมายกว้างและไม่มีหลักวิชาการว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน เป็นการกล่าวอ้างไปถึงที่ดินตามกฎหมายที่ดิน โดยไม่กล่าวถึงป่าว่าคืออะไร จำต้องมีต้นไม้มหรือไม่ ทำให้ต้องพิจารณาดูว่าที่ดินอย่างไรบ้างที่จะถือว่าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน อันจะถือว่าเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้²¹

นอกจากความดังกล่าวข้างต้นคำว่า “ป่า” ยังมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดนิยามตามกฎหมายป่าสงวน

²¹ ยืนหยัด ไจสมุท, คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 (พิมพ์ครั้งที่ 9, นิติธรรม 2565) 25-27.

แห่งชาติ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติ นิยามคำว่า “ป่า” ไว้ว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนองคลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

คำว่า “ที่ดิน” คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)²² ได้เคยมีความเห็น ว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ที่ดินหมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไปโดยให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนองคลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วยนั้น คำว่าให้หมายความรวมถึง มิได้หมายความจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงเท่านั้น แต่ความหมายแท้จริงอยู่ที่คำว่า พื้นที่ดินทั่วไปเป็นสำคัญ และการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หมายความรวมถึงลำน้ำ หรือทะเลสาบทำให้เข้าใจได้ว่า พื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวอาจอยู่บนบกหรืออยู่ในน้ำก็ได้ กรณีจึงถือว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (Land Code) ทะเลรวมถึงที่ดินใต้ทะเล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain of State) สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2)²³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และโดยหลักที่กฎหมายสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305²⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติห้ามมิให้โอนแก่กัน เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำไปใช้เพื่อการอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ชั่วคราวที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ดังนั้น การถมที่ดินในทะเลไม่ว่าจะกระทำขึ้นโดยพลการหรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา 117²⁵ หรือมาตรา 119²⁶ แห่ง

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/134 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2537 เรื่อง บริษัทโรงกลั่นน้ำมัน ระยองจำกัด ขอนหนังสือรับรองสิทธิในการใช้พื้นที่ถมทะเล

²³ มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

²⁴ มาตรา 1035 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย เฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

²⁵ มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึงอ่างเก็บน้ำทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือ บนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุ ลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำ ที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

²⁶ มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่ง ปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึงอ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขินตกตะกอนหรือสกปรกวันแต่จะ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของทะเล (Maritime Law) ที่ถูกกมการจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นเป็นการถาวรหรือโอนไปยังบุคคลใดจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ดังนั้น คำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้และกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติจึงหมายถึง ที่ดินที่บุคคลยังมีได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดินนั้นเองถ้าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ใบจอง (Pre-Emption Certificate) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ฯลฯ ซึ่งมีการตรวจสอบรับรองว่าได้มาโดยชอบตามกฎหมายที่ดินแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นป่าแต่อย่างใด²⁷

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยข้อหาหรือปัญหากฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการทำไม้และเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินที่มีเอกสารการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือใบจอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เรื่องเสรีจที่ 157/2544 สรุปความได้ว่า หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และใบจองเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้แก่บุคคลโดยอาศัยอำนาจตามประมวลที่ดิน และอยู่ในกระบวนการที่บุคคลจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปแล้วจึงถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และไม่เป็นป่าตามมาตรา4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ดังนั้น “ป่า” จึงหมายถึงที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้

(1) ที่รกร้างว่างเปล่า²⁸

(2) ที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งยังไม่มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน หรือมีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินแล้วแต่ยังไม่ได้ใช้ทั้งแปลง ส่วนที่เหลือยังไม่ได้ใช้เต็มพื้นที่ยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484

(3) ที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่มีพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเองที่ยังไม่ได้จัดให้บุคคลใดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังไม่ได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรหรือจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรแล้วแต่ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

นอกจากนี้เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท 0511.3/13177

ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

²⁷ ภาสกร ชูณทอไร, ‘คำอธิบายเรื่อง ที่ดินรกร้างว่างเปล่า’ (กันยายน 2536) 3 วารสารนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 23.

²⁸ ที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) หมายถึง ที่ดินที่ยังไม่ได้ออกโฉนดให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ใด ที่ดินที่มีผู้ขอจับจองทำประโยชน์แล้วไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นเรื่องเสรีที่ 121/2555 เรื่องการขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูตทรายในที่ดินของรัฐสรุปได้ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) ภูเขา ห้วย หนองคลอง บึง บางลา น้ำทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วยสำหรับการดูตทรายในแม่น้ำ ลำคลองซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานนั้นจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีกรก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำ ลำคลองนั้น หรือไม่หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484²⁹ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่า คำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ในเรื่องเสรีที่ 121/2555 มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใดและแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้หรือไม่ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดมาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามรายงานการประชุมของกรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ 1 ใน พ.ศ. 2484 แล้วที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม “ป่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีไร่ป่า โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่าเป็นนโยบาย (Policy) ของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิ (Entitle) ในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้

²⁹ มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยที่มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่าพื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนองคลอง บึง บาง ลำ น้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าวนอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไปและภูเขาแล้วยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วยเช่นที่ดินที่อยู่ในห้วยหนองคลองบึงต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ กรรมสิทธิ์ (Ownership) และสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3³⁰ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา 4³¹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 2³² แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครองรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนองคลอง บึง บางลำ น้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วยซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “แม่น้ำลำ คลอง” อันเป็นการรวมคำ 2 คำ คือ แม่น้ำและคลอง ซึ่งคำว่า คลองอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินส่วนคำว่า “แม่น้ำ” นั้นแม้บทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน³³ มิได้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” หมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวงซึ่งลำน้ำนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ “แม่น้ำ” จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้โดยที่แม่น้ำ ลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมาจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 276 - 277/2495 ดังนั้น “แม่น้ำลำ คลอง” จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ไม่ว่า แม่น้ำลำ คลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจนหรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้คำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ตามความเห็นของ

³⁰ มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

³¹ มาตรา 4 ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

³² มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

³³ มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ในเรื่องเสร็จที่ 121/2555³⁴ จึงมีขอบเขตความหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการตีความตามตัวบทกฎหมาย (Statutory Interpretation) และเจตนารมณ์ (Construction) ในการยกร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

2.1.2 ความสำคัญของป่าไม้

ป่าไม้มีความสำคัญหลายประการ กล่าวคือ³⁵

(1) เป็นส่วนที่สำคัญมากส่วนหนึ่งของวัฏจักร น้ำ ออกซิเจน คาร์บอนและไนโตรเจนในระบบนิเวศ ทำให้เกิดความสมดุลแห่งระบบด้วยการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงแร่ธาตุและสสารในระบบนิเวศ

(2) ป่าช่วยในการอนุรักษ์ดินและน้ำ เมื่อฝนตกน้ำฝนบางส่วนจะถูกต้นไม้ในป่าดูดซับไว้ แล้วค่อยๆ ปลดปล่อยให้ไหลลงสู่ผิวดิน อีกส่วนหนึ่งจะซึมลงสู่ดินชั้นล่าง สามารถลดการพังทลายของดินได้ ลดการกัดเซาะหน้าดินที่อุดมสมบูรณ์ ป้องกันการเกิดน้ำท่วมฉับพลันและสามารถลดความรุนแรงของการเกิดภาวะน้ำท่วม เนื่องจากต้นไม้ช่วยชะลอการไหลของน้ำบนผิวดิน และการมีป่าไม้ปกคลุมดินจะช่วยป้องกันการกัดเซาะได้ดีกว่าปลูกพืชชนิดอื่น ๆ

(3) ช่วยปรับสภาพบรรยากาศ เนื่องจากป่าไม้ช่วยเก็บรักษาความชุ่มชื้นในดินไว้ ร่มเงาของป่าช่วยป้องกันไม่ให้ความร้อนจากดวงอาทิตย์ตกกระทบผิวดินโดยตรง บริเวณป่าไม้จะมีน้ำที่เกิดจากการระเหยจากใบและลำต้น กลายเป็นไอน้ำในอากาศจำนวนมาก อากาศเหนือป่าไม้จึงมีความชื้นมาก เมื่ออุณหภูมิอากาศลดลง ไอน้ำจะกลั่นตัวเป็นหยดน้ำเกิดเป็นเมฆจำนวนมาก สุดท้ายก่อให้เกิดฝนตกลงมาในป่าที่มีต้นไม้หนาแน่นและส่งผลให้พื้นที่ใกล้เคียงได้รับน้ำฝน และทำให้สภาพอากาศที่ชุ่มชื้นแม้กระทั่งในฤดูร้อน ดังนั้นพื้นที่ที่มีป่าไม้มาก เช่น เขาใหญ่ ดอนอินทนนท์ ภูกระดึง เขาหลวง จะเห็นว่าไม่มีเมฆปกคลุมอยู่บนภูเขาและจะมีฝนตกมากกว่าบริเวณข้างล่าง

(4) ป่าไม้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ในบริเวณที่ป่าไม้มีความสมบูรณ์ต้นไม้มีรากลึกและขนานไขว้ในดิน อินทรีย์วัตถุจากต้นไม้และสัตว์ป่าจะช่วยปรับโครงสร้างของดินให้มีรูพรุนที่สามารถเก็บกักน้ำได้ดี น้ำฝนที่ผ่านต้นไม้จะลงสู่ดินในแนวตั้งแล้วค่อยๆ ไหลซึมกระจายไปตามรากที่แตกแขนงออกไปตามอนุภาคดิน รูพรุนที่อยู่ในดินเฉพาะรูพรุนขนาดเล็กในเม็ดดินนั้นสามารถกักเก็บน้ำได้มากกว่า น้ำหนักของเม็ดดินแห้งถึง 3-10 เท่า และน้ำที่กักเก็บไว้นั้น จะค่อยๆ ปลดปล่อยสู่ชั้นน้ำใต้ดินเพื่อลงสู่แหล่งน้ำลำธาร ป่าจึงเปรียบได้กับฟองน้ำขนาดใหญ่ที่ทำหน้าที่ เป็นแหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติ ถ้าป่าเกิดในที่สูง น้ำที่กักเก็บไว้จะค่อยๆ ซึมลงมารวมกันตามหุบเขา เกิดธารน้ำเล็ก ๆ มากมาย และกำเนิดแม่น้ำลำธารที่สามารถมีน้ำใช้ได้ ทุกฤดูกาล เป็นต้น

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 121/2555 เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูตทรายในที่ดินของรัฐ.

³⁵ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมป่าไม้, ‘สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 สาขาพิษณุโลก’ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมป่าไม้) <https://forestinfo.forest.go.th/Dep_Detail.aspx?id=13> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.

(5) ป่าไม้เป็นแหล่งปัจจัยสี่ ป่าไม้เป็นแหล่งผลิต/ผู้ผลิต ปัจจัยพื้นฐานต่อการดำรงชีพของมนุษย์ เมือง/ชุมชนเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมที่สำคัญและหาสิ่งอื่นมาทดแทนมิได้ ป่าไม้มีความผูกพันต่อความเป็นอยู่จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ การนำไม้มาใช้ใน การก่อสร้างบ้านเรือน ที่อยู่อาศัย เป็นเครื่องตกแต่งบ้าน ใช้เป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้มอาหาร ซึ่งในเรื่องอาหารมนุษย์ ได้รับจากป่าโดยตรง เช่น ได้ส่วนของผลไม้สด ใบ ดอก ลำต้นเป็นอาหาร และได้รับน้ำผึ้ง หรือเนื้อสัตว์ป่าโดยทางอ้อม สมุนไพรหรือยาแผนโบราณที่ใช้รักษาโรค ส่วนใหญ่ได้มาจากผลิตภัณฑ์ของป่าไม้ ได้มีการนำสมุนไพรจากป่ามาดัดแปลง สกัดเอาส่วนที่สำคัญจากเปลือก ดอก ผล เมล็ด ราก นำมาใช้ในการผลิตยารักษาโรคที่ออกมาในรูปของยาเม็ด ยาน้ำ หรือแคปซูล เช่น เปลือกต้นชิงโค่นำมาสกัดทำยาควินินเพื่อรักษาโรค มาลาเรีย

(6) เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ป่าไม้จัดว่าเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและหลบภัยที่สำคัญที่สุดของสัตว์ป่า ซึ่งสัตว์เหล่านี้มีความสำคัญต่อมนุษย์ เช่น เป็นอาหาร ยารักษาโรค ช่วยขจัดแมลงและประดับป่าไม้ให้เกิดความงดงาม การทำลายพื้นที่ป่าจึงเสมือนทำลายสัตว์ป่าด้วย

(7) เป็นแนวป้องกันลมพายุ เมื่อลมพายุพัดมาปะทะพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นสิ่งกีดขวางความเร็วและลมพายุจะลดลง ดังนั้นลมพายุที่พัดผ่านแนวป่าไม้จะมีความเร็วน้อยกว่าพัดผ่านที่โล่งแจ้ง ช่วยลดความเสียหายของสิ่งก่อสร้าง ป่าไม้จึงเป็นกำแพงธรรมชาติที่ช่วยป้องกันความรุนแรงของลมพายุได้

(8) ด้านการพักผ่อนหย่อนใจ ธรรมชาติของป่าไม้จะเต็มไปด้วยสีเขียว ความเขียวขุ่ม รมเย็น ก่อให้เกิดความสบายตาเมื่อพบเห็น ความสดสวยงดงามของดอกไม้ ความชุ่มชื้น น้ำในลำธารที่ใสสะอาด ความเงียบสงบจากเสียงรบกวนของชุมชน ความน่าชมและน่ารักของสัตว์ป่า ทำให้เขตป่าไม้เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ ในช่วงวันหยุดต่าง ๆ จะพบเห็นประชาชนทั้งในท้องถิ่นและในเมืองจำนวนมาก เดินทางไปเที่ยวหรือพักผ่อนหย่อนใจในเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนป่า และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น ป่าไม้จึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญอย่างหนึ่งไปด้วย

(9) ช่วยลดมลพิษทางอากาศ เนื่องจากป่าไม้เป็นตัวช่วยดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์เพื่อนำไปใช้ในการสังเคราะห์อาหาร แล้วปลดปล่อยก๊าซออกซิเจนมาให้กับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ บนโลก สมดุลระหว่างคาร์บอนไดออกไซด์และออกซิเจนในอากาศจึงเกิดขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันดีอยู่แล้วว่า พืชในตระกูลสูงสามารถดูดกลืนก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ แล้วเปลี่ยนแปลงให้เป็นก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ปล่อยออกสู่บรรยากาศแล้วจึงดึงกลับมาใช้ในการสังเคราะห์อาหารในเวลากลางวัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าต้นไม้มีประโยชน์มากในการช่วยกำจัดคาร์บอนมอนอกไซด์และคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศ ในเมืองใหญ่ๆ ซึ่งมีแต่ป่าคอนกรีตและไม่ค่อยมีต้นไม้ อากาศในเมืองจึงมีปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์สูง การปลูกต้นไม้มาก ๆ จะช่วยลดปริมาณก๊าซทั้งสองชนิดนี้ลงได้

2.1.3 ประโยชน์ของป่าไม้ ป่าไม้ได้ให้ประโยชน์แก่มนุษย์ชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้³⁶

³⁶ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมป่าไม้ (เชิงอรธ 35)

- (1) ไม่ใช้ในการสร้างบ้าน ทำรถ ต่อเรือ ทำสะพานทำเครื่องกีฬาต่าง ๆ เป็นต้น
ไม่ให้เชื้อเพลิงเช่น ใช้ไม้ทำฟืน เผาถ่าน การเดินรถไฟ เรือกลไฟ และใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม
- (2) ไม่ให้วัสดุเคมี เช่น เซลลูโลสในการทำกระดาษ ไหมเทียม วัตถุระเบิด น้ำตาล ลิกนินใช้ทำ
น้ำหอมและเครื่องสำอางต่าง ๆ ยารักษาโรคผิวหนัง ฯลฯ
- (3) ได้อาหารจากป่า เช่น ดอก ผล เมล็ด ใบ ของพืชเป็นอาหาร เช่น หน่อไม้ ดอกแค มัน ฯลฯ
รวมทั้งได้ยารักษาโรค เช่น สมุนไพรต่าง ๆ น้ำมันของผลกระเบาแก้โรคเรื้อน ต้นระย้อมรักษาโรคความดัน
โลหิตสูง เมล็ดของต้นแสลงใช้รักษาโรคหัวใจ
- (4) ได้ชั้น ยาง น้ำมัน เช่น ชันตาแมว และชันกระบากใช้ทำน้ำมันชักเงา ยางรักใช้ทำเครื่องเงิน
ยางสนใช้ทำยา น้ำมันไม้ยาง เหียงใช้ในการยาเรือและทาบาน ยางไม้ เช่น ยางเยลุตงในการทำหมากฝรั่ง และ
ยางขนุนใช้ในการหุ้มสายเคเบิลใต้น้ำ ได้ผาดปกหนังสือและสี ได้จากเปลือกไม้ต่าง ๆ เช่น ก่อ โกงกาง โปรง
คูณ ได้จากแก่น เช่น ชัน จากผลได้แก่ ไม้ฝาง ชันจากต้นรัง และของต้นคำป่า เป็นต้น และได้อาหารสัตว์ เช่น
นำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในป่าเพราะในป่ามีหญ้า ผล และเมล็ดที่สัตว์ชอบกินอยู่มากมายหลายชนิด
- (5) ประโยชน์ทางอ้อมของป่าไม้ ได้แก่ ทำให้ฝนตกมากและมีความชุ่มชื้นในอากาศสม่ำเสมอ
บรรเทาความร้ายแรงของพายุ เพราะป่าจะเป็นฉากรกบังและลดความเร็วของลม ป้องกันการกัดชะดิน ใบไม้
ต้นไม้ กิ่งไม้ เศษไม้ ซากพืช ซากสัตว์ จะคอยป้องกันความแรงของลมมิให้ตกกระทบผิวดินหรือผิวน้ำดินให้
ถูกกัดชะไป ป้องกันน้ำท่วม เพราะป่าจะให้น้ำไหลช้าลงไม่ไหลหลากมาท่วมพื้นที่ที่ต่ำ ทำให้มีน้ำไหลตลอด
ปี พื้นดินใต้ป่าจะเปรียบเหมือนอ่างเก็บน้ำในฤดูฝน แล้วค่อย ๆ ปล่อยออกมาในฤดูแล้ง เป็นที่อยู่อาศัยของ
สัตว์ป่า นอกจากสัตว์จะกินพืชเป็นอาหารแล้ว สัตว์ยังอาศัยป่าเป็นที่อยู่อาศัยอีกด้วย และเป็นที่พักผ่อนหย่อน
ใจของประชาชน หลังจากที่เคร่งเครียดจากการงานมาตลอดทั้งวัน

2.2 การวางเพลิงเผาป่าก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม

สภาพการเผาป่าในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยเผชิญกับสถานการณ์ไฟป่าอย่างต่อเนื่องและยาวนาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง ปี พ.ศ. 2564 ข้อมูลจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีการบันทึกข้อมูลพื้นที่ที่ถูกเผาไหม้ทั้งหมดประมาณ 49.97 ล้านไร่ โดยปีล่าสุด พ.ศ. 2564 มีพื้นที่ที่ถูกเผาไหม้รวมทั่วประเทศ 100,772.92 ไร่ ไฟป่า ในส่วนพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยที่ได้รับความเสียหายและเสียสมดุลทางระบบนิเวศเกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งการเกิดไฟป่า นับว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุดังกล่าว ทั้งการเกิดไฟป่าที่มาจากธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์ ส่งผลต่อความสมดุลของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ด้วย ในปี พ.ศ. 2565 พบว่า มีการดับไฟป่า 2,371 ครั้ง พื้นที่ถูกไฟไหม้ 38,245.6 ไร่ ลดลงจากปี พ.ศ. 2564 ที่มีการดับไฟป่า 4,311 ครั้ง และมีพื้นที่ถูกไฟไหม้ 100,704.3 ไร่ ซึ่งสาเหตุหลักของการเกิดไฟป่ามาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การหาของป่าและการเผาไร่ เมื่อพิจารณาพื้นที่ที่มีการดับไฟป่าในแต่ละภูมิภาค พบว่า พื้นที่ภาคเหนือถูกไฟไหม้มากที่สุด รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก และภาคใต้ ตามลำดับ ทั้งนี้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า

สถิติการดับไฟป่าและพื้นที่ถูกไฟไหม้ในพื้นที่ป่ามีแนวโน้มลดลง³⁷ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2565) ด้วยเหตุนี้เราต้องทำความเข้าใจถึงความหมายและสาเหตุของไฟป่าหรือการวางเพลิงเผาป่าซึ่งความผิดที่ก่อให้เกิดอันตราย ซึ่งมีประเด็นที่ต้องศึกษา ดังนี้

2.2.1 ความหมายของไฟป่า (forest fire)

นิยามไฟป่า (Forest Fire หรือ Wild Fire) ได้มีการให้ความหมายไว้ซึ่งความหมายที่ให้จะมีความใกล้เคียงกัน ดังนี้

Brown and Davis ได้ให้คำจำกัดความของไฟป่าไว้ว่า³⁸ “ไฟที่ปราศจากการควบคุม ลุกลามไปอย่างอิสระ แล้วเผาผลาญเชื้อเพลิงธรรมชาติในป่า ได้แก่ ดินอินทรีย์ใบไม้แห้ง หญ้า กิ่งก้านไม้แห้ง ท่อนไม้ต่อไม้รัชพืช ไม้พุ่ม ใบไม้สด และในระดับหนึ่งสามารถเผาผลาญต้นไม้ที่ยังมีชีวิตอยู่”

ศิริ อัคระอัคร ให้ความหมายว่า³⁹ “ไฟที่เกิดจากสาเหตุใดก็ตาม แล้วลุกลามไปได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุม ทั้งนี้ไม่ว่าไฟนั้นจะเกิดขึ้นในป่าธรรมชาติหรือสวนป่า”

ดังนั้น จึงพอสรุปนิยามของไฟป่าได้ว่า ไฟที่เกิดจากสาเหตุใดก็ตาม แล้วลุกลามไปโดยอิสระ ปราศจากการควบคุม แล้วเผาผลาญเชื้อเพลิงธรรมชาติในป่า สร้างความเสียหายให้กับธรรมชาติ ทั้งนี้ไม่ว่าไฟนั้นจะเกิดขึ้นในป่าธรรมชาติหรือสวนป่าก็ตาม

2.2.2 องค์ประกอบ และชนิดของไฟป่า

ไฟป่าจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อครบองค์ประกอบของการรวมตัวกันตามสัดส่วนที่เหมาะสม และเกิดการสันดาปขึ้น ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 อย่าง ได้แก่ ความร้อน ก๊าซออกซิเจน และเชื้อเพลิง เมื่อครบจึงจะสามารถเกิดไฟขึ้นได้ โดยองค์ประกอบทั้ง 3 สิ่งนี้ เรียกว่า สามเหลี่ยมไฟ เพราะหากขาดองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งก็กล่าวไปข้างต้น ไฟป่าก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือถ้าไฟป่าที่กำลังเกิดขึ้นจะอยู่แล้วดับไปแสดงให้เห็นว่า สามเหลี่ยมไฟเป็นความรู้พื้นฐานที่ต้องนำไปใช้วางแผนสำหรับกาควบคุมไฟป่าทั้งวงจ⁴⁰

การแบ่งชนิดของไฟป่า สามารถแบ่งออกเป็น 3 ชนิด ตามลักษณะของเชื้อเพลิงที่ถูกเผาไหม้⁴¹ ดังนี้

(1) ไฟใต้ดิน (Ground Fire) เป็นไฟที่ลุกไหม้อยู่ใต้ชั้นผิวดินในป่า เป็นไฟที่ควบคุมได้ยากที่สุดในเขตอบอุ้นที่มีความสูงมาก ๆ จะมีอินทรีย์วัตถุปริมาณมากสะสมอยู่บนหน้าดินแท้เป็นชั้นหนาๆ เนื่องมาจากอากาศมีความหนาวเย็นทำให้การย่อยสลายมีอัตราที่ต่ำ ส่งผลให้บริเวณนั้นไฟสามารถไหม้แทรกดังลงไปใต้พื้นผิวของป่าแล้วลุกลามไปเรื่อย ๆ ทำให้ตรวจพบได้ยากมาก เนื่องจากไม่มีเปลวไฟ และมีควันไฟน้อย

³⁷ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และกรมป่าไม้, ‘รายงานตัวชี้วัด “สถิติการดับไฟป่าทั่วประเทศแยกกรายภาค (2560-2565)”’ (กองติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อมสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2565).

³⁸ ศิริ อัคระอัคร, *การควบคุมไฟป่าสำหรับประเทศไทย* (สำนักควบคุมไฟป่า กรมป่าไม้ 2543) 2.

³⁹ ศิริ อัคระอัคร (เชิงอรรถ 38) 2.

⁴⁰ เฟิงอ้าง.

⁴¹ ศิริ อัคระอัคร (เชิงอรรถ 38) 2.

(2) ไฟผิวดิน (Surface Fire) เป็นไฟที่ไหม้ไปตามแนวระนาบผิวดินของป่า ซึ่งไฟจะเผาอินทรีย์วัตถุพวกซากพืชและพืชผลที่ร่วงหล่นบนผิวดินที่สามารถติดไฟได้บนพื้นป่าได้แก่ หญ้า พุ่มไม้ และลูกไม้ เศษไม้ อีกทั้งไฟชนิดนี้จะพบมากที่สุดแทบทุกภูมิภาคในโลกและมีอัตราการลุกลามตั้งแต่ช้าจนเร็วมาก แต่ปกติไฟชนิดนี้จะไม่ทำให้ต้นไม้ใหญ่ถึงตาย เพราะเป็นไฟที่ไหม้อยู่บนพื้นดิน แต่การไหม้จะทำให้ต้นไม้เติบโตได้ช้าลง มีรอยไหม้ตามต้น เนื้อไม้มีคุณภาพลดลง และต้นไม้สามารถติดโรคได้ง่ายขึ้น

สำหรับประเทศไทย ไฟป่าที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นไฟผิวดิน ถ้าหากสามารถตรวจพบได้ในขณะที่เพิ่งเกิด และควบคุมอย่างรวดเร็ว ก็จะสามารถควบคุมไฟได้ไม่ยาก แต่ถ้าหากปล่อยให้ไฟลุกลามเป็นวงกว้าง การควบคุมก็จะยากมากยิ่งขึ้น

(3) ไฟเรือนยอด (Crown Fire) เป็นไฟที่ลุกลามอย่างรวดเร็ว และไฟชนิดนี้มีความรุนแรงมาก มักจะเกิดกับพุ่มไม้ที่มีความหนาแน่นมาก โดยส่วนใหญ่จะเกิดในป่าสนหรือเขตอบอุ่น ลักษณะของไฟเรือนยอดจะเป็นไฟที่ลุกลามจากเรือนยอดของต้นหนึ่งไปยังอีกต้นหนึ่งโดยอาจจะต้องอาศัยไฟผิวดินเป็นสื่อเนื่องจากเป็นไฟที่ไหม้บนยอดไม้ จึงทำให้เปลวไฟของไฟชนิดนี้มีความสูง 1-30 เมตร และอาจสูงถึง 40-50 เมตร ซึ่งเป็นไฟที่มีความรุนแรงและเป็นอันตรายต่อพนักงานดับไฟป่า

2.2.3 สาเหตุของการเผาป่า

การเผาป่าตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า เผา หมายถึง ไล่ลงไปไฟเพื่อให้ไหม้ เาไฟจุด หรือความหมายโดยปริยาย คือ การทำให้ร้อน ตัวอย่างเช่น แดดเผา ทำให้เร่าร้อน ฉะนั้นเมื่อรวมความแล้ว คำว่า เผาป่า หมายถึง กิริยาที่ใช้ความร้อนจากไฟเพื่อกระทำต่อป่าให้เกิดไฟลุกลามหรือติดไฟ

ปัจจุบันสาเหตุการเกิดไฟป่าในประเทศไทย เกือบทั้งหมดมาจาก การกระทำของมนุษย์ ไฟป่าจะเกิดจากสาเหตุธรรมชาติน้อยมาก เนื่องจากประเทศไทย เป็นประเทศเกษตรกรรม พื้นที่และพื้นที่เพาะปลูกส่วนหนึ่งของราษฎรอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้นการเผาป่า จากสถานการณ์การเกิดไฟป่าในปัจจุบันของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าเกิดไฟไหม้ป่าในหลายพื้นที่ ทั้งป่าธรรมชาติ และป่าอนุรักษ์ ลุกลามไปได้โดยอิสระ ไม่มีการควบคุม และกระจายตัวเป็นวงกว้าง เผาไหม้เชื้อเพลิงธรรมชาติในป่า และสามารถเผาไหม้ต้นไม้ และสัตว์ป่าที่ยังมีชีวิต เมื่อมีความแห้งแล้งและลมแรง ก็จะยิ่งทวีความรุนแรงของเปลวไฟเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมถึงมนุษย์ก็ได้รับผลกระทบจากไฟป่านี้เช่นกัน ดังนั้นการเผาป่า เริ่มจากการมีเชื้อเพลิง ออกซิเจน และความร้อน มารวมตัวกันแล้วก่อให้เกิดไฟ ซึ่งการเผาป่าหรือการเกิดไฟป่ามาจาก 2 สาเหตุ⁴² ได้แก่

(1) สาเหตุจากธรรมชาติ การเผาป่าที่เกิดจากธรรมชาติเป็นไฟป่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ไฟผ่า กิ่งไม้เสียดสีกัน ภูเขาไฟระเบิด หรือก้อนหินเกิดการกระทบกัน เป็นต้น ไฟผ่า โดยเป็น 2 ประเภท คือ (1) ไฟผ่าแห้ง จะเกิดขึ้นในขณะที่ไม่มีฝนตก และมักจะเกิดขึ้นในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดไฟป่าในเขตอบอุ่น (2) ไฟผ่าเปียก มักจะเกิดขึ้นพร้อมไปกับการเกิดพายุฝนฟ้าคะนอง แต่ไฟผ่าเปียกนั้นมักจะไม่ทำให้เกิดไฟไหม้ หรืออาจเกิดขึ้นบ้างแต่ไม่ลุกลามขยายไปไกลมาก

⁴² ศิริ อัคระอัศร (เชิงอรธร 38)

ในประเทศไทยพบฟ้าผ่าที่เกิดควบคู่ไปกับการเกิดพายุฝนฟ้าคะนอง ดังนั้นประกายไฟที่เกิดจากฟ้าผ่าจึงมักไม่ทำให้เกิดไฟไหม้ หรืออาจเกิดได้บ้างแต่ไม่ลุกลามไปไกล เนื่องจากความชื้นสัมพัทธ์และความชื้นของเชื้อเพลิงสูง จึงแทบจะไม่ใช่สาเหตุของการเกิดไฟป่าเลย หรืออาจเกิดจากที่กิ่งไม้เสียดสีกัน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่ป่าที่มีไม้ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น และมีสภาพอากาศแห้งจัด เช่น ในป่าไผ่หรือป่าสน รวมถึงภูเขาไฟระเบิด การกระทบกันของก้อนหิน แสงแดดตกกระทบผลึกหิน แสงแดดส่องผ่านหยดน้ำ ปฏิกิริยาเคมีในดินป่าพรุ หรือการลุกไหม้ในตัวเองของสิ่งมีชีวิต (Spontaneous Combustion)

(2) สาเหตุจากมนุษย์ การเผาป่าที่เกิดจากมนุษย์เป็นไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาในพื้นที่อากาศเขตร้อนรวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งการเผาป่าในประเทศไทยเกือบทั้งหมดเกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น โดยมีสาเหตุที่สำคัญ⁴³ ได้แก่

(2.1) การเก็บหาของป่า ถือเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่ามากที่สุด เพราะมีการจุดไฟโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางเดินโล่งได้สะดวก หรือเพื่อให้แสงสว่างในระหว่างการเดินทางผ่านป่าในเวลากลางคืน หรือจุดไฟเพื่อกระตุ้นการแตกใบใหม่หรืออกขึ้นใหม่ของผักหวาน ใบตองตึง เห็ด

(2.2) การรมควันไล่แมลงต่าง ๆ ในขณะที่อยู่ในป่า เพื่อให้ไล่ตุง หรือแมลงมากัดต่อย

(2.3) การเผาไร่ เพื่อกำจัดวัชพืชหรือเศษซากพืชที่เหลืออยู่ภายหลังการเก็บเกี่ยว เพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกในรอบถัดไป ซึ่งการเผาไร่จะไม่มีการควบคุมหรือทำแนวกันไฟ ทำให้ไฟลุกลามเข้าป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง และเกิดเป็นไฟป่าที่ขยายเป็นวงกว้างได้

(2.4) ความประมาท ที่เกิดจากการก่อองไฟแล้วล้มดับหรือดับไม่สนิทหลังจากการเข้าไปเที่ยวหรือไปพักผ่อนในป่า

(2.5) การทิ้งก้นบุหรี่ลงบนพื้นป่า ทำให้เกิดไฟป่าได้

(2.6) การล่าสัตว์ โดยใช้วิธีจุดไฟไล่ให้สัตว์หนีออกจากที่ซ่อน หรือจุดไฟเพื่อให้แมลงบินหนีไฟนกชนิดต่าง ๆ จะบินมากินแมลง แล้วดักยุงนกอีกทอดหนึ่ง

(2.7) การจุดไฟเผาทุ่งหญ้า เพื่อให้หญ้าใหม่แตกกระบัด ล่อให้สัตว์ชนิดต่าง ๆ เช่น กระต่าย กวาง กระต่าย มากินหญ้า แล้วดักรอยังสัตว์นั้น ๆ

(2.8) การบุกรุกป่าเพื่อทำการเกษตร และการเลี้ยงปศุสัตว์แบบปล่อยให้หากินเองตามธรรมชาติ มักลักลอบจุดไฟเผาป่าให้โล่งมีสภาพเป็นทุ่งหญ้า ให้เกิดหญ้าระบัด เพื่อเป็นแหล่งอาหารสัตว์

(2.9) การแกล้งจุดไฟป่า เมื่อประชาชนเกิดความขัดแย้งกับภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินทำกินหรือถูกจับกุมจากการกระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้ ก็มักเผาป่าเพื่อแก้แค้นเจ้าหน้าที่ หรือการแกล้งจุดเพื่อความคึกคะนอง และความสนุกสนานของผู้จุดเท่านั้น

สำหรับสาเหตุการเกิดไฟป่าในประเทศไทยนั้น ไม่พบสาเหตุที่มาจากฟ้าผ่า แต่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ทั้งสิ้น ซึ่งมีหลายสาเหตุ ได้แก่ การเผาใบไม้ขยะตามซานเมือง หรือบ้านคน เผาไร่โดยเกษตรกรในที่ราบ เช่น ไร่อ้อย ไร่ข้าวโพด ไร่มัน เป็นต้น การบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย และไร่หมุนเวียน การลักลอบทำ

⁴³ ศิริ อัคระอัศร (เชิงอรธ 38)

ไม้ รวมถึงประชาชนมีระดับการศึกษาน้อย ขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่เข้าใจในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากไฟป่า การล่าสัตว์ นักท่องเที่ยวประมาทเลินเล่อ และเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน⁴⁴ เช่นเดียวกันกับในแถบเมดิเตอร์เรเนียนที่ไฟป่าเกือบทั้งหมดเกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์⁴⁵

สำหรับสถานการณ์ไฟป่าพรุที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ถึงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 เกิดไฟไหม้ป่าพรุควนเคร็ง จำนวน 55 ครั้ง และมีพื้นที่ถูกไฟไหม้เสียหาย จำนวน 5,608 ไร่⁴⁶ ซึ่งสาเหตุไฟป่าเกิดจากฝีมือมนุษย์ เช่น การจุดไฟเผาทุ่งกระจูดเพื่อให้ต้นกระจูดงอกขึ้นมาใหม่ จุดเพื่อล่าสัตว์ จุดเพื่อหวังครอบครองพื้นที่ หรือจุดเพื่อกลั่นแกล้งกัน เป็นต้น⁴⁷

ดังนั้นการเผาป่าในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์ ซึ่งถือเป็นการวางเพลิงเผาทรัพย์ได้เช่นกันเพียงแต่ทรัพย์ที่เสียหายจากการเผา คือ ป่าไม้ตามคำจำกัดความของกฎหมายที่ให้ถือว่าเป็นของรัฐ ซึ่งการวางเพลิงในลักษณะนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่เนื่องจากการเผาป่าไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงในประมวลกฎหมายอาญาให้มีความผิดในฐานะวางเพลิงเผาทรัพย์ ดังนั้นต้องไปพิจารณาในกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการเผาป่า อย่างไรก็ตามเมื่อมีการวางเพลิงเผาป่า หรือไฟป่าย่อมส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดอันตรายได้หลากหลายอย่าง

2.2.4 ความผิดที่ก่อให้เกิดอันตราย

โดยปกติความผิดอาญาที่ก่อให้เกิดอันตราย ส่วนมากผลที่ตามมาจะเป็นอันตรายต่อความเสียหายของคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลอื่นได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งการลงโทษในความผิดดังกล่าวต้องคำนึงถึงการกระทำนั้น ๆ ที่ก่อให้เกิดอันตราย

จากแนวคิดความผิดอาญา เกิดจากทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐออกกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำที่เป็น “ภัยอันตรายต่อผู้อื่น” โดยการออกกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม และมีการกำหนดข้อห้ามมิให้ปฏิบัติหากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทางอาญา เจตจำนงการคุ้มครอง จากการศึกษาแนวคิด หลักการ ทฤษฎี การดำเนินคดีอาญา และคุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครองส่วนบุคคลหรือส่วนรวมเป็นหลักในการพิจารณา ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า ความผิดทุกฐานเป็นความผิดอาญาแผ่นดินเนื่องด้วยความผิดทุกฐานกระทบต่อความสงบสุขของสังคม

⁴⁴ อัจฉรา รักษ์ดิตรธรรม, *ประสบการณ์การจัดการไฟป่าโดยองค์กรชุมชน* (โครงการส่งเสริมการจัดการไฟป่าโดยองค์กรชุมชน 2544).

⁴⁵ Noam Levin, Naama Tessler, Andrew Smith and Clive McAlpine, ‘The Human and Physical Determinants of Wildfires and Burnt Areas in Israel’ (2016) 58 *Environmental Management*, 549-562.

⁴⁶ ส่วนควบคุมไฟป่า สำนักงานป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘รายงานประจำปี 2559’ <https://www.dnp.go.th/forestfire/web/document/fire_report2559.pdf> สืบค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2567.

⁴⁷ ชลิตา กลิ่นเชย, ‘สถานการณ์ไฟไหม้ป่าพรุควนเคร็ง’ <<http://nwnw.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT0 1 NewsID=WNSOC5 907070010002>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

เมื่อเราพิจารณาคำว่า ส่วนได้เสียของสังคม กับ ความผิดอันยอมความได้ และ ยอมความไม่ได้ แล้วนั้นทำให้ทราบว่าจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน เพราะในคดีอาญาตามความผิดฐานหนึ่งฐานใดผู้เสียหายได้รับผลกระทบ แต่ทางสาธารณชนทั่วไปอาจไม่รับรู้ถึงผลของการกระทำในความผิดฐานนั้นเลย หรือรู้สึกแต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียของสังคมหรือไม่ ดังนั้นในการดำเนินคดีอาญาต้องขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้เสียหายเป็นหลัก ในทางตรงกันข้ามหากมีการกระทำความผิดที่ร้ายแรง ส่วนได้เสียของสังคม จะอยู่ในฐานะที่สูงกว่า ทำให้สิทธิในการฟ้องคดียอมตกอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐเป็นหลัก ผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีเพราะไม่ผ่านเงื่อนไข⁴⁸

ผลที่เป็นความเสียหายในทางกฎหมายอาจแบ่งได้ 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรก ความเสียหายที่แท้จริงกระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมาย หรือ ความผิดอาญาที่เป็นการทำอันตราย (a crime causing injury or crime of injury)⁴⁹ และประเภทที่สอง คือ ผลที่เป็นอันตรายต่อความเสียหายของคุณธรรมทางกฎหมาย หรือ ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตราย (a crime causing danger or crime of danger)⁵⁰ ผลความเสียหายทั้งสองประเภทล้วนแต่มี “ความสมควรลงโทษ” อยู่ในตัวของมันเองทั้งสิ้น⁵¹ จะเห็นได้ว่า ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายนั้นผลที่เป็นอันตรายต่อความเสียหายของคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลอื่นได้รับการคุ้มครอง ต้องคำนึงถึงความสมควรในการลงโทษในความผิดดังกล่าวซึ่งจะขึ้นอยู่กับการกระทำ ทั้งนี้กฎหมายลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อป้องกันอันตรายกับคุณธรรมทางกฎหมาย แม้ว่าความเสียหายจะยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม ก็สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้หากการกระทำดังกล่าวนั้นก่อให้เกิดอันตรายขึ้น (creating danger)⁵²

ประเภทความผิดที่ก่อให้เกิดภัยอันตราย เป็นที่ยอมรับกันว่ามีปัญหาในเรื่องการตีความเฉพาะกรณีว่าความเป็นอันตรายมีกี่รูปแบบ และมีระดับของอันตรายมากเพียงไหน⁵³ โดยทั่วไปในกรณีนี้อาจแบ่งได้ 2 รูปแบบใหญ่ ๆ⁵⁴ กล่าวคือ รูปแบบแรก คือ ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายลอย ๆ และรูปแบบที่สอง คือ ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์ ในส่วนประเด็นระดับของอันตรายนั้นความผิดอาญาที่เป็นการก่อให้เกิดอันตรายที่เป็นประจักษ์จะมีระดับของอันตรายที่รุนแรงมากกว่า

⁴⁸ ณ์ฉัตรภักดิ์ บุษปฤกษ์, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ : ศึกษากรณีความผิดฐานฉ้อโกง’ <<https://shorturl.asia/r0FQC>> สืบค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2567.

⁴⁹ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, “ผลของการกระทำในทางอาญา: ศึกษาเฉพาะกรณีผลที่เป็นการก่ออันตราย,” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 7.

⁵⁰ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรธ 49) 8.

⁵¹ คณิต ญ นคร, เงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย, ใน สมยศ เชื้อไทย (บรรณาธิการ) *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531) 126.

⁵² สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรธ 49) 9.

⁵³ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรธ 49) 17.

⁵⁴ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรธ 49) 17.

รูปแบบแรก ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายลอย ๆ ซึ่งความผิดอาญาสมควรจะลงโทษในตัวเองเสมอ เกิดจากแนวคิดว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้กระทำผิดเป็นอันตรายโดยทั่วไปต่อคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลอื่นได้รับความคุ้มครอง โดยการกระทำของผู้กระทำผิดดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องปรากฏผลของอันตรายให้เป็นที่ประจักษ์ในองค์ประกอบความผิดแต่อย่างใดทั้งนี้เพราะว่า ผลของอันตรายที่เกิดจากความผิดอาญาที่ก่ออันตรายลอย ๆ นั้นเป็นเพียงมูลเหตุจูงใจของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดการกระทำต่าง ๆ โดยผ่านการพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เป็นอันตราย⁵⁵ ด้วยเหตุนี้ศาลจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่า ผลของอันตรายเกิดขึ้นจริงหรือไม่⁵⁶ ทั้งนี้ความเป็นอันตรายจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้การวินิจฉัยความรับผิดในกรณีดังกล่าวจึงพิจารณาว่าการกระทำครอบงำองค์ประกอบความผิดเพียงเท่านั้น อนึ่งความผิดอาญาที่ก่ออันตรายอย่างลอย ๆ โดยทั่วไปจะพบอยู่ในความผิดประเภทการละเมิดต่อระเบียบ ตัวอย่างเช่น กฎหมายจราจร กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น

รูปแบบที่สอง ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์ เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้กระทำผิดเป็นอันตรายโดยทั่วไปต่อคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลอื่นได้รับการคุ้มครองความสมควรลงโทษของความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์ เกิดจากแนวคิดที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้กระทำผิดในคดีที่เฉพาะเจาะจง ได้ปรากฏผลของอันตรายที่เห็นได้ประจักษ์ต่อคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลอื่นได้รับการคุ้มครองเท่านั้น ผลของอันตรายที่เกิดขึ้นในกรณีของความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์ จึงเป็นการยอมรับในฐานะขององค์ประกอบในทางภาวะวิสัย⁵⁷ ด้วยเหตุนี้ “ธรรมชาติของกฎหมาย” ของความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์อยู่ในฐานะแยกเช่นเดียวกับความผิดที่จะต้องรับผิดต่อเมื่อมีผลเกิดขึ้น⁵⁸

ดังนั้นการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาในกรณีดังกล่าวจึงต้องประกอบไปด้วย การกระทำที่ครอบงำองค์ประกอบความผิดและผลของการเกิดอันตรายผลของอันตรายที่ประจักษ์ ซึ่งอาจให้คำนิยามได้ดังนี้ คือ ผลของอันตรายที่ประจักษ์เป็นกรณีที่อยู่ภายใต้สภาวะที่ผิดปกติการเกิดขึ้นของความเสียหายใกล้ที่จะเกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เห็นประจักษ์⁵⁹ ซึ่งผลของอันตรายที่ประจักษ์อาจเกิดขึ้นจากผลของการกระทำของผู้กระทำผิด หรืออาจเกิดจากเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นหลังจากการกระทำของผู้กระทำผิด

นอกจากนี้หากมองอีกมุมหนึ่งความผิดอาญาสามารถแบ่งเป็นความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายต่อปัจเจกชนและความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายต่อสาธารณะชน สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

⁵⁵ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 19.

⁵⁶ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 19.

⁵⁷ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 22.

⁵⁸ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 22.

⁵⁹ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 26.

ประการแรก ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายต่อสาธารณะชน แบ่งออกได้ 2 ประเภท กล่าวคือ⁶⁰ ประเภทแรก ความเป็นอันตรายต่อผู้เสียหายจำนวนมากซึ่งไม่เจาะจงตัว อาทิ ความผิดฐานวางเพลิงชั้นรุนแรง ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (สามารถเทียบได้กับประมวลกฎหมายอาญา ม.218) จึงอยู่ในกรณีดังกล่าว เพราะประชาชนจำนวนมากอาจได้รับความเสียหายอันไม่อาจคำนวณได้จากการถูกลองวางเพลิง ประเภทที่สอง ความเป็นอันตรายต่อผู้เสียหายคนใดคนหนึ่งซึ่งไม่เจาะจงภายใต้สถานการณ์บางอย่าง อาทิเช่น ความผิดฐานทำให้เสียหายแก่สิ่งปลูกสร้างที่สำคัญ ตามมาตรา 318 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (สามารถเทียบได้กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 226) ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหาย หรือการกระทำนั้นเป็นอันตรายต่อประชาชนโดยทั่วไป เพียงแต่ผลที่เกิดขึ้นกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

ประการที่สอง ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายต่อปัจเจกชน เป็นกรณีที่การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้กระทำความผิดเป็นอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายอันใดอันหนึ่ง⁶¹ ตัวอย่างเช่น ชีวิตมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์ จะพบว่า ความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์ มีแนวความคิดดังกล่าวเช่นเดียวกัน เช่น ความผิดฐานทอดทิ้ง ตามมาตรา 221 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ความผิดจะเกิดขึ้นเมื่อใด เมื่อผู้ถูกทอดทิ้งได้ถูกปล่อยให้อยู่ในภาวะที่ไม่อาจช่วยเหลือตัวเองได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายที่ประจักษ์ องค์ประกอบสำคัญของความเป็นอันตรายเป็นกรณีของความเป็นอันตรายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง⁶² ซึ่งหากความเป็นอันตรายดังกล่าวเป็นกรณีของความเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของบุคคลอื่น ตลอดถึงมูลค่าในทรัพย์สินของบุคคลอื่น ในทางตรงกันข้ามถ้าพิจารณาความผิดอาญาที่เป็นอันตรายอย่างล้อย ๆ จะพบว่า ความผิดอาญาที่เป็นอันตรายอย่างล้อย ๆ องค์ประกอบของความเป็นอันตรายเป็นกรณีของความเป็นอันตรายจากบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป⁶³ เช่น การขับรถยนต์ในขณะที่เมาสุราเพียงเล็กน้อยเป็นความผิดฐานเมาสุราในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะ ตามมาตรา 316 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (เทียบได้กับมาตรา 43 (2) แห่งพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522) ซึ่งเป็นความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายอย่างล้อย ๆ จะพบว่า อันตรายที่เกิดขึ้นเป็นอันตรายต่อบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ความเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของการจราจรและคุณธรรมทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นคุณธรรมทางกฎหมายของส่วนรวม⁶⁴

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่หลักเด็ดขาดว่าองค์ประกอบของความเป็นอันตรายที่ประจักษ์จะคุ้มครองประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชน และองค์ประกอบของความเป็นอันตรายอย่างล้อย ๆ จะคุ้มครองเฉพาะในกรณีแก้ไขการคุ้มครองเฉพาะประโยชน์ต่าง ๆ ของบุคคลทั่ว ๆ ไป ตัวอย่างเช่น ความผิดฐานวางเพลิงชั้น

⁶⁰ สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 35.

⁶¹ สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 20.

⁶² สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 29.

⁶³ สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 29.

⁶⁴ สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์ (เชิงอรรถ 49) 31.

รุนแรง ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ซึ่งหากความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายอย่างลอย ๆ โทษที่กำหนดไว้ก็ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ร่างกายและชีวิต ซึ่งเป็นคุณธรรมทางกฎหมายของประชาชนที่ก่อให้เกิดผลขึ้น คือ ความตายของบุคคล⁶⁵ ซึ่งไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาต่อผลดังกล่าวของการกระทำหรือไม่ เพราะผลที่เกิดขึ้นถือเป็นเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย⁶⁶

2.2.5 ผลกระทบของการเผาป่าก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม

การเผาป่า ทำให้เกิดไฟป่าที่ไม่มีการควบคุม และมีการกระจายตัวเป็นวงกว้าง ส่งผลกระทบก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมอย่างรุนแรงมาก โดยก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม ปัญหาสุขภาพมนุษย์⁶⁷ และเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) ผลกระทบที่เกิดอันตรายต่อระบบนิเวศ การเผาป่าทำให้ระบบนิเวศเสียหาย สัตว์ป่า และพันธุ์พืชนานาชนิดถูกทำลาย ครอบคลุมวัฏจักรชีวิตสัตว์ป่า (Life cycle) สัตว์ป่าสูญเสียนิสัยที่อยู่อาศัยเดิม เกิดการอพยพ หรืออาจทำให้สัตว์บางชนิดสูญพันธุ์หากหนีไม่ทัน โดยเฉพาะสัตว์ที่หายากและมีขนาดเล็ก ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพในอนาคต

(2) ผลกระทบที่เกิดอันตรายต่อสภาพสิ่งแวดล้อม การเผาป่าเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกในรอบถัดไป หรือการรุกป่าทำลายแปลงเกษตรและปศุสัตว์ ทำให้พื้นที่ที่เป็นแหล่งทำการเกษตรและแหล่งเพาะปลูกเสียหาย ไฟป่าสร้างความเสียหายต่อดิน ทำให้หน้าดินเสื่อมสภาพ เกิดการชะล้างหน้าดินและพังทลายของดิน คุณภาพของดินบริเวณนั้นเสื่อมโทรม ดินเสื่อมความอุดมสมบูรณ์ เกิดอุทกภัย น้ำท่วมช่วงฤดูฝน เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของน้ำและเกิดตะกอนขุ่นข้น ซึ่งต้องใช้เวลาฟื้นฟูเป็นเวลานานจึงจะกลับคืนสู่สภาพเดิม รวมทั้งการเผาป่าก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันจากการเผาไหม้ เกิดควันพิษในอากาศ ควันที่เกิดจากการเผาไหม้ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศจำนวนมาก ก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจกที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือภาวะโลกรวน (Climate change) ได้ การเผาป่า จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดก๊าซที่เป็นสาเหตุของปรากฏการณ์เรือนกระจก ไฟป่านอกจากจะทำลายพื้นที่การเกษตรแล้ว ยังทำลายสิ่งก่อสร้างอาคาร บ้านเรือน เกิดความเสียหายจำนวนมาก อีกทั้งงบประมาณในการนำไปจัดการกับปัญหาไฟป่าในแต่ละปี ก็มีมูลค่าสูงเช่นกัน

(3) ผลกระทบที่เกิดอันตรายต่อปัญหาสุขภาพมนุษย์ การเผาป่าท้ายที่สุดก่อให้เกิดปัญหาหมอกควัน และฝุ่นละอองจากการเกิดไฟป่า ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก ชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ถูกทำลาย บ้านเรือนชีวิตและทรัพย์สินถ้าหากเกิดไฟป่าที่ควบคุมไม่ได้ โดยเฉพาะโรคที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินหายใจ เช่น ปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ที่ทุกคนกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้

⁶⁵ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรธ 49) 28.

⁶⁶ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (เชิงอรธ 49) 33.

⁶⁷ ภัสราภรณ์ ล้อประกานต์สิทธิ์, ‘หยุดการเผาป่า’ <<https://www.seub.or.th/blogging/knowledge/2023-104/>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

ดังนั้นเรื่องการเผาป่า และฝุ่นละออง จึงเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องตระหนัก และจำเป็นต้องช่วยกันยับยั้งปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป

(4) ผลกระทบที่เกิดอันตรายในทางเศรษฐศาสตร์ การเผาป่าย่อมเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความเสียหายอยู่แล้ว ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์มองว่า ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นทุนประเภทหนึ่งเปรียบเสมือนสต็อกของแร่ธาตุที่มีอยู่ในดิน การลดลงของพื้นที่ป่าธรรมชาติที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะด้วยกรณีใดย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เพราะสินค้าและบริการทางอ้อมที่เกิดจากพื้นที่ป่า นอกจากจะมีจำนวนจำกัดและยังหาได้ยากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการขาดแคลนทรัพยากรน้ำในบางพื้นที่และบางฤดูกาล การเพิ่มขึ้นของการชะล้างพังทลายของดิน เป็นต้น แม้ว่าสินค้าบริการทางอ้อม จากป่าธรรมชาติ จะมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะและไม่มีตลาดหรือราคาปรากฏ เพื่อให้คำนวณมูลค่าได้แต่เป็นที่ยอมรับกันว่าสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ป่าดังกล่าวมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น การมีทรัพยากรน้ำที่อุดมสมบูรณ์จะช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านอื่น

อย่างไรก็ดีผลกระทบของการเผาก็มีแง่ดีต่อป่าไม้เช่นกัน เพราะการเผาป่าเปรียบเสมือนดาบสองคม ที่มีทั้งคุณและโทษ ถ้าเป็นการเผาป่าที่เกิดเป็นไฟป่าที่เกิดขึ้นจากป่าจริงและมีการควบคุม ก็จะเกิดประโยชน์นับอนันต์ อย่างเช่น ป่าเบญจพรรณและป่าเต็งรัง กลุ่มป่าผลัดใบต้องอาศัยไฟป่าในการเปิดหน้าดิน เพื่อให้เมล็ดพืชและพืชด้านล่างเจริญเติบโตได้ และไฟปายังช่วยยกเกว๋นเปลือกด้านนอกให้แตกออก สำหรับเมล็ดที่มีเปลือกแข็ง เพื่อให้พืชด้านในสามารถเจริญเติบโตได้ รวมถึงเมล็ดพืชอื่น ๆ ที่มีระยะเวลาพักตัวจำกัด (Seed dormancy) เมล็ดที่ตกลงพื้นที่มีหญ้าหนา ใบไม้ปกคลุม จะไม่ได้รับแสงแดดที่เพียงพอในช่วงเวลาจำกัด ทำให้เมล็ดฝ่อไม่เจริญเติบโต แต่ถ้าหากเมล็ดตกลงสู่พื้นดินที่หน้าดินไม่มีวัชพืช ใบไม้ปกคลุม และได้รับแสงแดดที่เพียงพอ ก็จะทำให้เมล็ดงอกได้โดยง่าย ไฟปายังช่วยกระตุ้นให้เกิดดอกและผลของพืช เนื่องจากแร่ธาตุที่มาจากเถาถ่านจากการเผาไหม้ของไฟป่า เป็นแหล่งอาหารที่มีคุณค่า มีประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตของพืชหลายชนิด และไฟปายังช่วยควบคุมความชื้นในป่า เพราะป่าที่มีความชื้นสูง จะทำให้เห็ด รา และปรสิตที่อาศัยความชื้นในการเจริญเติบโตมีจำนวนมากเกินไป ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อต้นไม้ใหญ่ได้ ไฟป่าที่มาเป็นระลอกจึงช่วยควบคุมให้ความชื้นในป่าอยู่ในระดับที่เหมาะสม

จะเห็นว่าไฟป่าเกิดได้จากหลายสาเหตุทั้งจากธรรมชาติหรือจากมนุษย์ แต่จะเห็นได้ว่าสาเหตุหลักของไฟป่าเกิดจากมนุษย์เป็นตัวการสำคัญและทำให้โลกของเราเปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งการเผาก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และการทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า รวมถึงยังเป็นการทำลายพื้นที่ป่า และมีความผิดตามกฎหมายอีกด้วย

2.2.6 การควบคุมไฟป่า (Forest fire control)

การควบคุมไฟป่า หมายถึง ระบบการจัดการและการแก้ปัญหาไฟป่าแบบครบวงจร เริ่มตั้งแต่การป้องกันก่อนที่ไฟป่าจะเกิดขึ้น ด้วยการศึกษาลึกลับสาเหตุหรือต้นตอที่ทำให้เกิดไฟป่าในแต่ละท้องถิ่น หลังจากนั้นจึงวางแผนสำหรับการป้องกัน หรือการกำจัดที่มาของสาเหตุนั้น ๆ หากได้ผลก็จะไม่เกิดไฟป่าแต่ในทางปฏิบัติ

นั้น ถึงแม้จะมีการป้องกันได้ดีเพียงใด แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการอื่น ๆ มารองรับ⁶⁸ ดังนี้

(1) การป้องกันไฟฟ้า (firest fure orevebtiiib) คือความ พยายามในทุกวิถีทางที่ไม่ให้เกิดไฟฟ้า ออกจากกันในทางปฏิบัติได้ดำเนินการ กล่าวคือ 1.1 การให้การศึกษาเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับป่าไม้และไฟ ไฟฟ้าแก่ประชาชนทุกชั้นอายุทั้งคนที่อาศัยอยู่ในเมืองและชนบทโดยใช้สื่อต่าง ๆ เช่น สิ่งตีพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ การสาธิต และการติดต่อส่วนตัว 1.2 การออกกฎหมาย เนื่องจากกิจกรรมหลายอย่างของมนุษย์ไม่สามารถ ควบคุมได้ด้วยการให้การศึกษาจึงต้องออกกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันไฟฟ้า

(2) การเตรียมการดับไฟฟ้า (Pre-suppression) ถึงแม้จะมีการป้องกันไฟฟ้าเป็นอย่างดี แต่ก็ยังมี โอกาสที่ไฟฟ้าจะเกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมสำหรับดับไฟฟ้าที่เกิดขึ้น เพื่อให้ ไฟฟ้าสามารถดับลงได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(2.1) เตรียมคน จัดองค์กรดับไฟฟ้า กล่าวคือ เตรียมพนักงานดับไฟฟ้า การเป็นพนักงานดับไฟ ไฟฟ้าจะต้องมีความพร้อมและความสามารถในการปฏิบัติงานด้วยความปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ โดย พนักงานต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ทักษะ และเทคนิคต่าง ๆ สำหรับการดับไฟฟ้า และมีการจัดองค์กร ดับไฟฟ้า ในงานควบคุมไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการจัดแบ่งสายงานและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ต่าง ๆ ในการทำงาน โดยจะต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชา เพื่อไม่ให้เกิดการสับสนในระหว่างปฏิบัติงาน

(2.2) เตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ดับไฟฟ้า สำหรับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดับไฟฟ้า จะต้องมีความพร้อม และมีความพร้อม รวมทั้งต้องมีสภาพที่ใช้งานได้ตลอดเวลาเมื่อเกิดไฟฟ้าขึ้น โดยอาจจะมี การจัดหา หรือซ่อมแซมเครื่องมือและอุปกรณ์ดับไฟฟ้าที่มีอยู่ รวมไปถึงเครื่องมืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้พร้อม และใช้งานได้ และ

(2.3) เตรียมแผนการควบคุมไฟฟ้า ประกอบไปด้วยแผนการดับไฟฟ้า แผนการส่งกำลังบำรุง แผนการรักษาความปลอดภัยในขณะปฏิบัติงาน เป็นต้น

(3) การตรวจหาไฟ (Detection) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากถ้าหากสามารถตรวจ พบไฟได้เร็วก็จะทำให้ไฟไม่ขยายวงกว้างและลุกลามไปไกล ทำให้สามารถควบคุมไว้ได้มากยิ่งขึ้น และการ ตรวจหาไฟ เป็นระบบการตรวจหาไฟ ในช่วงฤดูไฟป่าเพื่อให้ทราบว่ามีไฟไหม้ป่าขึ้นที่ใด โดยการลาดตระเวน ด้วยการเดิน การใช้รถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ การสังเกตการณ์จากหอไฟ และการตรวจหาไฟทางอากาศโดย ใช้เครื่องบินหรือเฮลิคอปเตอร์

(4) การดับไฟฟ้า (Suppression) การดับไฟฟ้าให้มีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพเป็นขั้นตอนที่ ยากและอันตรายที่สุด การปฏิบัติงานและเทคนิคการดับไฟฟ้าต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของไฟ ทำให้ไม่ สามารถกำหนดเทคนิคการดับไฟที่ตายตัวได้

⁶⁸ สันต์ เกตุปราณีต และคณะ, ไฟป่าและผลกระทบต่อระบบป่าไม้ในประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะวนศาสตร์ 2534).

(5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Evaluation) เป็นการประเมินถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากไฟฟ้า และประเมินผลในทุก ๆ ขั้นตอนของการปฏิบัติงาน เพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาใช้ในการปรับปรุงแผนงานให้มีประสิทธิภาพและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

2.2.7 แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน

หลักการนี้มาจากแนวคิดที่ว่า การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ง่าย ทำให้การแก้ไขฟื้นฟูให้กลับมาสู่สภาพเดิมนั้นทำได้ยาก และต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนานให้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก หรือบางครั้งอาจไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพดังเดิมได้ ซึ่งมีหลักการอยู่ว่าหากเป็นกรณีที่มีโอกาสมีความเสี่ยงว่าการพัฒนาใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าข้อมูลหรือข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่จะยังไม่สมบูรณ์ก็ตาม ทำให้มีการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขไว้ก่อนล่วงหน้า และเป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า โดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง

(1) ความหมายแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน

United Nations Educational and Scientific Organization (UNESCO) หรือยูเนสโก⁶⁹ ได้กำหนดแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หมายถึง เมื่อมนุษย์ทำกิจกรรมใดที่นำไปสู่อันตรายทางสภาพแวดล้อมที่หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยังไม่ได้มีข้อพิสูจน์ความเสียหายซึ่งต้องดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยง หรือลดอันตรายต่อมนุษย์หรือสภาพแวดล้อมที่รุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อนำไปสู่การป้องกันความเสียหายที่จะเกิดในอนาคต โดยกำหนดการดำเนินการอันจะเลือกวิธีการที่มีสัดส่วนกับความรุนแรงของอันตรายที่อาจเกิดกับการพิจารณาของผลกระทบในเชิงบวกและเชิงลบ พร้อมทั้งประเมินผลกระทบจากความเสียหายด้วย

The World Health Organization หรือองค์การอนามัยโลก ได้กำหนดหลักการระวังไว้ก่อนเป็นนโยบายการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในสถานการณ์ที่มีระดับสูงของความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการดำเนินการสำหรับความเสี่ยงร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องรอผลการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

ดังนั้น แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นแนวคิดที่จะช่วยให้การตัดสินใจที่จะต้องดำเนินการป้องกันได้อย่างเหมาะสม หากยังมีความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์อันเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะมีรูปแบบวิธีการใช้ที่เหมาะสมและสอดคล้อง โดยการดำเนินการป้องกันผลกระทบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะไม่อนุญาตให้มีการจัดกิจกรรมใด ๆ หากมั่นใจว่ากิจกรรมดังกล่าว นั้นจะทำให้เกิดอันตรายร้ายแรงขึ้น หรือมีข้อพิสูจน์ให้เห็นว่ามีความเสี่ยงที่เป็นไปได้

⁶⁹ The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, 'The Precautionary Principle' (October 22, 2014) <<http://www.unesdoc.unesco.org/0013/001395/139578e.pdf>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

(2) สารสำคัญแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน

หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักการที่มีการตกลงยอมรับ และให้ถือเป็นหลักปฏิบัติจากการประชุมตั้งแต่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ กรุงริโอ เดอจาเนโร เมื่อ ค.ศ. 1992 เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยในเรื่องของการเตือนภัยก่อนที่ปัญหาจะเกิด คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เป็นหลักการระวังไว้ก่อน หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพ หรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจนิยามได้ว่า เป็นกระบวนการเพื่อการบ่งชี้ ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวภาพ สังคม และผลกระทบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใด ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ดำเนินได้ตามวัตถุประสงค์ของการประเมินเพื่อให้เป็นประกันว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุญาตให้ดำเนินโครงการได้ตามที่ขอไป

2.3 การกำหนดโทษอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า

2.3.1 การกำหนดโทษทางอาญา

แนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาว่า การกระทำใดสมควรกำหนดให้เป็นความผิดและสมควรได้รับโทษนั้นเปลี่ยนไปตามยุคตามสมัย โดยกฎหมายจะเคลื่อนตัวออกจากศีลธรรมเรื่อย ๆ ตามกาลเวลาและขนาดสังคม⁷⁰ กล่าวคือ สังคมมีขนาดใหญ่ขึ้นมากเท่าไร ก็ต้องมีกฎหมายทางเทคนิคมาจัดระเบียบสังคมมากขึ้นเท่านั้น นอกจากแนวคิดการกำหนดโทษทางอาญาจะเปลี่ยนไปตามกาลเวลาแล้ว วัตถุประสงค์ในการลงโทษก็เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาเช่นกัน เนื่องจากสังคมมีการพัฒนามากขึ้นและได้นำศาสตร์อื่น ๆ มาพิจารณาร่วมด้วยไม่ว่าจะเป็นด้านอาชญาวิทยา ด้านมนุษยธรรม และด้านเศรษฐศาสตร์ เพราะสังคมเห็นว่าการพิจารณาเฉพาะศาสตร์ทางกฎหมายเดียวไม่อาจจะยับยั้งอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับจำนวนอาชญากรรมก็ได้ลดลง ดังนั้นจากเดิมมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่มีเพื่อแก้แค้นทดแทนเพียงอย่างเดียว จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเรื่อยมาจนในปัจจุบันวัตถุประสงค์ในการลงโทษมีเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและนำผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม

(1) ลักษณะของโทษทางอาญา

โทษทางอาญา เป็นโทษที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากกว่าโทษตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครอง เช่นนี้ ลักษณะของโทษทางอาญาจึงต้องมีความชัดเจน เสมอภาคและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด โดยผู้เขียนแบ่งลักษณะของโทษทางอาญาต้องมี 5 หลัก ดังนี้

⁷⁰ นันดา เพชรดี, ‘การกำหนดโทษทางอาญา : ศึกษาโทษปรับกรณีทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 17.

(1.1) หลักจะลงโทษอาญาต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง⁷¹ คำว่าโดยชัดแจ้งในที่นี้หมายความว่า จะลงโทษทางอาญาแก่บุคคลใดได้ต้องมีการบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดและมีการบัญญัติโทษสำหรับความผิดนั้นเอาไว้ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้มีที่มาจาก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย (Nullum crimen, nulla poena sine lege) โดยหลักนี้ถือกำเนิดจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 (Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) ข้อ 8 และต่อมาก็ได้ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of 25 Human Rights) ข้อ 11 (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ 15 (1) อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป ค.ศ. 1950 (European Convention on Human Rights) ข้อ 7 (1) ซึ่งหลักการดังกล่าวที่ปรากฏในสนธิสัญญาทั้งสามดูเหมือนแทบจะคัดลอกถ้อยคำกันมา เว้นแต่ในส่วนของ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฯ ได้เพิ่มเติมหลักที่ว่ากฎหมายอาญาสามารถย้อนหลังเป็นคุณกับผู้กระทำความผิดไว้ด้วย⁷² อีกทั้ง ในส่วนของประเทศไทยก็ปรากฏหลักทำนองเดียวกันอยู่ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2⁷³ โดยรัฐจะลงโทษบุคคลที่กระทำการใดที่แปลกใหม่และยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดไม่ได้เพราะถ้าหากรัฐสามารถลงโทษบุคคลที่กระทำการใดที่แปลกใหม่ได้ในทันทีโดยยังไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ก็ส่งผลให้คนในสังคมเกิดความกลัวที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้นมาพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเสรีนิยมประชาธิปไตย และผลักดันให้คนในสังคมกล้าสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ขึ้นมาพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐจะต้องมีการบัญญัติการกระทำให้เป็นความผิดเสียก่อน จึงจะลงโทษทางอาญาได้⁷⁴ ดังนั้น หากคนในสังคมสร้างเครื่องมือทำการเผาป่าใหม่ ๆ ขึ้น โดยไม่ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับเครื่องมือการเผาป่าที่กฎหมายได้กำหนดห้ามไว้โดยเฉพาะ รัฐก็ไม่สามารถลงโทษบุคคลที่ใช้หรือมีไว้ครอบครองเพื่อใช้เครื่องมือทำการเผาป่าสิ่งใหม่นั้นได้ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อรัฐได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดไว้โดยชัดแจ้งแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือการกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบความผิดหรือไม่ซึ่งตามกฎหมายไทยได้มีการกำหนดไว้ว่า บุคคลที่จะต้องรับผิดทางอาญานั้น ต้องครบทั้งสามองค์ประกอบดังนี้ (1) การกระทำนั้นต้องครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด (2) ไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิด และ (3) ไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ ซึ่งในเรื่องของ (1) การกระทำนั้นต้องครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด มีการแบ่งแยกย่อยออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

(1.1.1) มีการกระทำ คือ จำเลยได้กระทำโดยเคลื่อนไหวร่างกายหรือมิได้เคลื่อนไหวร่างกาย โดยรู้สำนึก

⁷¹ คณิต ณ นคร, *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 97.

⁷² ปกป้อง ศรีสันทิต, *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559) 139.

⁷³ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

⁷⁴ ปกป้อง ศรีสันทิต (เชิงอรรถ 72) 140.

(1.1.2) การกระทำครบองค์ประกอบภายนอก คือ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นครบองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้

(1.1.3) การกระทำครบองค์ประกอบภายใน คือ สิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของจำเลย เช่น เจตนาประสงค์ต่อผล เจตนาเล็งเห็นผล หรือประมาท เป็นต้น

(1.1.4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ ผลที่เกิดขึ้นต้องสัมพันธ์กับการกระทำ หรือกล่าวได้ว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ เช่น หากจำเลยไม่ใช้ปืนยิงนาย A นาย A ก็คงไม่ตาย เช่นนี้ ความตายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลย โดยจำเลยต้องกระทำครบทุกส่วนจึงจะถือได้ว่า การกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด แต่อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่น่าสนใจคือ บางฐานความผิด กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบภายนอกที่แม้ยังไม่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นก็ตาม และแม้จำเลยจะมีความเห็นส่วนตัวว่าการกระทำของตนไม่น่าจะสร้างความเสียหายให้กับบุคคลใด แต่ถ้าหาก “วิญญูชน” ทั่วไปเห็นว่า การกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชนแล้ว ก็ถือได้ว่าจำเลยมีความผิดตามกฎหมายแล้ว โดยในทางกฎหมายเรียกสิ่งนี้ว่า “พฤติการณ์ประกอบการกระทำ” ซึ่งจะปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ในรูปของคำว่า “น่าจะ...” หรือ “โดยประการที่...”⁷⁵ เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 221 (1) ผู้ใด (2) กระทำให้เกิดระเบิด และ (3) จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

แต่อย่างไรก็ตาม หากวิญญูชนเห็นว่า การกระทำดังกล่าว ไม่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน แม้ตัวจำเลยเองจะตั้งใจให้เกิดความเสียหายก็ตาม จำเลยก็ไม่มี ความผิด และก็ไม่เป็นการพยายามกระทำความผิดอีกด้วย⁷⁶ ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 230 ที่กำหนดไว้ว่า “ผู้ใดเอาสิ่งใด ๆ กีดขวางทางรถไฟ.. จนน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การเดินรถไฟ ต้องระวางโทษ...” ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย A นำเหรียญสิบบาทไปวางไว้บนทางรถไฟ โดยตนมีเจตนาจะกีดขวางทางรถไฟก็ตาม แต่เมื่อวิญญูชนคาดเห็นได้ว่า การนำเหรียญสิบบาทไปวางไว้บนทางรถไฟไม่สามารถสร้างอันตรายให้แก่ทางเดินรถไฟได้ เช่นนี้ จำเลยจึงไม่มีความผิดตามมาตรา 230 และไม่เป็นการพยายามกระทำความผิดตามมาตรา 230 ประกอบมาตรา 80 อีกด้วย

(1.2) หลักการลงโทษทางอาญาจะต้องเป็นไปด้วยเสมอภาค หรือที่เรียกว่า “หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย” ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีการรับรองอยู่ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 ในข้อแรกที่ว่า “บุคคลเกิดและตั้งอยู่อย่างอิสระและเสมอภาคภายใต้กฎหมาย” หรือในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) ได้รับรองหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอยู่ในข้อ 7 ซึ่งบัญญัติว่า “ทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมายและมีสิทธิที่จะ

⁷⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์พลสยาม พริ้นติ้ง 2551) 193.

⁷⁶ เฟิงอ้าง 194.

ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง จากการถูกเลือกปฏิบัติที่ละเมิดปฏิญานี้และจากการกระตุ้นให้มีการเลือกปฏิบัติ” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายอาญาจะมีขึ้นเพื่อลงโทษบุคคลทุกคน จะลงโทษบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้ทั้งนี้ สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือความเสมอภาคในที่นี้หมายถึงอะไร หมายถึง “ความเสมอภาคทางโอกาส” หรือ “ความเสมอภาคทางเป้าหมาย” ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่มีแนวคิดไปในทาง “ความเสมอภาคทางเป้าหมาย” โดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “การเลือกปฏิบัติอย่างเป็นธรรม” (discrimination positive หรือ affirmative action) กล่าวคือ คนสองคนอยู่ในสถานการณ์เดียวกัน แต่คนสองคนนั้นมีสถานะที่ไม่เท่ากัน หากรัฐช่วยคนด้อยโอกาสมากกว่า ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เช่น รัฐออกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐหรือบริษัทต้องรับคนพิการเข้ามาทำงานในหน่วยงานของตนด้วย โดยมีการเปิดสมัครสอบนั้น ผู้ที่มีสิทธิสอบคัดเลือกมีได้แต่เฉพาะผู้พิการเท่านั้นและความยากง่ายไม่เท่ากับคนปกติทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐได้เลือกปฏิบัติให้กับคนพิการโดยเฉพาะ แต่การเลือกปฏิบัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม เนื่องจากรัฐต้องการให้คนพิการที่มีโอกาสด้อยกว่าคนปกติทั่วไปมีสิทธิเท่าเทียมกับคนที่มีร่างกายปกติแต่อย่างไรก็ดีในส่วนของการบัญญัติโทษของกฎหมายอาญานั้น รัฐไม่อาจใช้หลักการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นธรรมได้โดยรัฐจะต้องกำหนดโทษที่เหมือนกันสำหรับการกระทำความผิดแบบเดียวกัน แต่ถ้าหากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นของผู้กระทำนั้นแตกต่างกัน เช่น ต้องทำร้ายผู้อื่นเพราะป้องกันตัว หรือมีเหตุจำเป็นต้องกระทำ หรือกระทำไปเพราะความโหด เช่นนี้ รัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำ โดยรัฐต้องบัญญัติเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ และเหตุบรรเทาโทษ เข้ามาผ่อนปรนความรับผิดชอบดังกล่าวมิให้เข้มงวดเกินไป (strict)

(1.3) หลักกฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังที่เป็นผลร้าย แต่ถ้าหากเป็นผลดีสามารถใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้ทันที⁷⁷ โดยหลักการดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาไทย มาตรา 2 ที่กำหนดว่า “ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง” และมาตรา 3 “ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าในทางใด เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้ว แต่ในกรณีที่เกิดถึงที่สุดแล้วให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด” ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรา 3 สามารถเข้ามาทำลายคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดไปแล้วได้ด้วย ดังนั้นหลักกฎหมายอาญาที่เป็นผลดีสามารถใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้ทันทีของประเทศไทยนั้นทรงพลังเป็นอย่างมาก

(1.4) หลักกฎหมายอาญาต้องลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ กฎหมายอาญาต้องมุ่งลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น ทายาทของผู้กระทำความผิดไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ⁷⁸ โดยจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (1) ในเรื่องของสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ

⁷⁷ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 142.

⁷⁸ เฟิงอ้าง 145.

เมื่อผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ก็จะส่งผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับในทันทีไม่ปรากฏว่าทายาทของผู้กระทำความผิดต้องเข้ามารับช่วงสิทธิรับผิดชอบจากผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

(1.5) หลักบทลงโทษตามกฎหมายอาญาจะต้องบังคับใช้โดยรัฐ⁷⁹ เนื่องจากการลงโทษทางอาญามีเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่และยังเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐจึงต้องจัดให้มีกระบวนการลงโทษตามกฎหมาย เพื่อรักษาความเป็นธรรมให้กับผู้กระทำความผิด เพราะถ้าหากรัฐปล่อยให้ผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นลงโทษกันเอง เช่นนี้ก็จะเกิดการแก้แค้นกันไปมาไม่มีที่สิ้นสุด และทำให้สังคมเกิดความไม่สงบ

(2) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

(2.1) การแก้แค้นทดแทน (Retribution) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในสมัยดั้งเดิมอันเป็นแนวคิดแรกและเก่าแก่ที่สุด โดยสังคมในสมัยนั้นยังมีแนวความคิดที่ว่าเมื่อผู้ใดกระทำความผิดแล้วทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับไปด้วยเช่นกัน⁸⁰ โดยใช้วิธีการลงโทษที่มุ่งเน้นเนื้อตัวร่างกายของผู้กระทำความผิดเป็นหลัก อันมีลักษณะที่ทารุณโหดร้าย และผลตอบแทนที่ได้รับกลับไปนั้นจะต้องสาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงอีกด้วย ซึ่งเพียงใดถึงจะเรียกว่าสาสมก็ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายเป็นหลัก จึงเกิดเป็นที่มาของหลัก “ตาต่อตาฟันต่อฟัน (An eye for an eye, a tooth for a tooth)”⁸¹ ซึ่งแนวคิดการแก้แค้นทดแทนมีที่มาจาก อิมมานูเอล แคนท์ (Immanuel Kant) โดยเขาให้ความเห็นไว้ว่า “เหตุผลที่จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ก็เพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม ผู้ที่ละเมิดความยุติธรรมนั้นสมควรที่จะต้องถูกลงโทษ หากผู้กระทำความผิดไม่ถูกลงโทษแล้วเท่ากับสังคมยอมรับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของความยุติธรรมนั้นด้วย”⁸² โดยในปัจจุบันแนวคิดการแก้แค้นทดแทนปรากฏอยู่ในบทลงโทษประหารชีวิต แต่ก็ดูเหมือนว่าจะไม่ได้เป็นการช่วยข่มขู่หรือยับยั้งผู้กระทำความผิดได้เลย เนื่องจากโทษประหารชีวิตเป็นเพียงโทษที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเท่านั้นแต่ไม่ได้ถูกนำมาใช้บังคับจริง ๆ เท่าที่ควร เช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าในสังคมโลกปัจจุบันการลงโทษด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแก้แค้นทดแทนกลายเป็นแนวคิดที่ล้าสมัยและขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนไปแล้ว เช่น การประหารชีวิตผู้ค้ายาเสพติด ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เรื่อง การแก้แค้นทดแทนเลย แต่อย่างไรก็ตาม อาจจะฟังดูเหมือนว่าการลงโทษด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแก้แค้นทดแทนจะมีแต่ผลเสียเพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะแนวคิดดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นรากฐานของหลักความได้สัดส่วน (proportionality principle) ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันซึ่งส่งผลให้การลงโทษผู้กระทำความผิดไม่โหดร้ายเกินไปกว่าความเสียหายที่เขาได้ก่อขึ้น ฉะนั้น ถ้าหากไม่มีแนวคิดดังกล่าวนี้ก็อาจจะไม่มีหลักความได้สัดส่วนเกิดขึ้นก็เป็นได้

⁷⁹ นันดา เพชรดี (เชิงอรรถ 70) 9.

⁸⁰ ธานี วรภัทร์, *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555) 33.

⁸¹ อัจฉริยา ชูตินันท์, *อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566) 138.

⁸² นันดา เพชรดี (เชิงอรรถ 70) 12.

(2.2) การข่มขู่ขู่ขู่ (intimidation, deterrence) เริ่มต้นมาจากปรัชญาทางด้านเจตจำนงอิสระ (Free will)⁸³ ซึ่งเป็นปรัชญาที่มองว่ามนุษย์มีเสรีภาพที่จะเลือกกระทำการใดก็ได้ที่ตนเองมีความปรารถนาและเกิดความพึงพอใจที่จะกระทำ เป็นสิ่งที่ไม่อาจบังคับจิตใจให้กระทำกันได้และเมื่อมนุษย์ซึ่งนำหนักดูแล้วว่าการกระทำดังกล่าวส่งผลต่อความพึงพอใจมากกว่าความเจ็บปวดที่จะได้รับ มนุษย์ก็เลือกที่จะกระทำสิ่งนั้น แต่ในทางตรงกันข้ามหากมนุษย์ซึ่งนำหนักดูแล้วรู้สึกว่าการกระทำดังกล่าวส่งผลต่อความเจ็บปวดมากกว่า มนุษย์ก็จะหลีกเลี่ยงที่จะกระทำ ฉะนั้น ในมิติของการกำหนดโทษทางอาญา เมื่อมนุษย์เลือกที่จะประกอบอาชญากรรมซึ่งสร้างความเสียหายที่ร้ายแรงแล้วก็ควรจะถูกกลงโทษหนัก ตรงกันข้ามหากมนุษย์เลือกที่จะประกอบอาชญากรรมซึ่งสร้างความเสียหายเล็กน้อยก็ควรจะถูกกลงโทษเบา ซึ่งจะสอดคล้องกับ “หลักการกำหนดลงโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำ” ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญาประเทศไทย มาตรา 334 (ลักทรัพย์) มาตรา 336 (วิ่งราวทรัพย์) มาตรา 339 (ชิงทรัพย์) และมาตรา 340 (ปล้นทรัพย์) จะเห็นว่าโทษจำคุกจะเพิ่มขึ้นตามลำดับ ความร้ายแรงที่ผู้กระทำความผิดก่อขึ้น ต่อมาปรัชญาทางด้านเจตจำนงอิสระได้ถูกวิวัฒนาการกลายเป็นการกำหนดโทษเพื่อวัตถุประสงค์ในการข่มขู่ขู่ขู่ โดยมีนักอาชญาวิทยาที่เห็นด้วยกับทฤษฎีดังกล่าว ก็คือ ซีซาร์ เบคคาเรีย (Cesare Beccaria) เจอโรมี เบนแธม (Jeremy Bentham) และพอล ฟอน ฟอยเออร์บาด (Paul Von Feuerbach) โดยคนแรกคือ Cesare Beccaria ได้กล่าวว่า “ขนาดที่แท้จริงของอาชญากรรมคือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม”⁸⁴ ซึ่งค่ากล่าวข้างต้นก็จะสอดคล้องกับหลักเจตจำนงอิสระ (Free will) เช่นเดียวกัน ซึ่ง Cesare Beccaria มองว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษต้องเป็นการข่มขู่ไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลัวที่จะกระทำความผิดหรือผู้ที่ได้กระทำความผิดไปแล้วก็จะไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก และต้องเป็นการข่มขู่ขู่ขู่บุคคลอื่นไม่ให้ก่ออาชญากรรมเลียนแบบด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด “อรรถประโยชน์นิยม” (utilitarianism) ดังนั้น การลงโทษควรจะเป็นการป้องกันอาชญากรรม ไม่ใช่เน้นเรื่องการทำโทษผู้กระทำความผิดที่รุนแรงไม่มีขอบเขต สาสมใจแก่ผู้เสียหายหรือสังคม เหมือนดังหลักการแก้แค้นทดแทน (Retribution) เพราะหากมองในมุมมองของเศรษฐกิจอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม การลงโทษแบบแก้แค้นทดแทนมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรกับตัวผู้กระทำความผิดและเศรษฐกิจทางสังคมเลย มีแต่จะเป็นการลดทรัพยากรของสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้น แนวความคิดของ Cesare Beccaria จึงสรุปว่าควรมีการกำหนดบทลงโทษที่แน่นอนชัดเจน ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของอาชญากรรม และมีความเสมอภาคกัน โดยผู้กระทำความผิดอย่างเดียวกัน ต้องได้รับโทษที่เหมือนกัน ศาลจะต้องลงโทษตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้จะใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษไม่ได้

คนต่อมาคือ Jeremy Bentham เป็นนักกฎหมายและนักปรัชญาชาวอังกฤษ ที่ไม่เห็นด้วยกับการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนด้วยเช่นกัน⁸⁵ ว่าจะเป็นเรื่องการลงโทษประหารชีวิตที่มีความรุนแรงเกินไปก็ดีหรือการนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับเรื่องศีลธรรมก็ดีโดย Jeremy Bentham มองว่า การ

⁸³ Clemens Bartollas, *Invitation to Corrections: With Built-In Study Guide* (Allyn & Bacon 2002) 71.

⁸⁴ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 212-213.

⁸⁵ อัจฉริยา ชูตินันท์ (เชิงอรรถ 81) 109.

ลงโทษทางอาญาต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยจากสังคม และบทลงโทษนั้นต้องสร้างความเจ็บปวดให้กับผู้กระทำความผิดมากกว่าความพึงพอใจที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับหลังจากกระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าจะไม่คุ้มค่าจะกระทำความผิด ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดก็จะไม่เลือกที่จะกระทำความผิด ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวนี้ก็สอดคล้องกับหลักเจตจำนงอิสระ (Free will) เช่นเดียวกัน

คนสุดท้ายคือ Paul Von Feuerbach โดยมองว่าการลงโทษมีไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของคนในสังคม ฉะนั้น หากการกระทำความผิดนั้นละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นมากเท่าใด ความรุนแรงของบทโทษก็จะรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น Paul Von Feuerbach จึงเป็นอีกบุคคลหนึ่งที่ไม่สนับสนุนแนวคิดการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้แค้นทดแทน⁸⁶

ดังนั้น จากแนวคิดของนักอาชญาวิทยาทั้งสามคนจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นแนวความคิดที่มองว่าการลงโทษทางอาญาต้องมีไว้เพื่อการข่มขู่ยับยั้งเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เน้นการป้องกันการกระทำความผิดเป็นสำคัญ ประกอบกับการลงโทษจะต้องมีระดับความรุนแรงที่เหมาะสมกับประเภทของการกระทำความผิดด้วย โดยการลงโทษทางอาญาในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นการข่มขู่ยับยั้ง ได้แก่ การประหารชีวิต จำคุก และกักขัง ซึ่งดูเหมือนว่าน่าจะเป็นวิธีที่ลดจำนวนอาชญากรรมได้ดี แต่ในความเป็นจริงแล้วจำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกลับไม่ได้ลดลงจากเดิมเท่าที่ควร เนื่องจากการลงโทษโดยการข่มขู่ยับยั้งมิได้มุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเลย ผู้กระทำความผิดจึงยังคงมีความเสี่ยงที่จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำ เช่นนี้ จึงสะท้อนให้เห็นได้ว่า การลงโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการข่มขู่ยับยั้งนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

(2.3) การตัดความสามารถในการกระทำความผิด (incapacitation) การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมาสร้างความเสียหายให้กับสังคมได้อีกไม่ว่าจะเป็นการถาวรก็ดี(โทษประหารชีวิต) หรือชั่วคราวก็ดี⁸⁷ (เช่น โทษจำคุก กักขัง หรือ การฉีดยาลดความต้องการทางเพศให้กับผู้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา) โดยการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมนั้น เพื่อให้คนในสังคมเห็นว่าบุคคลที่ถูกตัดออกจากสังคมเป็นบุคคลที่เป็นภัยร้ายต่อสังคม ส่งผลให้คนในสังคมจึงไม่คบค้าสมาคมด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ก็มีได้เน้นในเรื่องการฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิดแล้วนำตัวผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมเลย ดังนั้น การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้จึงยังไม่ประสบความสำเร็จ เหมือนกับการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

(2.4) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (rehabilitation) นักนิติศาสตร์และนักอาชญาวิทยาที่มีแนวคิดการลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้จะมองว่าอาชญากรทุกคนเปรียบเสมือนผู้ป่วยที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูพวกเขาได้และเมื่ออาชญากรได้รับการฟื้นฟูแล้วก็กลับคืนสู่สังคม โดยจะไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก⁸⁸ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนมากที่สุดเนื่องจากการลงโทษที่ตรงข้ามกับการแก้แค้นทดแทน การข่มขู่ยับยั้ง และการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นทฤษฎีที่ละเมิด

⁸⁶ เฟ็งอ้าง 112.

⁸⁷ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 166.

⁸⁸ เฟ็งอ้าง 167.

สิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดก็มีข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง หากการลงโทษทางอาญามีแต่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้บุคคลที่ยังไม่เคยกระทำความผิดไม่เกรงกลัวที่จะกระทำความผิดและอาจเกิดอาชญากรรมเลียนแบบเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ได้ในอนาคต ประการที่สอง การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้มีแต่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด แต่ไม่ได้มีการนำตัวผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมได้อย่างแท้จริงเนื่องจากแม้ตัวผู้กระทำความผิดจะเปลี่ยนตัวเองให้เป็นคนดีแล้ว แต่สายตาที่สังคมมองผู้กระทำความผิดว่าเป็นอาชญากร มีอยู่อย่างใดก็ยังคงมองอยู่อย่างนั้น หรือที่ทฤษฎีตามอาชญาวิทยาเรียกว่า “ทฤษฎีติดตรา (Labeling Theory)” ยกตัวอย่าง บริษัทกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครงานต้องไม่เคยมีโทษจำคุกมาก่อน เช่นนี้ ผู้กระทำความผิดก็ไม่สามารถสมัครงานได้ เนื่องจากสังคมไม่ต้อนรับ จึงต้องไปอยู่กับสังคมที่เหมือนกับผู้กระทำความผิดหรืออาจต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยว ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำสูงมาก ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูเพียงอย่างเดียวไม่น่าจะช่วยแก้ปัญหาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ จึงต้องมีทฤษฎีในการนำตัวผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมเข้ามาช่วยเหลือ อันจะกล่าวต่อไป

(2.5) การนำผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม (resocialization) การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้มีการต่อยอดมาจากทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยนอกจากรัฐจะเข้าไปแก้ไขตัวผู้กระทำความผิดโดยตรงไม่ทำให้มีความคิดที่จะกลับไปกระทำความผิดอีก รัฐยังเข้าไปแก้ไขมุมมองของสังคมเพื่อให้ผู้กระทำความผิดสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยไม่เป็นที่รังเกียจ⁸⁹ ยกตัวอย่างเช่น ก่อนที่ผู้กระทำความผิดจะพ้นโทษจากเรือนจำ รัฐต้องเข้าไปทำข้อตกลงกับผู้ประกอบการให้รับนักโทษเข้าไปทำงานในเวลากลางวันตามปกติ และเมื่อเลิกงานก็ให้กลับเข้ามานอนที่เรือนจำ เพื่อให้ตัวผู้กระทำความผิดและคนในสังคมได้เตรียมตัวไปพร้อมกันที่จะกลับมาใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข หรือในกรณีที่นักโทษพ้นจากเรือนจำมาเป็นเวลาสักพักหนึ่ง รัฐก็ควรจะมีระบบที่ทำให้นักโทษสามารถล้างมลทินของตนเองที่ผ่านมาได้เพื่อให้ตัวนักโทษเองไม่รู้สึกรู้ว่ามิตราบาปติดตัวไปตลอดชีวิต รวมถึงก็จะไม่โดนสังคมติตราว่าเป็นอาชญากรรมอีกต่อไป ซึ่งแนวคิดการล้างมลทินนี้ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ มีการแยกทะเบียนประวัติอาชญากรเป็นหลายระดับ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่งผู้พ้นโทษมายื่นคำร้องขอต่อศาลเอง ซึ่งหากเป็นคดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ผู้พ้นโทษสามารถร้องขอต่อศาลให้ลบทะเบียนประวัติของตนเองได้เมื่อพ้นโทษมาแล้ว 5 ปีหรือในกรณีเป็นคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีผู้พ้นโทษสามารถร้องขอต่อศาลให้ลบประวัติของตนเองได้เมื่อพ้นโทษมาแล้ว 3 ปีและหากเป็นคดีประเภทโทษที่มีแต่โทษปรับและจำกัดสิทธิ พ้นโทษสามารถร้องขอต่อศาลให้ลบทะเบียนประวัติของตนเองได้เมื่อพ้นโทษมาแล้ว 1 ปี เป็นต้น ส่วนประเภทที่สองคือ การให้ลบทะเบียนประวัติอาชญากรรมโดยผลของกฎหมาย ซึ่งจะใช้เวลาในการลบที่มากกว่าประเภทที่หนึ่ง⁹⁰ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสได้มีการนำทฤษฎีการนำผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมมาใช้

⁸⁹ ปกป้อง ศรีสันท (เชิงอรรถ 72) 205.

⁹⁰ เฟิงอ้าง 152.

มีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่ยังไม่มีการออกกฎหมายเรื่องการขอลบทะเบียนประวัติอาชญากรรมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษทั้ง 5 ประเภทดังกล่าวข้างต้น จะเปลี่ยนไปตามยุคสมัย กล่าวคือ ในอดีตการลงโทษผู้กระทำความผิดมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทน ช่มชู้ยับยั้ง และตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม แต่ในภายหลัง วิชาอาชญาวิทยาได้พัฒนาและเข้ามามีบทบาทมากขึ้น จึงได้เกิดแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิด และนำตัวผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม ซึ่งจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการลงโทษเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก โดยเกิดจากนักอาชญาวิทยาที่มองว่าการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ช่มชู้ยับยั้ง และตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม ไม่ได้ช่วยให้อาชญากรรมลดลงมากนัก อีกทั้ง การลงโทษเพื่อแบบแก้แค้นทดแทนมีความเสี่ยงที่จะละเมิดหลักมนุษยธรรมเป็นอย่างมาก หรือกรณีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม ก็ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดมีมลทินติดตัว และเป็นการสร้างงบประมาณให้กับภาครัฐ ในการจัดสร้างเรือนจำและพนักงานเจ้าหน้าที่มาดูแล

(3) หลักพื้นฐานและแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญา

ในปัจจุบันมีแนวคิดและทฤษฎีมากมายที่นำมาอธิบายการกำหนดโทษทางอาญา แต่แนวคิดและทฤษฎีทั้งหมดก็ล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ การลงโทษทางอาญาต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้กระทำความผิด และฝ่ายสังคม ดังนั้น ในการศึกษาฉบับนี้จะขอหยิบยกหลักและแนวคิดมาอธิบายทั้งหมด 4 แนวคิด คือ 1) หลักการลงโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด 2) หลักการลงโทษให้ได้สัดส่วนกับผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล 3) แนวคิดทฤษฎีนิติเศรษฐศาสตร์และ 4) แนวคิดหลักมนุษยธรรม

(3.1) หลักการลงโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด

(3.1.1) หลักความได้สัดส่วนในการลงโทษแบบคลาสสิก หรือทฤษฎีเจตจำนงอิสระ (Free Will Theory) Cesare Beccaria ได้กล่าวว่า “ขนาดที่แท้จริงของอาชญากรรมคือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม” ฉะนั้น หากพิจารณาทฤษฎีเจตจำนงอิสระ (Free Will Theory) ประกอบด้วย ก็จะเห็นว่า มนุษย์ทุกคนมีอิสระในการเลือกกระทำการใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์เมื่อมนุษย์เลือกที่จะการประกอบอาชญากรรม ซึ่งสร้างความเสียหายที่ร้ายแรงแล้ว ก็ควรจะถูกลงโทษหนัก ตรงกันข้ามหากมนุษย์ เลือกที่จะการประกอบอาชญากรรม ซึ่งสร้างความเสียหายเล็กน้อย ก็ควรจะถูกลงโทษเบา⁹¹ ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญาประเทศไทยมาตรา 295 (ทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กายและจิตใจ) มาตรา 297 (ทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส) และมาตรา 290 (ทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย) ซึ่งโทษจำคุกจะเพิ่มขึ้นตามความร้ายแรงที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อไว้

(3.1.2) หลักความได้สัดส่วนในการลงโทษโดยพิจารณาถึงโอกาสที่ความผิดจะเกิดขึ้น เป็นการต่อยอดแนวคิดของ Cesare Beccaria โดยใช้แนวคิดเชิงนิติเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาประกอบด้วย

⁹¹ Andrew Ashworth, *Sentencing and Criminal Justice* (4th edn, Cambridge University 2010) 108.

กล่าวคือ เป็นแนวคิดที่พิจารณาถึง “ความเสียหายที่แท้จริง”⁹² เพื่อนำมาพิจารณาประกอบดุลพินิจในการลงโทษของศาล โดยส่วนผสมของ “ความเสียหายที่แท้จริง” เกิดจาก (ก) ขนาดของความเสียหายที่อาชญากรรมได้ก่อขึ้น กับ (ข) โอกาสในการเกิดความเสียหาย นำมาพิจารณารวมกันเพื่อหา “ความเสียหายที่แท้จริง” ยกตัวอย่างเช่น ขนาดของความเสียหายอาชญากรรม A มีค่าความเสียหายเพียง 50 แต่โอกาสในการเกิดความเสียหายเกิดขึ้น 70 % หรือ 0.7 เมื่อนำมาพิจารณารวมกัน ($50 \times 0.7 = 35$) ความเสียหายที่แท้จริงของอาชญากรรม A จึงมีค่า 35 ส่วนขนาดของความเสียหายอาชญากรรม B มีค่าความเสียหายถึง 100 แต่โอกาสในการเกิดความเสียหายเกิดขึ้น 10 % หรือ 0.1 เมื่อนำมาพิจารณารวมกัน ($100 \times 0.1 = 10$) ความเสียหายที่แท้จริงของอาชญากรรม B จึงมีค่า 10 เช่นนี้จะเห็นได้ว่าอาชญากรรม A สร้างความเสียหายที่แท้จริงให้กับสังคมมากกว่าอาชญากรรม B จึงควรลงโทษหนักกว่าเพื่อยับยั้งการก่ออาชญากรรม

(3.1.3) ทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarian Theory) Jeremy Bentham ซึ่งเป็นผู้เสนอทฤษฎีนี้โดยเขาเสนอว่า การจะออกกฎหมายใดต้องคำนึงถึงความสุขของประชาชนในสังคมเป็นหลัก ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ ที่มีแนวคิดว่าความพึงพอใจ (Pleasure) และความเจ็บปวด (Pain) เป็นองค์ประกอบที่กำหนดพฤติกรรมของบุคคล⁹³ กล่าวคือ การที่บุคคลจะเลือกกระทำสิ่งใดไม่ว่าจะเป็นเรื่องถูกหรือผิดกฎหมาย ย่อมต้องนำสององค์ประกอบนี้ มาซึ่งนำหนักก่อนเสมอ หากบุคคลใดจะกระทำ ความผิดซึ่งซึ่งนำหนักแล้วว่าตนจะได้รับ ความพึงพอใจมากกว่าบุคคลนั้นก็เลือกกระทำ ความผิด ฉะนั้น ในมุมของหลักการกำหนดโทษทางอาญาจึงต้องกำหนดให้ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของอาชญากรรม โดยต้องไม่สร้างความเจ็บปวดให้กับอาชญากรรมมากเกินไป เพียงแต่สร้างความเจ็บปวดให้อยู่ในระดับการข่มขู่ยับยั้งมิให้กล้ากระทำความผิดก็เพียงพอแล้ว

(3.2) หลักการลงโทษให้ได้สัดส่วนกับผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล (individualization)

หลักการนี้เป็นหลักการที่เกิดขึ้นภายหลังหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษแบบคลาสสิก โดยมีแนวคิดว่าการลงโทษต้องให้เหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล ไม่ใช่ลงโทษโดยตัดเทียมกันตามลักษณะของการกระทำความผิด เนื่องจากต้องพิจารณาถึงความเป็นจริงที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถรู้ผิดชอบไม่เท่าเทียมกัน หรืออาจมีความแตกต่างจากบุคคลทั่ว ๆ ไป จึงไม่สามารถกำหนดเจตจำนงอิสระได้ตัดเทียมกับบุคคลอื่น อาทิเช่น เด็กที่มีอายุน้อย (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 73 ถึงมาตรา 76 ผู้มีจิตบกพร่องจิตฟั่นเฟือน (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 65) หรือมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวกับผู้กระทำความผิด (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 71) เป็นต้น บุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่อ่อนแอเพราะบางที่รัฐควรเข้ามาปกป้องเป็นพิเศษ จึงควรได้รับการลดโทษหรือยกเว้นโทษแล้วแต่กรณี⁹⁴ ดังนั้น แนวคิดเรื่องหลักการลงโทษ

⁹² ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 212.

⁹³ อัจฉริยา ชูตินันท์ (เชิงอรรถ 81) 110-111.

⁹⁴ อัจฉริยา ชูตินันท์, ‘หลักในการกำหนดความผิดอาญาและหลักการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย’

ที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด มีทฤษฎีที่สนับสนุนแนวคิดนี้อยู่ 2 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีเจตจำนงประสงค์และทฤษฎีความชั่ว⁹⁵ อธิบายได้ดังนี้

(3.2.1) ทฤษฎีเจตจำนงประสงค์ (Determinism Theory) เป็นแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive School) ซึ่งมักจะถูกนำมาเปรียบเทียบกับเป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดเรื่องเจตจำนงอิสระ (Free Will) กล่าวคือ แนวคิดทฤษฎีเจตจำนงประสงค์ไม่เห็นด้วยการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดโดยใช้เกณฑ์เดียวกัน โดยมองว่า นอกจากการกระทำของมนุษย์ทุกคนจะอยู่ภายใต้จิตใจแล้ว อิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมภายนอกก็มีส่วนในการตัดสินใจให้เกิดกระทำความผิดด้วย เช่นนี้แนวคิดทฤษฎีเจตจำนงประสงค์จึงเห็นว่ามนุษย์ขาดเจตจำนงอิสระอย่างแท้จริง เช่น นายแดงหลบหนีมาจากเรือนจำ นายดำที่เป็นบุตรของนายแดงรู้ว่านายแดงหลบหนีมาจากเรือนจำแต่ก็ยังไม่ช่วยให้ที่พำนักกับแดง เช่นนี้แม้ นายดำผู้ซึ่งเป็นบุตรจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 192 ซึ่งความเสียหายที่สร้างให้กับสังคมมีค่าเท่ากับกรณีช่วยเหลือให้ที่พำนักแก่นักโทษคนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คนในครอบครัวของนายดำ แต่การที่นายดำกระทำความผิดนั้นไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจโดยเจตจำนงอิสระ แต่เนื่องจากนายแดงเป็นบิดาของตน นายดำจึงต้องช่วยเหลือเพราะความกตัญญูซึ่งความกตัญญูสังคมมองว่าเป็นสิ่งที่พึงต้องกระทำอยู่แล้ว ฉะนั้น ความเป็นบิดานี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นายดำตัดสินใจกระทำความผิด เพราะถ้าหากเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปนายดำก็อาจจะไม่ช่วยเหลือให้ที่พำนักก็ได้เช่นนี้รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือบุคคลที่กระทำความผิดเพราะตกอยู่ในสถานการณ์เช่นเดียวกับนายดำโดยการบัญญัติกฎหมาย มาตรา 193 ขึ้นมา เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการยกเว้นโทษ ดังนั้น นายดำจึงได้รับการยกเว้นโทษโดยผลของมาตรา 193

(3.2.2) ทฤษฎีความชั่ว (nulla poena sine culpa)

(ก) หลักไม่มีโทษ โดยไม่มี ความชั่ว ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยฉบับปัจจุบันก็ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้เช่นเดียวกันโดยอยู่ในรูปของคำว่า “ความรู้ผิดชอบ” กล่าวคือ จะลงโทษบุคคลที่ขาดความรู้ผิดชอบไม่ได้ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 73 (เด็กอายุยังไม่เกินสิบสองปี) และมาตรา 74 (เด็กอายุเกินสิบสองปีแต่ยังไม่เกินสิบห้าปี) จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดความสามารถในการทำชั่วโดยพิจารณาที่อายุขณะกระทำความผิดเป็นสำคัญ และมาตรา 65 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความสามารถทำชั่วโดยพิจารณาที่ความสมบูรณ์ของจิตเป็นสำคัญ โดยกฎหมายจะไม่ลงโทษผู้วิกลจริตเพราะเป็นบุคคลที่ปราศจากความชั่ว

(ข) หลักการลงโทษบุคคลเกินกว่าความชั่วของบุคคลนั้นไม่ได้ซึ่งสอดคล้องกับหลักการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล โดยปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 75 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดอายุเกินสิบสี่ปีแต่ยังไม่เกินสิบเจ็ดปีกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด ให้ศาลพิจารณาถึงความรู้ผิดชอบและสิ่งอื่นที่เกี่ยวพันกับผู้นั้น ในอันที่จะควรวินิจฉัยว่าสมควรพิพากษาลงโทษผู้นั้น หรือไม่ถ้าศาลเห็นว่าไม่สมควรพิพากษาลงโทษ ก็ให้จัดการตามมาตรา 74 หรือถ้าศาลเห็นว่าสมควรพิพากษาลงโทษ ก็ให้ลดมาตราส่วนโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดลงกึ่งหนึ่ง” หรือมาตรา 65 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดยังสามารถรู้ผิดชอบอยู่บ้าง หรือยังสามารถบังคับตนเองได้บ้าง ผู้

⁹⁵ อัจฉริยา ชูตินันท์ (เชิงอรรถ 81) 35.

นั้นต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น แต่ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้” เป็นต้น⁹⁶

(3.3) แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์

(3.3.1) การกำหนด “ความผิด” ตามแนวคิดของนิติเศรษฐศาสตร์ โดยที่นิติเศรษฐศาสตร์ (economic analysis of law) เป็นแนวคิดใหม่ที่น่าสนใจ หลักพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายกฎหมายโดยกำหนดให้รัฐก็เป็นผู้เล่นหนึ่งในสังคม และหากรัฐจะกำหนดความผิดอาญา⁹⁷ รัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สังคม (social benefits) และต้นทุนของสังคม (Social costs) เป็นสำคัญ กล่าวคือ การกระทำใดที่ได้ประโยชน์มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคม การกระทำนั้นไม่ควรเป็นความผิดอาญา เช่น การผิดสัญญาทางแพ่ง แม้จะสร้างต้นทุนให้กับตัวเจ้าหน้าที่ในการต้องไปเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมแต่อย่างใด เพราะเป็นเรื่องของคู่สัญญาสองคนเท่านั้น หรือกรณีที่มีการสร้างต้นทุนให้กับสังคมแต่ก็ยังคงน้อยกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับเพราะทำสิ่งที่สังคมปรารถนาว่าควรพึงกระทำ เช่น ตำรวจไปไล่ยิงแดง แดงจึงจำเป็นต้องทำลายประตูบ้านของนายเขียวเพื่อเข้าไปขออนตัว อันเป็นการกระทำโดยความจำเป็นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 67 ซึ่งจะเห็นได้ว่าแดงได้สร้างประโยชน์กับสังคมจากการเอาชีวิตรอด มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำให้เสียทรัพย์และบุกรุก เป็นต้น แต่ถ้าหากการกระทำที่สร้างความเสียหายต่อสังคมมากกว่าผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ การกระทำนั้นจะถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาอย่างไม่ต้องสงสัย เช่น การฆ่าคนตายโดยเจตนา การลักทรัพย์หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จะเห็นได้ว่าสังคมไม่ได้ประโยชน์จากการค้ายาเสพติด แต่สังคมจะเสียหายจากพฤติการณ์ค้ายาเสพติด เป็นต้น

(3.3.2) การกำหนด “โทษ” ตามแนวคิดของนิติเศรษฐศาสตร์ นอกจากเรื่องของ การพิจารณาว่าการกระทำใดควรบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาผ่านมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์ในย่อหน้าที่ผ่านมา นิติเศรษฐศาสตร์ยังสามารถอธิบายถึงการลงโทษทางอาญาความผิดฐานหนึ่งจะมีประสิทธิภาพเพียงพอในการข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดมิให้กล้ากระทำความผิดได้มากน้อยเพียงใดอีกด้วย โดยนิติเศรษฐศาสตร์จะพิจารณาจากองค์ประกอบใหญ่ ๆ อยู่ 2 องค์ประกอบคือ (1) ต้นทุนคาดหวังที่อาชญากรจะได้รับ และ (2) ผลประโยชน์ที่อาชญากรคาดหวังว่าจะได้รับจากการกระทำความผิด ซึ่งถ้าหากอาชญากรเห็นว่า การที่ตนกระทำความผิดจะได้รับผลประโยชน์คาดหวังมากกว่าต้นทุนคาดหวังอาชญากรก็เลือกที่จะกระทำความผิด ในทางกลับกันหากอาชญากรเห็นว่าต้นทุนคาดหวังมากกว่าผลประโยชน์คาดหวัง อาชญากรก็จะไม่เลือกกระทำความผิด เพราะเห็นว่าไม่คุ้มค่า ดังนั้นจะเห็นได้ว่าต้นทุนคาดหวังและผลประโยชน์คาดหวัง มีความสำคัญอย่างยิ่งในแนวคิดของนิติเศรษฐศาสตร์ ผู้เขียนจึงขอแยกอธิบายว่าสิ่งใดบ้างคือผลประโยชน์คาดหวัง และต้นทุนคาดหวัง ดังต่อไปนี้

(ก) ผลประโยชน์คาดหวัง (expected benefits) หมายถึง ประโยชน์ที่อาชญากรคาดหวังว่าจะได้รับจากการกระทำความผิด แม้สุดท้ายแล้วประโยชน์นั้นอาชญากรจะได้รับไม่เต็มจำนวน

⁹⁶ อัจฉริยา ชูตินันท์ (เชิงอรรถ 94) 27.

⁹⁷ ปกป้อง ศรีสันทิต (เชิงอรรถ 72) 28.

ตามที่ต้นคาคความหมายในตอนแรกก็ตาม⁹⁸ ซึ่งผลประโยชน์คาคความหมายสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ผลประโยชน์ที่คาคความหมายเป็นเงินได้และผลประโยชน์ที่ไม่สามารถคาคความหมายเป็นเงินได้ ผลประโยชน์ที่คาคความหมายเป็นเงินได้ คือ สิ่งที่สามารถคาคความหมายเป็นเงินได้จึงไม่ได้หมายความเฉพาะตัวเงินเท่านั้น แต่ให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดได้จากการกระทำความผิดด้วย เช่น ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ หรือเงินที่ได้จากความผิดฐานรับสินบน สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นแรงจูงใจให้บุคคลกระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตาม หากศาลพิพากษาว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดจริง ผลประโยชน์ที่คาคความหมายเป็นเงินได้ดังกล่าวจะถูกริบและตกเป็นของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 และมาตรา 34 ผลประโยชน์ที่ไม่สามารถคาคความหมายเป็นเงินได้ คือ ผลประโยชน์ทางความรู้สึกของผู้กระทำความผิด เช่น ความพึงพอใจที่ได้กระทำความผิด หรือเพื่อสนองความใคร่ของตนเอง เป็นต้น ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ศาลไม่สามารถริบได้เหมือนกับผลประโยชน์ที่คาคความหมายเป็นเงินได้ฉะนั้น วิธีการยับยั้งอาชญากรรมที่ได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สามารถคาคความหมายเป็นเงินได้นั้นก็คือการลงโทษด้วยวิธีการปรับ จำคุก และประหารชีวิต

(ข) ต้นทุนคาคความหมาย (expected cost) คือ สิ่งที่เป็นผลเสียสำหรับอาชญากรหากได้กระทำความผิด โดยต้นทุนคาคความหมายประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 องค์ประกอบคือ ขนาดของบทลงโทษ (magnitude of punishment) และโอกาสในการถูกจับกุม (probability of apprehension)⁹⁹ ซึ่งสองสิ่งนี้คือสิ่งที่อาชญากรคิดอยู่เสมอก่อนที่จะลงมือกระทำความผิดว่าคุ้มคาคกับผลประโยชน์ที่ตนได้รับจากการกระทำความผิดหรือไม่สามารถเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

$$\text{ต้นทุนคาคความหมาย} = \text{ขนาดของบทลงโทษ} \times \text{โอกาสในการถูกจับกุม} \times \text{ความเข้มแข็งของกระบวนการยุติธรรม}$$

ขนาดของบทลงโทษ (magnitude of punishment) หมายถึง ขนาดลงโทษทางอาญา ซึ่งความรุนแรงของขนาดบทลงโทษก็จะเรียงตามลำดับจากประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งในประเทศไทยปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18

โทษประหารชีวิต เป็นโทษที่ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวที่สุดก็คือโทษประหารชีวิต แต่อย่างไรก็ดีแม้โทษประหารชีวิตจะมีค่าต้นทุนคาคความหมายที่สูงมาก ส่งผลให้ข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้อย่างดี แต่ก็มีแนวคิดฝักสิทธิมนุษยชนที่ไม่เห็นด้วยกับโทษประหารชีวิต

โทษจำคุก มีระดับต้นทุนคาคความหมายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการจำคุก โดยโทษจำคุกที่มีต้นทุนคาคความหมายสูงที่สุดคือ “โทษจำคุกตลอดชีวิต” เพราะเป็นการพรากสิทธิเสรีภาพของบุคคลคนหนึ่งไปตลอดชีวิต แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีแนวคิดวัตถุประสงค์ในการลงโทษคือการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในทางปฏิบัติจะไม่มีการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตจริง ๆ โดยจะมีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในระหว่างที่อยู่ในเรือนจำ จนกระทั่งเมื่อผู้กระทำความผิดอยู่ในเรือนจำไปสักระยะเวลาหนึ่งก็จะมี การขอ

⁹⁸ ปกป้อง ศรีสนธิ (เชิงอรรถ 72) 101.

⁹⁹ ปกป้อง ศรีสนธิ (เชิงอรรถ 72) 102-105.

พักการลงโทษ และได้รับการปล่อยตัวก่อนเสียชีวิตในเรือนจำ¹⁰⁰ ส่วนในกรณีของการจำคุกระยะสั้น ผู้กระทำความผิดบางกลุ่มมองว่าต้นทุนค่าเสียหายต่ำกว่าการปรับและริบทรัพย์เนื่องจากผู้กระทำความผิดผลประโยชน์จากการกระทำความผิดเป็นจำนวนมาก จึงชั่งน้ำหนักแล้วว่าคุ้มค่ากับการที่ตนจะถูกจำคุกในระยะสั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวมักเกิดกับความผิดทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดีในทางทฤษฎีการลงโทษจำคุกย่อมมีระดับต้นทุนค่าเสียหายที่สูงกว่าการปรับและริบทรัพย์อยู่เสมอ เพราะว่าการลงโทษจำคุกเป็นการลงโทษกับเนื้อตัวร่างกายและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ซึ่งแตกต่างกับการปรับและริบทรัพย์ที่เป็นการลงโทษกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด

โทษปรับและริบทรัพย์ จะมีระดับต้นทุนค่าเสียหายที่สูงหรือไม่ขึ้นอยู่กับจำนวน เหมือนกับโทษจำคุก หากโทษปรับและโทษริบทรัพย์มีปริมาณที่สูงก็จะมีระดับต้นทุนค่าเสียหายที่สูงจนสามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้แต่อย่างไรก็ดีในบางฐานความผิดที่มีเฉพาะโทษปรับและเป็นระบบโทษปรับแบบอัตราตายตัว ซึ่งเป็นอัตราโทษปรับที่มีเพดานค่าปรับ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดบางรายหาช่องว่างจากปัญหาทางด้านเพดานค่าปรับ โดยการหาประโยชน์ค่าเสียหายให้สูงกว่าเพดานค่าปรับ และมองว่าต้นทุนค่าเสียหายเป็นเพียงค่าเช่าในการกระทำความผิด เมื่อจ่ายครบแล้ว หลังจากนั้นผู้กระทำความผิดก็จะได้รับแต่ประโยชน์ตลอดไป ดังตัวอย่างเรื่องการสร้างห้างสรรพสินค้าฝ้าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

โอกาสในการถูกจับกุม (probability of apprehension) กล่าวคือ ยิ่งโอกาสในการถูกจับกุมมากต้นทุนค่าเสียหายก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในทางกลับกันหากโอกาสในการถูกจับกมน้อย ต้นทุนค่าเสียหายก็จะน้อยลงไปด้วยเช่นกัน¹⁰¹ ดังนั้น ขนาดของบทลงโทษเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถสรุปได้ว่าความผิดที่มีบทลงโทษหนักจะมีต้นทุนค่าเสียหายมากกว่าความผิดที่มีบทลงโทษเบาเสมอไป หากแต่ต้องพิจารณาโอกาสในการถูกจับกุมประกอบด้วย ยกตัวอย่างเช่น ความผิด A ลงโทษปรับ 1,000 บาท โอกาสในการถูกจับกุมมีถึง 100 % (หรือมีค่าเท่ากับ 1) ต้นทุนค่าเสียหายของความผิด A จึงมีค่าเท่ากับ 1,000 ส่วนความผิด B ลงโทษปรับ 5,000 บาท โอกาสในการถูกจับกุมมีแค่ 10 % (หรือมีค่าเท่ากับ 0.1) ต้นทุนค่าเสียหายของความผิด B จึงมีค่าเท่ากับ 500 จะเห็นได้ว่าต้นทุนค่าเสียหายของความผิด A มากกว่าความผิด B ทั้ง ๆ ที่ความผิด A มีจำนวนโทษปรับที่น้อยกว่า เป็นต้น ดังนั้น จะทำอย่างไรที่จะเพิ่มต้นทุนค่าเสียหายของความผิด B ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วค่าปรับคงไม่ได้เพิ่มขึ้นเพื่ออุดช่องว่างปัญหาโอกาสในการถูกจับกมน้อย แต่ค่าปรับจะถูกกำหนดตายตัวในกฎหมายตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด ฉะนั้น การพิจารณาถึงเรื่องโอกาสในการถูกจับจึงสะท้อนในมุมของ ต้นทุนค่าเสียหายที่ลดลง และเมื่อโอกาสในการถูกจับลดลงจนถึงจุดคุ้มทุนของผู้กำลังตัดสินใจกระทำความผิด ผู้นั้นก็คงตัดสินใจกระทำความผิดในที่สุด

ต้นทุนค่าเสียหายลดลง เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมอ่อนแอ (probability of Impartiality) ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าขนาดบทลงโทษและโอกาสในการถูกจับกุม กล่าวคือ ในบริบท

¹⁰⁰ เติ้งอ๋าง 103.

¹⁰¹ เติ้งอ๋าง 105.

สังคมที่กระบวนการยุติธรรมเข้มแข็ง โอกาสที่ถูกจับกุมสูงประกอบกับกระบวนการยุติธรรมมีความเที่ยงธรรม ก็จะทำให้ต้นทุนคดีหมายสูงไปด้วยอย่างไม่มีข้อสงสัย ซึ่งกรณีดังกล่าวก็ยังไม่ได้สะท้อนถึงความสำคัญของความเที่ยงธรรมในกระบวนการยุติธรรมมากนัก แต่ในทางกลับกันในกรณีสังคมที่กระบวนการยุติธรรมอ่อนแอ แม้ขนาดบทลงโทษจะหนักเพียงใด โอกาสที่ถูกจับกุมจะสูงเพียงใด หรือตำรวจจะรวบรวมพยานหลักฐานมา มากเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากกระบวนการยุติธรรมไม่มีความเที่ยงธรรม สามารถถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลได้ง่าย ก็จะทำให้ต้นทุนคดีหมายต่ำลง ซึ่งอย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วว่าเมื่อต้นทุนคดีหมายต่ำลงมาจนถึง จุดคุ้มทุนของผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดก็จะตัดสินใจกระทำความผิดได้โดยง่าย¹⁰²

แต่อย่างไรก็ดีตามเหตุการณ์จริงไม่สามารถคำนวณต้นทุนคดีหมายตามสมการดังกล่าวได้ทุกกรณีเนื่องจากเหตุการณ์จริงบางเหตุการณ์มีความซับซ้อนมาก เช่น กรณีต้นทุนคดีหมายในความผิดที่ไม่มีผู้เสียหายหรือความผิดที่ซับซ้อนเป็นพิเศษ โดยอธิบายได้ดังนี้กรณีความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย (victimless crime) หมายถึง ความผิดที่ไม่มีประชาชนคนใดได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าว มีเพียงรัฐเท่านั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เมื่อไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหาย โอกาสในการที่จะมีผู้แจ้งความร้องทุกข์ ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจึงมีน้อยมาก ดังนั้นความผิดดังกล่าวจึงมีต้นทุนคดีหมายที่ต่ำ ส่งผลให้รัฐต้องแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มต้นทุนคดีหมายที่เรียกว่า “การเพิ่มบทลงโทษ” เพื่อทดแทนโอกาสการถูกจับที่สูญเสียไป¹⁰³ เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ความผิดฐานเกี่ยวกับรับและให้สินบน ความผิดเกี่ยวกับการทำแท้งที่ผิดกฎหมาย ซึ่งความผิดเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีโทษที่หนักมาก หรือความผิดฐานการวางเพลิงเผาทรัพย์ กรณีผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ แม้เป็นของตนเอง จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์ของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 140,000 บาท¹⁰⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดบทลงโทษที่หนักเช่นกัน

(3.4) แนวคิดหลักมนุษยธรรม

การลงโทษทางอาญานอกจากจะต้องมีหลักความยุติธรรมแล้วจะต้องสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรมด้วย กล่าวคือ ประเภทของการลงโทษทางอาญาต้องไม่ทารุณโหดร้าย และการกำหนดอัตราโทษต้องไม่ทารุณโหดร้าย รวมถึงการจะลงโทษบุคคลสองครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียวไม่ได้ (Ne Bis in Idem) เพราะการลงโทษซ้ำสองย่อมเป็นการทารุณโหดร้ายด้วยเช่นกัน ซึ่งหลักมนุษยธรรมดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อที่ 5 ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้”¹⁰⁵ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 7 ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติหรือการ

¹⁰² เห่งอ้าง 108.

¹⁰³ เห่งอ้าง 107.

¹⁰⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 220

¹⁰⁵ Universal Declaration of Human Rights, Article 5 No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

ลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้ามิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลจะถูกใช้ในการทดลองทางการแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์โดยปราศจากความยินยอมอย่างเสรีของบุคคลนั้นมิได้”¹⁰⁶ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีแม้ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ จะได้มีการพัฒนาระบบการลงโทษให้ไม่มีการทรมานโหดร้ายและทรมานผู้กระทำความผิด แต่จะกล่าวว่าการลงโทษในปัจจุบันไม่มีการลงโทษที่ทรมานโหดร้ายอีกแล้วคงกล่าวได้ไม่ถนัด เนื่องจากในปัจจุบัน จริยอยู่ว่าการลงโทษไม่ทรมานโหดร้ายทางกายภาพ แต่ความทรมานโหดร้ายได้แปรสภาพอยู่ในรูปของการกำหนดโทษที่สูงเกินควรหรือเกินกว่าความร้ายแรงของการกระทำความผิดแทน ซึ่งการลงโทษดังกล่าว เช่นว่านี้ย่อมเป็นการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรมไม่ต่างจากการลงโทษทรมานโหดร้ายทางกายภาพ ดังนั้น จึงต้องมีหลักและแนวคิดเข้ามายับยั้งปัญหาดังกล่าว เช่น หลักการห้ามลงโทษปรับเกินสมควร (Excessive Fine) โดยเดิมทีมีที่มาจาก Magna Carta ของอังกฤษในสมัยศตวรรษที่ 13 และต่อมาก็ปรากฏอยู่ใน Bill of Rights เมื่อศตวรรษที่ 17 จนในปัจจุบันได้กลายเป็นหลักในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ข้อที่ 8 ที่บัญญัติว่า “จะกำหนดค่าปรับหรือปรับเกินควรไม่ได้และการลงโทษที่ร้ายแรงทรมานหรือผิดปกติวิสัยจะกระทำไม่ได้”¹⁰⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายจะกำหนดค่าปรับเกินสมควรไม่ได้หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดค่าปรับไว้อย่างเหมาะสมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะปรับเกินสมควรไม่ได้เช่นกัน ทั้งนี้ ความมุ่งหมายของหลักการดังกล่าวก็เพื่อคุ้มครองผู้กระทำความผิดมิให้ได้รับภาระจากการลงโทษมากเกินไป

(3.5) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการคุ้มครองและป้องกันสังคม (Prevention of Crime)

ทฤษฎีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำอีก โดยทำให้หมดโอกาสที่จะกระทำความผิดได้ การลงโทษเพื่อการป้องกันสังคมเริ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการนำเอาวิธีการลงโทษจำคุกมาใช้ เพราะโทษจำคุกย่อมทำให้ผู้ที่ถูกจำคุกอยู่ไม่สามารถประกอบอาชญากรรมหรือก่อความเดือดร้อนให้สังคมอีกระหว่างที่ถูกจำคุกและได้นำวิธีการนี้มาใช้กับผู้กระทำความผิดเกือบทุกประเภทตั้งแต่จำคุกระยะสั้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต วิธีการลงโทษที่จะป้องกันสังคมนี้ได้ถูกนำไปใช้กับอาชญากรที่ทำผิดเป็นสันดาน (Habitual Offenders) และอาชญากรวิกลจริต (Abnormal Offenders) ดังนั้น เมื่อบุคคลมีความรับผิดชอบทางอาญาแล้วบุคคลนั้นจะถูกลงโทษทางอาญา ซึ่งโทษอาญาจะต้องมีประสิทธิภาพในการยับยั้งมิให้คนที่กระทำความผิดแล้วหวนกลับไปทำผิดอีกและจะต้องมีประสิทธิภาพในการที่จะยับยั้งมิให้คนอื่นเลียนแบบการกระทำความผิดนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของการลงโทษมี 5 เรื่อง ได้แก่ การแก้แค้นทดแทน การข่มขู่ยับยั้ง การตัดความสามารถผู้กระทำความผิด การฟื้นฟูแก้ไข และการนำกลับสู่สังคม

กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์ของการลงโทษมีเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดก่ออาชญากรรมซ้ำอีก และให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับเมื่อกระทำความผิด รวมถึงหากมีการกระทำความผิดแล้วไม่

¹⁰⁶ International Covenant on Civil and Political Right, Article 7 “No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.”

¹⁰⁷ Constitution of The United States, Amendment VIII “Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted

กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก รัฐในฐานะผู้ปกป้องและคุ้มครองสังคม มีหน้าที่ให้แก้ไขและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมได้โดยไม่กลับไปประกอบอาชญากรรมอีก ซึ่งในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า อันเป็นความผิดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนจำนวนมาก ผู้กระทำความผิดสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนและสังคมซึ่งการจะนำตัวผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากโทษของการกระทำความผิดตามมาตรา 218 นั้นทำให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษมากกว่าการกระทำความผิดทั่วไป ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการลงโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดในลำดับต่อไป

(3.6) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันสังคม (Protection of Society)

ทฤษฎีนี้มุ่งเน้นที่การรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม เป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกันของคนในสังคมในข้อที่ว่าแม้จะเป็นการกระทำความผิดระหว่างสมาชิกต่อสมาชิกในสังคมเฉพาะรายก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อสังคมโดยตรง หากใช้ความผิดส่วนตัวไม่ แต่เป็นเรื่องของส่วนรวมของคนในสังคมทุกคน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้พัฒนาเป็นแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม โดยมีหลักการที่สำคัญ¹⁰⁸ คือ

(3.6.1) ต้องมีการมองวิธีดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งคุ้มครอง สังคมจากอาชญากรรมมากกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

(3.6.2) การลงโทษผู้กระทำผิด ไม่อาจใช้หลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ แต่จำเป็นต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลและสถานการณ์อาชญากรรมของสังคม เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่าทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันสังคม มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย โดยวิธีแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมเพื่อตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดขึ้นอีก สำหรับการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมนั้น มีหลักการสำคัญคือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและอบรมบ่มนิสัยมากกว่าการลงโทษ โดยเน้นการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมส่วนการลงโทษจะเน้นให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิดความเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นคนดี โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันควบคุม และการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดไว้ในกฎหมายอาญาด้วย เช่น การนำหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำผิดเป็นต้น วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมจึงเป็นมาตรการเสริมที่สำคัญ โดยอาจนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษไว้น้อยไปไม่เพียงพอต่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดบางประเภท จึงต้องนำมาตราการเสริมมาผนวกใช้ด้วย เช่น การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำความผิดซ้ำซาก เป็นต้น

จากทฤษฎีการลงโทษจะเห็นได้ว่า การลงโทษนั้นมีความสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์เป็นอย่างยิ่งทั้งในประเด็นการยับยั้งไม่ให้กระทำความผิด และการปรับเปลี่ยนนิสัยเพื่อให้เกิดความซื่อสัตย์ และการลงโทษยังส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการลงโทษจะต้องมีความเหมาะสมและ

¹⁰⁸ สัญญพงศ์ ลิ้มประเสริฐ, สุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี และ อนิสามา นะทน, 'การลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา'(งานประชุมวิชาการระดับชาติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2562).

สอดคล้องกับลักษณะของการกระทำผิดในสังคม ซึ่งจะทำให้คนในสังคมเกิดความเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และเหตุในการลงโทษที่แตกต่างกันตามการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้การลงโทษในสังคมนั้นไม่ได้มีกฎหรือแนวคิดที่ยึดถือตายตัวในการลงโทษ หรือยึดทฤษฎีหนึ่งเป็นหลัก เนื่องจากแต่ละทฤษฎีนั้นย่อมมีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการพิจารณาการลงโทษนั้นต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ของการกระทำผิดแต่ละคดี และการลงโทษหนักเบาตามฐานความผิด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องเป็นการลงโทษตามมาตรา 18 ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีโทษ 5 อย่างคือ โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และ ริบทรัพย์สินเท่านั้น การลงโทษนอกเหนือจากนั้นไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การลงโทษมิใช่ทางเดียวที่จะแก้ไขปัญหาคriminal ได้ เพราะปัจจัยที่บุคคลกระทำความผิด มิใช่เพราะความเกรงกลัวต่อกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากยังมีปัจจัยอื่น เช่น ปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรมมาช่วยในการยับยั้งชั่งใจไม่ให้เกิดความผิด แต่โทษดังกล่าวตามมาตรา 18 ในประมวลกฎหมายอาญานั้น ยังมีข้อเท็จจริงที่ทำให้ไม่เหมาะสมแก่การบังคับใช้กับการกระทำผิดที่รุนแรงหลายประการในประเทศไทย เพราะฉะนั้น น่าจะมีการเพิ่มบทลงโทษหรือโทษอย่างอื่นให้มากกว่าโทษ 5 อย่างตามมาตรา 18 ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้เหมาะสมกับการกระทำผิดและสามารถป้องกันชมชู่ยั้งยั้ง ไม่ให้มีผู้กระทำความผิด หรือกระทำความผิดซ้ำเพิ่มขึ้นในสังคม เช่น การมีโทษอย่างอื่นทางสังคมมาบังคับใช้กับการกระทำผิดบางประเภท

สรุป การลงโทษทางอาญาของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันตามบริบทของสังคม วัฒนธรรมของแต่ละประเทศแต่ยังคงยึดหลักตามแนวคิดทฤษฎีที่มานแนวทางเดียวกัน คือ การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน การลงโทษเพื่อช่มชู่ยั้งยั้ง การลงโทษเพื่อป้องกันสังคมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี เมื่อกลับเข้าสู่สังคมจะไม่กระทำความผิดซ้ำเพื่อให้สังคมปลอดภัยอยู่ร่วมกันด้วยความสุข อาชญากรรมไม่มีหรือมีก็จำนวนน้อยสามารถควบคุมป้องกันได้ ทำให้สังคมนั้นเป็นสังคมที่น่าอยู่มีความสุข ประเทศใดที่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมได้หรือมีอาชญากรรมน้อยและควบคุมได้ประเทศนั้นก็ทำให้ประชาชนมีความสุข

2.3.2 สารสำคัญเกี่ยวกับโทษปรับ

การลงโทษปรับเป็นการลงโทษที่มุ่งบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งแตกต่างจากการลงโทษประหารชีวิต จำคุก และกักขัง ที่มุ่งบังคับเอาที่ร่างกายและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการลงโทษปรับไม่มีทางเลยที่จะเกิดปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเกินสมควร อีกทั้ง ยังเป็นโทษที่นักมนุษยชนให้ความสนับสนุน

(1) ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของโทษปรับ การลงโทษเริ่มแรกเดิมทีเกิดขึ้นในสมัยที่มนุษย์ไม่สามารถที่จะลงโทษตนเองตามทฤษฎีการแก้แค้นทดแทนได้แล้ว โดยรัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ลงโทษทางอาญาเองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับสังคมไม่ให้เกิดการแก้แค้นทดแทนกันอย่างไม่จบสิ้น โดยหนึ่งในการลงโทษทางอาญาที่รัฐได้กำหนดขึ้นก็คือการให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษปรับ อีกทั้ง รัฐยังได้นำโทษปรับไปใช้ควบคู่กับโทษจำคุก โดยศาลจะลงโทษทั้งสองอย่างพร้อมกันหรือใช้ดุลพินิจลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกหวาดกลัวต่อการลงโทษมากยิ่งขึ้นเพราะถ้าหากมีเพียงโทษจำคุกเพียงอย่างเดียวผู้กระทำความผิดอาจไม่รู้สึกรู้สีกเดือดเนื้อร้อนใจนัก แต่ถ้าหากมีการลงโทษที่เอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำ

ความผิดประกอบด้วย ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าการลงโทษทั้งสิทธิในเนื้อตัวร่างกายและทำให้ผู้กระทำความผิดมีฐานะที่แย่งไปด้วยในเวลาเดียวกัน ดังนั้น วิธีการลงโทษปรับควบคู่กับการจำคุกจึงเป็นการพัฒนาจากการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเปลี่ยนไปสู่การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในเวลานั้น ยกตัวอย่างการลงโทษปรับที่มีมาตั้งแต่กฎหมายในอดีตเช่น ประมวลกฎหมายสมัยพระเจ้าฮัมมูราบี (The Code of Hammurabi) ที่กำหนดว่า การเอาทรัพย์สินของบุคคลอื่นมาใช้โดยมิชอบ ผู้นั้นต้องถูกปรับถึง 5 เท่าของมูลค่าทรัพย์สิน หรือในกรณีของการลักทรัพย์อันเป็นสัตว์เลี้ยง ผู้นั้นต้องถูกปรับถึง 10 เท่าของมูลค่าสัตว์เลี้ยง เป็นต้น¹⁰⁹ หรือในส่วนของกฎหมายโรมานอ-เยอรมันนิค (Romano Germanic) ได้นำโทษปรับมาใช้กับโทษสถานเบาหรือในประเทศไทยเรียกว่า “ความผิดลหุโทษ” (Petty Crime) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าโทษปรับนั้นมีมาตั้งแต่ในอดีตและก็ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งบางประเทศยังมีการพัฒนาโทษปรับให้เปลี่ยนไปตามยุคสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้หลักการข่มขู่ยับยั้งอันเป็นวัตถุประสงค์ของลงโทษปรับบรรลุประสิทธิภาพลง

(2) ลักษณะของโทษปรับ โทษปรับมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(2.1) การลงโทษปรับเป็นการบังคับเอากับทรัพย์สินที่เป็นเงินตราของผู้กระทำความผิด ซึ่งการปรับมีหลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความผิดในแต่ละประเภทที่บัญญัติไว้ประกอบกับดุลยพินิจของศาล¹¹⁰ ยกตัวอย่างเช่น กำหนดโทษปรับโดยคำนวณจากการความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้น หรือ กำหนดโทษปรับรายวัน รายเดือน หรือรายปีในการกระทำความผิดต่อเนื่อง เป็นต้น

(2.2) จำนวนเงินที่ผู้กระทำความผิดชำระนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินหรือของรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดเรื่องการดำเนินความยุติธรรมโดยรัฐ กล่าวคือ รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยให้กับสังคม เมื่อผู้กระทำความผิดได้ทำให้สังคมเกิดความเสียหายหรือเกิดความไม่สงบสุข รัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือสังคมโดยการลงโทษผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ การดำเนินความยุติธรรมโดยรัฐยังเป็นผลดีแก่ผู้กระทำความผิดอีกด้วย โดยจำนวนเงินที่รัฐกำหนดขึ้นจะเป็นจำนวนที่ยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิดมากกว่าการปล่อยให้ผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองแล้วเรียกร้องจำนวนเงินตามความรู้สึกโกรธแค้นของผู้เสียหาย การกระทำเช่นนั้นย่อมไม่ยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิด และย่อมไม่ใช่การรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับสังคม ซึ่งการกระทำเช่นนี้ไม่ควรเป็นการลงโทษทางอาญา หากแต่ควรแยกเป็นค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่ง¹¹¹

(2.3) โทษปรับสามารถลงโทษพร้อมกับโทษทางอาญาอื่น ๆ ได้หรือจะลงโทษปรับเพียงสถานเดียวก็ได้เช่นกัน ขึ้นอยู่กับความผิดแต่ละประเภทจะบัญญัติเอาไว้ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วในประมวลกฎหมายอาญาภาคความผิด เราจะเห็นโทษปรับมักจะถูกบัญญัติควบคู่กับโทษจำคุกเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดีสำหรับความผิดฐานใหม่ ๆ ที่ได้บัญญัติขึ้นในภายหลังมักจะกำหนดโทษปรับไว้สถานเดียว เช่น ความผิดทางเศรษฐกิจความผิดเกี่ยวกับการค้าที่ไม่เป็นธรรม และความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น เนื่องจาก

¹⁰⁹ Gerhardt Grebing, *The Fine in Comparative Law: A Survey of 21 Countries* (Institute of Criminology 1982) 4.

¹¹⁰ ณรงค์ ไชหาญ, *กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543) 73.

¹¹¹ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ (เชิงอรรด 75) 10.

แนวคิดในปัจจุบันเห็นว่าการจำคุกผู้กระทำความผิดไม่ได้ช่วยให้จำนวนอาชญากรรมลดลง เพราะการจำคุกไม่ได้ช่วยแก้ไขฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิด หากแต่ทำให้ผู้กระทำความผิดเข้าไปใช้ชีวิตอยู่กับสังคมที่เลวร้ายกว่าเดิม และเมื่อผู้กระทำความผิดพ้นโทษก็จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ดังนั้น แนวคิดในปัจจุบันจึงมุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูและนำตัวผู้กระทำความผิดกลับสู่สังคม ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้ความผิดฐานใหม่ๆ ไม่ปรากฏโทษจำคุกมากนักอีกทั้ง ปัญหาเรื่องนักโทษล้นเรือนจำในประเทศไทยก็เป็นอีกหนึ่งเหตุผลสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าการลงโทษจำคุกไม่ได้ช่วยให้จำนวนอาชญากรรมลดลง

(3) ประเภทการลงโทษปรับ การลงโทษปรับในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลัก ๆ คือ โทษปรับแบบตายตัว (Fixed-Sum System) โทษปรับแบบเป็นหน่วย (Penalty Unit System) โทษปรับตามเศรษฐกิจ (Day-Fine System) และโทษปรับตามจำนวนผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด (Criminal Benefit Fine System) ซึ่งโทษปรับแบบตายตัวและโทษปรับแบบเป็นหน่วย เป็นระบบที่มีการกำหนดอัตราค่าปรับไว้โดยชัดเจนเป็นมาตรฐาน ซึ่งจะแตกต่างกับโทษปรับตามเศรษฐกิจและโทษปรับตามจำนวนผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด ที่เป็นระบบที่มีการกำหนดอัตราค่าปรับไว้แบบแปรผันไม่ชัดเจนตายตัว (Variable Fine System) ฉะนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวอย่างละเอียดโดยแบ่งประเภท ดังนี้

(3.1) ระบบโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System)

ระบบโทษปรับแบบตายตัว เป็นระบบที่มีมาอย่างยาวนานโดยกฎหมายเริ่มจากการระบุอัตราโทษปรับไว้อัตราเดียว และต่อมาภายหลังได้มีการปรับปรุงระบบโทษปรับ โดยกฎหมายจะกำหนดอัตราโทษปรับไว้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราโทษปรับเฉพาะขั้นต่ำเพียงอย่างเดียว การกำหนดอัตราโทษปรับเฉพาะขั้นสูงเพียงอย่างเดียวหรือการกำหนดอัตราโทษปรับทั้งขั้นต่ำและขั้นสูงไปพร้อมกัน¹¹² ซึ่งจุดประสงค์ก็เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราโทษปรับให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดของบุคคลนั้น ๆ และเพื่อให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล โดยพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดก่อขึ้นก็ตีเหตุผลว่าทำไมผู้กระทำความผิดถึงเลือกที่จะกระทำความผิดที่ดีหรือช่วงอายุของผู้กระทำความผิดที่ดีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดโทษปรับที่ได้มีการปรับปรุงนั้นมีความยืดหยุ่นมากขึ้นและไม่แข็งกระด้างจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตามอัตราโทษปรับดังกล่าวก็มีจำนวนที่คงที่ตายตัวและปรับได้เพียงช่วงอัตราโทษปรับขั้นต่อกันถึงอัตราโทษปรับขั้นสูงเท่านั้น ไม่สามารถเพิ่มหรือลดค่าปรับไปได้มากกว่านี้อีกแล้ว ดังนั้น ระบบโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) สามารถแยกข้อดีและข้อเสียได้ดังนี้

(3.1.1) ข้อดีของระบบโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System)

(ก) จำนวนค่าปรับถูกบัญญัติไว้โดยชัดเจนว่ากฎหมายสามารถปรับขั้นต่ำที่สุดได้เท่าใดและปรับขั้นสูงสุดได้ไม่เกินเท่าใด ส่งผลให้ประชาชนเห็นตัวเลขค่าปรับที่ชัดเจนกว่าระบบโทษปรับแบบอื่น ๆ และหากโทษปรับนั้นมีจำนวนที่สูงมากพอ ก็จะสามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดีหากโทษปรับนั้นมีจำนวนที่น้อยเกินไป ก็จะทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวที่จะกระทำ

¹¹² นันทา เพชรดี (เชิงอรรถ 70) 46.

ความผิด และความผิดฐานนั้นก็จะไม่สามารถใช้ข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้ตลอดไปจนกว่าจะแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษปรับ

(ข) การพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาเป็นไปโดยความรวดเร็ว เนื่องจากกฎหมายกำหนดกรอบของอัตราโทษปรับไว้ให้เรียบร้อยแล้ว ผู้พิพากษาเพียงแต่ใช้ดุลยพินิจในการกำหนดจำนวนโทษให้เหมาะสมก็เท่านั้น อีกทั้ง ยังทำให้ผู้พิพากษาคัดสินและกำหนดโทษที่เหมือนกันในคดีที่มีลักษณะการกระทำความผิดและความเสียหายที่คล้ายคลึงกัน หรือที่ประเทศไทยเรียกว่า “ยี่ต็อก” ประกอบกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลไม่ต้องเสียเวลากับการพิสูจน์ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดเหมือนดังระบบโทษปรับแบบตามฐานะทางเศรษฐกิจ (Day-Fine System)

(3.1.2) ข้อเสียของระบบโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System)

(ก) การกำหนดอัตราโทษปรับไว้จำนวนแน่นอน ไม่ว่าจะกำหนดโทษปรับแบบมีขั้นต่ำก็กำหนดโทษปรับแบบมีขั้นสูงก็ดีหรือกำหนดโทษปรับแบบทั้งมีขั้นต่ำและขั้นสูงก็ดีส่งผลให้ไม่สามารถเพิ่มหรือลดค่าปรับตามอัตราเงินเฟ้อของสังคมปัจจุบันได้ทำให้อัตราโทษปรับในความผิดที่มีการบัญญัติไว้นานแล้ว มีประสิทธิภาพในการข่มขู่ยับยั้งลดลงเรื่อย ๆ ทุกปี¹¹³

(ข) กฎหมายที่กำหนดอัตราโทษปรับไว้จำนวนแน่นอนในอดีตกับกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งทั้งสองฐานความผิดสร้างความเสียหายให้กับสังคมไม่ต่างกัน แต่กลับมีค่าปรับที่แตกต่างกัน ส่งผลให้โทษปรับในกฎหมายอาญาเกิดความลักลั่นระหว่างกัน ซึ่งเหตุผลหลัก ๆ ก็เนื่องด้วยเรื่องของอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับข้อ (1)

(ค) การกำหนดอัตราโทษปรับไว้จำนวนแน่นอน ใช้ลงโทษบุคคลทุกคนไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะอะไรอย่างเสมอภาค ย่อมเป็นการลงโทษที่ไม่เสมอภาค กล่าวคือ การกำหนดอัตราโทษปรับไว้จำนวนแน่นอนอาจมีประสิทธิภาพในการข่มขู่ยับยั้งบุคคลที่มีฐานะยากจน แต่อาจไม่มีประสิทธิภาพในการข่มขู่ยับยั้งบุคคลที่มีฐานะร่ำรวย เพราะถ้าหากบุคคลที่มีฐานะร่ำรวยเห็นว่าตนกระทำความผิดแล้วได้ผลประโยชน์หรือกระทำไปแล้วไม่ได้ผลประโยชน์แต่ได้ความรู้สึกพึงพอใจ มากกว่าค่าปรับที่ตนเองจะต้องเสีย บุคคลนั้นก็เลือกที่จะกระทำความผิด ยกตัวอย่างเช่น นาย A ขับรถฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก เนื่องจากต้องรีบไปทำสัญญากับลูกค้าที่มีผลตอบแทนจำนวนมาก เมื่อนาย A ชั่งน้ำหนักแล้วว่าผลตอบแทนที่ตนจะได้รับมากกว่าค่าปรับที่ตนฝ่าฝืนกฎหมาย นาย A ก็จะเลือกกระทำความผิด หรือการที่นาย A มีฐานะร่ำรวยอยู่แล้ว ขับรถฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก เนื่องจากต้องการรีบกลับบ้านเท่านั้น จะเห็นได้ว่ากรณีนี้นาย A ไม่ได้ประโยชน์ตอบแทนอะไรเพิ่มขึ้น นาย A เพียงแต่ได้ความพึงพอใจที่ได้กลับบ้านในเวลาเร็วขึ้น ฉะนั้น หากนาย A เห็นว่าความรู้สึกพึงพอใจของตนมากกว่าค่าปรับที่จะต้องเสีย และตนก็มีกำลังทรัพย์ที่

¹¹³ สมยศ วงษ์ดี, ‘การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย’ (ปรัชญาดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563)

จะจ่าย นาย A ก็จะต้องเลือกกระทำความผิดเช่นกัน เป็นต้น ดังนี้ ระบบการลงโทษปรับจึงต้องมีการพัฒนาเพื่ออุดช่องว่างปัญหาดังกล่าว โดยการใช้ระบบลงโทษปรับแบบฐานะทางเศรษฐกิจ (Day-Fine System) ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวโดยละเอียดในภายหลัง

(ง) หากการกำหนดอัตราโทษปรับในความผิดฐานใดมีการกำหนดจำนวนค่าปรับที่สูงและเป็นจำนวนที่แน่นอน ก็จะส่งผลเสียต่อบุคคลที่มีฐานะยากจน เนื่องจากบุคคลประเภทนี้ไม่สามารถนำเงินมาชำระค่าปรับได้ส่งผลให้โทษปรับดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้จริง อีกทั้ง กรณีดังกล่าวยังส่งผลเสียต่อตัวรัฐเอง โดยรัฐจะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถนำเงินมาชำระได้มากักขังแทนค่าปรับ ซึ่งการกักขังก็แล้วแต่สร้างงบประมาณให้กับรัฐและสังคมทั้งนั้น ประกอบกับการกักขังผู้กระทำความผิดประเภทนี้ สังคมไม่ได้รับประโยชน์จากการตัดบุคคลประเภทนี้ออกจากสังคมมากนัก ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตกับความผิดฐานการวางเพลิงเผาป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ.2507 ที่ผู้เขียนศึกษาในรายงานฉบับนี้ด้วย

(จ) ปัญหาการจัดเก็บค่าปรับของรัฐ กล่าวคือ แม้การลงโทษปรับจะมีการกำหนดจำนวนไว้อย่างแน่นอนในกฎหมาย แต่การบังคับใช้ลงโทษบุคคลก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการลงโทษของศาลว่าจะใช้ดุลพินิจในการปรับจำนวนเท่าใด จึงจะเหมาะสมกับการกระทำความผิด และเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดในแต่ละคดีซึ่งเป็นปัญหาที่ตอบได้ยากว่าการลงโทษปรับค่าพิพากษานั้น ๆ เหมาะสมแล้วหรือไม่แต่ถ้าหากเป็นระบบการลงโทษปรับแบบตามจำนวนผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด (Criminal Benefit Fine System) ก็จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้ เพราะเป็นการลดการใช้ดุลพินิจของศาล

(3.2) โทษปรับแบบเป็นหน่วย (Penalty Units System)

(3.2.1) ความเป็นมา เมื่อเวลาผ่านไปหลายประเทศเห็นถึงปัญหาของระบบโทษปรับแบบตายตัว ที่ไม่คำนึงถึงอัตราเงินเพื่อที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ส่งผลให้อัตราโทษปรับในความผิดฐานต่าง ๆ อยู่ในอัตราที่ต่ำลงเรื่อย ๆ จนไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิด และเมื่อโทษปรับไม่มีประสิทธิภาพ ศาลก็จะหันกลับมาใช้โทษจำคุกมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีประสิทธิภาพมากกว่าโทษปรับ แต่อย่างไรก็ดีโทษจำคุกก็เป็นการสร้างงบประมาณให้สังคมมากในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างเรือนจำและบุคลากรเพื่อดูแลผู้ต้องโทษ อีกทั้งยังเป็นผลเสียแก่ตัวผู้กระทำความผิดเองที่ต้องเข้าไปใช้ชีวิตร่วมกับผู้ต้องโทษคนอื่น ๆ ทำให้เกิดการเรียนรู้พฤติกรรมและเมื่อพ้นโทษก็มีความเสี่ยงที่จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโทษจำคุกก็ไม่ใช่วางออกที่ดีที่สุดสำหรับการปกป้องสังคมส่งผลให้ในหลายประเทศจึงได้พยายามปรับปรุงแก้ไขระบบโทษปรับให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสามารถทำให้โทษปรับในความผิดฐานต่าง ๆ สามารถปรับเปลี่ยนอัตราโทษได้ตามอัตราเงินเพื่อ และการปรับเปลี่ยนอัตราโทษดังกล่าวสามารถดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย¹¹⁴ เพราะถ้าหากจะให้แก้ไขโทษปรับที่รัฐเคยบัญญัติไว้ทั้งหมดให้สอดคล้องกับอัตราเงินเพื่อในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและสิ้นเปลือง

¹¹⁴ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 243.

งบประมาณ อีกทั้งยังคาดหวังได้ว่าจะต้องแก้ไขอีกหลายครั้งในอนาคตหากอัตราเงินเฟ้อของโลกเกิดความผันผวน

(3.2.2) หลักเกณฑ์ ระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยสามารถหาจำนวนโทษสุทธิได้จากองค์ประกอบ 2 องค์ประกอบ คือ หน่วยโทษ (Penalty Unit) และมูลค่าของหน่วยโทษ (Amount of penalty unit) เป็นสมการดังนี้

$$\text{จำนวนโทษสุทธิ} = \text{จำนวนหน่วยโทษ} \times \text{มูลค่าของหน่วยโทษ}$$

หน่วยโทษ (Penalty Unit) คือ หน่วยที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้นอยู่ในความผิดฐานต่าง ๆ แทนการกำหนดเป็นจำนวนโทษจำคุกและจำนวนโทษปรับในความผิดฐานต่าง ๆ แบบเดิม โดยหน่วยโทษดังกล่าวสามารถแปลงค่าออกมาเป็นจำนวนโทษจำคุกและโทษปรับได้ เช่น 5 หน่วยโทษ เท่ากับจำคุก 1 เดือน หรือ 10 หน่วยปรับ เท่ากับ 1,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย¹¹⁵ เป็นต้น ซึ่งแต่ละฐานความผิดก็จะมีค่าหน่วยโทษที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำความผิด โดยพิจารณาจากการที่รัฐใดรัฐหนึ่งมองว่าการกระทำเช่นนั้นสร้างความเสียหายให้กับสังคมรุนแรงมากเท่าใด หน่วยโทษปรับก็จะมีปริมาณที่สูงมากเท่านั้น ในทางกลับกันหากการกระทำนั้นสร้างความเสียหายให้กับสังคมเพียงเล็กน้อย หน่วยโทษปรับก็จะมีปริมาณที่ต่ำ ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าค่าของหน่วยโทษ (Penalty Unit) ในของแต่ละประเทศหรือในแต่ละมลรัฐ แม้จะเป็นความผิดฐานเดียวกันก็ตาม แต่ค่าของหน่วยโทษอาจจะไม่เท่ากันก็ได้ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศหรือมลรัฐนั้น ๆ ที่จะให้ความสำคัญกับการป้องปรามการกระทำความผิดนั้นเพียงใด โดยจะเห็นได้จากประเทศออสเตรเลียแม้จะเป็นประเทศแรกที่คิดค้นระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วย (Penalty Units System) แต่ในหลาย ๆ มลรัฐของประเทศออสเตรเลียก็มีการกำหนดค่าของหน่วยโทษที่ไม่เท่ากัน

มูลค่าของหน่วยโทษ (Amount of penalty unit) คือ จำนวนเงินที่เป็นค่าปรับหรือจำนวนวันที่จะต้องโทษจำคุก ต่อหนึ่งหน่วยโทษ โดยจะมีการแยกบัญญัติกฎหมายเรื่องมูลค่าของหน่วยโทษต่างหากจากกฎหมายที่บัญญัติเรื่องฐานความผิด ยกตัวอย่างให้เห็นภาพโดยชัดเจน เช่น กฎหมาย Crimes Amendment (Penalty Unit) Bill 2022 ของประเทศออสเตรเลีย มีการบัญญัติกฎหมายเรื่องมูลค่าของหน่วยโทษแยกไว้ต่างหาก โดยเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษจาก 222 ดอลลาร์เป็น 275 ดอลลาร์¹¹⁶ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2023 เป็นต้นไป หรือหากประเทศไทยจะนำระบบการลงโทษปรับแบบเป็นหน่วยมาบังคับใช้ในอนาคต ประเทศไทยก็จะมีกรตรากฎหมายเกี่ยวกับมูลค่าของหน่วยโทษแยกไว้ต่างหากจากกฎหมายอาญาโดยจะไม่ใช้วิธีการเข้าไปแก้ไขกฎหมายอาญาแล้วเพิ่มบทบัญญัติเรื่องมูลค่าของหน่วยโทษเข้าไปเพราะการแก้ไขกฎหมายอาญาเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและใช้เวลา ซึ่งการบัญญัติแยกมูลค่าของหน่วยโทษไว้เป็นเอกเทศมีผลดี คือ เมื่อรัฐเห็นว่าโทษที่มีการบัญญัติไว้ก่อนหน้านี้ ณ ปัจจุบันไม่สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อเสีย

¹¹⁵ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 243.

¹¹⁶ Crimes Amendment (Penalty Unit) Bill 2022

แล้ว ทำให้การข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพที่ลดน้อยถอยลง รัฐก็สามารถปรับเปลี่ยนมูลค่าของหน่วยโทษให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบันได้โดยการแก้ไขกฎหมายเรื่องมูลค่าของหน่วยโทษที่มีการบัญญัติแยกไว้โดยเฉพาะ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยง่ายกว่าการเข้าไปแก้ไขกฎหมายอาญา อีกทั้ง การที่รัฐปรับเปลี่ยนมูลค่าของหน่วยโทษเพียงหนึ่งครั้งก็ส่งผลไปถึงความผิดทุกฐาน ซึ่งจะแตกต่างกับกรณีการบัญญัติจำนวนโทษจำคุกและโทษปรับอยู่ในกฎหมายอาญาแบบตายตัว (Fixed Sum System) เพราะถ้าหากรัฐประสงค์จะแก้ไขจำนวนโทษในความผิดหลาย ๆ ฐานเพื่อให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบัน ก็ต้องดำเนินการแก้ไขเป็นรายฐานความผิด ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลานาน

(4) ปัญหาโทษปรับในกฎหมายไทย

(4.1) โทษปรับของกฎหมายไทยล้าสมัย เนื่องด้วยกฎหมายของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นระบบการลงโทษปรับแบบอัตราตายตัว (Fixed-Sum System) ส่งผลให้เมื่อเวลาผ่านไปอัตราเงินเฟ้อทำให้มูลค่าของเงินลดลงตามกาลเวลา จำนวนค่าปรับที่กำหนดไว้ในกฎหมายจึงมีมูลค่าลดลงจนไม่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดให้เกิดความเกรงกลัวได้¹¹⁷ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายไทยจะมีประมวลกฎหมายอาญาที่เริ่มใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 และใช้บังคับต่อมาอีกกว่าครึ่งศตวรรษ ก็ได้เริ่มมีการแก้ไขปรับปรุงโทษปรับให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงอัตราโทษปรับในความผิดลหุโทษ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 โดยเพิ่มโทษปรับในความผิดลหุโทษขึ้นอีก 10 เท่าก็ดี และมีการปรับปรุงอัตราโทษปรับในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 เพิ่มโทษปรับขึ้นอีก 10 เท่าก็ดีซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เป็นเพียงการแก้ไขในระยะสั้นเท่านั้น กล่าวคือ รัฐแก้ไขโทษปรับให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบันเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อที่ยังคงต้องเพิ่มขึ้นตามลำดับในอนาคต เช่นนี้ หากเวลาผ่านไป อีก 5 ปี 10 ปีหรือ 20 ปีต่อจากนี้ อัตราโทษปรับที่ได้มีการแก้ไขแล้วในปัจจุบันก็จะถูกมองว่าล้าสมัยเหมือนกับประมวลกฎหมายอาญาเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 อยู่ดี ส่งผลให้สุดท้ายแล้วโทษปรับที่ได้แก้ไขก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการยับยั้งป้องปรามอาชญากรรมได้อย่างยั่งยืน ยกตัวอย่างเช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับสินบน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 บัญญัติให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวได้มีการแก้ไขแล้วเมื่อ ปี พ.ศ. 2560 เช่นนี้จะเห็นได้ว่ากรณีในอนาคต ปี พ.ศ. 2580 เดิมโทษปรับกฎหมายกำหนดไว้ 100,000 บาท ซึ่งอัตราโทษปรับในปี พ.ศ.2580 ควรจะเป็น 160,000 บาท (คำนวณจากอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ย 3 % ต่อปีเมื่อเวลาผ่านไป 20 ปีอัตราเงินเฟ้อในอนาคตจึงมีค่า 60 % ของจำนวนเงินในปัจจุบัน) จึงน้อยกว่าอัตราโทษปรับที่ควรจะเป็นถึง 60,000 บาท ส่งผลให้เมื่อประสิทธิภาพในการข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดลดลงผู้กระทำความผิดก็มีโอกาสที่จะตัดสินใจกระทำความผิดเพิ่มขึ้น

(4.2) ความไม่เสมอภาคในการใช้โทษปรับ อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่ากฎหมายประเทศไทยส่วนใหญ่ใช้ระบบโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) จึงไม่สอดคล้องกับหลักทุกคนต้องความเสมอ

¹¹⁷ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 238.

ภาคต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) กล่าวคือ ในการกระทำความผิดที่เหมือนกัน รัฐจะลงโทษปรับกับประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคไม่ได้เนื่องจากโทษปรับเป็นโทษที่บังคับเข้ากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และเมื่อผู้กระทำความผิดแต่ละคนก็มีทรัพย์สินที่ไม่เท่ากัน¹¹⁸ ฉะนั้น การที่รัฐลงโทษปรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยเท่ากับผู้ที่มีฐานะยากจน ย่อมส่งผลให้ที่มีฐานะยากจนได้รับความเสียหายมากกว่าผู้ที่มีฐานะร่ำรวย เช่นนี้จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าการลงโทษผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ในจำนวนที่เท่ากัน ย่อมไม่ใช่ความเสมอภาค ยกตัวอย่างเช่น ในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358 บัญญัติให้ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้กระทำความผิดมีอาชีพพนักงานโรงงานที่มีรายได้ 9,900 บาทต่อเดือน (330 บาทต่อวัน) และผู้กระทำความผิดอีกคนหนึ่งมาอาชีพเป็นเจ้าของโรงแรม ซึ่งมีรายได้ 300,000 บาทต่อเดือน ซึ่งทั้งสองคนถูกศาลพิพากษาลงโทษปรับในความผิดฐานดังกล่าว 6,000 บาท จำนวนเท่ากัน เช่นนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีอาชีพเป็นพนักงานโรงงานจะรู้สึกเจ็บปวดจากการลงโทษมากกว่าผู้ที่มีอาชีพเป็นเจ้าของโรงแรมเนื่องจากค่าปรับดังกล่าวมีมูลค่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินเดือนของเขา (ประมาณ 60 % ของเงินเดือน) ในทางกลับกันสำหรับผู้ที่มีอาชีพเป็นเจ้าของโรงแรม มีมูลค่าเพียง 1 ใน 50 ส่วนของเงินเดือนของเขาเท่านั้น เช่นนี้ หากศาลประสงค์จะลงโทษเท่ากับ 60 % ของเงินเดือนผู้กระทำความผิดจริง ๆ เพื่อความเสมอภาค ศาลจำต้องลงโทษปรับ 60 % ของเงินเดือนเจ้าของโรงแรมด้วย โดยคิดเป็นจำนวน 180,000 บาท จึงจะเกิดความเสมอภาค และสอดคล้องกับหลักทุกคนต้องการความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอย่างแท้จริง

(4.3) ไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลตอบแทนสูงกับผู้กระทำความผิด ระบบโทษปรับแบบอัตราตายตัวไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลตอบแทนสูงได้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดเพดานของค่าปรับไว้ตายตัวแล้ว เมื่อผู้กระทำความผิดสามารถหาผลตอบแทนที่สูงกว่าเพดานค่าปรับของกฎหมายได้โอกาสที่จะเกิดการกระทำความผิดก็มีสูงขึ้นเพราะผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าการตอบแทนที่ได้รับนั้นคุ้มค่ามากกว่าที่ตนจะเสียผลประโยชน์¹¹⁹ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแม้รัฐจะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้การกระทำความผิดที่กำหนดขึ้นภายหลังมีอัตราโทษปรับที่สูงขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดไม่ให้กล้ากระทำความผิดได้มากนัก ยกตัวอย่างเช่น นาย A มีอาคารสูง 5 ชั้น ทำเป็นห้างสรรพสินค้า และต่อมาประสงค์ที่จะต่อเติมอาคารเพิ่มอีก 2 ชั้น เนื่องจากนาย A เห็นว่าสามารถทำกำไรเพิ่มขึ้นได้โดยให้ร้านค้ามาเช่าพื้นที่และได้รับค่าเช่าเพิ่มขึ้นอีกวันละ 40,000 บาท แต่เนื่องจากโครงสร้างอาคารดังกล่าวไม่อาจรับน้ำหนักที่ต่อเติมได้นาย A จึงไม่ไปดำเนินการขออนุญาตต่อเติมอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายผังเมือง เนื่องจากทราบดีว่าพนักงานเจ้าหน้าที่คงไม่ออกใบอนุญาตให้แต่เมื่อนาย A ชั่งน้ำหนักแล้วว่าแม้การกระทำของตนจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ประกอบมาตรา 65 ซึ่งมีอัตราโทษปรับไม่เกิน 60,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาท จนกว่าจะรื้อถอนนั้น หากนาย A ยอมชำระค่าปรับวันละ 10,000 บาทก็ตาม แต่ตนยังคงได้รับผลตอบแทนเหลืออยู่อีก 30,000 บาทต่อเดือน ส่วนกรณี

¹¹⁸ เพิ่งอ้าง 239.

¹¹⁹ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 72) 241.

ค่าปรับจำนวนไม่เกิน 60,000 บาทนั้น เป็นการชำระเพียงครั้งเดียว ซึ่งถ้าหากนาย A ชำระค่าปรับจำนวนดังกล่าวครบถ้วนแล้ว หลังจากนั้นนาย A ก็จะได้รับผลตอบแทนไปตลอดโดยมีผลเสียอีกเลย เช่นนี้ นาย A ย่อมมีโอกาสที่จะกระทำความผิดสูงมาก เพราะกฎหมายไม่สามารถลงโทษปรับตามผลประโยชน์ที่นาย A ได้ เนื่องจากติดกับดักระบบโทษปรับแบบอัตราตายตัว จึงไม่สามารถข่มขู่ยับยั้งไม่ให้นาย A กระทำความผิดได้ สุดท้ายแล้วเมื่อศาลทราบถึงปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการบีบให้ศาลต้องเลือกวิธีการลงโทษจำคุกเพื่อต้องการข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดมิให้กล้ากระทำความผิด แต่ความผิดฐานดังกล่าวส่วนมากเป็นโทษจำคุกกระยะสั้น ซึ่งการนำนักโทษจำคุกกระยะสั้นเข้าไปอยู่ในเรือนจำ ย่อมมีผลเสียมากกว่าผลดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณที่ดี หรือการสร้างนักโทษจำคุกกระยะสั้นให้กลายเป็นอาชญากรร้ายแรงก็ดีเพราะรัฐเป็นผู้ลักเขาเข้าไปอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีจนเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ

2.3.3 ความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทย

การเผาหญ้า หรือเผาขยะ แม้จะเผาในที่ของตนเองก็ตาม แต่หากการกระทำดังกล่าว ทำให้เกิดเหตุรำคาญ เช่น กลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามความในมาตรา 25 เจ้าพนักงานในท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้หยุดเผาได้ และเมื่อมีคำสั่งห้ามกรณีดังกล่าวได้ตามมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 28 ซึ่งหากยังคงมีการกระทำดังกล่าวหลังจากการที่เจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งห้ามแล้ว จะเป็นกรณีฝ่าฝืนตามมาตรา 28 ประกอบกับไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควรหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 28 ผู้ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการเผาดังกล่าวอาจเข้าข่ายคดีอาญาด้วย แม้เป็นการเผาทรัพย์สินของตนเองก็ตาม หากเป็นอันตรายต่อผู้อื่นและทรัพย์สินของผู้อื่น ตามมาตรา 220 ผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก๊ววัตถุใด ๆ แม้เป็นของตนเอง จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 140,000 บาท ในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอประเด็นสำคัญของความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทย¹²⁰ ดังนี้

(1) ลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมาย และมีบทลงโทษการจุดไฟเผาป่า

การกำหนดความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทยเพื่อป้องกันภัยจากไฟป่า หมอกควัน และลดมลพิษทางอากาศ ผู้ใดฝ่าฝืนอาจต้องระวางโทษจำคุก ปรับสูงสุด 2 ล้านบาท โดยได้มีการประกาศ เรื่อง ห้ามบุคคลทำการเผาในที่โล่ง ในเขตพื้นที่จังหวัดลำพูน ด้วยปรากฏว่า ในช่วงฤดูแล้งของทุกปี ช่วงระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม มักจะเกิดการเผาในที่โล่งเป็นประจำ โดยในช่วงตั้งแต่วันที่ 8 - 12 กุมภาพันธ์ 2564 พบจุดความร้อน ในพื้นที่จังหวัดลำพูนจากดาวเทียมระบบ VIIRS เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจำนวนมาก โดยเฉพาะตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ก่อให้เกิดการสะสมของฝุ่นควันจากการเผาในพื้นที่ป่าส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันภัยจากไฟป่า หมอกควัน และลดมลพิษทาง

¹²⁰ กระทรวงยุติธรรม, ‘กฎหมายน่ารู้ ตอนที่ 368 : การเผาหญ้า เผาขยะ มีความผิดทั้งจำ ทั้งปรับ’ (กระทรวงยุติธรรม, 18 มิถุนายน 2565) <<https://www.moj.go.th/view/70151>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

อากาศที่จะเกิดขึ้น จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 จังหวัดลำพูน จึงห้ามบุคคลทำการเผาในที่โล่ง ในพื้นที่จังหวัดลำพูน ตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ ถึง วันที่ 30 เมษายน 2564 และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ โดยในเขตพื้นที่ชุมชน และพื้นที่เกษตรกรรม ห้ามไม่ให้ผู้ใด ดำเนินการเผาขยะมูลฝอย เผากิ่งไม้ใบไม้ วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรตลอดจนวัชพืชต่าง ๆ เพื่อไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน อาสาสมัคร ทุกประเภท ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องสอดส่องดูแลเอาใจใส่ ให้ดำเนินการแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และร่วมชี้แจง ให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้อย่างเคร่งครัด อนึ่งการกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย และมีบทลงโทษ¹²¹ ในบริเวณพื้นที่ ดังนี้

(1.1) ในเขตทาง ห้ามมิให้ดำเนินการจุดไฟเผาในพื้นที่ริมทางหลวง ริมทางรถไฟและ ริมทางหลวงท้องถิ่น ซึ่งหากพบเห็นให้รีบแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเขตทางหลวงนั้น เข้าดำเนินการระงับเหตุ รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดอย่างเคร่งครัด

(1.2) ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้เกิดไฟป่าทุกชนิด การจุดไฟเผาป่า หรือปล่อยให้ไฟลุกลามเข้าไปในป่าว่าด้วยการป่าไม้ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ และเขตทาง หรือผู้ใดทำการเผาไม่ว่ากรณีใด ๆ อันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หรือทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย คุณภาพอากาศลดลง หรือเป็นมลพิษ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย จะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ดังแสดงในตารางที่ 2.1 ดังนี้

¹²¹ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดลำพูน, ‘ประกาศห้ามเผาในที่โล่ง เริ่ม 13 ก.พ.-30 เม.ษ. 64 ในพื้นที่จังหวัดลำพูน’ (ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดลำพูน, 15 กุมภาพันธ์ 2564) <<https://www.lamphun.go.th/th/advertise/420/>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

ตารางที่ 2.1 ลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมาย และบทลงโทษการจุดไฟเผาป่า

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484			
ความผิดตามมาตรา	ข้อหาหรือฐานความผิดจุดไฟเผาป่า	มาตรา	อัตราโทษ
54	ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้าถ้ำหรือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือผู้อื่น	72 ตริ	ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่ได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (ต่อ)			
ความผิดตามมาตรา	ข้อหาหรือฐานความผิดจุดไฟเผาป่า	มาตรา	อัตราโทษ
11 วรรค 1	ข้อหาหรือฐานความผิดทำไม้เจาะสับ เเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้ามโดยมิได้ รับอนุญาตหรือมิได้รับสัมปทาน	73	อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 50,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ถ้าได้กระทำกับไม้สัก ไม้ ยาง ไม้หวงห้าม ประเภท ข หรือไม้อื่นเป็นต้นหรือท่อน อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกัน เกิน 20 ต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้ เกิน 4 ลูกบาศก์เมตรหรือไม้ที่แปรรูปแล้ว รวมปริมาตรไม้ เกิน 2 ลูกบาศก์เมตร จำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 5,000

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507			
ความผิด ตามมาตรา	ข้อหาหรือฐานความผิด จุดไฟเผาป่า	มาตรา	อัตราโทษ
14	บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพ ป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31	31	ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท ในกรณีที่ได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535			
ความผิด ตามมาตรา	ข้อหาหรือฐานความผิด จุดไฟเผาป่า	มาตรา	อัตราโทษ
97	ผู้ใดกระทำความผิดหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	-	ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562			
ความผิดตามมาตรา	ข้อหาหรือฐานความผิด จุดไฟเผาป่า	มาตรา	อัตราโทษ
55 (2)	ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือ ทำด้วยประการใดให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติเดิม ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 55 (2)	99	ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีความผิดดังกล่าว ถ้าได้กระทำในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งถึงหนึ่ง
67 (2)	การเผาป่าในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	103	โทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 700,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562			
ความผิดตามมาตรา	ข้อหาหรือฐานความผิด จุดไฟเผาป่า	มาตรา	อัตราโทษ
19 (1)	บุคคลใดกระทำการยึดถือ ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม	41	ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีความผิดดังกล่าว ถ้าได้กระทำในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งถึงหนึ่ง

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า

การเผาในที่โล่ง เป็นเหตุให้รำคาญ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ผู้กระทำความผิดโดยกำหนดมาตรการตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ ซึ่งการเผาในที่โล่งสามารถจำแนกตามประเภทพื้นที่ได้ 4 ประเภท ได้แก่ การเผาในพื้นที่เอกชน การเผาในพื้นที่สาธารณะ การเผาในพื้นที่ข้างทางหรือถนน และการเผาในพื้นที่ป่า ในที่นี้จะกล่าวถึงการเผาในพื้นที่เอกชนและพื้นที่ป่า¹²² ดังนี้

(2.1) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เกี่ยวกับการเผาในพื้นที่เอกชน

(2.1.1) การดำเนินการมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจออกประกาศจังหวัด ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการเผาในที่โล่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดหรือเฉพาะบางพื้นที่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งอาจพิจารณานำเกณฑ์ ค่าปริมาณฝุ่นละอองที่สูงเกินมาตรฐานในพื้นที่ ประกอบกับผลกระทบต่อด้านสุขภาพของประชาชนมาเป็น เหตุผลและเกณฑ์ในการประกาศมาตรการดังกล่าว โดยกำหนดระยะเวลาการห้ามและกำหนดพื้นที่ห้ามตามที่ จำเป็น

นายอำเภอในฐานะผู้ว่าราชการอำเภอ มีอำนาจออกประกาศอำเภอ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจสั่ง การหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในเขตอำเภอให้ดำเนินการตามมาตรการใน ประกาศจังหวัดหรือประกาศอำเภอ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ว่าราชการท้องถิ่น มีอำนาจออก ประกาศท้องถิ่นเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการอำเภอดังกล่าว แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการอำเภอ ด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการอำเภอ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

(2.1.2) การบังคับใช้กฎหมาย

โทษ : กรณีผู้ฝ่าฝืนประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการอำเภอ หรือผู้ว่าราชการท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 52 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

¹²² ‘สรุปข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่ง’ เทศบาลเมืองแสนสุข <<https://shorturl.asia/Gy0P8>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.

การดำเนินคดี : ผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในฐานความผิดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการท้องถิ่น ตามมาตรา 52 ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยอาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็ได้ เนื่องจากเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งกำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2555 ข้อ 2 (7) ประกอบมาตรา 2 (6) (11) (16) (17) มาตรา 16 มาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2.2) การเผาในพื้นที่ป่าไม้ มีความผิดตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2.3) การเผาในพื้นที่ป่าไม้ ความผิดตามมาตรา 38 และมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 54 ตรี แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2.4) กรณีเผาป่าในพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นความผิดตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท ในกรณีถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม้อื่นที่เป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม่เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือต้นน้ำ ลำธาร หรือพื้นที่ชายฝั่ง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสองล้านบาท ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2.5) กรณีเผาป่าในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเป็นความผิดตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สรุปกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายประกาศกำหนด กรณีมีการกระทำความผิดฐานเผาป่าซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินโดยรัฐเป็นผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีหน้าที่ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อาญาซึ่งกระทำความผิดกรณีการเผาในพื้นที่ป่าไม้เป็นความผิดอาญาคดีเกี่ยวกับป่าไม้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ มีอำนาจตรวจสอบกำกับดูแลการสอบสวน โดยสามารถเรียกสำนวนการสอบสวนมาให้คำแนะนำ หรือเร่งรัดการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนให้เป็นไปโดยชอบได้ หรือกรณีที่คดีที่เกิดขึ้นเป็นคดีสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนได้ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีพนักงานฝ่ายปกครองได้จับกุมหรือร่วมในการจับกุม หรือร่วมในการจับกุมในคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอก็มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนได้เช่นกัน ทั้งนี้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน ข้อ 12 ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0207/ว 981 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2532

บทที่ 3

ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายซีวิลลอว์

Black's Law Dictionary นิยามความหมายของคำว่า วางเพลิง (arson) หมายถึง การเผาทรัพย์สินของบุคคลอื่นเพื่อทำลายทรัพย์สิน อาคาร โดยเจตนา หรือการเผาทรัพย์สินของตนเองเพื่อทุจริตเงินประกัน ในเวลาต่อมาได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) ว่า การวางเพลิง (arson) เป็นการเผาโรงเรือนหรือบริเวณโรงเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของบุคคลอื่น ทั้งที่มีอาณาเขตติดต่อกับโรงเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยหรืออยู่ภายในอาณาบริเวณของที่ดินที่ครอบครองโดยเจตนา การกระทำความผิดฐานวางเพลิงกรณีร้ายแรง หมายถึง การวางเพลิงประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้กระทำมีความมุ่งหมายหรือคาดหวังให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ภายในหรืออยู่ในอาณาบริเวณใกล้กับทรัพย์สินนั้นถูกไฟเผา¹²³ ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ในต่างประเทศมีความเหมือนกันและแตกต่างกัน ในบทนี้จะเป็นการศึกษาความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศสหรัฐอเมริกา และความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ของประเทศเยอรมนี

3.1 ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายวางเพลิงเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมในการเผาอาคาร บ้านเรือน อาคารเพื่อการพาณิชย์ และทรัพย์สินอื่น ๆ ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ได้ถือกำเนิดจากกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบต่างของการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มเติมพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นการวางเพลิง รัฐบาลของสหพันธรัฐทั้ง 50 รัฐมีการตรากฎหมายห้ามการวางเพลิง โดยค่าปรับสำหรับความผิดฐานวางเพลิงจะแตกต่างกันไป และจะมีโทษหนักขึ้นเมื่อการวางเพลิงมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ก่อนที่จะมีการพัฒนาประมวลกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมการกระทำความผิด ศาลจะเป็นผู้กำหนดว่าอะไรคือการวางเพลิงที่เป็นการก่ออาชญากรรม ผู้พิพากษาจะพิจารณาพิพากษายึดตามแนวทางที่เคยพิจารณาในคดีก่อนและเมื่อเวลาผ่านไป ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ได้สร้างองค์ประกอบเฉพาะขึ้นมาเพื่อกำหนดความผิดของผู้กระทำ โดยจะนำองค์ประกอบความผิดมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ (Christopher Eri, n.d)

ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ในอดีต ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์คือความผิดที่เป็นการเผาสถานที่อยู่อาศัยของบุคคลอื่น โดยมีความมุ่งร้าย (malicious) สามารถแยกเป็นสี่องค์ประกอบ ได้แก่ 1. ความ

¹²³ Bryan A. Gamer, *Black's Law Dictionary* (Thomson West 2004) 118.

มุ่งร้าย (malicious) โดยจำเลยต้องแสดงความประสงค์อย่างเด่นชัดและมีเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์ 2. จำเลยต้องเป็นตัวการในการวางเพลิง โดยเพลิงที่ลุกใหม่นั้นจะก่อความเสียหายถึงขั้นทำให้ถูกเผาไหม้เป็นตอตะโก แม้เพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง ซึ่งการมีเพียงควัน หรือแค่ทำให้อาคารเปลี่ยนสีจะไม่ถือว่าเป็นการวางเพลิง 3. ทรัพย์สินที่ถูกเผาจะต้องเป็นของบุคคลอื่น ซึ่งการจุดไฟเผาบ้านของตนเองไม่ถือว่าเป็นการวางเพลิงเผาทรัพย์สิน (arson) แต่ยังคงถือว่าเป็นการกระทำความผิดประเภทอื่นที่มีระดับความรุนแรงน้อยกว่า 4. จะต้องเป็นการเผาทรัพย์สินอันเป็นที่อยู่อาศัย โดยที่อยู่อาศัย ได้แก่ สิ่งปลูกสร้างที่มีบุคคลอยู่ไม่ว่าผู้อยู่อาศัยจะอยู่ในบ้านขณะเกิดเพลิงไหม้หรือไม่ก็ตาม จะเห็นได้ว่าความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินในอดีตได้มีการนิยามความหมายไว้อย่างแคบ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของศาลในการปรับใช้ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินไว้เฉพาะกรณีสถานการณ์ที่ร้ายแรงเท่านั้น (Christopher Eri, n.d)

เนื่องจากความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินเป็นความผิดที่กระทำต่อการครอบครอง (possession) หรือการอยู่อาศัย (habitation) การที่เจ้าของ (owner) เผาบ้านของตนเองในระบอบคอมมอนลอว์เจ้าของจะมีความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่อยู่อาศัยของตนเอง¹²⁴

กฎหมายที่เกี่ยวกับการวางเพลิงเผาทรัพย์สินหลายฉบับ มีการขยายขอบเขตของการกระทำความผิดออกไปโดยรวมถึงการเผาบ้านที่เป็นของตนเอง อย่างน้อยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เช่น การเผาทรัพย์สินของตนเองเพื่อทุจริตเงินประกัน หรือเมื่อการจุดไฟเผาป่าหรือเผาอื่น ๆ อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นได้ หากการวางเพลิงเผาทรัพย์สินโดยรู้ว่าเป็นการวางเพลิงในระดับสูงสุด (as arson in the first degree) และมีโทษสูงสุดจำคุกตลอดชีวิต หรือหากการวางเพลิงดังกล่าวทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บผู้กระทำก็จะต้องได้รับโทษหนักขึ้น (Christopher Eri, n.d)

สาเหตุอันดับหนึ่งของความเสียหายที่เกิดจากการวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่เกิดจากไฟไหม้ในสหรัฐอเมริกา มีแรงจูงใจมากมายที่ทำให้บุคคลกระทำการวางเพลิง เช่น แก้อัดเงิน เพื่อความสนุกตื่นเต้น และเพื่อต้องการทำลายหลักฐานความผิดในคดีอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม การวางเพลิงส่วนใหญ่ส่วนใหญ่เกิดจากการทุจริตเงินประกัน บุคคลที่เผาทรัพย์สินของตนเอง (หรือจ้างวานให้ผู้อื่นกระทำ โดยการแสวงหาวิธีปลดปล่อยภาระหนี้ที่ตนเองไม่สามารถชำระได้ ด้วยการวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่ทำประกันไว้ปลดปล่อยภาระหนี้สินที่ตนเองไม่สามารถชำระได้ กรณีนี้มีแรงจูงใจเป็นพิเศษเมื่อมูลค่าของทรัพย์สินลดต่ำลงอย่างมากเมื่อเทียบกับเงินประกันที่จะได้รับ ไม่ว่าโดยสภาพของตลาดอสังหาริมทรัพย์ ภัยธรรมชาติ หรือจากปัจจัยอื่น ๆ ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้สูงมาก เพื่อป้องกันการกระทำความผิดข้างต้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกสำหรับจำเลยที่ไม่เคยมีประวัติอาชญากรรมที่จะต้องโทษจำคุก 10 ปี หรือมากกว่านั้น หากพบว่าเป็นผู้กระทำการวางเพลิงเพื่อทุจริตในประกัน การเผาทรัพย์สินของตนเองโดยมีความตั้งใจเพื่อหวังเงินประกันเป็นอีกอาชญากรรมหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการวางเพลิง ดังนั้น บุคคลหนึ่งอาจเป็นผู้กระทำความผิดในอาชญากรรมสองอย่างพร้อมกัน คือ ทุจริตเงินประกันและวางเพลิง (Christopher Eri, n.d)

¹²⁴ Neil C. Chamelin and Kenneth R. Evans, *Criminal Law for Police Officers* (Prentice-Hall 1987)

การวางเพลิง คือการเผาที่อยู่อาศัยของบุคคลอื่น บางรัฐได้เพิ่มเติมสถานที่ และสิ่งอื่น ๆ เข้าไปในองค์ประกอบของสิ่งๆหนึ่งเมื่อเผาแล้วจะทำให้มีความผิดฐานวางเพลิงด้วย เช่น รถยนต์ สถานประกอบการ โบสถ์ ป่าไม้ สวนสาธารณะ เป็นต้น ในการจะเป็นผู้มีความผิดฐานวางเพลิง โดยปกติจำเลยจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินโดยไฟไหม้ อย่างไรก็ตามหลักการนี้แตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละรัฐ ซึ่งหลักพิจารณาโดยทั่วไป ความเสียหายไม่จำเป็นต้องมีความรุนแรงหรือครอบคลุมบริเวณกว้าง แต่มีบางส่วนของโครงสร้างถูกไฟเผาตายเป็นต่อตะโกก็เพียงพอที่จะเป็นความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินได้ การจะเป็นผู้กระทำความผิดฐานวางเพลิง จำเป็นต้องมีเจตนามุ่งร้าย (malicious intent) แต่ไม่ได้หมายความว่าจำเลยรู้สึกไม่ชอบหรือต้องการทำร้ายเหยื่อ การมีเจตนามุ่งร้ายหมายถึงจำเลยมีความตั้งใจในการวางเพลิง และรู้ว่าการกระทำของเขาจะทำให้เกิดเพลิงไหม้ หรือจำเลยเจตนาใส่สิ่งไวไฟเข้ามาในบริเวณซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่ออาคาร แม้ว่าจำเลยจะไม่ตกเป็นผู้กระทำความผิดฐานวางเพลิงจากการกระทำโดยประมาทหากจุดไฟเผาทรัพย์สินของตนเอง แต่ถ้าการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากที่จะทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นถูกเพลิงเผาไปด้วย และทรัพย์สินของบุคคลอื่นผู้นั้นถูกไฟเผาจริง ๆ จำเลยอาจมีความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สิน (Christopher Eri, n.d)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ภัยอันตรายจากการวางเพลิงส่งผลกระทบต่อชุมชนในหลายด้าน นับตั้งแต่ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไปจนถึงการสูญเสียชีวิต ชุมชนที่อยู่ในภาวะตกต่ำมักจะตกเป็นเป้าหมายของการวางเพลิงเนื่องจากการตีมูลค่าสินทรัพย์ใหม่ และการขาดความสามารถในการค้าขายเหล่านี้เป็นต้นตอของการก่ออาชญากรรม ซึ่งการวางเพลิงเพื่อหวังผลประโยชน์เป็นรูปแบบปกติทั่วไปแต่ไม่ใช่เพียงรูปแบบเดียวของอาชญากรรมประเภทนี้¹²⁵

ความต้องการที่จะไม่ชัดเจนของการวางเพลิงสำหรับความเสียหายที่เกิดจากไฟไหม้สิ่งใหม่ การกระทำความผิดส่วนใหญ่จะเกิดจากไฟ และใช้ไฟเป็นตัวการในการสร้างความเสียหายเช่นเดียวกันกับคำจำกัดความทางกฎหมายอื่น ๆ ส่วนใหญ่ที่มาและความหมายของไฟในปัจจุบันภายใต้กฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) ไฟก็คือไฟ ไฟลุกไหม้และสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สิน แต่แม้แต่ผู้ใช้กฎหมาย ยังมองไฟในหลาย ๆ มุมมอง "การ"กระทำความผิดสำเร็จแล้ว แม้ว่าจะมีการลุกไหม้เพียงเล็กน้อยที่ส่วนหนึ่งส่วนใดของบ้าน ไม่ว่าไฟนั้นจะถูกดับลงหรือมอดดับเองก็ตาม"¹²⁶ ไม่จำเป็นต้องมีเปลวไฟ แค่เพียงการไหม้เกรียมก็ถือว่าเพียงพอแล้ว¹²⁷

ธรรมชาติของไฟ (The Nature of fire) ไฟจะประกอบด้วยการลุกไหม้และการไหม้เกรียมจากเปลวเพลิงรวมถึงแรงส่งของผู้วางเพลิง แสงสีแดง สีน้ำเงินและสีส้มก็เพียงพอสำหรับเป็นเครื่องแสดงเจตนา อย่างไรก็ตาม

¹²⁵ Charles P, Nemeth, *Criminal Law* (Prentice Hall 2004) 310.

¹²⁶ William L, Clark and William L. Marshall (2004) (as cited in *ibid.*) p. 219.

¹²⁷ เพิ่งอ้าง.

ก็ดี มุมมองนี้เป็นการแปลความหมายของความสัมพันธ์และความประสงค์ของการวางเพลิงเพียงแคบ ๆ เพื่อให้สามารถมั่นใจได้ว่าไฟสามารถกลลामและจุดจุมด้วยความรุนแรง สิ่งนี้จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทั้งหมด ไฟซึ่งเผาไหม้อย่างช้า ๆ และคุกรุ่น รอยไหม้เกรียมและการพอง คว้นและแสง และการเผาไหม้ตามปกติหลากหลายรูปแบบมากมายเกินกว่าจะพรรณนาได้ ไฟยังมีพลังงานที่สามารถทำให้สิ่งของตามธรรมชาติอื่น ๆ พังทลายลงไม่ว่าจากการระเบิด การหลอมละลาย หรือการล่มสลายของโครงสร้าง ใครก็ตามที่เคยเห็นสภาพความเสียหายที่ถูกเพลิงไหม้ยังพิศวงในความรุนแรงและอำนาจทำลายล้างของไฟ¹²⁸

ในอดีต การบัญญัติกฎหมายจะมองพฤติการณ์ของผู้วางเพลิงเพียงมิติเดียว คำกล่าวเช่น “จุดไฟ” และ “เผา” คือจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของความผิด The Model Penal Code หรือ MPC ได้เพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีการใช้ระเบิด ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนครั้งใหญ่ของกฎหมายในเวลานั้น การลุกลามของไฟที่เกิดจากการระเบิดจะมีจุดที่เป็นสาเหตุของเพลิงซึ่งจะมีการกระทำหลาย ๆ อย่างเพื่อให้บังเกิดผล เพลิงอาจเป็นตัวการแต่ในมุมมองของการวางเพลิงเป็นเพราะผู้กระทำความผิดได้นำวัตถุที่เป็นตัวเร่งการเผาผลาญและการทำลายเข้ามา อันเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณามากกว่าแต่เพียงไม้ขีดไฟกับกระดาดหนังสือพิมพ์ เนื่องจากผู้วางเพลิงสวมบทบาทระหว่างนักเคมีที่ใช้ไฟและสารเคมีเพื่อเร่งการลุกลามและเพื่ออำพรางหลักฐาน¹²⁹

เส้นแบ่งระหว่างความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ (arson) และความผิดฐานทำให้เสียหาย (criminal mischief) และการสร้างความเสียหายเล็กน้อยอย่างอื่น ได้ถูกจำกัดให้แคบลงมา นักกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ส่วนใหญ่มีพื้นฐานในการกระทำความผิดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ความเสียหายทางอาญาในความผิดทำให้เสียหาย จะมุ่งเน้นที่ทรัพย์สินส่วนบุคคล ส่วนใหญ่แล้วจะมีความแตกต่างอยู่โดยพิจารณาจากข้อความที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากการกระทำความผิดฐานทำให้เสียหายได้ กระทำต่ออสังหาริมทรัพย์โดยใช้ไฟ ผู้กระทำอาจมีความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ได้

130

ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้ถูกบัญญัติไว้ใน California Penal Code โดยมาตรา 451 ได้กำหนดให้การวางเพลิงโดยมีเจตนาก่อไฟเพื่อเผา หรือเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้สิ่งปลูกสร้างหรือพื้นที่ป่าใด ๆ หรือทรัพย์สินมีบทลงโทษ ดังนี้

¹²⁸ เฝิงอ้าง.

¹²⁹ เฝิงอ้าง.

Section 220.1. Arson and Related Offenses.

(1) Arson. A person is guilty of arson, a felony of the second degree, if he starts a fire or causes an explosion with the purpose of:

ซึ่งพอจะแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า

(1) การลอบวางเพลิง บุคคลมีความผิดฐานลอบวางเพลิง ซึ่งเป็นความผิดอาญาระดับที่สอง ถ้าเขาจุดไฟหรือทำให้เกิดการระเบิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ:

¹³⁰ เฝิงอ้าง.

1. การวางเพลิงเป็นเหตุให้เกิดความบาดเจ็บร้ายแรงต่อร่างกายเป็นความผิด ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุก 5, 7 หรือ 9 ปี
2. การวางเพลิงที่ทำให้สิ่งปลูกสร้าง หรืออาคารที่มีอยู่อาศัยถูกเพลิงเผาไหม้ไม่ว่าขณะกระทำจะมีผู้อยู่ในสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ก็ตามเป็นความผิด ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุก 3, 5 หรือ 8 ปี
3. การวางเพลิงสิ่งปลูกสร้างหรือพื้นที่ป่าเป็นความผิด ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุก 2, 4 หรือ 6 ปี
4. การวางเพลิงเผาทรัพย์เป็นความผิด ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุก 16 เดือน 2 หรือ 4 ปี แต่การวางเพลิงเผาทรัพย์ของตนเองไม่เป็นความผิด เว้นแต่การวางเพลิงเกิดจากการฉ้อโกง หรือเจตนาทำร้ายบุคคลอื่น หรือวางเพลิงเพื่อทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น หรือพื้นที่ป่า การกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่ทรัพย์สินของตนเองโดยประมาทไม่เป็นความผิด เว้นแต่เพลิงนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือทรัพย์สินของผู้อื่นได้รับความเสียหาย¹³¹

¹³¹ California Penal Code.

Section 451. A person is guilty of arson when he or she willfully and maliciously sets fire to or burns or causes to be burned or who aids, counsels, or procures the burning of, any structure, forest land, or property.

(a) Arson that causes great bodily injury is a felony punishable by imprisonment in the state prison for five, seven, or nine years.

(b) Arson that causes an inhabited structure or inhabited property to burn is a felony punishable by imprisonment in the state prison for three, five, or eight years.

(c) Arson of a structure or forest land is a felony punishable by imprisonment in the state prison for two, four, or six years.

(d) Arson of property is a felony punishable by imprisonment in the state prison for 16 months, two, or three years. For purposes of this paragraph, arson of property does not include one burning or causing to be burned his or her own personal property unless there is an intent to defraud or there is injury to another person or another person's structure, forest land, or property.

(e) In the case of any person convicted of violating this section while confined in a state prison, prison road camp, prison forestry camp, or other prison camp or prison farm, or while confined in a county jail while serving a term of imprisonment for a felony or misdemeanor conviction, any sentence imposed shall be consecutive to the sentence for which the person was then confined.

Section 452. A person is guilty of unlawfully causing a fire when he recklessly sets fire to or burns or causes to be burned, any structure, forest land or property.

(c) Unlawfully causing a fire of a structure or forest land is a felony punishable by imprisonment in the state prison for 16 months, two or three years, or by imprisonment in the county jail for not more than six months, or by a fine, or by both such imprisonment and fine.

มาตรา 451.5 ระบุถึงการวางเพลิงชั้นร้ายแรงโดยกำหนดให้การวางเพลิงโดยไตร่ตรองไว้ก่อนและมีเจตนาในการสร้างความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคล หรือการวางเพลิงน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคล หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งปลูกสร้าง หรือที่อยู่อาศัย โดยกระทำการจุดไฟหรือทำให้เกิดเพลิงไหม้สิ่งปลูกสร้าง อาคาร ป่าไม้ ทรัพย์สิน มีความผิดฐานวางเพลิงชั้นร้ายแรง หากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. จำเลยเคยต้องโทษฐานวางเพลิงมาแล้วภายในระยะเวลา 10 ปี
2. เพลิงนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและทำให้เกิดความเสียหายเกินกว่า 8,300,000 ดอลลาร์
3. เพลิงไหม้ทำให้เกิดความเสียหายหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างที่มีผู้อยู่อาศัยตั้งแต่ 5 หลังขึ้นไป¹³²

(d) Unlawfully causing a fire of property is a misdemeanor. For purposes of this paragraph, unlawfully causing a fire of property does not include one burning or causing to be burned his own personal property unless there is injury to another person or to another person's structure, forest land or property.

¹³² California Penal Code.

Section 451.5 (a) A person who willfully, maliciously, deliberately, with premeditation, and with intent to cause injury to one or more persons, or to cause damage to property under circumstances likely to produce injury to one or more persons, or to cause damage to one or more structures or inhabited dwellings, sets fire to, burns, or causes to be burned, or aids, counsels, or procures the burning of any residence, structure, forest land, or property, is guilty of aggravated arson if one or more of the following aggravating factors exists:

(1) The defendant has been previously convicted of arson on one or more occasions within the past 10 years.

(2) (A) The fire caused property damage and other losses in excess of eight million three hundred thousand dollars (\$8,300,000).

(B) In calculating the total amount of property damage and other losses under subparagraph (A), the court shall consider the cost of fire suppression. It is the intent of the Legislature that this paragraph be reviewed within five years to consider the effects of inflation on the dollar amount stated herein.

(3) The fire caused damage to, or the destruction of, five or more inhabited structures.

(b) A person who is convicted under subdivision (a) shall be punished by imprisonment in the state prison for 10 years to life.

(c) A person who is sentenced under subdivision (b) shall not be eligible for release on parole until 10 calendar years have elapsed.

(d) This section shall remain in effect only until January 1, 2024, and as of that date is repealed.

อีกทั้งในรัฐจอร์เจียได้บัญญัติความผิดฐานวางเพลิงไว้ใน CODE OF GEORGIA โดยกำหนดให้การลอบวางเพลิงเป็นความผิดทางอาญาอันพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยจัดระดับของการลอบวางเพลิงไว้ ซึ่งระดับของการลอบวางเพลิงจะขึ้นอยู่กับสิ่งที่ถูกเผา อาทิเช่น บ้านอันเป็นที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้างอื่น เครื่องบิน ยานพาหนะ รถราง เรือ ป่าไม้ พุ่มไม้ ทุ่งนา หรือที่ดินอื่น ๆ แคมป์ไฟ รวมถึงการทิ้งบุหรี่ ซิการ์ เศษซากหรือวัตถุอื่น ๆ ที่ถูกเป็นไฟหรือคุกรุ่นที่อาจก่อให้เกิดไฟป่า หรือการวางเพลิงเผาทรัพย์สินเพื่อเอาเงินประกันเป็นความผิด และบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาก็อาจมีความผิดได้เช่นกัน โดยการบัญญัติความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินส่วนใหญ่จะมุ่งให้ความคุ้มครองกับบ่อสังหาริมทรัพย์เป็นหลัก

The Official Code of Georgia (O.C.G.A.) มาตรา 3 §§ 16-7-63 เรื่อง การเผาป่า พุ่มไม้ ทุ่งนา หรือที่ดินอื่น ๆ การลอบวางเพลิงที่ดิน การทำลายหรือความเสียหายต่อวัสดุหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจจับหรือระงับไฟป่า บทลงโทษสำหรับการละเมิด โดยความรับผิดตามมาตรานี้จะขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของการลอบวางเพลิงซึ่งกำหนดไว้ 3 ระดับในหมวดย่อย c วรรค (2), (3) หรือ (4) ซึ่งมีอัตราโทษแตกต่างกัน หากการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ถูกจัดให้อยู่ในระดับของการลอบวางเพลิงก็จะมีผลโทษในหมวดย่อย c วรรค (1) ซึ่งได้วางหลักดังนี้

a. การกระทำต่อไปนี้ผิดกฎหมาย

1. การลอบวางเพลิงโดยเจตนาที่จะทำลาย ก่อเหตุ หรือจัดหาผู้อื่นให้จุดชนวนหรือก่อให้เกิดเพลิงไหม้ในป่า พุ่มไม้ ทุ่งนา หรือที่ดินอื่นใดที่มีไซของตน และโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้เช่าที่มีอำนาจควบคุม

2. เผาพุ่มไม้ ทุ่งนา พื้นที่ป่า แคมป์ไฟ หรือเศษซากใด ๆ ไม่ว่าจะบนที่ดินของตนเองหรือของผู้อื่น โดยไม่ต้องใช้ความระมัดระวังที่จำเป็นทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเพลิงไหม้ เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟนั้นเล็ดลอดเข้าไปในดินแดนแห่งอื่น การหลบหนีจากเพลิงไหม้ดังกล่าวจะต้องเป็นหลักฐานเบื้องต้นว่าไม่ได้ใช้มาตรการป้องกันที่จำเป็น

3. สำหรับบุคคลใด ๆ ที่จะทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยการทิ้งบุหรี่ ซิการ์ เศษซากหรือวัตถุอื่น ๆ ที่ถูกเป็นไฟหรือคุกรุ่นที่อาจก่อให้เกิดไฟป่า

4. เพื่อทำลายหรือทำลายวัสดุหรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่ใช้ในการตรวจจับหรือระงับไฟป่า การกระทำดังกล่าวข้างต้นจะมีอัตราโทษแตกต่างกันออกไป¹³³

¹³³ Official Code of Georgia (O.C.G.A.) Article 3 Arson and Explosives

§§ 16-7-63. Burning of woodlands, brush, fields, or other lands; arson of lands; destruction of or damage to material or device used in detection or suppression of wildfires; penalties for violations.

(a) It shall be unlawful:

(1) To, with intent to damage, start, cause, or procure another to start or cause a fire in any woodlands, brush, field, or other lands that are not one's own and without the permission of the owner or the lessee having control of such property;

b. หมวดประมวลกฎหมายนี้จะไม่ใช้กับเพลิงไหม้ที่เกิดจากการทำงานของเครื่องจักรขนส่งหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในลักษณะปกติหรือคุ้นเคย

c. 1. บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (2), (3) หรือ (4) ของหมวดย่อย (a) ของมาตราประมวลนี้จะต้องมีความผิดในความผิดลหุโทษ

2. บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (1) ของหมวดย่อย (a) ของหมวดประมวลกฎหมายนี้จะต้องมีความผิดฐานวางเพลิงที่ดินในระดับที่สาม และจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในหมวดย่อย (c) ของประมวลกฎหมายมาตรา 16-7-62¹³⁴ สำหรับการลอบวางเพลิงในระดับที่สาม ซึ่งวางหลักว่า บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานลอบวางเพลิงในระดับที่สาม จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) To burn any brush, field, forest land, campfire, or debris, whether on one's own land or the lands of another, without taking the necessary precautions before, during, and after the fire to prevent the escape of such fire onto the lands of another. The escape of such fire shall be prima-facie evidence that necessary precautions were not taken;

(3) For any person to cause a fire by discarding any lighted cigarette, cigar, debris, or any other flaming or smoldering material that may cause a forest fire; or

(4) To destroy or damage any material or device used in the detection or suppression of wildfires.

(b) This Code section shall not apply to fire resulting from the operation of transportation machinery or equipment used in its normal or accustomed manner.

(c) (1) Any person who violates paragraph (2), (3), or (4) of subsection (a) of this Code section shall be guilty of a misdemeanor.

(2) Any person who violates paragraph (1) of subsection (a) of this Code section shall be guilty of arson of lands in the third degree and shall be punished the same as provided by subsection (c) of Code Section 16-7-62 for arson in the third degree.

(3) Any person whose violation of paragraph (1) of subsection (a) of this Code section results in a fire that burns more than five acres that are not one's own shall be guilty of arson of lands in the second degree and shall be punished the same as provided by subsection (c) of Code Section 16-7-61 for arson in the second degree.

(4) Any person who violates paragraph (1) of subsection (a) of this Code section under such circumstances that it was reasonably foreseeable that human life might be endangered shall be guilty of arson of lands in the first degree and shall be punished the same as provided by subsection (c) of Code Section 16-7-60 for arson in the first degree.

134 Georgia Code Title 16. Crimes and Offenses § 16-7-62

(c) A person convicted of the offense of arson in the third degree shall be punished by a fine not to exceed \$10,000.00 or by imprisonment for not less than one nor more than five years, or both.

3. บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (1) ของหมวดย่อย (a) ของมาตราประมวลกฎหมายนี้ส่งผลให้เกิดเพลิงไหม้ซึ่งไหม้พื้นที่มากกว่าห้าเอเคอร์ซึ่งไม่ใช่ของตนเอง จะต้องมีความผิดฐานวางเพลิงที่ดินในระดับที่สอง และจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกัน ตามที่กำหนดไว้ในหมวดย่อย (c) แห่งประมวลกฎหมายมาตรา 16-7-61¹³⁵ สำหรับการลอบวางเพลิงในระดับที่สอง ซึ่งวางหลักว่า บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานลอบวางเพลิงในระดับที่สอง จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือสิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (1) ของหมวดย่อย (a) ของหมวดประมวลกฎหมายนี้ภายใต้พฤติการณ์ดังกล่าวซึ่งมีเหตุอันควรให้คาดการณ์ได้ว่าชีวิตมนุษย์อาจตกอยู่ในอันตราย จะต้องมีความผิดฐานวางเพลิงที่ดินในระดับที่ 1 และจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ ตามหมวดย่อย (c) แห่งประมวลกฎหมายมาตรา 16-7-60¹³⁶ สำหรับการลอบวางเพลิงในระดับที่ 1 ซึ่งวางหลักว่า บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานลอบวางเพลิงในระดับที่ 1 จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือ 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2 ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ของประเทศเยอรมนี

ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินของประเทศเยอรมนี ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Strafgesetzbuch/StGB) บทที่ 28 ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตราย โดยกำหนดให้การวางเพลิงอาคารต่าง ๆ เช่น สถานที่สำหรับให้บริการทางศาสนา อาคารต่าง ๆ เรือ หรืออาคารที่ใช้สำหรับอยู่อาศัย เป็นความผิด อาคารดังกล่าวไม่จำเป็นต้องลุกติดไฟจริง ๆ แค่เพียงมีการลุกแดง (glowing) และคุกรุ่น (smouldering) ก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่ามีเพลิงไหม้ ไม่สำคัญว่าจะต้องมีส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทุกส่วนของอาคารลุกติดไฟ เพื่อป้องกันอันตรายจากไฟ การกระทำโดยประมาทก็ถือว่าเป็นการกระทำความผิด กรณีชู้บุหรือจากไปป์ทำให้เส้นฟางหรือวัสดุอื่นที่หล่นอยู่บนพื้นลุกติดไฟ ผู้นั้นจะมีภาระผูกพันที่ต้องทำการดับไฟ บุคคลที่ได้ทำประกันภัยไว้ และบุคคลที่ได้รับเงินประกันหากผู้ได้รับประโยชน์กับผู้ทำประกันมิใช่บุคคลเดียวกัน จะอยู่ภายใต้การผูกพันเดียวกัน ดังนั้น ผู้เป็นเจ้าของอาจจะเป็นผู้กระทำความผิดฐานวางเพลิงได้¹³⁷

135 Georgia Code Title 16. Crimes and Offenses § 16-7-61

(c) A person convicted of the offense of arson in the second degree shall be punished by a fine of not more than \$25,000.00 or by imprisonment for not less than one nor more than ten years, or both.

136 Georgia Code Title 16. Crimes and Offenses § 16-7-60

(c) A person convicted of the offense of arson in the first degree shall be punished by a fine of not more than \$50,000.00 or by imprisonment for not less than one nor more than 20 years, or both.

¹³⁷ Ernst J. Cohn, *Manual of German Law Volume II*. (The British Institute 1971) 124.

ความผิดฐานวางเพลิงกรณีทั่วไป (Brandstiftung/arson) ได้ถูกบัญญัติไว้ใน StGB มาตรา 306 องค์ประกอบของการกระทำความผิด ได้แก่ มีการก่อเพลิงที่อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ป่าไม้ เป็นต้น อันเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่น ผู้กระทำจะมีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ถึง 10 ปี¹³⁸

ความผิดฐานฐานวางเพลิงในกรณีร้ายแรง ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตร 306a¹³⁹ โดยกำหนดให้การจุดไฟเผาอาคาร หรือกระท่อม หรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งบุคคลใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือโบสถ์ หรืออาคารอื่น ๆ หรือสถานที่อื่น ๆ หรือการวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามบัญญัติไว้ในมาตรา 306 (1)-(6) ทำให้บุคคลอื่นตกอยู่ในอันตรายที่อาจเกิดการบาดเจ็บ ผู้กระทำจะมีโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่หากการวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามมาตรา 306a นี้มีความรุนแรงน้อยอัตราโทษก็จะลดลง โดยผู้กระทำความผิดฐานวางเพลิงกรณีร้ายแรงอย่างยิ่ง

¹³⁸ German Criminal Code.

Section 306 Arson

(1) Whoever sets fire to or by setting fire to them destroys, in whole or in part,

1. buildings or huts,
2. plants or technical facilities, in particular machines,
3. warehouses or stored goods,
4. motor vehicles, railway vehicles, aircraft or watercraft,
5. forests, heaths or moors,
6. agricultural, food or forestry facilities or products

belonging to another incurs a penalty of imprisonment for a term of between one year and 10 years.

(2) In less serious cases, the penalty is imprisonment for a term of between six months and five years

¹³⁹ German Criminal Code.

Section 306a Aggravated arson

(1) Whoever sets fire to or by setting fire to them destroys, in whole or in part,

1. a building, ship, hut or other premises which serve to accommodate people,
2. a church or other building which serves the practice of religion,
3. premises which serve to temporarily accommodate people, at a time when people are usually in those premises,

incurs a penalty of imprisonment for a term of at least one year.

(2) Whoever sets fire to an object referred to in section 306 (1) nos. 1 to 6 or destroys it in whole or in part by setting fire to it, and thereby places another person at risk of damage to health, incurs the same penalty.

(3) In less serious cases under subsections (1) and (2), the penalty is imprisonment for a term of between six months and five years.

โดยถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 306b¹⁴⁰ โดยกำหนดให้การกระทำความผิดฐานวางเพลิงตามมาตรา 306 หรือ มาตรา 306a เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายสาหัส หรือทำให้คนจำนวนมากได้รับบาดเจ็บ ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุกน้อยกว่า 2 ปี แต่หากการวางเพลิงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 306a กระทำต่อสถานที่ที่มีผลทำให้บุคคลอื่นตกอยู่ในอันตรายที่อาจถึงแก่ชีวิต หรือวางเพลิงเพื่อความสะดวกในการกระทำความผิดหรือปกปิด การกระทำความผิดอื่นโดยการกระทำความผิดอื่นได้เกิดขึ้นแล้ว หรือขัดขวางการดับไฟหรือทำให้การดับไฟ เป็นไปด้วยความยากลำบาก จะมีอัตราโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 5 ปี¹⁴¹

ในกรณีที่การวางเพลิงทำให้เกิดความตาย ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันมาตรา 306c โดยกำหนดให้การวางเพลิงตามมาตรา 306 หรือ 306b ที่อย่างน้อยได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง จนทำให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ผู้กระทำจะมีโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปี¹⁴²

มาตรา 306f เป็นกรณีการก่อให้เกิดอันตรายจากไฟ กำหนดให้การทิ้งบุหรี่ หรือการจุดไฟหรือแสง หรือการขวางสิ่งของซึ่งกำลังลุกติดไฟหรือวัตถุที่กำลังคุกรุ่นหรือสิ่งอื่นใดที่มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดไฟไหม้ ซึ่งมีผลทำให้เกิดอันตรายต่อสถานประกอบการหรือโรงงาน หรือโรงงานหรือสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรหรืออาหารที่เก็บสินค้าไว้ในโรงงานหรือสถานประกอบการนั้น หรือป่า ทุ่งไม้ หรือทุ่ง หรือพื้นที่เพาะปลูกหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการเพาะปลูกที่เก็บไว้ในพื้นที่นั้น ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือเสียค่าปรับ¹⁴³

¹⁴⁰ German Criminal Code.

Section 306b Especially aggravated arson

1) Whosoever through an offence of arson under section 306 or section 306a causes serious injury to another person or injury to a large number of people shall be liable to imprisonment of not less than two years.

(2) The penalty shall be imprisonment of not less than five years if the offender in cases under section 306a

1. through the offence places another person in danger of death;
2. acts with the intent of facilitating or covering up another offence; or
3. prevents the fire from being extinguished or makes extinguishing the fire more difficult.

¹⁴¹ K. Neumann. Loc.cit.

¹⁴² German Criminal Code.

Section 306c Arson resulting in death

If the offender through an offence of arson under sections 306 to 306b at least by gross negligence causes the death of another person the penalty shall be imprisonment for life or not less than ten years.

¹⁴³ German Criminal Code.

Section 306f Causing fire hazard

3.3 หน่วยงานภาครัฐในการจัดการไฟป่าของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.3.1 หน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐของประเทศไทย

เดิมในอดีต ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นใน พ.ศ.2439 ซึ่งงานที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ทั้งหมดรวมถึงงานด้านป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่าจะขึ้นอยู่กับกรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เดิมสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ต่อมาในปี 2545 ภาครัฐได้แบ่งกรมป่าไม้ออกเป็นกรมหลัก ๆ 3 กรม ดังนี้ กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ในปี 2547 ย้ายมาสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁴⁴ โดยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่าถือเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(1) กรมป่าไม้

สำหรับกรมป่าไม้นั้น ได้จัดให้มีหน่วยงานภายในที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งก็คือ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1-13 และมีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลในเรื่องไฟป่าโดยตรงอยู่ภายใน คือส่วนป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ โดยมีบทบาทและหน้าที่¹⁴⁵ ดังนี้

(1.1) จัดทำแผนและงบประมาณของส่วน จัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของส่วน กำกับ ควบคุมดูแล และประสานงานด้านป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า

(1) Whosoever, by smoking, by an open fire or light, by throwing away burning or smouldering objects or otherwise causes the danger that

1. businesses or facilities that are easily in ammable;
 2. agricultural or nutrition facilities and businesses in which their products are stored;
 3. forests, heaths or moors; or
 4. cultivated fields or easily in ammable agricultural produce stored in fields,
- will catch fire shall be liable to imprisonment not exceeding three years or a fine.

(2) Whosoever causes the danger that objects indicated in subsection (1) Nos 1 to 4 above will catch fire and thereby endangers the life or limb of another person or property of significant value belonging to another shall incur the same penalty.

(3) Whosoever acts negligently in cases under subsection (1) above or causes the danger negligently in cases under subsection (2) above shall be liable to imprisonment not exceeding one year or a fine.

¹⁴⁴ กรมป่าไม้, *ประวัติกรมป่าไม้* (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2559).

¹⁴⁵ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 12 (นครศรีธรรมราช), 'ส่วนป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า'

(1.2) ปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในเขต พื้นที่รับผิดชอบ ประสานงานเพื่อสนับสนุนข้อมูลการข่าว การสืบสวน ดำเนินคดี และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิด ประสาน ติดตามสถานการณ์เพื่อการหยุดยั้งการทำลายป่าไม้

(1.3) ปฏิบัติการด้านการควบคุมไฟป่า และสร้างการมีส่วนร่วมในการควบคุมไฟป่าให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

(1.4) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการด้านป่าไม้ของสำนักโดยแบ่งงานต่าง ๆ ออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

(1.4.1) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบ ปฏิบัติงานธุรการ งานสารบรรณ ของส่วนจัดทำแผนงานและงบประมาณของส่วน จัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่าย งบประมาณของส่วน และจัดทำรายงานผลปฏิบัติงานของส่วน ส่งสำนัก และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรืองานที่ได้รับมอบหมาย

(1.4.2) ฝ่ายป้องกันรักษาป่า มีหน้าที่รับผิดชอบ ปฏิบัติงานคุ้มครองพื้นที่ป่า ป้องกันปราบปรามเพื่อยุติการบุกรุกพื้นที่ป่า ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาพื้นที่ป่า การร้องเรียนตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับคดี การติดตามผลการดำเนินคดีด้านป่าไม้ ปฏิบัติงานการข่าว ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจปราบปราม เพื่อยับยั้งการบุกรุกทำลายป่า และประสานความร่วมมือในการป้องกันรักษาพื้นที่ป่า ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ ให้บริการด้านป่าไม้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรืองานที่ได้รับมอบหมาย

(1.4.3) ฝ่ายควบคุมไฟป่า มีหน้าที่รับผิดชอบ ปฏิบัติงานด้านการควบคุมไฟป่า เฝ้าระวังและป้องกันการเกิดไฟป่า สร้างเสริมการมีส่วนร่วมในการควบคุมไฟป่า ประชาสัมพันธ์และรณรงค์ทุกรูปแบบเพื่อป้องกันการเกิดไฟป่า และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรืองานที่ได้รับมอบหมาย

(2) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(2.1) บทบาทและหน้าที่ สำหรับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2545 มีกฤษฎีกาเล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก. ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545 ให้จัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีภารกิจในการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ด้วยการป้องกันและควบคุมพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้กลับมาสมบูรณ์ ทั้งนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้จัดตั้งหน่วยงานภายในสำหรับดูแลและจัดการไฟป่าขึ้นซึ่งก็คือ ส่วนป้องกัน ปราบปราม และควบคุมไฟป่า โดยแบ่งงานออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ส่วนแผนการป้องกันพื้นที่ ส่วนยุทธการด้านการป้องกัน และส่วนจัดการไฟป่า นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคขึ้น คือ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 และแบ่งงานออกเป็น 8 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ส่วนอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากร ส่วนควบคุมและปฏิบัติการไฟป่า ส่วน

ฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ ส่วนอุทยานแห่งชาติ ส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า ส่วนจัดการต้นน้ำ และกลุ่มงานวิชาการ¹⁴⁶

(2.2) ภารกิจหน้าที่ของส่วนควบคุมไฟฟ้า มีดังนี้

(2.2.1) ศึกษา วิเคราะห์หามาตรการ แนวทาง รูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟฟ้า

(2.2.2) สำรวจและรวบรวมข้อมูลไฟฟ้า วิเคราะห์ ตรวจสอบติดตาม พยากรณ์สภาพปัญหาไฟฟ้าและสถานการณ์ไฟฟ้า

(2.2.3) ดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครป้องกันไฟฟ้า

(2.2.4) ปฏิบัติงานด้านวิชาการไฟฟ้า ศึกษา วิจัย และพัฒนางานด้านการควบคุมไฟฟ้า ประสานงานกับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ประสานงานและปฏิบัติตามพันธะข้อตกลง ASEAN Agreement on Haze Transboundary Pollution

(2.2.5) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ที่กำหนดตามมาตรา 12 ในพระราชบัญญัติ โดยมีรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจนั้น ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ¹⁴⁷ ดังนี้

(3.1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁴⁶ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'คู่มือการปฏิบัติงานการควบคุมไฟฟ้า' กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (pdf. สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557) 15.

¹⁴⁷ สำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟฟ้า, *สรุปสาระสำคัญของกฎหมายการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2565) 46.

ดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(3.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

(3.3) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ สำหรับภารกิจควบคุมไฟฟ้าป่านั้นมีรูปแบบการถ่ายโอนตามข้อ 2 โดยที่กรมป่าไม้ยังคงดำเนินการต่อไปในพื้นที่ป่าที่ดำเนินการอยู่แล้ว ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าร่วมกับ กรมป่าไม้ในพื้นที่ป่าที่กรมป่าไม้กำหนดให้ และกรมป่าไม้มีหน้าที่ให้คำปรึกษารวมทั้งสนับสนุนทางวิชาการ การถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟฟ้าป่านั้นเป็นการถ่ายโอนตามรูปแบบที่ 2 ซึ่งมีระยะเวลาการถ่ายโอนคือ ให้ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี แต่รัฐมีการขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยกรมป่าไม้ได้ กำหนดเวลาไว้ระหว่าง พ.ศ. 2545-2553 (สำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า, 2565 น.51) โดยมีบทบาท และหน้าที่¹⁴⁸ ดังนี้

(3.3.1) ลักษณะของภารกิจควบคุมไฟฟ้า สำหรับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดลักษณะของภารกิจที่จะถ่ายโอนไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกทำโดย อิสระ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรเห็น ถึงความจำเป็น เพราะฉะนั้น ภารกิจในหลายเรื่อง ไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามแผน งบประมาณที่ส่วนราชการเดิมตั้งไว้ และ หน้าที่ที่ต้องทำซึ่งมีลักษณะที่ไว้ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบ อำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับโอนไปแล้วถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้อง ดำเนินต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งภารกิจ ควบคุมไฟฟ้าเป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า เพราะต้องดาเนิน การแก้ไขกฎ หมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายดังกล่าวโดยสามารถใช้อำนาจในการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า ดังนั้นภารกิจควบคุมไฟฟ้าจึงเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำ กรมป่าไม้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เท่านั้น และต้องอยู่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อดำเนินการควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ดังกล่าว¹⁴⁹

(3.3.2) อัตรากำลัง ทรัพย์สิน และงบประมาณ เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจนั้นมีรูปแบบ การถ่ายโอนโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่วมกับรัฐ ซึ่งกรมป่าไม้มอบอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงไม่มีการส่งมอบกำลัง เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์

¹⁴⁸ เฟิงอ้าง 51.

¹⁴⁹ เฟิงอ้าง 56.

ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง หลังจากที่ยังคงปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบภารกิจนำมาปฏิบัติไว้แล้ว โดยให้รัฐจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กรมป่าไม้ไม่ต้องส่งมอบหรือโอนเงินงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.3.3) ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับการถ่ายโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องได้รับการถ่ายโอนงานควบคุมไฟป่า ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล (ทต.) ที่มีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในเขตปกครอง

(3.3.4) หน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2¹⁵⁰ มีดังนี้

ก. จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าฝึกอบรมหลักสูตรการควบคุมไฟป่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า

ข. ดำเนินการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันไฟป่า ตามแนวทางของกรมป่าไม้ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. จัดส่งแผนที่ระวาง มาตราส่วน 1: 50,000 แสดงแนวเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กรมป่าไม้ เพื่อกำหนดแนวเขตพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ง. รับมอบภารกิจควบคุมไฟป่าจากกรมป่าไม้

จ. ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าตามแนวทางการปฏิบัติงานในคู่มือปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า

จากแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในพื้นที่ปกครองของตนเอง ได้รับมอบอำนาจและใช้อำนาจจากกรมป่าไม้ให้งานควบคุมไฟป่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการดำเนินการร่วมกับภาครัฐ ซึ่งมีกรมป่าไม้ให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางวิชาการ ซึ่งในการปฏิบัติการควบคุมไฟป่าขององค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐตามความจำเป็น และต้องจัดหาอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง ซึ่งจะต้องมีการจัดหาอาสาสมัครป้องกันไฟป่าที่ได้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันไฟป่าในองค์กรของตนเองอีกด้วย

3.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) เทศบาลตำบล

¹⁵⁰ เฝ้าอ้าง 53.

เทศบาลตำบลเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 7 คือ ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 9 คือ เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 50 ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล จากอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 50 มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟฟ้า คือ ข้อ 5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง สำหรับพื้นที่อาณาเขตที่เทศบาลตำบลการะเกดปกครองอยู่นั้น มีป่าพรุ และป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบ่อล้อและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดนครศรีธรรมราช อยู่ในพื้นที่ และมีกรเกิดไฟฟ้าขึ้นในพื้นที่เป็นประจำทุกปี ดังนั้น การมีเครื่องมือสำหรับใช้ในการดับเพลิงจึงมีความสำคัญสำหรับเทศบาลตำบลการะเกดเป็นอย่างยิ่ง

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้นจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 คือ สภาตำบลใดที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยจะต้องทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย สภาตำบลไหนที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 40 ทำให้พ้นสภาพจากการเป็นสภาตำบลตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทันที ส่วนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ก็จะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอน 84 ก ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2552 โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) มาตรา 67 เช่น ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดการไฟป่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) มาตรา 67 ได้แก่ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ปกครองของตนเอง หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีศักยภาพเพียงพอก็อาจจะจัดทากิจการเพิ่มเติมตามมาตรา 68 ข้อ 8 การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังต้องจัดการไฟป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติร่วมกับกรมป่าไม้ ตามภาระหน้าที่จากการถ่ายโอนภารกิจของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2542 ในเขตพื้นที่ของตนเองด้วยเช่นกัน

3.3.3 ภาคประชาชน

เครือข่ายหรือองค์กรภาคประชาชน เป็นการรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นหรือชนบท โดยการรวมตัวกันของภาคประชาชนนั้นอาจเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา เกิดจากการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน และอาจเกิดจากการส่งเสริมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อต้องการให้องค์กรชุมชน สังคม มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพที่จะพัฒนาและสามารถพึ่งตนเองได้ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานอื่น ๆ กระบวนการทำงานส่วนใหญ่ขององค์กรเครือข่ายภาคประชาชนเป็นการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนจัดการทรัพยากรในชุมชน และทำงานร่วมกับภาครัฐ เช่น พื้นที่ป่าพรุควนเคร็งในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบ่อล้อมและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยของชุมชนทั้งในและรอบป่าพรุ ในพื้นที่ดังกล่าวได้มีการจัดตั้งกลุ่มองค์กรและเครือข่ายต่าง ๆ เช่น เครือข่ายเฝ้าระวังภัยพิบัติและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และเครือข่ายสภากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ ใน มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งก็คือ สิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีส่วนสำคัญในการร่วมจัดการไฟป่าในพื้นที่อีกด้วย

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการไฟป่านั้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่ามีความหลากหลายทั้งในเรื่องภาระหน้าที่ ข้อจำกัดของหน่วยงาน อีกทั้งบางภาระหน้าที่มีความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีความสับสนและอาจเกิดความลังเลในการปฏิบัติหน้าที่ และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่ละหน่วยงานมีสมรรถนะและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในการจัดการไฟป่าควรให้ทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันโดยยึดหลักของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) คือ การบริหารปกครองที่ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่น หรือภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติ

ร่วมกัน¹⁵¹ เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง และเพื่อให้การจัดการไฟป่ามีประสิทธิภาพ โดยที่ภาครัฐอาจเป็นผู้ประสานหรือเป็นเพียงผู้นำและกำกับทิศทางซึ่งเรียกว่า Meta Governance¹⁵² (Peter, 2010, pp. 36-51) โดยไม่ต้องปฏิบัติเองทั้งหมด แต่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางในการปฏิบัติร่วมกัน เพื่อการจัดการไฟป่าอย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาคความซ้ำซ้อนกันของการปฏิบัติงาน

¹⁵¹ สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 'การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย ระดับ และรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง' (2558) 1 วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 30-71.

¹⁵² B. Guy Peters, 'Meta-governance and Public Management' In Stephen P. Osborne (ed) *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (Routledge 2010) 36-51.

บทที่ 4

วิเคราะห์ขอบเขตการกระทำความผิดในการวางเพลิงเผาป่า ตามกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศไทยมีมาตรการ (Measure) เกี่ยวกับการควบคุม คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรที่ดินและป่าไม้อย่างเข้มข้นมาโดยตลอด เห็นได้จากนโยบาย (Policy) รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย เพื่อมุ่งหวังที่จะหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินป่าไม้ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติ (Provision) สำคัญของกฎหมายป่าไม้ของประเทศไทย และต่างประเทศมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียดตามบริบทของสังคมนั้น ๆ ที่จะมีการจัดการในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างใด ซึ่งในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศและแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ (Efficiently) และเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและหลักสากลต่อไป

4.1 วิเคราะห์ขอบเขตปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 และตามกฎหมายต่างประเทศ

ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ซึ่งมนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในด้านต่าง ๆ การใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ของประเทศได้อย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม จึงทำให้รัฐบาลไม่ว่าในยุคสมัยใดมีความพยายามในการที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแลและรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างเข้มงวด และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้โดยถูกต้องนั้นจำเป็นที่จะต้องทราบและเข้าใจให้ชัดเจนและตรงกันเกี่ยวกับความหมายของป่า ซึ่งเป็นทรัพยากรป่าไม้และสถานการณ์ของป่าไม้ ทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะพื้นที่ที่ผลิตไม้และของป่าออกมาป้อนความต้องการของมนุษย์ หรือเพื่อเป็นสินค้าส่งไปจำหน่ายให้ได้เงินตราเท่านั้นในสายตาของ นักอนุรักษ์นิยมแล้ว ป่าไม้ หมายถึง ชุมรมของสรรพสิ่งที่มีชีวิตทั้งที่เป็นพืชและสัตว์แต่มีส่วนประกอบส่วนใหญ่เป็นต้นไม้ (Trees) นอกจากนี้มีเรือนต้นซึ่งมีหลายชนิด และมีเรือนยอดหลายระดับชั้นแล้ว ยังมีพฤกษชาติอื่น ๆ อีกจำนวนมากนอกจากพวกพืชแล้ว ยังมีสัตว์บกสัตว์น้ำอีกหลายชนิด และจุลินทรีย์ต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่บนพื้นดินและใต้ผิวดินลงไปอย่างสุดคณานับ เมื่อบรรดาสสิ่งมีชีวิตทั้งหลายรวมตัวกันเข้าแล้วก็บังเกิดเป็นสังคมทางชีวภาพ (Biological Association) ของสรรพสิ่งที่มีชีวิตซึ่งต่างฝ่าย

ต่างช่วยเหลือกันมีปฏิริยาต่อกันและกัน ดังนั้นในที่นี้จึงได้วิเคราะห์ขอบเขตปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 และตามกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

4.1.1 นิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศไทย มีความหมายกว้างและไม่มีหลักวิชาการ จากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทำให้ทราบว่า ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4(1)¹⁵³ หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้กรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือได้สิทธิครอบครอง (Possessory Right) การที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดิน คือ การได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้นหรือสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ใบจอง ส.ค.1 เป็นต้น ที่ดินแปลงใดมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองแล้ว ย่อมพ้นสภาพความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ซึ่งสภาพที่ดินอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) หรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public Domaine Of State) ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า นิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้ มีความหมายที่กว้างและไม่มีหลักวิชาการเป็นการกล่าวอ้างไปถึงที่ดินตามกฎหมายที่ดิน โดยไม่กล่าวถึง ป่าว่าคืออะไรต้องมีต้นไม้หรือไม่จึงจำเป็นต้องพิจารณาดูว่าที่ดินอย่างไรบ้างจะถือว่าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน อันจะถือว่าเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้¹⁵⁴ จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ป่าบางแห่งซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง

4.1.2 การแก้ปัญหาทางกฎหมายเพื่อลดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็น

ปัญหาดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท 0511.3/13177 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 หรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นเรื่องเสร็จที่ 121/2555 เรื่องการขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูดยุทธภายในที่ดินของรัฐ สรุปได้ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครองซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึงบาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วยสำหรับการดูดยุทธในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า มีการก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ใน แม่น้ำ ลำคลองนั้น หรือไม่หากมีการดำเนินการ

¹⁵³ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ

¹⁵⁴ ยืนหยัด ไจสมุท, คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 (พิมพ์ครั้งที่ 9, นิติธรรม 2559) 25-27.

ที่มีลักษณะดังกล่าวก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54¹⁵⁵ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นตามนัย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (เรื่องเสร็จที่ 921/2558) สรุปความได้ว่า คำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ในเรื่องเสร็จที่ 121/2555 มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำ ลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดบทนิยาม คำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการยกร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามรายงานการประชุมของกรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ 1 ใน พ.ศ. 2484 แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม “ป่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินที่ไม่มีป่าโดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain of State) ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการยกร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบาย (Policy) ของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่าด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการใน มาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิ (Entitled) ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ โดยที่มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่าพื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้วยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึงต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ กรรมสิทธิ์ (Ownership) และสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา 45 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 26 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁵⁵ มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้นตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครองรวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลองบึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “แม่น้ำ ลำคลอง” อันเป็นการรวมคำ 2 คำ กล่าวคือ แม่น้ำและคลอง ซึ่งคำว่า คลองอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินส่วนคำว่า “แม่น้ำ” นั้นบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วยแต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” หมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวงซึ่งลำ น้ำนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ “แม่น้ำ” จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้โดยที่แม่น้ำ ลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมาจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 276-277/2495

ดังนั้น “แม่น้ำ ลำคลอง” จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ไม่ว่าจะแม่น้ำ ลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจนหรืออยู่ในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตามด้วยเหตุนี้คำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่7) ในเรื่องเสรีจที่ 121/2555¹⁵⁶ จึงมีขอบเขตความหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นโดยเป็นการตีความตามตัวบทกฎหมาย (Statutory Interpretation) และเจตนารมณ์ในการยกเว้นบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีความหมายกว้าง จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้แก่ ที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อที่ดินดังกล่าวซึ่งถือเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้โดยจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังนั้นจะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้เนื่องจากลักษณะและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากการที่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ในการยกเว้นพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้วจะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม (Environment) ด้วย เพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้โดยต้องพิจารณาลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริงและกิจกรรมที่

¹⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 121/2555 เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ตุ๊ดทรายในที่ดินของรัฐ.

ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละแห่งเป็นรายกรณีไปด้วยจึงส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสน และไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัยสอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ ความเป็น “ป่า” จริกการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ พิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ถือว่าเป็นการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้อย่างหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญเพื่อจะส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความคงอยู่ของระบบนิเวศ

4.1.3 ขอบเขตปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ขององค์การระหว่างประเทศอนุสัญญา หรือกฎหมายในต่างประเทศ ดังนี้

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ¹⁵⁷ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” หมายถึง พื้นที่ดินมากกว่า 0.5 เฮกตาร์ ที่มีต้นไม้สูงกว่า 5 เมตร และพื้นที่ดินนั้นมีการปกคลุมของต้นไม้มากกว่า ร้อยละ 10 หรือที่ดินที่มีต้นไม้ที่สามารถเจริญเติบโตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเมื่อนับจากจุดเริ่มต้น โดยความหมายของป่าในที่นี้จะไม่รวมที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการเกษตรหรือที่อยู่ในเมือง แม้ว่าที่ดินเหล่านั้นจะมีต้นไม้ปกคลุมอยู่บ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม ไร่ที่ปลูกเป็นป่าแต่มีต้นไม้ลดน้อยลงเป็นการชั่วคราวอันเนื่องมาจากการแผ้วถางหรือปัญหาโรคต่าง ๆ ยังอยู่ในความหมายของป่า

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ไว้ในข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) หมายถึง ที่ดินที่มีพื้นที่มากกว่า 0.5 เฮกตาร์ ที่มีการปกคลุมของต้นไม้มากกว่าร้อยละสิบของพื้นที่โดยที่ดินนั้นไม่ได้นำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการเกษตรกรรม หรือวัตถุประสงค์อื่นเพื่อการป่าไม้ในกรณีของป่าที่ยังเจริญเติบโตไม่เต็มที่ (Young Forest) หรือเป็นเขตพื้นที่ที่การเจริญเติบโตของต้นไม้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านสภาพภูมิอากาศ ต้นไม้ต้องสามารถเจริญเติบโตโดยมีความสูงถึง 5 เมตร เมื่อนับจากจุดเริ่มต้น และเป็นไปตามข้อกำหนดเรื่องการปกคลุมของต้นไม้

ประเทศเยอรมนี ได้ให้ความหมายของ คำว่า ป่าไม้ (Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection: Survey Instructions for the Third National Forest Inventory (2011–2012) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พฤษภาคม 2011) ได้ให้คำจำกัดความของป่าไม้ตามบัญชีป่าไม้แห่งชาติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ของรัฐบาลกลาง ตามความหมายของ NFI ป่า คือ พื้นที่ใด ๆ ก็ตามที่ปกคลุมด้วยพืชป่า

¹⁵⁷ อาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ(Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานอาหารและสารอาหารรวบรวมวิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านโภชนาการอาหารการเกษตร ป่าไม้และประมง ให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการเกษตรโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลด้านการเกษตร โดยเฉพาะด้านการผลิตตามการร้องขอของ FAO เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์และเผยแพร่ต่อไป

โดยไม่คำนึงถึงข้อมูลในการสำรวจเกี่ยวกับที่ดินหรือที่คล้ายกัน บันทึกคำว่าป่ายังหมายถึงพื้นที่ตัดหรือทำให้บางลง รอยทางในป่า แนวกันไฟ ช่องเปิดและที่โล่ง ทุงหญ้าในป่า พื้นที่ให้อาหารสำหรับเล่นเกม การลงจอดเครื่องบินที่อยู่ในป่า พื้นที่เพิ่มเติมที่เชื่อมโยงและให้บริการป่า รวมถึงพื้นที่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสันตนาการ ทุงหญ้ารก และทุงร่าบ อดีตทุงหญ้ารก ทุงหญ้าอัลไพน์ และทุงหญ้าขรุขระ ตลอดจนพื้นที่ต้นสน แคระและต้นไม้ชนิดหนึ่งสี่เขียว ป่า ทุงหญ้า ทุงหญ้าเลี้ยงสัตว์ ทุงหญ้าอัลไพน์ และทุงหญ้าหายาจะถือว่ารก หากป่าปกคลุมตามธรรมชาติมีอายุเฉลี่ยห้าปี และอย่างน้อย 50 % ของพื้นที่ถูกปกคลุมไปด้วยป่าไม้ พื้นที่ที่มีป่าปกคลุมในทุงหญ้าเปิดหรือในพื้นที่ที่สร้างขึ้นไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ป่าละเมาะกว้างไม่เกิน 10 เมตร และการปลูกต้นคริสต์มาสและไม้พุ่มประดับ รวมถึงพื้นที่สวนสาธารณะที่ติดกับบ้านในชนบท ถือเป็นพื้นที่ป่า ตามความหมายของ NFI . สายน้ำกว้างถึง 5 เมตร ไม่ทำลายความต่อเนื่องของพื้นที่ป่าไม้ได้ นอกจากนี้หากพิจารณาตามกฎหมายของคำว่า “ป่าไม้” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ของรัฐบาลกลาง (Bundeswaldgesetz) ที่ระบุในมาตรา 2 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า¹⁵⁸

¹⁵⁸ Bundeswaldgesetz § 2 Wald

(1) Wald im Sinne dieses Gesetzes ist jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche. Als Wald gelten auch kahlgeschlagene oder verlichtete Grundflächen, Waldwege, Waldeinteilungs- und Sicherungsstreifen, Waldblößen und Lichtungen, Waldwiesen, Wildäusungsplätze, Holzlagerplätze sowie weitere mit dem Wald verbundene und ihm dienende Flächen.

(2) Kein Wald im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Grundflächen auf denen Baumarten mit dem Ziel baldiger Holzentnahme angepflanzt werden und deren Bestände eine Umtriebszeit von nicht länger als 20 Jahren haben

(Kurzumtriebsplantagen),

2. Flächen mit Baumbestand, die gleichzeitig dem Anbau landwirtschaftlicher Produkte dienen (agroforstliche Nutzung),

3. mit Forstpflanzen bestockte Flächen, die am 6. August 2010 in dem in § 3 Satz 1 der InVeKoS-Verordnung vom 3. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3194), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 7. Mai 2010 (eBAnz AT51 2010 V1) geändert worden ist, bezeichneten Flächenidentifizierungssystem als landwirtschaftliche Flächen erfasst sind, solange deren landwirtschaftliche Nutzung andauert,

4. in der Flur oder im bebauten Gebiet gelegene kleinere Flächen, die mit einzelnen Baumgruppen, Baumreihen oder mit Hecken bestockt sind oder als Baumschulen verwendet werden, und

5. mit Forstpflanzen bestockte Grundflächen

a) auf Schienenwegen, auch auf solchen in Serviceeinrichtungen, sowie

b) beidseits der Schienenwege in einer Breite von 6,80 Meter, gemessen von der Gleismitte des außen liegenden Gleises, oder, wenn die Schienenwege im Bereich von Böschungen oder Einschnitten liegen, bei denen die Böschungsschulter oder der Böschungsfuß weiter als 6,80 Meter von der Gleismitte aus liegt, in einer Breite von der Gleismitte bis zum Böschungsfuß oder zur Böschungsschulter.

(1) เพื่อประโยชน์แห่งกฎหมายนี้ ป่า คือพื้นที่ใด ๆ ที่ปกคลุมไปด้วยพืชป่า ป่าไม้ยังรวมถึงพื้นที่ที่โล่งหรือรกร้าง ทางเดินในป่า การแบ่งป่าและแนวกันไฟ พื้นที่ป่าและพื้นที่โล่ง ทุ่งหญ้าป่า พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่เก็บไม้ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่าซึ่งพื้นที่เหล่านี้เรียกว่า พื้นที่ป่าเปล่า (unstocked forest land)

(2) ไม่ใช่ ป่าไม้ ตามความหมายของกฎหมายนี้ ได้แก่

(2.1) พื้นที่ที่ปลูกพันธุ์ไม้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสกัดไม้อย่างรวดเร็วและมีประชากรมีระยะเวลาหมุนเวียนไม่เกิน 20 ปี (สวนหมุนเวียนสั้น)

(2.2) พื้นที่ที่มีต้นไม้ที่ใช้ปลูกพืชผลทางการเกษตรด้วย (การใช้วนเกษตร)

(2.3) พื้นที่ปลูกด้วยพืชป่าที่ระบุไว้เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2010 ในลักษณะที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ประโยค 1 ของกฎหมาย InVeKoS ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2004 (BGBL. I p. 3194) ซึ่งกำหนดล่าสุดโดยมาตรา 2 ของ พระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 (eBAnz AT51 2010 V1) มีการเปลี่ยนแปลงระบบการระบุพื้นที่ที่กำหนดจะถูกบันทึกเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตราบใดที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรยังคงดำเนินต่อไป

(2.4) พื้นที่ขนาดเล็กที่อยู่ในทางเดินหรือในพื้นที่สิ่งปลูกสร้างที่มีการปลูกต้นไม้เป็นหมู่ ๆ แถวหรือแนวพุ่มไม้ หรือใช้เป็นเรือนเพาะชำต้นไม้ และ

(2.5) พื้นที่ฐานปลูกด้วยพันธุ์ไม้ป่า ประกอบด้วย บนทางรถไฟรวมทั้งที่อยู่ในสถานบริการด้วย และทั้งสองด้านของรางรถไฟ กว้าง 6.80 เมตร วัดจากศูนย์กลางรางด้านนอกหรือถ้ารางรถไฟอยู่ในบริเวณคันดินหรือทางตัดตรงบริเวณไหล่หรือตีนของคันดิน อยู่ห่างจากศูนย์กลางของรางมากกว่า 6.80 เมตร จากศูนย์กลางของรางถึงเชิงคันดินหรือไหล่ทางของคันดิน

(3) รัฐสามารถจำแนกพื้นที่อื่น ๆ ว่าเป็นป่าไม้ และไม่รวมต้นคริสต์มาส และพืชไม้พุ่มประดับ รวมถึงสวนสาธารณะที่อยู่ในพื้นที่อยู่อาศัยจากคำจำกัดความของป่า

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้ให้ความหมายของ คำว่า “ป่าไม้” ดังนี้ ป่าไม้มักจะถูกเรียกว่า “ที่ดินป่าไม้” ซึ่งมีความหมายว่า ที่ดินที่สามารถรองรับต้นไม้พื้นเมืองได้ร้อยละ 10 ทุกชนิดรวมถึงไม้เนื้อแข็งภายใต้สภาพธรรมชาติและที่ช่วยให้สามารถจัดการได้ทรัพยากรป่าไม้ ตั้งแต่หนึ่งชนิดขึ้นไป รวมทั้งไม้ความสวยงาม ปลา และสัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพน้ำ นันทนาการ และสาธารณสุขอื่น ๆ ได้ อีกทั้งคำดังกล่าวนี้ได้มีการนิยามไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 450 (b)¹⁵⁹ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “ที่ดินป่าไม้” หมายถึง ที่ดินที่มีพุ่มไม้ปกคลุม ที่ดินที่ถูกตัดขาด ป่าไม้ ทุ่งหญ้า หรือป่า

(3) Die Länder können andere Grundflächen dem Wald zurechnen und Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen sowie zum Wohnbereich gehörende Parkanlagen vom Waldbegriff ausnehmen

¹⁵⁹ California Penal Code

Section 450 In this chapter, the following terms have the following meanings

(b) "Forest land" means any brush covered land, cut-over land, forest, grasslands, or woods.

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐจอร์เจียคำว่า “ป่า” ได้มีการนิยามในเชิงกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายป่าไม้แห่งจอร์เจีย (หมายเลข 5949-SS ปี 2020) มาตรา 2 a และ b ซึ่งมีสาระสำคัญว่า¹⁶⁰

- a) ป่าของรัฐจอร์เจีย หมายถึง ป่าของรัฐ เทศบาล และเอกชน และทรัพยากรของป่านั้น
- b) ป่า หมายถึง พื้นที่ภายในขอบเขตป่าที่ปกคลุมไปด้วยพันธุ์ไม้และพื้นที่อื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศป่าไม้:

b.a) พื้นที่ปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ที่ก่อตัวเป็นป่า หมายถึง พื้นที่ขั้นต่ำ 0.5 เฮกตาร์และมีความกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร ซึ่งปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ยืนต้นที่ก่อตัวเป็นป่าตั้งแต่ 1 ชนิดขึ้นไป และมีความหนาแน่นของต้นไม้ไม่น้อยกว่า 0.1 ต่อหน่วย พื้นที่;

b.b) พื้นที่อื่น ๆ :

b.b.a) พื้นที่ที่ชนิดพันธุ์ไม้ที่ก่อตัวเป็นป่าเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายชั่วคราวอันเป็นผลมาจากกระบวนการทางธรรมชาติและ/หรือโดยมนุษย์

¹⁶⁰ Forest Code of Georgia

Article 2 – Definition of terms

The terms used in this Code shall have the following meanings:

- a) forest of Georgia – state, municipal and private forests and the resources thereof;
- b) forest – the area inside a forest boundary covered with forest forming species and other areas which are an integral part of the forest ecosystem:

b.a) area covered with forest forming species – a minimum area of land of 0.5 hectares and not less than 10 m in width, which is covered with one or more forest forming woody plant species and where the tree density is not less than 0.1 per unit area;

b.b) other areas:

b.b.a) areas where forest forming species are temporarily degraded or destroyed as a result of natural and/or anthropogenic processes;

b.b.b) forest land – an open area of land inside a forest boundary, such as: land used as grassland or pasture; special purpose land; land that comprises marshes, rocks, and rocky ground located in a forest or other land not used for afforestation; infrastructure necessary for the implementation of forestry measures (forest roads, timber yards, landings), etc.

Note: Land outside a forest boundary shall not be considered to be forest, such as: a garden (an orchard, etc.), a square, a park; a shelterbelt which protects soil from erosion (a wind break belt); land outside a forest which is used as a short-term alternative for the period of up to 30 years after planting forest forming species (plantation forest); an arboretum of woody plants, a plantation forest of new year trees; a plantation forest of woody trees (nuciferous) to yield fruit, and a plantation forest of berries and fruits;

b.b.b) ที่ดินป่าไม้ หมายถึง พื้นที่เปิดโล่งภายในเขตป่าไม้ เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นทุ่งหญ้าหรือทุ่งหญ้า ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ ที่ดินที่ประกอบด้วยบึง หิน และดินหินที่อยู่ในป่าหรือที่ดินอื่นที่มีได้ปลูกป่า โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามมาตรการป่าไม้ (ถนนป่า ลานไม้ การลงจอด) ฯลฯ

หมายเหตุ : ที่ดินนอกเขตป่าจะไม่ถือว่าเป็นป่า เช่น สวน (สวนผลไม้ ฯลฯ) จัดรั้ว สวนสาธารณะ เข็มขัดกำบังที่ช่วยปกป้องดินจากการกัดเซาะ (เข็มขัดกันลม) ที่ดินนอกป่าที่ใช้เป็นทางเลือกระยะสั้นเป็นระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี ภายหลังจากปลูกป่าสร้างพันธุ์ (ป่าปลูก) สวนรุกขชาติไม้ยืนต้น ป่าปลูกต้นไม้ปีใหม่ ป่าปลูกที่มีไม้ยืนต้น (นุซีเฟอร์รัส) เพื่อให้เกิดผล และป่าปลูกผลเบอร์รี่และผลไม้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าข้อกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ขององค์การระหว่างประเทศอนุสัญญา หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำว่า ป่าไม้ เป็นการกำหนดความหมายจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน เป็นการกำหนดความหมายโดยขึ้นอยู่กับประเภท และความหนาแน่นของพืชพันธุ์ที่เจริญเติบโตบนที่ดิน โดยหลักแล้วการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ในกลุ่มนี้เป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้น โดยพื้นที่ดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ (ความหนาแน่น) พื้นที่ของดินที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้ (Canopy Cover) หรือส่วนของที่ดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ถูกตัดติดอยู่กับที่ดินนั้น (Basal Area) ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดินนี้เฉพาะพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้เท่านั้นจึงจะถูกกำหนดให้เป็นป่า พื้นที่ใดที่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบดังกล่าว อาจยังถือเป็นป่าได้ หากแต่พื้นที่นั้นมีต้นไม้ที่ยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่และคาดว่าต้นไม้เหล่านั้นจะเจริญเติบโตเต็มที่ในอนาคต หรือในประเทศเยอรมันคำว่า “ป่า” ก็มีการกำหนดนิยามเอาไว้โดยพิจารณาจากพื้นที่ใด ๆ ที่ปกคลุมไปด้วยพืชป่า ป่าไม้อยู่รวมถึงพื้นที่ที่โล่งหรือรกร้าง ทางเดินในป่า การแบ่งป่าและแนวกันไฟ พื้นที่ป่าและพื้นที่โล่ง ทุ่งหญ้าป่า พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่เก็บไม้ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่า ซึ่งป่าดังกล่าวจะถูกเรียกว่า พื้นที่ป่าเปล่า ซึ่งได้กำหนดไว้ใน มาตรา 2 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ของรัฐบาลกลาง (Bundeswaldgesetz) อีกทั้งยังได้ระบุอีกว่าป่าประเภทใดไม่เข้าตามความหมายข้างต้น รวมถึงในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐแคลิฟอร์เนียก็ได้กำหนดคำว่า “ป่า” ไว้ด้วยเช่นกันโดยเรียกว่า ที่ดินป่าไม้ ซึ่งหมายถึง ที่ดินที่มีพุ่มไม้ปกคลุม ที่ดินที่ถูกตัดขาด ป่าไม้ ทุ่งหญ้า หรือป่า ซึ่งจะเน้นไปในเรื่องจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ของที่ดิน หรือพิจารณาถึงพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 450 (b) และในรัฐจอร์เจียก็ได้กำหนดว่า “ป่า” ไว้เช่นกันโดยให้ความหมายไว้ในมาตรา 2 a และ b แห่งประมวลกฎหมายป่าไม้แห่งจอร์เจีย กล่าวคือ ป่า หมายถึง พื้นที่ภายในขอบเขตป่าที่ปกคลุมไปด้วยพันธุ์ไม้และพื้นที่อื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศป่าไม้ โดยให้ความหมายของพื้นที่ปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ที่ก่อตัวเป็นป่า หมายถึง พื้นที่ขั้นต่ำ 0.5 เฮกตาร์และมีความกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร ซึ่งปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ยืนต้นที่ก่อตัวเป็นป่าตั้งแต่ 1 ชนิดขึ้นไป และมีความหนาแน่นของต้นไม้ไม่น้อยกว่า 0.1 ต่อหน่วย พื้นที่อื่น ๆ หมายความว่ารวมถึงที่ดินป่าไม้ หมายถึง พื้นที่เปิดโล่งภายในเขตป่า

ไม้ เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นทุ่งหญ้าหรือทุ่งหญ้า ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ ที่ดินที่ประกอบด้วยบึง หิน และดินหิน ที่อยู่ในป่าหรือที่ดินอื่นที่มีได้ปลูกป่า โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามมาตรการป่าไม้

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าและการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

คำว่า วางเพลิง หมายถึง การเผาทรัพย์สินของบุคคลอื่นเพื่อทำลายทรัพย์สินอาคารโดยเจตนา หรือ การเผาทรัพย์สินของตนเองเพื่อทุจริตเงินประกัน ในเวลาต่อมามีการกำหนดไว้ในกฎหมายคอมมอนลอว์ว่าการวางเพลิงเป็นการเผาโรงเรือน หรือบริเวณโรงเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของบุคคลอื่น ทั้งที่มีอาณาเขตติดต่อกับโรงเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัย หรืออยู่ภายในอาณาบริเวณของที่ดินที่ครอบครองโดยเจตนา ซึ่งรวมถึงป่าไม้ด้วย โดยแต่ละประเทศก็มีความเหมือนกันและแตกต่างกันไป และมีกำหนดโทษทางอาญาในความผิดดังกล่าวไว้

นอกจากนี้การกระทำความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินในกรณีร้ายแรง หมายถึง การวางเพลิงประกอบด้วย ปัจจัยต่าง ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้กระทำความผิดมุ่งหมายหรือคาดหวังให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ภายในหรืออยู่อาณาบริเวณใกล้กับทรัพย์สินนั้นถูกไฟเผา จะเห็นได้ว่าความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ในต่างประเทศ มีความเหมือนกัน และแตกต่างกัน ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาความผิดทางวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐจอร์เจีย และศึกษาความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ของประเทศเยอรมนี เนื่องจากในต่างประเทศข้างต้นได้ระบุให้การวางเพลิงเผาป่าให้เป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญาในความฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สิน เพราะทรัพย์สินที่ถูกกระทำโดยการวางเพลิงในกรณีนี้รวมถึงป่าไม้ไว้ด้วย ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศไทยที่การเผาป่าไม่มีความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญาแต่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้นในที่นี้จึงได้วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าและการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

4.2.1 ความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า ในประเทศไทย และต่างประเทศ มีดังนี้

(1) ประเทศไทย การวางเพลิงเผาป่า ไม่ได้ระบุให้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ซึ่งการวางเพลิงตามประมวลกฎหมายอาญามีสาระสำคัญว่า การทำให้เกิดเพลิงไหม้ไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ โดยเจตนาแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นการวางเพลิงทั้งสิ้น แต่ถ้าหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความร้อนหรือทำลายแต่ไม่ก่อให้เกิดเป็นเพลิงแล้วก็ไม่ใช่การวางเพลิง ถ้าทรัพย์สินนั้นโดยคุณสมบัติของตนเองไม่สามารถที่จะติดไฟได้ในภาวะเช่นนั้นแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่ใช่ความผิด เช่น การเอาไม้ขีดไปจุดถนนเหล็ก อย่างไรก็ตามก็ตีหากวัตถุนั้นได้รับความร้อนเพียงพอสามารถลุกไหม้ได้ การวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่มีอาจลุกไหม้ได้จึงเป็นการพยายามกระทำความผิดที่เป็นไปไม่ได้อย่างแน่นอน ซึ่งต่างจากประเทศเยอรมนี รัฐแคลิฟอร์เนีย และรัฐจอร์เจีย ที่ได้กำหนดให้การวางเพลิงเผาป่าเป็นอาชญากรรมที่มีความผิดอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา การที่ประเทศไทยไม่ระบุให้การเผาป่า เป็นความผิดในประมวล

กฎหมายอาญา เพราะว่า ป่าไม้ เป็นกรณีของทรัพย์สินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹⁶¹ ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สิงห์พันธ์ ได้กล่าวไว้ว่า “..ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นจะถือว่าเป็นทรัพย์สินของผู้อื่นหรือไม่ ในกรณีของ ป่าไม้ มีผู้ให้ความเห็นว่ารัฐไม่ใช่นิติบุคคลจึงไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ ป่าไม้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเป็นของผู้อื่นไม่ได้ ทำให้ผู้ที่เผาป่าหรือวางเพลิงเผาป่าไม่มีความผิดในการวางเพลิงเผาทรัพย์สินของผู้อื่น แต่มีความผิดตามกฎหมายป่าไม้ที่กำหนดโทษทางอาญาไว้”¹⁶² ซึ่งความผิดตามกฎหมายป่าไม้ได้มีการกำหนดความผิดอันเป็นลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมคุ้มครองและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยกำหนดมาตรการทางอาญาห้ามกระทำการต่าง ๆ ที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะความผิดทางอาญาได้ 2 ลักษณะ ดังนี้¹⁶³

(1.1) ความผิดที่กระทำในพื้นที่ป่า ซึ่งไม่ใช่เขตพื้นที่อนุรักษ์ ความผิดลักษณะนี้ คือ การกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งสามารถแบ่งเป็นความผิดต่าง ๆ ได้ กล่าวคือ การวางเพลิงเผาป่าในลักษณะนี้มีความผิดฐานก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา 54 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ใน มาตรา 72 ตรี ซึ่งมีโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1.2) ความผิดที่กระทำในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ความผิดลักษณะนี้ คือ การกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. 2535 โดยแยกพิจารณาในลักษณะของการเผาป่า ได้แก่ ลักษณะการกระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีฐานความผิดหลัก คือความผิดฐานยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ หรือเก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฯ มาตรา 14 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา 31 และลักษณะการกระทำความผิดในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีฐานความผิดที่สำคัญ คือ ความผิดฐานยึดถือ ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯ มาตรา 16 (1) ซึ่งกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้ใน มาตรา 24 ซึ่งมีโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁶¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และ มาตรา 1307.

¹⁶² สมศักดิ์ สิงห์พันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา เล่ม 3 (ภาคความผิด) (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2515) 476.

¹⁶³ ประยูรช ไชยพิณ, การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีมีปัญหาสู่แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา (สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม 2560) 9.

(2) ประเทศสหรัฐอเมริกา ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกาในอดีต ได้มีการนิยามความหมายไว้อย่างแคบ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของศาลในการปรับใช้ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินไว้เฉพาะกรณีสถานการณ์ที่ร้ายแรงเท่านั้น เนื่องจากความผิดฐานวางเพลิงเป็นความผิดที่กระทำต่อการครอบครอง (possession) หรือการอยู่อาศัย (habitation) การที่เจ้าของ (owner) เผาบ้านของตนเอง¹⁶⁴ ในระบบคอมมอนลอว์ เจ้าของจะไม่มี ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่อยู่อาศัยของตนเอง ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางเพลิงเผาทรัพย์สินหลาย ๆ ฉบับ มีการขยายขอบเขตของการกระทำ ความผิดออกไป โดยรวมถึงการเผาบ้านที่เป็นของตนเอง อย่างน้อยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เช่น การเผาทรัพย์สินของตนเองเพื่อทุจริตเงินประกัน หรือเมื่อการจุดไฟเผาอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น หากการวางเพลิงซึ่งปลูกสร้างโดยรู้ว่ามีบุคคลอาศัยอยู่ในขณะวางเพลิง ผู้กระทำ จะต้องได้รับโทษหนักขึ้น อีกทั้งได้กำหนดบทนิยาม การวางเพลิง คือ การเผาที่อยู่อาศัยของบุคคลอื่น ในบางรัฐได้เพิ่มเติมสถานที่และสิ่งอื่น ๆ เข้าไปในองค์ประกอบของสิ่งที่จะเมื่อเผาจะทำให้มีความผิดฐานวางเพลิง เช่น โบสถ์ สถานประกอบการ ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งในรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้การวางเพลิงเผาป่าไม้เป็นความผิดทางอาญา ในส่วนที่ 1 เรื่อง อาชญากรรมและการลงโทษ หัวข้อ 13 เรื่อง อาชญากรรมต่อทรัพย์สิน บทที่ 1 และมีการกำหนดโทษทางอาญาในการวางเพลิงไว้ชัดเจนในมาตรา 451 (b)¹⁶⁵ ซึ่งการวางเพลิงตามกฎหมายนี้ ได้กำหนดถึงการวางเพลิงเผาป่าไว้ กล่าวคือ บุคคลมีความผิดฐานลอบวางเพลิงเมื่อเขาหรือเธอจงใจจุดไฟเผา หรือเผาหรือทำให้ถูกเผาหรือช่วยเหลือให้คำปรึกษาหรือจัดหาการเผาส่งก่อสร้างใด ๆ ที่ดินป่าไม้ หรือทรัพย์สิน ในกรณีการลอบวางเพลิงปลูกสร้างหรือที่ดินป่าไม้ถือเป็นความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกในเรือนจำของรัฐเป็นเวลาสอง สี่ หรือหกปี อีกทั้งหากทำให้เคยต้องคำพิพากษาของศาลในคดีลักษณะนี้มาก่อนหรือกระทำไปโดยใช้อุปกรณ์เร่งให้การเผาทวีความรุนแรงขึ้นก็ต้องรับโทษหนักขึ้นไปอีก และในรัฐจอร์เจียได้กำหนดให้การวางเพลิงเผาป่าเป็นความผิดทางอาญาในประมวลกฎหมายอาญาอันพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยจัดระดับของการลอบวางเพลิงไว้ ซึ่งระดับของการลอบวางเพลิงอยู่ 3 ระดับ โดยจะขึ้นอยู่กับสิ่งที่ถูกเผา อาทิเช่น บ้านอันเป็นที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้างอื่น เครื่องบิน ยานพาหนะ รถราง เรือ ป่าไม้ พุ่มไม้ ทุ่งนา หรือที่ดินอื่น ๆ แคมป์ไฟ รวมถึงการทิ้งบุหรี่ ซิการ์ เศษซากหรือวัตถุอื่น ๆ ที่ลุกเป็นไฟหรือคุกรุ่นที่อาจก่อให้เกิดไฟป่า หรือการวางเพลิงเผาทรัพย์สินเพื่อเอาเงินประกันเป็นความผิด หรือการเผาที่ส่งผลให้เกิดเพลิงไหม้ซึ่งไหม้พื้นที่มากกว่าห้าเอเคอร์ซึ่งไม่ใช่ของตนเอง หรือบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาก็อาจมีความผิดได้เช่นกัน หรือมีพฤติการณ์อันมีเหตุอันควรให้คาดการณได้ว่าชีวิตมนุษย์อาจตกอยู่ในอันตราย โดยการบัญญัติความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินส่วนใหญ่จะมุ่งให้ความคุ้มครองกับบ่อสังหาริมทรัพย์เป็นหลัก ซึ่งรวมถึงป่าไม้ด้วยตาม The Official Code of Georgia (O.C.G.A.) มาตรา 3 SS 16-7-63¹⁶⁶ เรื่อง การเผาป่า

¹⁶⁴ Neil C. Chamelin (เชิงอรรถ 124)

¹⁶⁵ California Penal (เชิงอรรถ 131)

¹⁶⁶ เชิงอรรถ 133.

พุ่มไม้ ทุ่งนา หรือที่ดินอื่น ๆ การลอบวางเพลิงที่ดิน การทำลายหรือความเสียหายต่อวัสดุหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจจับหรือระบบไฟฟ้า บทลงโทษสำหรับการละเมิด

(3) ประเทศเยอรมนี การเผาป่าถือเป็นความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาบทที่ 28 ถือเป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายสาธารณะ โดยกำหนดให้การวางเพลิงอาคาร หรือกระท่อมโรงงาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านเทคนิค โดยเฉพาะเครื่องจักร โกดัง หรือสินค้าที่จัดเก็บยานยนต์ ยานพาหนะที่ใช้รางรถไฟ เครื่องบิน หรือทางน้ำ ป่าไม้ พุ่มไม้เตี้ย หรือทุ่งหญ้า และสิ่งอำนวยความสะดวกหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร อาหาร หรือป่าไม้อาคารต่าง ๆ เป็นความผิด เช่น สถานที่สำหรับให้บริการทางศาสนา อาคารต่าง ๆ หรืออาคารที่ใช้อยู่อาศัยเป็นความผิดและรวมถึงป่าไม้ด้วย สภาพอาคาร ป่าไม้ หรือที่กล่าวไปข้างต้นไม่จำเป็นต้องลุกติดไฟจริง ๆ แค่เพียงมีการลุกแดงและคุกรุ่นก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่ามีความผิดแล้ว อีกทั้งไม่สำคัญว่าตัวอาคารหรือป่าไม้จะต้องมีส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทุกส่วนของอาคารหรือป่าไม้ลุกติดไฟหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นการป้องกันอันตรายจากไฟ การกระทำโดยประมาทก็ถือว่าเป็นการทำความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สิน ในกรณีซึ่งบุหรืจากไปป์ทำให้เส้นทางหรือไปป์ที่หล่นอยู่บนพื้นบ้านลุกติดไฟ ผู้นั้นจะมีภาระผูกพันที่ต้องทำการดับไฟ บุคคลที่ได้ทำประกันทำไว้และบุคคลที่ได้รับเงินประกัน หากผู้ได้รับประโยชน์กับผู้ทำประกันมิใช่บุคคลเดียวกันจะอยู่ภายใต้ภาระผูกพันเดียวกัน ดังนั้น ผู้เป็นเจ้าของอาจจะเป็นผู้ทำความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินได้¹⁶⁷ อีกทั้งความฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินทั่วไปองค์ประกอบของการทำความผิดจะต้องเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่น ผู้กระทำจะมีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ถึง 10 ปี หากทำให้บุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตก็ต้องรับโทษหนักขึ้นไปอีก

4.2.2 การลงโทษทางอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

การวางเพลิงเผาป่า เป็นความผิดตามกฎหมายที่ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ 2 กรณี ได้แก่ โทษจำคุก และโทษปรับ ซึ่งในแต่ละประเทศก็มีการกำหนดแตกต่างกันไป ดังนี้

(1) ประเทศไทย การวางเพลิงเผาป่าถือว่าความผิดตามกฎหมายป่าไม้ที่ได้มีการกำหนดความผิดอันเป็นลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมคุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยกำหนดมาตรการทางอาญาห้ามกระทำการต่าง ๆ ที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะความผิดทางอาญาได้ 2 ลักษณะ ดังนี้¹⁶⁸

ลักษณะแรก คือ ความผิดที่กระทำในพื้นที่ป่าซึ่งไม่ใช่เขตพื้นที่อนุรักษ์ ความผิดลักษณะนี้ คือ การทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งสามารถแบ่งเป็นความผิดต่าง ๆ ได้ กล่าวคือ การวางเพลิงเผาป่าในลักษณะนี้มีความผิดฐานก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการ

¹⁶⁷ Ernst J. Cohn (เชิงอรรถ 137)

¹⁶⁸ ประยูร ชาญพิณ (เชิงอรรถ 163)

ทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา 54 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ใน มาตรา 72 ตรี มีสาระสำคัญว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 กล่าวคือ เผลाप่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากการเผลाप่าได้กระทำให้เกิดความเสียหายเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ต้องระวางโทษหนักขึ้น กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท

ลักษณะที่สอง คือ ความผิดที่กระทำในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ความผิดลักษณะนี้ คือ การกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. 2535 โดยแยกพิจารณาในลักษณะของการเผลाप่า 2 ลักษณะ ได้แก่

(1.1) การกระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีฐานความผิดหลัก คือความผิดฐานยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัย ในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผลाप่า ทำไม้ หรือเก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฯ มาตรา 14 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา 31 มีสาระสำคัญว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 กล่าวคือ เผลाप่า ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท หากการเผลाप่าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ หรือให้เกิดความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษหนักขึ้น กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20ปี และปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท

(1.2) การกระทำความผิดในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีฐานความผิดที่สำคัญ คือ ความผิดฐานยึดถือ ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผลाप่า ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯ มาตรา 19 (1) ภายในอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการยึดถือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผลाप่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ใน มาตรา 41 มี สาระสำคัญว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 19 (1) ในกรณีนี้คือการเผลाप่า ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) ต่างประเทศ ผู้เขียนได้ไปศึกษาข้อมูลในต่างประเทศ ได้แก่ เยอรมนี และสหรัฐอเมริกาใน รัฐแคลิฟอร์เนีย และรัฐจอร์เจีย พบว่า ได้มีการกำหนดความผิดในกรณีของการเผลाप่าไว้เช่นเดียวกันโดย กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ ดังนี้

(2.1) สหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้กำหนดฐานความผิดและโทษของการวางเพลิงเผลाप่าไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของรัฐใน มาตรา 451(c) มีสาระสำคัญว่า บุคคลมีความผิดฐานลอบวางเพลิง เมื่อเขาหรือเธอจงใจจุดไฟเผาหรือเผาหรือทำให้ถูกเผาหรือช่วยเหลือให้คำปรึกษาหรือจัดการเผลाप่าสิ่งก่อสร้าง

ใด ๆ ที่ดินป่าไม้หรือทรัพย์สิน (c) การลอบวางเพลิงสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินป่าไม้ถือเป็นการผิดทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกในเรือนจำของรัฐเป็นเวลา 2, 4 หรือ 6 ปี หรือหากบุคคลใดจงใจ มุ่งร้าย โดยจงใจ โดยไตร่ตรองไว้ล่วงหน้า และมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินภายใต้พฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ สิ่งปลูกสร้างหรือที่อยู่อาศัยตั้งแต่หนึ่งแห่งขึ้นไป การจุดไฟ เผา หรือทำให้ถูกเผา หรือช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา หรือจัดให้มีการเผาที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้าง พื้นที่ป่า หรือทรัพย์สินใด ๆ มีความผิดฐานวางเพลิงอย่างร้ายแรง ซึ่งก็จะมีโทษหนักขึ้นไปอีกทั้งแต่การจำคุก หรือปรับแล้วแต่กรณีตามที่กฎหมายกำหนดใน ม. 451.5 กล่าวคือ หากมีความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมากกว่านั้น มีปัจจัยที่ทำให้รุนแรงขึ้น ดังต่อไปนี้

(a) บุคคลที่จงใจ มุ่งร้าย โดยจงใจ โดยไตร่ตรองไว้ล่วงหน้า และมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินภายใต้พฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ สิ่งปลูกสร้างหรือที่อยู่อาศัยตั้งแต่หนึ่งแห่งขึ้นไป การจุดไฟ เผา หรือทำให้ถูกเผา หรือช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา หรือจัดให้มีการเผาที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้าง พื้นที่ป่า หรือทรัพย์สินใด ๆ มีความผิดฐานวางเพลิงอย่างร้ายแรง หากมีความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมากกว่านั้น มีปัจจัยที่ทำให้รุนแรงขึ้น ดังต่อไปนี้

(1) จำเลยเคยถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานวางเพลิง 1 ครั้งหรือมากกว่านั้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

(2) (A) เพลิงไหม้ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและความสูญเสียอื่น ๆ เกินกว่าสิบล้านหนึ่งแสนดอลลาร์ (\$10,100,000) โดยไม่รวมความเสียหายต่อหรือการทำลายที่อยู่อาศัย

(B) ในการคำนวณจำนวนความเสียหายต่อทรัพย์สินและความสูญเสียอื่น ๆ ภายใต้ย่อหน้าย่อย (A) ศาลจะพิจารณาค่าใช้จ่ายในการระงับอัคคีภัย เป็นความตั้งใจของสภานิติบัญญัติที่จะทบทวนย่อหน้านี้ภายในห้าปีเพื่อพิจารณาผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อต่อจำนวนเงินดอลลาร์ที่ระบุไว้ในที่นี่

(3) เพลิงไหม้ทำให้เกิดความเสียหายหรือทำลายบ้านพักอาศัยตั้งแต่ห้าหลังขึ้นไป

(b) บุคคลที่ถูกตัดสินลงโทษภายใต้กลุ่มย่อย (a) จะต้องถูกลงโทษจำคุกในเรือนจำของรัฐเป็นเวลา 10 ปีถึงตลอดชีวิต

(c) บุคคลที่ถูกพิพากษาภายใต้กลุ่มย่อย (b) จะไม่มีสิทธิ์ได้รับการปล่อยตัวโดยทัณฑ์บนจนกว่าจะผ่านไป 10 ปีปฏิทิน

(d) มาตรฐานนี้จะยังคงมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2572 เท่านั้น และ ณ วันที่ดังกล่าวจะถูกยกเลิก

(2.2) สหรัฐอเมริกาในรัฐจอร์เจีย ได้กำหนดฐานความผิดในการวางเพลิงเผาป่าไว้ในมาตรา 3 SS 16-7-63 (A) วางหลัก ดังนี้

(2.2.1) การลอบวางเพลิงโดยเจตนาที่จะทำลาย ก่อเหตุ หรือจัดหาผู้อื่นให้จุดชนวนหรือก่อให้เกิดเพลิงไหม้ในป่า พุ่มไม้ ทุ่งนา หรือที่ดินอื่นใดที่มีไซของตน และโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้เช่าที่มีอำนาจควบคุม

(2.2.2) เผาพุ่มไม้ ทุ่งนา พื้นที่ป่า แคมป์ไฟ หรือเศษซากใด ๆ ไม่ว่าจะบนที่ดินของตนเองหรือของผู้อื่น โดยไม่ต้องใช้ความระมัดระวังที่จำเป็นทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเพลิงไหม้ เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟนั้นเล็ดลอดเข้าไปในดินแดนแห่งอื่น การหลบหนีจากเพลิงไหม้ดังกล่าวจะต้องเป็นหลักฐานเบื้องต้นว่าไม่ได้ใช้มาตรการป้องกันที่จำเป็น

(2.2.3) สำหรับบุคคลใด ๆ ที่จะทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยการทิ้งบุหรี่ยีการ์ เศษซากหรือวัตถุอื่น ๆ ที่ลุกเป็นไฟหรือคุกรุ่นที่อาจก่อให้เกิดไฟป่า

(2.2.4) เพื่อทำลายหรือทำลายวัสดุหรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่ใช้ในการตรวจจับหรือระงับไฟป่า การกระทำดังกล่าวข้างต้นจะมีอัตราโทษแตกต่างกันออกไป

โดยโทษของการวางเพลิงเผาป่าในการกระทำข้างต้นถูกระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของรัฐในมาตรา 3 §§ 16-7-63 (C) วางหลัก ดังนี้

(1) บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (2), (3) หรือ (4) ของหมวดย่อย (a) ของมาตราประมวลนี้จะต้องมีความผิดในความผิดลหุโทษ

(2) บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (1) ของหมวดย่อย (a) ของหมวดประมวลกฎหมายนี้จะต้องมีความผิดฐานวางเพลิงที่ดินในระดับที่สาม และจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในหมวดย่อย (c) ของประมวลกฎหมายมาตรา 16-7-62¹⁶⁹ สำหรับการลอบวางเพลิงในระดับที่สาม ซึ่งวางหลักว่า บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานลอบวางเพลิงในระดับที่สาม จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (1) ของหมวดย่อย (a) ของมาตราประมวลกฎหมายนี้ส่งผลให้เกิดเพลิงไหม้ซึ่งไหม้พื้นที่มากกว่าห้าเอเคอร์ซึ่งไม่ใช่ของตนเอง จะต้องมีความผิดฐานวางเพลิงที่ดินในระดับที่สอง และจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกัน ตามที่กำหนดไว้ในหมวดย่อย (c) แห่งประมวลกฎหมายมาตรา 16-7-61¹⁷⁰ สำหรับการลอบวางเพลิงในระดับที่สอง ซึ่งวางหลักว่า บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานลอบวางเพลิงในระดับที่สอง จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือสิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(4) บุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนวรรค (1) ของหมวดย่อย (a) ของหมวดประมวลกฎหมายนี้ภายใต้พฤติการณ์ดังกล่าวซึ่งมีเหตุอันควรให้คาดการณ์ได้ว่าชีวิตมนุษย์อาจตกอยู่ในอันตราย จะต้องมีความผิดฐานวางเพลิงที่ดินในระดับที่ 1 และจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ ตามหมวดย่อย (c) แห่งประมวล

¹⁶⁹ Georgia Code Title 16. Crimes and Offenses § 16-7-62, (เชิงอรรถ 134)

¹⁷⁰ Georgia Code Title 16. Crimes and Offenses § 16-7-61, (เชิงอรรถ 135)

กฎหมายมาตรา 16-7-60¹⁷¹ สำหรับการลอบวางเพลิงในระดับที่ 1 ซึ่งวางหลักว่า บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานลอบวางเพลิงในระดับที่ 1 จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือ 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2.3) ประเทศเยอรมนี ได้กำหนดฐานความผิดและโทษของการวางเพลิงเผาป่าไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 306(5) มีสาระสำคัญว่า ผู้ใดจุดไฟหรือจุดไฟเผาทำลายทั้งหมดหรือบางส่วน กระทบป่าไม้ พุ่มไม้เตี้ย หรือทุ่งหญ้า เป็นของผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี ในกรณีที่ร้ายแรงน้อยกว่า โทษ คือจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี หากการวางเพลิงตาม มาตรา 306 ทำให้บุคคลอื่นเสี่ยงต่อความเสียหายต่อสุขภาพหรือเสียชีวิตต้องระวางโทษหนักขึ้นเพราะกฎหมายอาญาดูถือว่าเป็นการลอบวางเพลิงที่มีลักษณะร้ายแรง ตามมาตรา 306a – 306c

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าและการลงโทษทางอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ มีความเหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือ การวางเพลิงเผาป่าของไทยไม่ได้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในหมวดความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน อันว่าด้วยเรื่องของการวางเพลิงเผาทรัพย์ แต่ระบุว่าเป็นความผิดในกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ซึ่งมีการกำหนดความผิดอันเป็นลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดมาตรการทางอาญาห้ามกระทำการต่าง ๆ ที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น ๆ โดยจำแนกความผิดที่กระทำในพื้นที่ป่าว่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่ ซึ่งโทษทางอาญาของการกระทำความผิดในการเผาป่าจะแตกต่างกันไปตามพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่ไม่อนุรักษ์ ซึ่งมีความแตกต่างกับต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนีย และในรัฐจอร์เจีย ที่มีระบุไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญาว่าการวางเพลิงเผาทรัพย์ซึ่งทรัพย์ที่ถูกเผาหมายรวมถึงป่าไม้ด้วย ซึ่งทรัพย์ดังกล่าวต้องเป็นลักษณะป่าไม้ตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีความผิดตามกฎหมายอาญาและต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนการลงโทษทางอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าของประเทศไทยและต่างประเทศ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยการวางเพลิงเผาป่ามีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ซึ่งจำแนกตามพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ป่าไม่อนุรักษ์ซึ่งการกำหนดโทษไว้ 2 สถาน คือ โทษจำคุก และโทษปรับในการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว และมีบทเพิ่มโทษโดยพิจารณาตามพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากการเผาป่าหากพื้นที่ป่าไม่เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดจำต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นทั้งโทษจำและโทษปรับ ซึ่งโทษปรับตามกฎหมายนี้มีการกำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ นอกจากนี้หากการเผาป่าเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าอนุรักษ์การลงโทษทางอาญาก็จะรุนแรงและหนักกว่าพื้นที่ป่าไม่อนุรักษ์ กล่าวคือ ต้องระวางโทษจำคุกและโทษปรับมากขึ้น ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนี และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนีย การวางเพลิงเผาป่าตามประมวลกฎหมายอาญาของรัฐหรือของประเทศกำหนดให้ต้องรับโทษเฉพาะจำคุกเท่านั้น ในส่วนบทเพิ่มโทษของการวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายนี้จะมุ่งไปที่ว่าการเผาป่าทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ ทรัพย์สิน หรืออาคารสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงพิจารณาว่าบุคคลที่กระทำการวางเพลิงเคย

¹⁷¹ Georgia Code Title 16. Crimes and Offenses § 16-7-60, (เชิงอรรถ 136)

กระทำความผิดในลักษณะนี้มาก่อนหรือไม่ หากเคยก็ต้องรับโทษหนักขึ้น ซึ่งการลงโทษทางอาญาของความผิดนี้ส่วนใหญ่จะเป็นโทษจำคุกเท่านั้น เพราะในประเทศเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนียมองว่าการวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่นี้รวมถึงป่าไม้ด้วยเป็นอาชญากรรมที่รุนแรงต้องลงโทษสถานหนักเพื่อให้หลายจำไม่กระทำความผิดซ้ำอีก แต่ในสหรัฐอเมริกาในรัฐจอร์เจียได้กำหนดโทษทางอาญาของการวางเพลิงเผาป่าเหมือนกับของประเทศไทย กล่าวคือ มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งมีการจัดระดับความรุนแรงของการลอบวางเพลิงไว้ 3 ระดับซึ่งในแต่ละระดับมีอัตราโทษทางอาญาแตกต่างกันไป ซึ่งจะจำแนกตามความเสียหายที่เกิดขึ้นและพิจารณาว่าการวางเพลิงนั้นกระทำต่อทรัพย์สินประเภทใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4.3 เหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า

เมื่อได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และตามกฎหมายต่างประเทศ พบว่าคำว่า ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้มีความหมายที่กว้างและไม่มีหลักวิชาการเพียงพอทำให้เกิดปัญหาต่อภาครัฐและเอกชนในการบังคับใช้ในบางกรณี จึงมีเหตุจำเป็นให้แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และได้วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าและการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามีเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าให้สอดคล้องกับกฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินและตามหลักความชัดเจนแน่นอนอันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา อีกทั้งมีความจำเป็นในการแก้ไขโทษทางอาญาในความผิดที่การกระทำในพื้นที่ป่าซึ่งมีไซ้เขตพื้นที่อนุรักษ์ในกรณีความผิดของการเผาป่า ซึ่งเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษ ตามมาตรา 218 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้หมายความรวมถึงการวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่เป็นป่าไม้ โดยจัดให้ป่าไม้เป็นทรัพย์สินตามมาตรา 218 นี้ด้วย

จากการศึกษาความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 เป็นบทบัญญัติในความผิดฐานวางเพลิงกรณีพิเศษที่มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะชน จึงถือได้ว่าเป็นบทบรรณาการ หรือบทเพิ่มโทษของความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินทั่วไปในมาตรา 217 เหตุที่กำหนดโทษไว้หนักกว่าเพราะถือว่าทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 218 เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญแก่ประชาชนและสาธารณชนยิ่งกว่าทรัพย์สินอื่นโดยทั่วไป ดังนั้นการวางเพลิงเผาทรัพย์สินของผู้อื่นจะลงโทษตามมาตรา 217 ได้ต่อเมื่อเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นทั่วไปของผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ นอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 218 อาทิ โรงเรือน เรือหรือแพ ซึ่งไม่ใช่ที่คนอยู่อาศัยหรือเป็นที่เก็บหรือที่ทำสินค้า เรือกลไฟเรือยนต์ที่มีระวางไม่เกิน 5 ตัน เป็นต้น¹⁷² นอกจากนี้การที่ให้ผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้นมากกว่ามาตรา 217 เพราะให้ความสำคัญกับลักษณะของทรัพย์สินที่ถูกวางเพลิงเผาเนื่องด้วยทรัพย์สินดังกล่าวตามมาตรา 218 มีความสำคัญและมีความอันตรายสูง ซึ่งหากพิจารณาค่า

¹⁷² สุปิน พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา ตอน 3 (พิมพ์ครั้งที่ 3, นิติบรรณาการ 2515) 60.

ว่า ป่า ก็สามารถถือเป็นทรัพย์สินประเภทนี้ได้เช่นเดียวกัน เพราะทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ และเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ทรัพยากรป่ากลับลดลงอย่างต่อเนื่อง ด้วยสาเหตุหลักเกิดจากการกระทำของมนุษย์ หนึ่งในนั้นคือ การเผาป่า แม้การเผาป่านี้จะมีการกำหนดความผิดเป็นลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ โดยจำแนกลักษณะของพื้นที่ระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่ไม่อนุรักษ์ก็ตาม แต่การเผาป่ากลับไม่ลดลงเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้การวางเพลิงเผาทรัพย์สินที่เป็นป่าไม้จัดให้เป็นความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 โดยมีเหตุผล ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 ที่มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะชน กับคุณธรรมทางกฎหมาย สรุปได้ว่า กฎหมายอาญาเป็นการกำหนดให้การกระทำไม่กระทำมีความผิดอาญาต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา การคุ้มครอง ชีวิต ร่างกาย ความปลอดภัยของร่างกาย สิ่งเหล่านี้ล้วนมีคุณธรรมทางกฎหมายแทรกซึมอยู่ การกระทำที่ละเมิดคุณธรรมทางกฎหมาย ประโยชน์หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครอง หรือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง หรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง โดยการบัญญัติให้การฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญา ดังนั้นความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตาม มาตรา 218 ถือได้ว่าเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวมแทรกซึมในตัวเองด้วยเช่นกัน

(2) บทบัญญัติในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 ที่มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะชน กับความผิดที่ก่อให้เกิดอันตราย สรุปได้ว่ากระบวนการใช้บังคับกฎหมายอาญา จากแนวคิดความผิดอาญา เกิดจากทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐออกกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำที่เป็น “อันตรายต่อผู้อื่น” โดยการออกกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม และมีการกำหนดข้อ ห้ามมิให้ปฏิบัติหากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทางอาญาเพื่อเป็นการสนองตอบตามทฤษฎีสัญญาประชาคม

(3) บทบัญญัติในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 ที่มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะชน กับความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายต่อปัจเจกชนและต่อสาธารณะชน สรุปได้ว่า ทรัพย์สินที่ถูกวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษ เป็นความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตรายต่อสาธารณะชน แบ่งออกได้ 2 ประเภทใหญ่ กล่าวคือ (1) ความเป็นอันตรายต่อผู้เสียหายจำนวนมากซึ่งไม่เจาะจงตัว เพราะประชาชนจำนวนมากอาจได้รับความเสียหายอันไม่อาจคำนวณได้จากการถูกลอบวางเพลิงดังกล่าว เช่น ความผิดฐานวางเพลิงขั้นรุนแรง ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ซึ่งเทียบได้กับมาตรา 218 ของประมวลกฎหมายอาญาไทย (2) ความเป็นอันตรายต่อผู้เสียหาย คนใดคนหนึ่ง ซึ่งไม่เจาะจงภายใต้สถานการณ์บางอย่างด้วย

(4) การเทียบเคียงบทบัญญัติในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 กับกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกากฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมในการเผาอาคารบ้านเรือน อาคารเพื่อการพาณิชย์ และทรัพย์สินอื่น ๆ และจะมีโทษหนักขึ้นเมื่อการวางเพลิงมีความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ รวมทั้งการวางเพลิงเผาทรัพย์สินในหลาย ๆ ฉบับก็มีการขยายขอบเขตของการกระทำความผิดออกไป โดยรวมถึงการเผาบ้านที่เป็นของตัวเองอย่างน้อยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเพื่อเงินประกัน หรือเมื่อการจุดไฟเผาอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น หากการวางเพลิงสิ่งปลูกสร้างโดยรู้ว่ามีบุคคลอาศัยอยู่ในขณะวางเพลิงผู้กระทำจะต้องได้รับโทษหนักขึ้น การกระทำความผิดดังกล่าวถือว่าเป็นการวางเพลิงในระดับสูงสุด (as arson in the first degree) และมีโทษสูงสุดจำคุกตลอดชีวิต หรือหากการวางแผนดังกล่าวทำให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บผู้กระทำก็จะต้องได้รับโทษหนักขึ้น ในสหรัฐอเมริกาจะมีการบัญญัติกฎหมายลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดวางเพลิงเผาทรัพย์สินและมีการกำหนดโทษที่สูง โดยผู้ที่กระทำมีเจตนาและประสงค์ร้าย ซึ่งได้กระทำการจุดไฟหรือเผาอาคารใด ๆ สิ่งปลูกสร้าง หรือทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งในบางรัฐได้เพิ่มเติมสถานที่และสิ่งอื่น ๆ เข้าไปในองค์ประกอบของสิ่งซึ่งเมื่อเผาแล้วจะมีความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินด้วย เช่น รถยนต์ สถานประกอบการ โบสถ์ รวมถึง ป่าไม้ด้วย ตัวอย่างของรัฐในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้การวางเพลิงเผาทรัพย์สินมีความรวมถึงทรัพย์สินประเภทป่าไม้ด้วย ได้แก่ 1) รัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้การวางเพลิงเผาป่า มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของรัฐในมาตรา 451(c) วางหลักว่า การลอบวางเพลิงสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินป่าไม้ถือเป็นความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกในเรือนจำของรัฐเป็นเวลาสอง สี่ หรือหกปี และ 2) รัฐจอร์เจียได้กำหนดให้การวางเพลิงเผาป่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของรัฐในรหัสจอร์เจียหัวข้อ 16 อาชญากรรมและความผิด § 16-7-63 ซึ่งมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ทั้งโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามแต่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่ง ป่า ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นหากเทียบกับ ป่า ตามกฎหมายไทยเทียบได้กับป่าในพื้นที่ที่ไม่อนุรักษ์ซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้มิใช่ตามประมวลกฎหมายอาญา

ประเทศเยอรมนี ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สิน บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา บทที่ 28 ซึ่งถือเป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายสาธารณะ ความผิดฐานวางเพลิงในกรณีร้ายแรง ได้ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 306a โดยกำหนดให้การจุดเพลิงเผาอาคาร เรือน กระโจม หรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งบุคคลใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือโบสถ์หรืออาคารอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางศาสนา หรือสถานที่อันมีผู้คนพลัดเปลี่ยนเข้าพักอาศัย ซึ่งในยามปกติแล้วจะมีผู้พักอาศัย หรือการวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 306 (1)-(6) เช่น ผู้ใดจุดไฟหรือจุดไฟเผาทำลายทั้งหมดหรือบางส่วนตาม 306 (5) ป่าไม้ พุ่มไม้เตี้ย หรือทุ่งหญ้า ทำให้บุคคลอื่นเสี่ยงต่อความเสียหายต่อสุขภาพ ผู้กระทำจะมีโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปี เช่นเดียวกัน แต่หากการวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามมาตรา 306 นี้มีความรุนแรงน้อยอัตราโทษก็จะลดลง โดยผู้กระทำความผิดจะมีโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมันได้บัญญัติความผิดฐานการลอบวางเพลิงที่ร้ายแรงเป็นพิเศษในมาตรา 306b โดยกำหนดให้การกระทำความผิดฐานวางเพลิงตามมาตรา 306 หรือมาตรา 306a ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของบุคคลอื่น

หรือความเสียหายต่อสุขภาพของประชาชนจำนวนมาก ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 2 ปี แต่หากการวางเพลิงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 306a กระทำต่อสถานที่ที่มีผลทำให้บุคคลอื่นตกอยู่ในอันตรายที่อาจถึงแก่ชีวิตหรือทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย หรือวางเพลิงเพื่อความสะดวกในการกระทำความผิด หรือปกปิดการกระทำความผิดอื่นโดยการกระทำความผิดอื่นได้เกิดขึ้นแล้ว หรือขัดขวางการดับไฟ หรือทำให้การดับไฟเป็นไปด้วยความยากลำบากจะมีอัตราโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 5 ปี ในกรณีที่การวางเพลิงทำให้เกิดความตายได้ ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันมาตรา 306c โดยกำหนดให้การวางเพลิงตามมาตรา 306 ถึง 306b ที่อย่างน้อยได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนทำให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตายผู้กระทำจะมีโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปี ส่วนมาตรา 306f เป็นกรณีการก่อให้เกิดอันตรายจากไฟ กำหนดให้การทิ้งบุหรี่ยี่ หรือการจุดเพลิงหรือแสง หรือการขว้างสิ่งของซึ่งกำลังลุกติดไฟ หรือวัตถุที่กำลังควบคุมหรือสิ่งอื่นใดที่มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดไฟไหม้ ซึ่งมีผลทำให้เกิดอันตรายต่อสถานประกอบการหรือโรงงาน หรือโรงงาน หรือสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร หรืออาหารที่เก็บสินค้าไว้ในโรงงานหรือสถานประกอบการนั้นหรือ ป่า พุ่มไม้หรือทุ่ง หรือพื้นที่เพาะปลูกหรือผลผลิตที่ได้จากการเพาะปลูกที่เก็บไว้ในพื้นที่นั้นผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือเสียค่าปรับ จากความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าความผิดของการลอบวางเพลิงตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันกำหนดรวมไปถึงป่าไม้ด้วย ซึ่งแตกต่างกับประมวลกฎหมายอาญาไทยที่ไม่ได้กำหนดให้การวางเพลิงเผาทรัพย์สินหมายความรวมถึงป่าไม้แต่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้โดยจำแนกตามพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่อนุรักษ์เท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 ที่บัญญัติการเพิ่มโทษมากกว่ามาตรา 217 เพราะเป็นกรณีที่มีการวางเพลิงเผาทรัพย์สินในกรณีพิเศษ ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวอาจเป็นสาธารณสถาน หรือสถานที่ส่วนบุคคล จะเห็นได้ว่าคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 นี้คือ มุ่งคุ้มครองภัยอันตรายต่อประชาชน แต่ในปัจจุบันเราสามารถพบเห็นถึงการวางเพลิงเผาป่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเผาป่าในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้นด้วยสาเหตุเพื่อหาของป่า ความประมาท ความสนุก เพื่อบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่า หรือเพื่อถ่มถั่งเจ้าหน้ารัฐที่ตนผิดใจ การกระทำความผิดกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เนื่องด้วยการเผาป่าก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันไฟทำให้เกิดฝุ่น PM 2.5 ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเสี่ยงต่อการเป็นมะเร็งปอดได้ อีกทั้งป่าไม้ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศและเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาถึงทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 218 พบว่าเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อประชาชนและสาธารณชนยิ่งกว่าทรัพย์สินอื่นโดยทั่วไป ดังนั้นเมื่อกลับมาพิจารณาทรัพยากรป่าไม้ ก็ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 218 จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 โดยเพิ่มเติมให้ทรัพย์สินที่ถูกวางเพลิงเผาให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินที่เป็นป่าไม้ด้วย จะทำให้เป็นมาตรการป้องกันและคุ้มครองภัยอันตรายให้กับประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น และเมื่อ ป่าไม้ ถือเป็นทรัพย์สินตามมาตรา 218 แล้วนั้นการวางเพลิงเผาป่าก็จะเป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องการ

วางเพลิงเผาทรัพย์ ซึ่งทำให้ประชาชนทราบได้ง่ายกว่ากฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น เมื่อประชาชนรับรู้รับทราบได้ว่าการวางเพลิงเผาป่าเป็นความผิดทางอาญาและมีการกำหนดโทษทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ชัดเจนส่งผลทำให้เกิดความยำเกรงไม่กล้ากระทำความผิดอีกเพราะทราบว่าหากวางเพลิงเผาป่าจะเป็นความผิดทางอาญามีโทษตามที่กฎหมายกำหนดส่งผลทำให้การเผาป่าลดลง นอกจากนี้ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์กรณีพิเศษตามมาตรา 218 เป็นความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (mala in se) ความผิดอาญาเกิดจากทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐออกกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำที่เป็นการก่อให้เกิด “ภัยอันตรายต่อผู้อื่น” (harm to others) โดยการออกกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม และมีการกำหนดข้อห้ามมิให้ปฏิบัติหากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทางอาญา ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์กรณีพิเศษตามมาตรา 218 สอดคล้องกับแนวคิดกับเหตุต้องรับโทษหนักขึ้นของความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ทั่วไปตามมาตรา 217 สอดคล้องกับแนวคิดเหตุแห่งการเพิ่มโทษหรือรับโทษหนักขึ้น

4.3.2 เหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า ป่า ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งสภาพที่ดินอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) หรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain Of State) ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความจริง และตามเข้าใจของบุคคลทั่วไปได้จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่จะเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง¹⁷³ แต่ถือว่าเป็น “ป่า” ตามบทนิยามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ดินดังกล่าว ได้แก่ ที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อที่ดินดังกล่าวซึ่งถือเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้จำเป็นต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หากฝ่าฝืนกระทำไปต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐ

¹⁷³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 921/2558 เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าการตีความคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัตินิยามคำว่า “ป่า” ไว้อย่างชัดเจน หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่อาจตีความคำว่า “ป่า” หรือขยายความไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกเว้นนิยามคำว่า “ป่า” ได้ ดังนั้น แม่น้ำ ลำคลอง จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ไม่ว่า แม่น้ำ ลำคลองนั้น จะอยู่ในเขต “ป่า” ตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจนหรืออยู่ในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริงแต่ถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

และเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้นจะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นั้นทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้เนื่องจากลักษณะและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป การที่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แล้วจะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ¹⁷⁴ (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม (Environment) ประกอบด้วยเพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยต้องพิจารณาถึงลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริงและกิจกรรมที่ได้ดำเนินการเป็นรายกรณีไปด้วย อีกทั้งเมื่อได้พิจารณาถึงการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ขององค์การระหว่างประเทศอนุสัญญา หรือในต่างประเทศเป็นต้นแบบ พบว่าคำว่า ป่าไม้ เป็นการกำหนดความหมายจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน เป็นการกำหนดความหมายโดยขึ้นอยู่กับประเภท และความหนาแน่นของพืชพันธุ์ที่เจริญเติบโตบนที่ดิน โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้น และพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดินเฉพาะพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้เท่านั้นจึงจะถูกกำหนดให้เป็นป่า อีกทั้งในประเทศเยอรมันคำว่า ป่าไม้ ยังรวมถึงพื้นที่ที่โล่งหรือรกร้าง ทางเดินในป่า การแบ่งป่าและแนวกันไฟ พื้นที่ป่า และพื้นที่โล่ง ทุ่งหญ้าป่า พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่เก็บไม้ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่า ซึ่งป่าดังกล่าวจะถูกเรียกว่า พื้นที่ป่าเปล่า ซึ่งได้กำหนดในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ของรัฐบาลกลาง¹⁷⁵ นอกจากนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐแคลิฟอร์เนียก็ได้กำหนดคำว่า “ป่า” ไว้ด้วยเช่นกันโดยเรียกว่า ที่ดินป่าไม้ ซึ่งหมายถึง ที่ดินที่มีพุ่มไม้ปกคลุม ที่ดินที่ถูกตัดขาด ป่าไม้ ทุ่งหญ้า หรือป่า ซึ่งจะเน้นไปในเรื่องจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ของที่ดิน ซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 450 (b)¹⁷⁶ และรัฐจอร์เจียก็ได้กำหนดคำว่า “ป่า” ไว้เช่นกันโดยเรียกว่า พื้นที่ภายในของเขตป่าที่ปกคลุมไปด้วยพันธุ์ไม้ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ ซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายป่าไม้แห่งจอร์เจีย¹⁷⁷ มาตรา 2 หมวดย่อย b

ดังนั้นเมื่อศึกษาเปรียบเทียบความหมายของคำว่า ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ของประเทศไทยกับความหมายของคำว่า ป่า ตามกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า นิยามของคำว่า ป่า ดังกล่าวของประเทศไทยมีความหมายที่กว้างและไม่มีหลักวิชาการทำให้ต้องตีความเป็นรายกรณี จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 (1) ซึ่งเดิม บัญญัติว่า ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งความดังกล่าวนี้อาจมีความหมายที่กว้างและไม่มีหลักวิชาการดังกล่าวข้างต้น แก้ไขเป็น มาตรา 4(1) ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน และต้องเป็นพื้นที่ที่มีการปกคลุมของต้นไม้ หรือส่วนของที่ดินที่

¹⁷⁴ ระบบนิเวศหมายความว่า ความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตในแหล่งที่อยู่อาศัย ณ ที่ใดที่หนึ่ง ความสัมพันธ์มี 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งไม่มีชีวิต และระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งมีชีวิตด้วยกันเองโดยมีการถ่ายทอดพลังงานและสารอาหารในบริเวณนั้น ๆ สู่อื่น ๆ

¹⁷⁵ Bundeswaldgesetz § 2 Wald

¹⁷⁶ California Penal Code Section 450 (b) "Forest land"

¹⁷⁷ Forest Code of Georgia Article 2 – Definition of terms b) forest

มีต้นไม้มากกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ ความนี้หมายรวมถึงพื้นที่โล่งหรือรกร้าง และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่าด้วย

4.3.3 เหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขบทกำหนดโทษของความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าให้เหมาะสมกับความผิด

การที่มีการกำหนดความผิดเกี่ยวกับป่าไม้นั้นเป็นการที่รัฐมีผลประโยชน์สองอย่างขัดกัน คือ ความต้องการที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มไว้เพื่อความสมดุลทางธรรมชาติ และความต้องการใช้พื้นที่ป่าไม้มเพื่อการยังชีพ ซึ่งผลประโยชน์ทั้งสองอย่างเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะให้ความสำคัญทั้งคู่และหาจุดที่พอสมควรระหว่างกัน ซึ่งความผิดดังกล่าวบางครั้งขึ้นอยู่กับนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งปัจจุบันแม้มีการกำหนดโทษทางอาญาในการกระทำการเผาป่าไว้ชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการเผาป่าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมาย หรือบทลงโทษไม่มีประสิทธิภาพเพียงพออีกทั้งบทลงโทษในบางกรณีรุนแรงเกินไป หรือเบาเกินไป ทำให้ไม่เกิดความเกรงกลัวและทำให้การบังคับใช้ไม่ได้ประสิทธิภาพ อีกทั้งการเผาป่าถือเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ทำให้ทรัพยากรป่าไม้มซึ่งมีความสำคัญของประเทศลดน้อยลงส่งผลกระทบต่อในหลาย ๆ ด้านด้วยเหตุนี้จึงจะแก้ไขบทลงโทษในกรณีของการเผาป่าดังนี้

(1) ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ม พ.ศ. 2484 มาตรา 54 ประกอบ มาตรา 72 ตรี กำหนดโทษจำคุกความผิดฐานเผาป่า (ไม่เกิน 25 ไร่) ให้ผู้กระทำความผิดรับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และกำหนดโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท พบว่า อัตราโทษจำคุกที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสม และโทษปรับไม่เหมาะสม

(1.1) การกำหนดโทษจำคุกฐานเผาป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ม พ.ศ. 2484 โดยกฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ หากว่าด้วยเรื่องของการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดได้กล่าวไว้ใน มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดอาญาไว้ คือ 1) โทษประหารชีวิต คือ การเอาผู้ถูกพิพากษาให้ประหารชีวิตไปกระทำให้ตายด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ 2) โทษจำคุก คือ การเอาตัวไปคุมขังไว้ในเรือนจำ ตามกำหนดเวลาที่ศาลพิพากษา 3) โทษกักขัง คือ การเอาตัวไปกักขังไว้ในสถานที่กักขัง ซึ่งกำหนดเอาไว้มิใช่เรือนจำ 4) โทษปรับ คือ การบังคับเอาจากผู้กระทำผิดเป็นจำนวนเงิน และ 5) โทษริบทรัพย์ คือ การบังคับเอาจากทรัพย์สิน โดยทรัพย์สินที่ริบตกเป็นของแผ่นดิน¹⁷⁸ ซึ่งการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดในโทษจำคุกหรือระวางโทษจำคุกขั้นต่ำ หมายถึง เกณฑ์ระดับอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้สร้างข้อจำกัดดุลพินิจผู้พิพากษาให้ต้องปฏิบัติตามกรอบของระวางโทษโดยผู้พิพากษานั้นจะไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษจำคุกที่จะลงแก่จำเลยให้ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำได้ เว้นเสียแต่ว่าจะเข้าเงื่อนไขของเหตุผลโทษอื่น ๆ ดังที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา

ด้วยเหตุนี้การลงโทษผู้กระทำความผิดฐานเผาป่า ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี นั้น ย่อมไม่สอดคล้องทฤษฎีวัตถุประสงค์การลงโทษข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 57(2) ซึ่งทฤษฎีวัตถุประสงค์การลงโทษข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) เป็นการข่มขู่ผู้กระทำ

¹⁷⁸ สัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ, สุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี และ อนิสมา มานะทน, 'การลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา' (งานประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต 2562) 1486.

ความผิดให้เกิดความเสียหายและไม่กล้ากระทำผิดขึ้นอีกในอนาคตและเพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่คนทั่วไป ผู้กระทำความผิดย่อมได้รับการลงโทษอย่างแท้จริงให้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำผิดตามจะได้ไม่เลียนแบบหรือเอาเยี่ยงอย่าง¹⁷⁹ ทั้งนี้หากได้แก้ไขโทษจำคุกให้สูงขึ้น จะทำให้ผู้กระทำความผิดฐานเฝ้าป่าเข็ดหลาบ กลัวต่อการถูกลงโทษจำคุกและไม่กล้ากระทำผิดซ้ำอีก เนื่องจากผู้กระทำผิดได้รับรู้ถึงการถูกลงโทษจำคุก เป็นผลให้ผู้กระทำความผิดฐานเฝ้าป่าต้องไตร่ตรองการกระทำผิดว่าหากได้กระทำความผิดฐานเฝ้าป่าแล้วจะไม่คุ้มค่า เมื่อความผิดฐานเฝ้าป่ากฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ซึ่งโทษจำคุกเป็นโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของผู้กระทำผิด และความผิดฐานเฝ้าป่าเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะหากป่าไม้ถูกทำลายมากจะก่อให้เกิดภัยธรรมชาติส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศโดยรวม เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หากได้ลงโทษจำคุกจะทำให้การกระทำผิดฐานเฝ้าป่าลดน้อยลงยอมสอดคล้องกับแนวคิดการลงโทษจำคุก ซึ่งเมื่อมีการกระทำผิดขึ้นในสังคม สังคมจะต้องมีวิธีการจัดการกับคนที่กระทำความผิดละเมิดกฎหมายของสังคม

ดังนั้น หากการกำหนดโทษจำคุกเบาเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดแล้ว ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดฐานเฝ้าป่าหรือคนทั่วไปไม่เกิดความเกรงกลัว เช่น หากถูกลงโทษจำคุกจะไม่มีใครเลี้ยงครอบครัว ครอบครัวลำบากและไม่คุ้มค่าที่จะเสี่ยงกระทำผิดฐานเฝ้าป่า เพื่อป้องกันมิให้มีการก่ออาชญากรรมและเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำผิดฐานเฝ้าป่าเกิดขึ้นอีกและเพื่อให้ป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติมีความสมดุลและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้หากมีการแก้ไขโทษจำคุกให้สูงขึ้นและลงโทษผู้กระทำความผิดยอมส่งผลให้จำนวนคดีเฝ้าป่าลดน้อยลงได้ โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคแรก ซึ่งเดิม บัญญัติว่า “มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี” แก้ไขเป็น “มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุก “จำคุก ตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป” หรือ “จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี” หรือ “จำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือหากเป็นนายทุน จำคุกไม่เกิน 8 ปี” และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคสอง ซึ่งเดิม บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี” แก้ไขเป็น “ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป” การเสนอแก้ไขมาตรา มาตรา 72 ตรี วรรคแรกและวรรคสอง เดิมโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี (กรณีเฝ้าป่าไม่เกิน 25 ไร่) หรือต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี (กรณีเฝ้าป่าเกินกว่า 25 ไร่) โดยเห็นว่าโทษจำคุกที่ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นยังมีอัตราโทษที่น้อยไป จึงควรแก้ไขเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานเฝ้าป่า เกรงกลัวต่อกฎหมายและไม่กล้ากระทำความผิดฐานเฝ้าป่า

(1.2) การกำหนดโทษปรับฐานเฝ้าป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 การที่

¹⁷⁹ ญรัฎฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, ‘ทฤษฎีการลงโทษ’ ใน กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง (สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2564) 2-4.

กฎหมายกำหนดปรับไม่เกิน 50,000 บาท นั้นเหมาะสมหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า หากกฎหมายแก้ไขโทษปรับให้สูงขึ้นหรือปรับเป็นจำนวนเท่าตามความเสียหายจะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมายและไม่กล้ากระทำความผิด ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 (2) โดยเห็นว่า โทษปรับ คือการบังคับเอาจากผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนเงิน และหากผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับก็ต้องกักขังแทนค่าปรับ นอกจากนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถ้าประเทศไทยได้กำหนดลงโทษปรับความผิดฐานเผาป่า โดยคำนึงฐานะในทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดประกอบหรือผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดฐานเผาป่า จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมายและสามารถยับยั้ง และปราบปรามการกระทำความผิดฐานเผาป่าได้มากขึ้น โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคแรก ซึ่งเดิม บัญญัติว่า “มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท” แก้ไขเป็น “มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษปรับ 20,000-200,000 บาท หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือ ปรับเป็นสองถึงสามเท่าของความเสียหายในพื้นที่ที่เสียหาย กรณีเป็นนายทุนไม่เกิน 100,000 บาท หรือ ปรับเป็นเท่าตัว” และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคสอง ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ในกรณีความผิดตามมาตรา 54 นี้ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท” แก้ไขเป็น “ในกรณีความผิดตามมาตรา 54 นี้ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 300,000 บาท” การเสนอแก้ไขมาตรา 72 ตรี วรรคแรกและวรรคสอง เดิมโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (กรณีเผาป่าไม่เกิน 25 ไร่) โดยเห็นว่าโทษปรับที่ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นยังมีอัตราโทษที่น้อยไป จึงควรแก้ไขเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานเผาป่า เกรงกลัวต่อกฎหมายและไม่กล้ากระทำความผิดฐานเผาป่า

ดังนั้นมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุกและโทษปรับของความผิดอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งความผิดนี้ได้กระทำในพื้นที่ป่าซึ่งไม่ใช่เขตพื้นที่อนุรักษ์อันเป็นความผิดฐานก่อสร้าง แผ้วทาง เผาป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา 54 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษของการเผาป่าไว้ในมาตรา 72 ตรี โดยกำหนดทั้งโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้การเผาป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา 54 ถือเป็นอาชญากรรมเช่นกันที่ก่อให้เกิดความเสียหายทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการเผาป่าดังกล่าวนี้ยังเป็นอันตรายต่อสังคมที่รุนแรง เพราะทำให้ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศลดลงซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และระบบนิเวศในสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรที่สำคัญและเป็นฐานของการพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้าน และที่สำคัญที่สุดที่ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหา คือ การเผาป่ายังก่อให้เกิดมลพิษฝุ่น PM 2.5 ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่เสี่ยงต่อการเป็นมะเร็งปอด อีกทั้งการเผาป่าก็เป็นการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศทำให้เกิดสภาวะเรือนกระจกและเกิดภาวะโลกร้อนซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วโลกแม้การเผาป่าจะเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทั้งหมดก็ตาม ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ผู้เขียนได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในความผิดฐานเฝ้าป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 ควรมีการแก้ไขปรับปรุงโทษจำคุกและโทษปรับของมาตรา 72 ตีให้สูงขึ้นหรือปรับตามที่ได้รับ ความเสียหายที่แท้จริง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษามาตรการลงโทษทางอาญา เกี่ยวกับความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า ตามแนวทางการสอนทางวิชาการนิติศาสตร์ แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย และแนวคิดการกำหนดโทษ โดยได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของป่า การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ และเหตุผลความจำเป็นในการแก้กฎหมายในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า สรุปได้ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของป่าตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

ทรัพยากรป่าไม้ถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศไทยตลอดมาและเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านแหล่งที่อยู่อาศัยที่ทำกินและแหล่งเศรษฐกิจที่ให้ทั้งผลผลิตไม้และของป่า นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและรักษาสมดุลทางธรรมชาติได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อศึกษาค้นคว้าทางด้านวิจัยทางด้านต่าง ๆ และเป็นแหล่งนันทนาการอีกด้วย ทำให้การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Management) และที่ดินป่าไม้(Forest Land) ประเทศต่าง ๆ มุ่งคำนึงถึงการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมรวมทั้งเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองและยั่งยืน

ขณะนี้ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) มีปัญหาปริมาณลดลงอย่างต่อเนื่องและในอัตราที่รวดเร็วจนอยู่ในสถานการณ์วิกฤติ การลดลงของพื้นที่ป่าส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่และการเผาป่าเป็นการทำลายป่าทำให้เกิดการปลดปล่อยธาตุคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดสภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) ส่งผลให้โลกร้อนขึ้น สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เกิดจากปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะการเผาป่าเพื่อบุกรุก หาของป่า ความสนุก และความประมาท เนื่องจากแม้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วแต่ขาดการป้องกันละปรวบปรามการบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์การกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้มีความหมายกว้างและไม่มีหลักวิชาการ กล่าวคือ นิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีความหมายกว้างจึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้แก่ ที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อที่ดินดังกล่าวซึ่งถือเป็น ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้โดยจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่ง

พระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ดังนั้นจะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 นั้นทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้เนื่องจากลักษณะและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากการที่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 แล้วจะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม (Environment) ด้วย เพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้โดยต้องพิจารณาลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริงและกิจกรรมที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละแห่งเป็นรายกรณีไปด้วยจึงส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัยสอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ความเป็น “ป่า” จริงการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ถือว่าเป็นการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้อย่างหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญเพื่อจะส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความคงอยู่ของระบบนิเวศในขณะท้องครระหว่างประเทศอนุสัญญา หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำว่า ป่าไม้ ได้มีการกำหนดความหมายจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน เป็นการกำหนดความหมายโดยขึ้นอยู่กับประเภท และความหนาแน่นของพืชพันธุ์ที่เจริญเติบโตบนที่ดิน โดยหลักแล้วการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ในกลุ่มนี้เป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้น โดยพื้นที่ดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ (ความหนาแน่น) พื้นที่ของดินที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้ (Canopy Cover) หรือส่วนของดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ถูกตัดติดอยู่กับที่ดินนั้น (Basal Area) ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดินนี้เฉพาะพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้เท่านั้นจึงจะถูกกำหนดให้เป็นป่า พื้นที่ใดที่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบดังกล่าวมา อาจยังถือเป็นป่าได้ หากแต่พื้นที่นั้นมีต้นไม้ที่ยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่และคาดว่าต้นไม้เหล่านั้นจะเจริญเติบโตเต็มที่ในอนาคต หรือในประเทศเยอรมันคำว่า “ป่า” ก็มีการกำหนดนิยามเอาไว้โดยพิจารณาจากพื้นที่ใด ๆ ที่ปกคลุมไปด้วยพืชป่า ป่าไม้อยู่รวมถึงพื้นที่ที่โล่งหรือรกร้าง ทางเดินในป่า การแบ่งป่าและแนวกันไฟ พื้นที่ป่าและพื้นที่โล่ง ทุ่งหญ้าป่า พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่เก็บไม้ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่า ซึ่งป่าดังกล่าวจะถูกเรียกว่า พื้นที่ป่าเปล่า ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ของรัฐบาลกลาง (Bundeswaldgesetz) อีกทั้งยังได้ระบุอีกว่าป่าประเภทใดไม่เข้าตามความหมายข้างต้น อีกทั้งในประเทศสหรัฐอเมริการัฐแคลิฟอร์เนียก็ได้กำหนดคำว่า “ป่า” ไว้ด้วยเช่นกันโดยเรียกว่า ที่ดินป่าไม้ ซึ่งหมายถึง ที่ดินที่มีพุ่มไม้ปกคลุม ที่ดินที่ถูกตัดขาด ป่าไม้ ทุ่งหญ้า หรือป่า ซึ่งจะเน้นไปในเรื่องจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ของที่ดิน หรือพิจารณาถึงพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 450 (b) และในรัฐจอร์เจียคำว่า “ป่า” หมายถึง พื้นที่ภายในขอบเขตป่าที่ปกคลุมไปด้วยพันธุ์ไม้และพื้นที่อื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศป่าไม้ ซึ่งพื้นที่ปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ที่ก่อตัวเป็นป่า หมายถึง พื้นที่ขั้นต่ำ 0.5 เฮกตาร์และมีความกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร ซึ่งปกคลุมด้วยพันธุ์ไม้ยืนต้นที่ก่อตัวเป็นป่าตั้งแต่ 1 ชนิดขึ้นไป และมีความหนาแน่นของต้นไม้ไม่น้อยกว่า 0.1 ต่อหน่วยพื้นที่ และพื้นที่อื่น ๆ ตามความข้างต้น หมายถึง (1.) พื้นที่ที่ชนิดพันธุ์ไม้ที่ก่อตัวเป็นป่าเสื่อม

โทรมหรือถูกทำลายชั่วคราวอันเป็นผลมาจากกระบวนการทางธรรมชาติและ/หรือโดยมนุษย์ (2.) ที่ดินป่าไม้ หมายถึง พื้นที่เปิดโล่งภายในเขตป่าไม้ เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นทุ่งหญ้าหรือทุ่งหญ้า ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ ที่ดินที่ประกอบด้วยบึง หิน และดินหินที่อยู่ในป่าหรือที่ดินอื่นที่มีได้ปลูกป่า โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามมาตรการป่าไม้ (ถนนป่า ลานไม้ การลงจอด) ฯลฯ ซึ่งบนิยามความหมายนี้ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายป่าไม้แห่งจอร์เจีย (หมายเลข 5949-SS ปี 2020) มาตรา 2b นอกจากนี้ ป่าของรัฐจอร์เจีย หมายถึง ป่าของรัฐ เทศบาล และเอกชน และทรัพยากรของป่านั้น ตามมาตรา 2a

5.1.2 เปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าและการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

การเผาป่าทำให้เกิดความเสียหาย ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้การเผาลักษณะนี้เป็นความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า และมีการลงโทษทางอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า โดยได้กำหนดไว้ในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีทั้งเหมือนและแตกต่างกันไป กล่าวคือ การวางเพลิงเผาป่าของไทยไม่ได้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในหมวดความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน อันว่าด้วยเรื่องการวางเพลิงเผาทรัพย์ แต่ระบุว่าเป็นความผิดในกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ซึ่งมีการกำหนดความผิดอันเป็นลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดมาตรการทางอาญาห้ามกระทำการต่าง ๆ ที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น ๆ โดยจำแนกความผิดที่กระทำในพื้นที่ป่าว่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่ ซึ่งโทษทางอาญาของการกระทำความผิดในการเผาป่าจะแตกต่างกันไปตามพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่ไม่อนุรักษ์ ซึ่งมีความแตกต่างกับต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนี และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐจอร์เจีย ที่มีระบุไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญาว่าการวางเพลิงเผาทรัพย์ที่เป็นลักษณะป่าไม้นั้น ซึ่งเป็นป่าไม้ มีความผิดตามกฎหมายอาญาและต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนการลงโทษทางอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าของประเทศไทยและต่างประเทศมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยการวางเพลิงเผาป่ามีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ซึ่งจำแนกตามพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ป่าไม่อนุรักษ์ซึ่งการกำหนดโทษไว้ 2 สถาน คือ โทษจำคุก และโทษปรับในการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว และมีบทเพิ่มโทษโดยพิจารณาตามพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหายจากการเผาป่าหากพื้นที่ป่าไม้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดจำต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นทั้งโทษจำและโทษปรับ ซึ่งโทษปรับตามกฎหมายนี้มีการกำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ นอกจากนี้หากการเผาป่าเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าอนุรักษ์การลงโทษทางอาญาก็จะรุนแรงและหนักกว่าพื้นที่ป่าไม่อนุรักษ์ กล่าวคือ ต้องระวางโทษจำคุกและโทษปรับมากขึ้น ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนี และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนีย การวางเพลิงเผาป่าตามประมวลกฎหมายอาญาของรัฐหรือของประเทศกำหนดให้ต้องรับโทษเฉพาะจำคุกเท่านั้น ในส่วนบทเพิ่มโทษของการวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายนี้จะมุ่งไปที่ว่าการเผาป่าทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต้องชีวิต ร่างกาย สุขภาพ ทรัพย์สิน หรืออาคารสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงพิจารณาว่าบุคคลที่กระทำการวางเพลิงเคยกระทำความผิดในลักษณะนี้มาก่อนหรือไม่ หากเคยก็ต้องรับโทษหนักขึ้น ซึ่งการลงโทษทางอาญาของความผิดนี้ส่วนใหญ่จะเป็นโทษจำคุกเท่านั้น เพราะในต่างประเทศมองว่าการวางเพลิงเผาทรัพย์ในที่นี้รวมถึงป่าไม้ด้วยเป็นอาชญากรรมที่

รุนแรงต้องลงโทษสถานหนักเพื่อให้หลายจำไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งต่างจากรัฐจอร์เจียของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดโทษทางอาญาของการวางเพลิงเผาป่าเหมือนกับประเทศไทย กล่าวคือ มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างกันกับความผิดฐานเผาป่าของประเทศไทย กล่าวคือ ในรัฐจอร์เจียมีการจัดระดับความรุนแรงของการลอบวางเพลิงไว้ 3 ระดับซึ่งในแต่ละระดับมีอัตราโทษทางอาญาแตกต่างกันไป ซึ่งจะจำแนกตามความเสียหายที่เกิดขึ้นและพิจารณาว่าการวางเพลิงนั้นกระทำต่อทรัพย์สินประเภทใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งทรัพย์สินที่ถูกวางเพลิงนี้หมายความรวมถึงป่าไม้ด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาโทษทางอาญาความผิดฐานวางเพลิงเผาป่า โดยได้ศึกษาความหมายและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของป่าตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ รวมถึงได้วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ ทำให้ค้นพบแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาป่าให้สอดคล้องกับกฎหมายอาญาในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินและตามหลักความชัดเจนแน่นอนอันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา ดังนี้

5.2.1 เมื่อพิจารณาความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินกรณีพิเศษตามมาตรา 218 ที่บัญญัติการเพิ่มโทษมากกว่า มาตรา 217 เพราะเป็นกรณีที่มีการวางเพลิงเผาทรัพย์สินในกรณีพิเศษ ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวอาจเป็นสาธารณสถาน หรือสถานที่ส่วนบุคคล จะเห็นได้ว่า คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินกรณีพิเศษตามมาตรา 218 นี้คือ มุ่งคุ้มครองภัยอันตรายต่อประชาชน แต่ในปัจจุบันเราสามารถพบเห็นถึงการวางเพลิงเผาป่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเผาป่าในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้นด้วยสาเหตุเพื่อหาของป่า ความประมาท ความสนุก เพื่อบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่า หรือเพื่อก่อกองไฟที่รัฐที่ตนผิดใจ การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เนื่องด้วยการเผาป่าก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันไฟทำให้เกิดฝุ่น PM 2.5 ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเสี่ยงต่อการเป็นมะเร็งปอดได้ อีกทั้งป่าไม้ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศและเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเมื่อพิจารณาถึงทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 218 พบว่าเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อประชาชนและสาธารณชนยิ่งกว่าทรัพย์สินอื่นโดยทั่วไป ดังนั้นเมื่อกลับมาพิจารณาทรัพย์สินป่าไม้ ก็ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 218 จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินกรณีพิเศษตามมาตรา 218 โดยเพิ่มเติมให้ทรัพย์สินที่ถูกวางเพลิงเผาให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินที่เป็นป่าไม้ด้วย จะทำให้เป็นมาตรการป้องกันและคุ้มครองภัยอันตรายให้กับประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น และเมื่อป่าไม้ถือเป็นทรัพย์สินตามมาตรา 218 การวางเพลิงเผาป่าก็จะเป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งทำให้ประชาชนทราบได้ง่ายกว่ากฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ เมื่อประชาชนรับรู้ และรับทราบได้ว่าการวางเพลิงเผาป่าเป็นความผิดทางอาญาและมีการกำหนดโทษทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดความยำเกรงไม่กล้ากระทำความผิดอีกส่งผลทำให้การเผาป่าลดลง ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมอนุมาตราในความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 จากเดิม มาตรา 218 ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) โรงเรือนเรือหรือแพที่คนอยู่อาศัย
- (2) โรงเรือนเรือหรือแพอันเป็นที่เก็บหรือที่ทำสินค้า
- (3) โรงมหรสพหรือสถานที่ประชุม
- (4) โรงเรือนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสาธารณสถานหรือเป็นที่สำหรับประกอบ

พิธีกรรมตามศาสนา

- (5) สถานีรถไฟท่าอากาศยานหรือที่จอดรถหรือเรือสาธารณะ
- (6) เรือกลไฟหรือเรือยนต์อันมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไปอากาศยานหรือรถไฟที่ใช้ในการขนส่ง

สาธารณะ

ต้องระวางโทษประหารชีวิตจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี

(2) แก้ไขเพิ่มเติมความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษตามมาตรา 218 เป็น ผู้ใดวางเพลิงเผา ทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) โรงเรือนเรือหรือแพที่คนอยู่อาศัย
- (2) โรงเรือนเรือหรือแพอันเป็นที่เก็บหรือที่ทำสินค้า
- (3) โรงมหรสพหรือสถานที่ประชุม
- (4) โรงเรือนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสาธารณสถานหรือเป็นที่สำหรับประกอบ

พิธีกรรมตามศาสนา

- (5) สถานีรถไฟท่าอากาศยานหรือที่จอดรถหรือเรือสาธารณะ
- (6) เรือกลไฟหรือเรือยนต์อันมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไปอากาศยานหรือรถไฟที่ใช้ในการขนส่ง

สาธารณะ

(7) ป่า ที่ดินป่าไม้ ยกเว้นป่าไม้ ที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติ

ต้องระวางโทษประหารชีวิตจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี

ทั้งนี้เมื่อเราได้แก้ไขเพิ่มเติมให้การเผาป่าเป็นความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินพิเศษ ตามมาตรา 218 แล้วสมควรที่จะยกเลิกคำว่า เผาป่า ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา 54 จากเดิม “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า....” แก้ไขเป็น “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่า....”

5.2.2 จากศึกษาเปรียบเทียบความหมายของคำว่า ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ของประเทศไทย กับความหมายของคำว่า ป่า ตามกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า นิยามของคำว่า ป่า ดังกล่าวของ ประเทศไทยมีความหมายที่กว้างและไม่มีหลักวิชาการ ทำให้ต้องตีความเป็นรายกรณี จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 (1) ซึ่งเดิม บัญญัติว่า ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งความ

ดังกล่าวนี้มีความหมายที่กว้างและไม่มีหลักวิชาการดังกล่าวข้างต้น แก้ไขเป็น มาตรา 4(1) ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน และต้องเป็นพื้นที่ที่มีการปกคลุมของต้นไม้ หรือส่วนของที่ดิน ที่มีต้นไม้มากกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ ความนี้หมายรวมถึงพื้นที่โล่งหรือรกร้าง และพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมต่อและให้บริการป่าด้วย ทั้งนี้ปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า ป่า ตามพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นกฎกระทรวง

5.2.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า...” ประกอบ มาตรา 72 ตรี หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุก หรือโทษปรับ ในกรณีนี้แก้ไข เพิ่มเติมอัตราโทษจำคุก เพราะมีการกำหนดโทษจำคุกเบาเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดจะทำให้ ผู้กระทำความผิดฐานเผาป่าหรือคนทั่วไปไม่เกิดความเกรงกลัว จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมโทษจำคุก ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคแรก ซึ่งเดิม บัญญัติว่า “มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี” แก้ไขเป็น “มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุก “จำคุก ตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป” หรือ “จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี” หรือ “จำคุกไม่ เกิน 10 ปี หรือหากเป็นนายทุน จำคุกไม่เกิน 8 ปี” และแก้ไขเพิ่มเติม ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคสอง ซึ่งเดิม บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดตามมาตรา 54 นี้ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี” แก้ไขเป็น “ในกรณีความผิดตามมาตรา 54 นี้ถ้าได้ กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป” เพื่อป้องกันมิให้มีการ ก่ออาชญากรรมและเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดฐานเผาป่าเกิดขึ้นอีกและเพื่อให้ป่าไม้ซึ่งเป็น ทรัพยากรธรรมชาติมีความสมดุลและยั่งยืน

5.2.4 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า...” ประกอบ มาตรา 72 ตรี หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุก หรือโทษปรับ ในกรณีนี้แก้ไข เพิ่มเติมอัตราโทษปรับ เพราะโทษปรับในความผิดฐานเผาป่า ต้องคำนึงฐานะในทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด ประกอบหรือผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดฐานเผาป่า จึงควร แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคแรก ซึ่งเดิม บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท” แก้ไขเป็น “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 54 ต้องระวางโทษปรับ 20,000-200,000 บาท หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือ ปรับเป็นสองถึง สามเท่าของความเสียหายในพื้นที่ที่เสียหาย กรณีเป็นนายทุนไม่เกิน 100,000 บาท หรือ ปรับเป็นเท่าตัว” และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 72 ตรี วรรคสอง ซึ่งเดิม บัญญัติว่า “ในกรณี ความผิดตามมาตรา 54 นี้ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000- 100,000 บาท” แก้ไขเป็น “ในกรณีความผิดตามมาตรา 54 นี้ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำ ความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 300,000 บาท”

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลพรรณ โคตรมณี, 'สถานการณ์การเผาในที่โล่ง และสภาวะฝุ่นละอองในสิ่งแวดล้อมจากการเผาพื้นที่เกษตรกรรม กรณีศึกษา อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี' (วิทยานิพนธ์ ปริญญาสาธาณสุขศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2551).
- กรกมล ชูช่วย, 'ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม' ใน *พลังงานกับสิ่งแวดล้อม* (pdf, คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา มปป.).
- กรรรา บุญศิริ, 'ผลทางกฎหมายของการมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติราชการ' (pdf, สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มปป.).
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง 2551).
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ.2548' < https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2020/04/pcdnew-2020-04-23_05-20-23_362589.pdf > สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2566.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ.2547) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป' < <https://www.pcd.go.th/laws/2819/> > สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.
- กรมป่าไม้, 'ประวัติกรมป่าไม้' < <https://www.forest.go.th/about/history/> > สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และกรมป่าไม้, *รายงานตัวชี้วัดสถิติการดับไฟป่าทั่วประเทศ แยกรายภาค (2560-2565)* (กองติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อมสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2565).
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 'รายงานสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน ประจำวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2559' (ส่วนควบคุมไฟป่า สำนักงานป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่า กรุงเทพฯ 2559).
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'คู่มือการปฏิบัติงานการควบคุมไฟป่า' กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (pdf, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557)
- คณิต ณ นคร, 'เงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย' ใน สมยศ เชื้อไทย (บรรณาธิการ) *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531).
- _____, *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ชลิตา กลิ่นเชย, 'สถานการณ์ไฟไหม้ป่าพรุควนเคร็ง' <<http://nwnt.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT0 1 NewsID=WNSOC5 907070010002>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.
- ณรงค์ ใจหาญ, *กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543).
- ณัณฑ์ณภัส บุซปฤกษ์, 'ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ : ศึกษากรณีความผิดฐานฉ้อโกง' <<http://www.dpu.ac.th/graduate/upload/content/files>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.
- ทิพวรรณ ประภามณฑล และคณะ, *หนังสือชุดความรู้ เล่ม 1 เรื่อง "สาเหตุการเกิดฝุ่นและภาวะหมอกควันในชุมชน และข้อมูลฝุ่นพีเอ็ม 10* (สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ เชียงใหม่ 2554).
- ธนัญภรณ์ แพรสะอาด, 'การจัดการทรัพยากรป่าไม้บริเวณพื้นที่ต้นน้ำของชุมชนบ้านขอบด้งอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่' (การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2558).
- ธานี วรภัทร์, *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555).
- นันทา เพชรดี, 'การกำหนดโทษทางอาญา : ศึกษาโทษปรับกรณีทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).
- ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559).
- ปิยนันท์ ศรีทองทิม, 'มาตรการทางกฎหมายในการลดมลพิษทางอากาศจากฝุ่น PM 2.5' (2563) 5 วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- ภัสราภรณ์ ล้อประกานต์สิทธิ์, 'หยุดการเผาป่า' (มูลนิธิ สืบนาคะเสถียร, 12 เมษายน 2565) <<https://www.seub.or.th/bloging/knowledge/2023-104>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.
- ภาสกร ชุมหุไร, 'คำอธิบายเรื่อง ที่ดินรกร้างว่างเปล่า' (กันยายน 2536) 3 วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร, 'ทรัพยากรป่าไม้' สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ 3 <<https://www.saranukromthai.or.th/>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.
- มงคล ราชะนาคร, *หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่* (ลือคอินดีไอแซน์ เวิร์ค เชียงใหม่ 2553).
- ยืนหยัด ใจสมุทร, *คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484*. (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2565).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วนิดา พรไพบูลย์, คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน. (สำนักพิมพ์พิจิตร 2552).
- วิจารณ์ สีมาฉายา, 'ปัญหาและแนวทางการจัดการมลพิษจากหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่ภาคเหนือ' (การประชุมวิชาการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 2 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2552).
- ศิริ อัครเศอคร, การควบคุมไฟป่าสำหรับประเทศไทย (สำนักควบคุมไฟป่า กรมป่าไม้ 2543).
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมป่าไม้, 'สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 สาขาพิษณุโลก' (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมป่าไม้)
<https://forestinfo.forest.go.th/Dep_Detail.aspx?id=13> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.
- ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดลำพูน, 'ประกาศห้ามเผาในที่โล่ง เริ่ม 13 ก.พ.-30 เม.ษ. 64 ในพื้นที่จังหวัดลำพูน' (ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดลำพูน, 15 กุมภาพันธ์ 2564)
<<https://www.lamphun.go.th/th/advertise/420/>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.
- สัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ, สุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี และอนิสมา มานะทน, 'การลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา' (งานประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2562 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี 2562).
- สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 'การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม ความหมาย ระดับและรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง' (กันยายน 2558) 1 วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง.
- สมเกียรติ แสงแก้ว, 'กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเผาป่า'
<<https://www.forest.go.th/tak4/wp-content/uploads>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.
- สมยศ วงษ์ดี, 'การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย' (ปรัชญาดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).
- สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 จังหวัดพิษณุโลก, 'ความสำคัญของป่าไม้'
<<http://old.forest.go.th/phitsanulok/index>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.
- สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 12, 'บทบาทและหน้าที่กรมป่าไม้ ส่วนป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า 14 ธันวาคม 2559' <http://www.forest.go.th/nakhonsithammarat_12/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=488&lang=th,>
สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

บรรณานุกรม (ต่อ)

สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 จังหวัดพิษณุโลก, ‘ประโยชน์ของป่าไม้’ <<http://old.forest.go.th/phitsanulok/index>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, ‘สรุปข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่ง’ <<https://www.saensukcity.go.th/images/doc/law/>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.

สำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า, *สรุปสาระสำคัญการถ่ายโอนภารกิจจัดการควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2565).

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO), ‘ความหมายของป่า’ <<https://www4.fisheries.go.th>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2567.

อัจฉรา รักษ์ยุติธรรม, *ประสบการณ์การจัดการไฟป่าโดยองค์กรชุมชน* (โครงการส่งเสริมการจัดการไฟป่าโดยองค์กรชุมชน 2544).

อัจฉริยา ชูตินันท์, *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา* (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566).

องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงแวง, ‘การป้องกันไฟป่า และหมอกควัน’ <<http://www.chiangrang.go.th/files/dynamiccontent/file-187068-1597287262576572251.pdf>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

Andrew Ashwort, *Sentencing and Criminal Justice* (4th edn, Cambridge University 2010).

B. Guy Peters, ‘Meta-governance and Public Management’ In Stephen P. Osborne (ed) *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (Routledge 2010).

Bryan A. Gamer, *Black’s Law Dictionary* (Thomson West 2004).

Clemens Bartollas, *Invitation to Corrections: With Built-In Study Guide* (Allyn & Bacon 2002).

Charles P, Nemeth, *Criminal Law* (Prentice Hall 2004).

Charlea W. Luther, *Survey of criminal Law* (Central Press 1974).

Ernst J. Cohn, *Manual of German Law Vol. II* (The British Institute 1971).

Graeme Newman, *The Punishment Response* (Lippincott 1978).

J.C. Smith and Brian Hogan, *Criminal law* (6 th edn, Butterworths 1988).

บรรณานุกรม (ต่อ)

Noam Levin, Naama Tessler, Andrew Smith and Clive McAlpine, 'The Human and Physical Determinants of Wildfires and Burnt Areas in Israel' (2016) 58 *Environmental Management*.

Neil C, Chamelin, *Criminal Law for Police Officers* (7 th edn, Prentice Hall 2000).

Stephen G. Tibbetts and Craig T. Hemmens, *Criminological Theory : A Text/Reader* (Sage Publishing 2010).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ธนทรัพย์ เกตุเดชา

ประวัติการศึกษา

พ.ศ.2565-ปัจจุบัน

กำลังศึกษาต่อ ระดับปริญญาโท

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2564

ระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์