

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย LEGAL MEASURES FOR MANAGEMENT OF THAI FOREST RESOURCES

พระมงคลสุตาคม (สิทธิชัย ชาวเพชร)* ญาดา กาศยปนนันท์**

Phramongkonsutakom (Sitthichai Chaopet), Yada Kasayapanant

บทคัดย่อ

บทความเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในต่างประเทศ 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย และ 4) เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการดำเนินการวิจัยทางด้านกฎหมาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เอกสาร หนังสือ คำอธิบาย บทความในตำราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

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

ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยอยู่ที่เจตนาของพระราชบัญญัติ ซึ่งการกำหนดโทษปรับกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายไทยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ให้คงสภาพไว้ได้ดียาวนานที่สุด แนวทางแก้ไขปัญหาคือ ควร

* Master's Degree Program, Master of Laws Program Jurisprudence Rangsit University.

** Faculty of Law, Rangsit University.

กำหนดให้นายทุนที่ได้รับสัมปทานปลูกป่าชดเชย ควรลงโทษผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และกฎหมายอื่นๆ ควรแสวงหาป่าเพิ่ม เพื่อปลูกป่าใหม่สำหรับผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุน
คำสำคัญ: มาตรการ, การบริหารจัดการ, ทรัพยากรป่าไม้

ABSTRACT

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

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

The legal issues in managing forest resources in Thailand are the intent of the Act. The punishment for forest destruction in Thai law is aimed at preserving and restoring the forest for the longest. The solution should be to allow capitalists to receive forest concession compensation. Should punish offenders under the

Forest Act. And other laws. Should seek a wilderness. To plant a new forest for the concessionaire.

Keywords: Measures, Management, Forestry Resources.

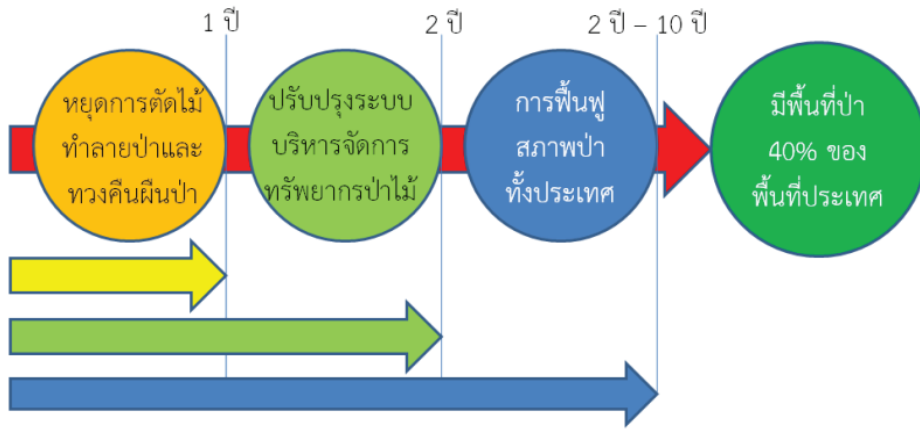
1. บทนำ

ประเทศไทย มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า ราชอาณาจักรไทย เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยมีรายได้หลักจากภาคอุตสาหกรรมและบริการ เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงทรัพยากรป่าไม้ จนมีคำพูดติดหูว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” แต่รายงานของกรมป่าไม้พบว่า ในปี พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีประมาณ 171 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2552 ลดลงเหลือประมาณ 107 ล้านไร่ และลดเหลือ 102.1 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2556 สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เกิดจากปัจจัยหลาย ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมาย ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่องโดยการออกกฎหมาย และนโยบายต่างๆ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Ministry of Natural Resources and Environment, 2015 : 6)

รัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามจะนำผืนป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรพื้นที่ทำกินให้แก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น พื้นที่ปฏิรูปเพื่อการเกษตร พื้นที่นิคมสร้างตนเอง พื้นที่นิคมสหกรณ์ ก่อให้เกิดความสับสนในเรื่องของแนวเขตที่ดินเพิ่มขึ้น เนื่องจากแนวเขตที่ดินของรัฐเหล่านั้น และแนวเขตป่าไม้ทับซ้อนกัน เพราะแผนที่แนวเขตของแต่ละหน่วยงานไม่ได้จัดทำบนพื้นฐานเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนและยากต่อการป้องกัน และปราบปรามการบุกรุก และการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ จึงได้มีนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ป่าไม้ กำหนดให้จัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยอาศัยกรอบแนวคิดตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ในรัชกาลที่ 9 เกี่ยวกับป่าไม้ ในการจัดทำแผนแม่บทในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ (Ministry of Natural Resources and Environment, 2015: 7)

แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ



-ด้วยการรณรงค์ / ระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน ร่วมพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ เป็นวาระแห่งชาติ
 -ทุกวัตถุประสงค์เริ่มต้นพร้อมกัน
 ร่วมกันรับผิดชอบ รักและหวงแหนผืนป่าของชาติ

แผนภาพที่ 1 : แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

หนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี คือ “ทวงคืนผืนป่า” ภายหลังจากเข้ายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งออกมาเพื่อใช้ในการดูแลความสงบภายในประเทศหลายฉบับ หนึ่งในคำสั่งเหล่านั้นคือ คำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก หรือยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ นำมาสู่การยึดพื้นที่ทำกินของประชาชนที่อยู่ในแนวขอบพื้นที่ป่าหลายพื้นที่ทั่วประเทศ จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ยังคงยึดคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64 ในการปฏิบัติ ถึงแม้ว่าต่อมา คสช. จะมีคำสั่งที่ 66 ในการระบุนโยบายการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ต่่อนโยบายนี้แต่ก็ดูเหมือนว่าจะไม่ได้ทำให้ผลกระทบต่อชาวบ้านที่ส่วนใหญ่มีความยากจน ไม่มีพื้นที่ทำกิน ลดน้อยลง ทำให้ปัจจุบัน ยังคงเกิดการร้องเรียน เรียกร้องความเป็นธรรมในที่ดินทำกินหลังปฏิบัติการของ คสช. จนมาสู่รัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย ช่วงปี 2551 ที่ผ่านมาระบุว่า มีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศรวม 370,000 ราย เนื้อที่กว่า 6 ล้านไร่ แยกเป็นบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ 58,000 ราย เนื้อที่ 1.5 ล้านไร่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ 37,000 ราย เนื้อที่กว่า 6 แสนไร่ ที่ดินราชพัสดุ 190,000 ราย เนื้อที่ 2.1 ล้านไร่ ที่ดินสาธารณประโยชน์ 55,000 ราย เนื้อที่ 1.1 ล้านไร่ และบุกรุกที่ดินรัฐประเภทอื่นๆ เช่น

ที่ดิน ส.ป.ก. 25,000 ราย เนื้อที่ 490,000 ไร่ (Chuliphon Butkhot, 2017) นโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อ “คืนความสุขและความเป็นธรรม” ให้กับประชาชนคนไทย เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปลายปี 2557 เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่ได้รับความสนใจจากสังคมเป็นอย่างมาก โดยมีแนวคิดหลักจะเรียกคืนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ ที่ถูกบุกรุกแผ้วถาง หรือนำมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินของเกษตรกรในอดีต มูลเหตุสำคัญของการทวงคืนผืนป่ามาจากกรณีที่สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 32 ในปัจจุบันภาครัฐจึงกำหนดแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่มีเป้าหมายทวงคืนผืนป่าให้เพิ่มกลับมาเป็นอย่างน้อย ร้อยละ 40 ภายใน 10 ปี มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (Royal Thai Government Gazette, 1941 : 1417)
- 2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (Royal Thai Government Gazette, 1962)
- 3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (Royal Thai Government Gazette, 1964)
- 4) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 (Royal Thai Government Gazette, 2010)
- 5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (Royal Thai Government Gazette, 2010)

นโยบายทวงคืนผืนป่าของรัฐบาล จึงเป็นการพยายามเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ และการเข้าไปจัดการคนในพื้นที่ป่า โดยรัฐบาลที่ผ่านมามีมติและนโยบายในการบริหารจัดการคนในพื้นที่ป่ามาตามลำดับ ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 ให้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้

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

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2525 ให้ดำเนินโครงการพัฒนาหมู่บ้านแม่แจ่ม

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2533 เรื่องโครงการขยายเป้าหมายการจัดราษฎรเข้าอยู่ในพื้นที่ตามโครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 เรื่องโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมฯ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เรื่อง โครงการศึกษาเพื่อกำหนดขึ้น
คุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2538 เรื่อง หลักเกณฑ์การขอผ่อนผันการ
ดำเนินการตามข้อสังเกตตามมติคณะรัฐมนตรี

จากที่ได้กล่าวรายละเอียดมาในข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาประวัติความเป็นมา
ขั้นตอนและมาตรการทางกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการ
ทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย และศึกษานโยบายของรัฐในการแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกป่าของแผ่นดิน เพื่อหาข้อบกพร่องและนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการบังคับ
ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าของแผ่นดินในประเทศไทยที่เหมาะสมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย
- 2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศ
- 2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย
- 2.4 เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมายทรัพยากร
ป่าไม้

3. วิธีดำเนินการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย เป็นการวิจัยเชิง
คุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
คำพิพากษา เอกสาร หนังสือ คำอธิบาย บทความในตำราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary
Research) ทั้งในส่วนที่เป็นหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และปฏิบัติการ มีวิธีการและขั้นตอนการเก็บ
รวบรวมข้อมูลตามลำดับต่อไปนี้

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) ได้แก่ บทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของ
ไทย
2. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้แก่ ส่วนที่เป็น
คำอธิบายจากเอกสาร หนังสือ และตำราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหาร
จัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

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

4. สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย พบว่า

4.1 มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย เป็นเรื่องของทรัพยากรป่าไม้เป็นป่าไม้ยืนต้นในระบบนิเวศพื้นที่ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือมีการปลูกขึ้นมาบนพื้นที่ที่ไม่มีบุคคลถือกรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ ป่า ฟื้นฟู หรือส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยมี 5 ฉบับ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติถึงการควบคุมกระบวนการทำไม้และ การเก็บหาของป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่ออกมามุ่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติแบบเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการดูแลและจัดการป่าไม้เป็นสำคัญ โดยอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่รองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้มากขึ้น และเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ทำไม้ ให้มีปริมาณมากขึ้น ซึ่งผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากปลูกสร้างสวนป่า และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวให้สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ ได้แก่หลักธรรมชาติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งในส่วนของประเทศอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครอง ให้อำนาจหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง ในการประกาศเขตอนุรักษ์ จัดทำแผนจัดการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้ การบริหารจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้ขึ้นอยู่กับ การบังคับใช้กฎหมายโดยพิจารณา 3 ด้าน คือ ด้านเวลา ด้านบุคคล และด้านดินแดน และการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงและวิถีชีวิตของชุมชน และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

4.2 มาตรการทางกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ระหว่างประเทศเป็นความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่สำคัญเฉพาะเรื่องที่ทำเป็นตราสารสมบูรณ์ประกอบด้วยอนุสัญญาไซเตส อนุสัญญาแรมซาร์ อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารมอนทรีออล และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต เป็นอนุสัญญาเกิดจากวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีพัฒนาการแนวคิดและความเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลกเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้ และความต้องการไม้ของโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แบ่งเป็น 3 ยุค คือ ยุคแรกเป็นประเด็นป่าไม้หลักเป็นเรื่องการจัดการไม้เชิงพาณิชย์ ยุคที่สองเป็นประเด็นป่าไม้กับความยั่งยืนของประชาชน และเป็นช่วงที่เริ่มให้ความสำคัญกับป่าเขตร้อนชื้นซึ่งส่วนมากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ควบคุม แนวคิดการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นมรดกแห่งอนาคต และยุคที่สามเป็นแนวคิดเรื่องคนกับป่า โดยเชื่อมโยงทั้งมิติการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การจัดการป่าที่ยั่งยืน บทบาทหน้าที่ป่าที่หลากหลาย และโยงกับสถานการณ์ใหม่ๆ การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้ เมื่อคราวประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ เป็นแนวทางสำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยมีองค์การขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากลประกอบด้วย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) พื้นที่ป่าไม้ของโลกมีกฎหมายคุ้มครองให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่สงวนอื่น ๆ มีวัตถุประสงค์ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ อนุรักษ์ดินและน้ำ หรือสงวนไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม การจัดการป่าไม้ในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคมีข้อมูลการใช้ป่าไม้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยว การศึกษา และสงวนไว้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม ในต่างประเทศที่มีนโยบายป่าไม้มีการออกกฎหมายเป็นการบริหารจัดการป่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านการป่าไม้ โดยมีการ

บังคับใช้กฎหมายมีสองด้าน ด้านหนึ่งภาครัฐได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่ภาคประชาชนก็มีความตระหนักและมีส่วนร่วมในการรักษาป่าไม้

4.3 ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยอยู่ที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีหลักการเพื่อควบคุมการทำไม้จากป่าและควบคุมการทำไม้หรือป่าไม้ออกมาใช้ประโยชน์ อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีเจตนารมณ์หรือเหตุผลเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ มุ่งเน้นที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่าของรัฐ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ปลูกสร้างสวนป่า เนื่องจากไม้สักและไม้ยางถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 การกำหนดโทษปรับกรณีบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายไทยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ให้คงสภาพไว้ได้ยาวนานที่สุด การออกกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดต่าง ๆ ย่อมเป็นไปเพื่อป้องกัน คุ้มครอง และรักษาสภาพป่าไม้ มีบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการป่าไม้ของไทยประกอบด้วย 5 ประการ คือ (1) ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ (2) การกำหนดให้นายทุนที่ได้รับสัมปทานปลูกป่าชดเชย (3) การลงโทษคนที่ผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และกฎหมายอื่นๆ และ(4) การแสวงหาป่าเพิ่มเพื่อปลูกป่าใหม่สำหรับผู้ได้รับสัมปทานที่เป็นนายทุน

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติที่กำหนดให้การทำลายพื้นที่ป่าไม้เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดโทษปรับในฐานะความผิดดังกล่าว ดังนี้ (1) มีบทกำหนดโทษปรับเป็นอัตราโทษปรับตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดต่อพื้นที่ป่าไม้อันเป็นผลมาจากการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิดในทุก

กรณี (2) มีบทกำหนดอัตราโทษปรับตามกฎหมายทุกฉบับให้มีอัตราโทษเท่ากัน โดยให้มีอัตราโทษไม่เกินสองเท่าของความเสียหายที่เกิดจากการทำลายพื้นที่ป่าไม้และไม่ต่ำกว่า ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิดไม่ว่าจะกระทำเองหรือใช้ให้ผู้อื่นกระทำและให้อัตราโทษปรับดังกล่าวใช้กับการกระทำความผิดทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

5.2 การจัดที่ดินหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 และมาตรา 16 ทวิ ของ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และต้องแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หากไม่แจ้งถือว่าสละสิทธิในที่ดินนั้น และเมื่อมีการกำหนดเขตป่าสงวนแล้วที่ดินนั้นก็จะเป็นที่สงวนหรือที่หวงหวงห้าม ซึ่งบุคคลจะนำมาออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ได้ สำหรับการแจ้งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ถือว่าเป็นการแจ้งเพื่อรักษาสิทธิและประโยชน์ในอันที่จะได้ค่าตอบแทน ซึ่งคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติจะพิจารณากำหนดค่าตอบแทนให้เพื่อเป็นการตอบแทนการเสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ตามมาตรา 13 ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด เพราะกฎหมายมาตรา 12 บัญญัติไว้แล้ว การไม่แจ้งดังกล่าวไม่ทำให้แก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงคนยากไร้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมหรือเป็นที่รู้จักกันในนามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

5.3 ออกกฎหมายเพื่อการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย แล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว กรณีผลการตรวจสอบพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย รัฐควรให้ย้ายออก เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวกลับมาเป็นของรัฐและดำเนินการฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนดังเดิม

5.4 การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ไม่ควรจำกัดเพียงภาครัฐหรือภาคเอกชนบางรายเท่านั้น ควรจะปลูกจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง ให้เกิดความรู้สึกรักใคร่และหวงแหน

ด้วยการผลักดันนโยบายป่าชุมชน เพื่อให้ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงได้ตระหนักรู้ ดูแล อนุรักษ์ รักษา และใช้ประโยชน์ป่าไม้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงชุมชนได้ตามสมควร รัฐบาลจึงควรออกเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ต่อไป

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

5.6 กำหนดนโยบายให้การแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่ตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติเป็นนโยบายเร่งด่วน เพื่อให้คนในชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากร และให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

5.7 ส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนมีความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ ในรูปแบบต่างๆ เช่น บรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ และสอดแทรกการปลูกจิตสำนึกในเนื้อหาของสื่อทุกประเภท

5.8 รัฐบาลควรออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งป่าชุมชน จัดตั้งสมาคม และสหภาพ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ใช้สิทธิในพื้นที่ป่าบริเวณใกล้เคียงได้ตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความรู้สึกรัก ตระหนักรู้ถึงคุณค่า มีความเข้าใจและผูกพันกับพื้นที่ป่าว่า ไม่ใช่พื้นที่ของรัฐเท่านั้น แต่ตนก็เป็นเจ้าของด้วย

References

- Department of Forestry, Bangkok (Thailand). (1992). *Organized by The Community Forest*. Office of The Ministry of Agriculture and Cooperatives.
- Krisda Boonchai. (2015). *Law Enforcement for Human Rights Enforcement (Check Lists on Law, Forest and Wildlife)* (Research Report). The Legal Reform Commission Under The Land Sub-Committee Natural Resources and Environment Fiscal Year 2015.
- Ministry of Natural Resources and Environment. (2015). *Master Plan to Solve The Problem of Forest Destruction, Invasion of State Land. and Sustainable*

Management of Natural Resources. Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment.

Sunee Mawikaka. (2002). *The Constitution and The People's Participation in The Conservation of Natural Resources and The Environment.* Bangkok: Chulalongkorn University Press.

Supatra Chantavanich. (1997). *Qualitative Research Methods.* Bangkok: Chulalongkorn University Press.

Tassanee Thaiyapirom. (2002). *Social Work How to Make a Strong Community.* Bangkok: Thammasat University Press.

Thongchai Jarupapat, (1998). *The Forest Situation of Thailand During 37 Years.* Bangkok: Forest Resources Analysis Department of Forestry, Royal Forest Department.