

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้
ศึกษากรณี สภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้
และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชน
LEGAL PROBLEMS ON THE FOREST MANAGEMENT SYSTEM OF
FOREST LAW: CASE STUDY OF FOREST SPACE CONDITION
PLANNING AND RESTRICTION OF PROPERTY RIGHTS AS A
FORBIDDEN WOODS IN PRIVATE LAND *

ตรีเพชร จิตรหิมา**

ยชาดา ศรประสม***

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งปัญหา
กฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ อันเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ป่าไม้
(Condition of Forest Field) แผนงานป่าไม้ (Forest Planning) และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน
(Limitation of Asset Acquirement) ที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชน ซึ่งบัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่
ยังมีต้นไม้บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังขาดแผนงานป่าไม้
ในการบริหารจัดการป่าไม้ (Forest Management) ตามกฎหมายป่าไม้ อีกทั้ง มาตรา 7 วรรคหนึ่ง
บัญญัติให้ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงเงิน ไม้ชะยง
ไม้จิก ไม้กระชิก ไม้กระชิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแดน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า
และไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. โดยศึกษาเปรียบเทียบ
แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า ในกรณีของการใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) บัญญัตินิยามคำว่า “ป่า” ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

* บทความนี้เรียบเรียงมาจากสารนิพนธ์ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้
ตามกฎหมายป่าไม้ : ศึกษากรณี สภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้าม
ในที่ดินของเอกชน ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ในปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพการเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ต้องถือว่าเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย โดยสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ อีกทั้ง การกำหนดความหมายในลักษณะนี้ ทำให้ป่าไม่มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศ (Ecosystem) และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้ทั้งฉบับแล้ว ไม่พบว่ามีข้อกำหนดแผนงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 7 ได้กล่าวถึงเข้าไปจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินของเอกชนอีกด้วย

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) โดยแก้ไขนิยามคำว่า “ป่า” ให้มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง และเพิ่มบทนิยามความหมายของคำว่า “แผนงานป่าไม้” และคำว่า “ภารกิจงานป่าไม้” เพื่อให้การบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้เป็นไปอย่างมีแผนงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 บรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงเงิน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักเตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และ ไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก.

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมปัญหาดังกล่าว จะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ กล่าวคือ เพื่อให้การบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ อันเกี่ยวกับกรณีสภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน (Property) ที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชนของประเทศไทย มีรูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้นไป

คำสำคัญ

การบริหารจัดการป่าไม้/นิยามคำว่า “ป่า”/สภาพพื้นที่ป่าไม้/แผนงานป่าไม้/ภารกิจงานป่าไม้/การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน/ไม้หวงห้ามประเภท ก.

Abstract

This paper was conducted to study and analyze into law enforcement and forest management problem in forest law. The author focuses on condition of forest field, forest planning, and limiting of forbidden wood acquirement in individual land. The method of study is comparing between Thai and foreign related idea and theory. These issues are in the Forest Act

B.E. 2484 (1941) section 4 (1) provides that “FOREST means the land that is not legally acquired by any person according to Land Law. This act does not provide any provision about forest planning on forest management”. The other related part is Section 7 of this act, in first paragraph, provides that “Teak,Rubber wood,Chingchang wood,Ked Daeng wood,E - meng wood,Payoong Klap wood,Sapwood wood,Jeen Daeng wood,Kha young wood,Chik wood,Krasik wood,Krasib wood,Payoong wood,Markplutaktaen wood,Krapikhaokwai wood,Keddum wood,E - thao wood, and Ked Khaokwai wood, no matter where they are grown in Thailand, they are forbidden woods type A”

According to this study, the author found that the definition of “Forest” in the act does not conform to actual forest condition. This impacts other private and public organization that need to get in some area that is actually not forest, but considered as forest by the act. This act put a burden on whoever has necessity to get in and operate their business in such area. In addition, such definition totally does not comply with ecosystem. This act also does not contain any obvious measure or plan on forest management. Therefore, there is no any certain standard for management. Finally, the section 7 has been interfering into acquirement right in individual land.

In order to solve such problem, the author would like to offer that we should amend the Forest Act B.E. 2484 (1941). First, the section 4, the definition of “Forest” should be fixed to comply with actual forest condition. Secondly, the definition of “Forest mission” and “Forest Plan” should be added in the section 4. This will make forest can be managed orderly, obviously and concretely. Finally, the section 7’s first paragraph should be removed.

The author believes that such mentioned amendment will nicely affect forest management pursuant to the forest law, and will make Thai forest planning, forest condition, individual’s wood acquirement right get properly developed.

Keywords

FOREST MANAGEMENT/DEFINITION OF FOREST/FOREST PLANNING/
CONDITION OF FOREST FIELD/FORBIDDEN WOOD TYPE A./MISSION ON FOREST/
LIMITATION OF ASSET ACQUIREMENT

บทนำ

ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) ลดลงอย่างต่อเนื่อง และในอัตราที่รวดเร็วจนอยู่ในสถานการณ์วิกฤติ การลดลงของพื้นที่ป่าส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่และการตัดไม้ทำลายป่าทำให้เกิดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ที่สะสมอยู่ในต้นไม้ ออกสู่ชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดสภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) ส่งผลให้โลกร้อนขึ้น¹ สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เกิดจากปัจจัยหลายประการ ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและเป้าหมายที่ชัดเจน² โดยนโยบายแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ยังขาดความยั่งยืนและชัดเจนในทางปฏิบัติ ขาดหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟู การปลูกป่า และการดูแลรักษาควบคู่ไปกับการป้องกันละปรายปรามการบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ โดยพิจารณาได้จากนโยบายของรัฐหลายยุคสมัยซึ่งให้ความสำคัญกับทรัพยากรป่าไม้ โดยพยายามแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งมีความพยายามขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดแนวทางในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ให้คงอยู่และเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาวเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษากฎหมายป่าไม้ พบว่าได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) โดยบัญญัติคำว่า “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งสภาพที่ดินอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) หรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain Of State) ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่ง ซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็น “ป่า” ตามบทนิยาม มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ดินดังกล่าว ได้แก่ ที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้

¹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 12.

² สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. (2558). รายงานการศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา. หน้า 1.

เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อที่ดินดังกล่าวซึ่งถือเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54³ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น ทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้ เนื่องจากลักษณะและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก การที่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้ว จะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ⁴ (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม⁵ (Environment) ด้วย เพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยต้องพิจารณาลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริงและกิจกรรมที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละแห่ง เป็นรายกรณีไปด้วย

การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดแผนงานด้านป่าไม้ (Forest Planning) เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการเพื่อบริหารจัดการป่าไม้ โดยการบริหารจัดการป่าไม้นั้น จะดำเนินการตามแผนแม่บทการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Management) อย่างยั่งยืน⁶ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

³ มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁴ ระบบนิเวศ หมายความว่า ความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตในแหล่งที่อยู่อาศัย ณ ที่ใดที่หนึ่ง ความสัมพันธ์มี 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งไม่มีชีวิต และระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งมีชีวิตด้วยกันเอง โดยมีการถ่ายทอดพลังงานและสารอาหารในบริเวณนั้น ๆ สู่สิ่งแวดล้อม

⁵ สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

⁶ แผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ คือ การวางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนดและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนและเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 40 % ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครอง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าทั้งประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์

แห่งชาติ⁷ ซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นแผนงานป่าไม้ที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผนงานด้านป่าไม้ จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยเป็นไปโดยไม่มีแผนงานที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และไม่อาจยึดแผนงานใดเป็นหลักในการบริหารจัดการป่าไม้ได้ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศในป่าอีกด้วย พิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่ง เป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชน (Public Interest) หรือประโยชน์สาธารณะ⁸ (General Interest) เพราะทรัพยากรป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อส่วนรวมและเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงจำเป็นต้องมีแผนงานป่าไม้ที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีสภาพบังคับที่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง⁹ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น ได้กำหนดให้ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแดน ไม้กระพี้เขากวาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขากวาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ดังนั้น แม้ในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตาม การตัด โคน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ กับไม้

⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา 5 ปี และวิเคราะห์ ประเมินแผนงานและโครงการเศรษฐกิจของชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 โดยในปี พ.ศ. 2504 ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกขึ้น

⁸ ประโยชน์สาธารณะ เป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน โปรตดู ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 72.

⁹ มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแดน ไม้กระพี้เขากวาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขากวายทั่วไปในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็น ไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้ เป็น ไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

จะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ทุกครั้ง ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Ownership) ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระเสรีตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพราะบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หากจะนำไปใช้ประโยชน์หรือแม้แต่กระทำด้วยประการใด ๆ เพียงเล็กน้อย เช่น การฟัน การตัดแต่งกิ่ง การตัดทำฝืน เป็นต้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าไม้หวงห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อาจสร้างปัญหาให้กับเอกชนอย่างมากที่ไม่อาจจัดการกับทรัพย์สินของตนได้ หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ในอนาคตอาจทำให้ไม้หวงห้ามทั้ง 18 ชนิดต้องสูญพันธุ์ นอกจากนี้ยังเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอีกด้วย และประการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม่ได้ช่วยป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแต่อย่างใด แต่สิ่งที่รัฐควรทำเพื่อการรักษาป่าไม้และพันธุ์ไม้ของประเทศไทยไว้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนปลูกป่าไม้ ซึ่งควรยกเลิกการควบคุมไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของปัจเจกชน (Individual) เพื่อสร้างอนาคตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ เพราะประเทศต่าง ๆ ยังมีความต้องการสินค้าที่มาจากผลผลิตจากป่าไม้ตามธรรมชาติอีกจำนวนมาก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย
2. ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ ตลอดจนความเป็นมาและความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้
3. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ของต่างประเทศและของประเทศไทย
4. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 รวมทั้งกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
5. สรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาและค้นคว้ากฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร คำพิพากษาศาลปกครอง และความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการค้นคว้าจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา และหาแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะต่อไป

สรุปผลการวิจัย

การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งสภาพที่ดินอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foresore) หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain Of State) ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่ง ซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็น “ป่า” ตามบทนิยามมาตรา 4 (1)¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังนั้นเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว และจะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น ทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะ และสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้ เนื่องจากลักษณะ และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก ซึ่งจะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม (Environment) ด้วย เพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยต้องพิจารณาลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริง และกิจกรรมที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละแห่งเป็นรายกรณีไปด้วย ดังนั้น การกำหนดความหมาย

¹⁰ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ของคำว่า “ป่า” ควรพิจารณาถึงการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ขององค์กรระหว่างประเทศ อนุสัญญา หรือพิธีสารต่าง ๆ หรือในต่างประเทศเป็นต้นแบบ เนื่องจากการกำหนดความหมาย โดยพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน ขึ้นอยู่กับประเภทและความหนาแน่นของพืชพันธุ์ ที่เจริญเติบโตบนที่ดิน โดยหลักการแล้วการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” จากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน เป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้น โดยพื้นที่ดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ (ความหนาแน่น) พื้นที่ของดินที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้ (Canopy Cover) หรือส่วนของที่ดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ถูกตัดติดอยู่กับที่ดินนั้น (Basal Area) ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดินนี้ เฉพาะพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้เท่านั้นจึงจะถูกกำหนดให้เป็นป่า พื้นที่ใดที่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบดังกล่าวมา อาจยังถือเป็นป่าได้ หากพื้นที่นั้นมีต้นไม้ที่ยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ และคาดว่าต้นไม้เหล่านั้นจะเจริญเติบโตเต็มที่ในอนาคต สำหรับประเทศสวีเดนมีการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” โดยพิจารณาจากการใช้ที่ดิน (Land Use) เป็นการกำหนดความหมาย โดยขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์หลักของการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากการใช้ที่ดิน ที่ดินบางประเภทถือเป็นป่าแม้จะไม่ได้ปกคลุมด้วยต้นไม้ขนาดใหญ่ เช่น ถนนที่โล่งหรือสาธารณูปโภคที่อยู่พื้นที่ที่นำมาใช้เพื่อการทำป่า (Forestry) หรือพื้นที่โล่งที่อยู่ภายในเขตที่มีการแผ้วถางไปแล้ว หรือมีปัญหาโรคภัย หรือไฟไหม้ ยังถูกพิจารณาว่าเป็นป่า แม้ว่าจะไม่มีต้นไม้อยู่เลย นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยหลากหลายที่ต้องพิจารณาประกอบ เช่น จุดตัดระหว่างป่า ดินแดนที่เต็มไปด้วยต้นไม้ (Woodland) และป่าทุ่งหญ้า (Savanna)

การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดแผนงานด้านป่าไม้เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการเพื่อการบริหารจัดการป่าไม้ โดยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นจะดำเนินการตามแผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นแผนงานป่าไม้ที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผนงานด้านป่าไม้ จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยเป็นไปโดยไม่มีแผนงานที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม กรณีเช่นนี้จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่มีบทนิยามความหมายของแผนงานป่าไม้ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติในเรื่องภารกิจด้านงานป่าไม้ นอกจากนี้ เนื้อหาเกี่ยวกับแผนงานป่าไม้ก็ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จะต้องกำหนดแผนงานป่าไม้และนำแผนงานป่าไม้มาใช้ในการดำเนินการบริหาร

จัดการป่าไม้ จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และไม่อาจยึดแผนงานใดเป็นหลักในการบริหารจัดการป่าไม้ได้ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศในป่าอีกด้วย พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่ง เป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชน (Public Interest) หรือประโยชน์สาธารณะ (General Interest) เพราะทรัพยากรป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อส่วนรวมและเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงจำเป็นต้องมีแผนงานป่าไม้ที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีสถาบันบังคับที่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง ดังนั้น หากพิจารณาจากแนวทางของกฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดแผนงานป่าไม้ขึ้นในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ส่วนกลาง ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น และระดับเขตเพื่อให้มีความเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์พื้นฐานของนโยบายป่าไม้และงานด้านการป่าไม้ของรัฐ รวมถึงเพื่อให้มีผลผลิตป่าไม้เพียงพอกับความต้องการทางอุปสงค์และอุปทานอย่างยั่งยืน และส่งเสริมคุณประโยชน์ของป่าไม้

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดให้ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตึกเตน ไม้กระพี้เขากวายไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และไม้เก็ดเขากวายไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็น ไม้หวงห้ามประเภท ก. ดังนั้น แม้ในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตาม การตัด โคน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ กับไม้จะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ทุกครั้ง ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Ownership) ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระเสรีตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพราะบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หากจะนำไปใช้ประโยชน์หรือแม้แต่กระทำด้วยประการใด ๆ เพียงเล็กน้อย เช่น การฟัน การตัดแต่งกิ่ง การตัดทำฝืน เป็นต้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ไม้หวงห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อาจสร้างปัญหาให้กับเอกชนอย่างมากที่ไม่อาจจัดการกับทรัพย์สินของตนได้ หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วในอนาคตอาจทำให้ไม้หวงห้ามทั้ง 18 ชนิดต้องสูญพันธุ์ นอกจากนี้ ยังเป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอีกด้วย และประการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม่ได้ช่วยป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแต่อย่างใด แต่สิ่งที่รัฐควรทำเพื่อการรักษาป่าไม้และพันธุ์ไม้ของประเทศไทยไว้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนปลูกป่าไม้ ซึ่งควรยกเลิกการควบคุมไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของ

ปัจเจกชน (Individual) เพื่อสร้างอนาคตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ เพราะประเทศต่าง ๆ ยังมีความต้องการสินค้าที่มาจากผลผลิตจากป่าไม้ตามธรรมชาติอีกจำนวนมาก

อภิปรายผล

การบริหารจัดการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) ให้นิยามคำว่า “ป่า” ไว้ว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน การกำหนดความหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพการเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ต้องถือว่าเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย โดยสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ นอกจากนี้ การกำหนดความหมายในลักษณะนี้ ทำให้ป่าไม้มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศ (Ecosystem) และตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่พบว่ามีกำหนดแผนงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดแผนงานป่าไม้และบทบัญญัติในเรื่องภารกิจของงานป่าไม้จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา 7 บทบัญญัติมาตรา 7 ได้กล่าวถึงเข้าไปจำกัดสิทธิกับทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ส่วนบุคคล โดยต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัตินี้และยังส่งผลให้เอกชนไม่ปลูกไม้ประเภท ก. ทำให้ในอนาคตไม้หวงห้ามประเภทนี้อาจจะสูญพันธุ์จากประเทศไทยและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเกี่ยวกับการส่งออกไม้ ซึ่งการบริหารจัดการป่าไม้ถือว่าเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ อันเกี่ยวกับกรณีสภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน ควรนำแนวคิดในการบริหารจัดการป่าไม้ของต่างประเทศ เรื่องการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” และการกำหนดแผนงานป่าไม้ มาพิจารณาประกอบเพื่อให้ความสัมพันธ์กับระบบนิเวศด้วยตามปรัชญาและเหตุผลในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อความคงอยู่ของทุกสิ่งทุกอย่างในระบบนิเวศ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขระบบการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ เกี่ยวกับกรณีสภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน คือ

1) เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ป่า” โดยให้พิจารณาจากสิ่งปกคลุมพื้นดิน (Land Cover) เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศด้วย โดยแก้ไขเป็น “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน และต้องเป็นพื้นที่ที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้หรือส่วนของที่ดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ติดกับที่ดินมากกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่นั้น ทั้งนี้ การปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำเป็นกฎกระทรวง”

2) เห็นควรเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “แผนงานป่าไม้” และคำว่า “ภารกิจงานป่าไม้” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

“แผนงานป่าไม้” หมายความว่า แผนแม่บทที่นำเสนอแนวทางการพัฒนาในระยะยาวที่มีผลต่อการบริหารจัดการป่าไม้ อนุรักษ์ ป่าไม้ พืชพรรณ ป่าไม้ เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หักยัดการทำลายป่า เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว ซึ่งกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนงานป่าไม้เสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ กำหนดเป็นแผนงานป่าไม้

“ภารกิจงานป่าไม้” หมายความว่า แผนงานป่าไม้ระดับภูมิภาค ที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อการบริหารจัดการป่าไม้ อนุรักษ์ ป่าไม้ พืชพรรณ ป่าไม้ เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หักยัดการทำลายป่า เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว ซึ่งกำหนดไว้ใช้เป็นมาตรการในการบริหารจัดการป่าไม้ในแต่ละท้องที่ ทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการตามแผนงานป่าไม้อย่างเคร่งครัด

การปรับปรุงแก้ไขแผนงานป่าไม้ และภารกิจงานป่าไม้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำเป็นกฎกระทรวง

3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยให้ตัดความในวรรคหนึ่งความว่า “ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแดน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และไม้เก็ดเขาควย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก.” ออก เนื่องจากรัฐควรควบคุมเฉพาะไม้หวงห้ามในป่าเท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงมาจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชนได้ และเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 เพื่อเป็นการส่งเสริมและจูงใจให้มีการปลูกสร้างสวนป่าควบคู่ไปกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเสนอให้มีการแก้ไข ดังนี้

(1) ควรกำหนดชนิดพันธุ์ไม้ท้ายบัญชีพระราชบัญญัติสวนป่าเพิ่มเติม โดยให้รวมถึง ไม้ยูคาลิปตัส หรือไม้เศรษฐกิจประเภทอื่น ๆ เพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการปลูกไม้ เศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชนให้กว้างขวาง ยิ่งขึ้น อีกทั้ง เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า

(2) ควรมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ทำสวนป่า เช่น กำหนดให้มีการจัดตั้ง กองทุนสวนป่า การลดหย่อนภาษีต่อผู้ปลูกสวนป่า เป็นต้น เพราะการปลูกสวนป่าเป็นการลงทุน ระยะยาวและการยังเป็นการให้ประโยชน์ทางนิเวศและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

หากมีการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมตามที่ได้ศึกษา จะส่งผลต่อการการบริหารจัดการป่าไม้ ตามกฎหมายป่าไม้ กล่าวคือ เพื่อให้การบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ เกี่ยวกับกรณี สภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน ของประเทศไทยมีรูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้นไป

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2537). **พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลาย ทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กอบกุล ราชะนาคร. (2550). **กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2547). **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จินตวิทย์ เกษมสุข. (2557). **หลักการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน (พิมพ์ครั้งที่ 1)**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิม ศิริวรรณ. (2497). **นโยบายการป่าไม้และประวัติการป่าไม้ของประเทศไทย** กรุงเทพฯ: ไชยวัฒน์การพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). **ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2558). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 22)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2552). **กฎหมายมหาชน : แนวประยุกต์**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย**.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี** (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ:นิติธรรม.
- _____. (2548). **กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชนและพัฒนาการ
กฎหมายมหาชนในประเทศไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 47.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2557). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ
เอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2557). **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ
เอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.(2552). **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม**.
กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.
- มานิตย์ จุมปา. (2548). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2556). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยื่นหยัด ใจสมุทร. (2559). **คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484** (พิมพ์ครั้งที่ 8).
กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- รวินท์ สีละพัฒนะ. (2555). **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ**
(พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วนิดา พรไพบูลย์. (2552). **คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์
สิทธิในที่ดิน** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: พิมพ์จิต.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2538). **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของ
กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2557). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.

- วิไลฐ ญาณภีร์. (2557). รายงานวิจัยเรื่อง **บริบทหลักนิติธรรมในประเทศ**. สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- วุฒิเทพ อิทปัญญา และคณะ. (2534). รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเรื่องป่าชุมชนในประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). รายงานการศึกษาเรื่อง **การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ**.
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). **นิติรัฐ นิติธรรม** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2556). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมาคม FAO ญี่ปุ่น. (2544). **ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น**. แปลโดยฉันทพส รุ่งเรือง.
กรุงเทพฯ: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประเทศญี่ปุ่น.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2554). **หลักกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. (2542). **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภิญญา อุนกานนท์. (2547). อ้างถึงใน **จินตวิทย์ เกษมสุข**. (2557). **หลักการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนตี คงเทพ และนันทชัย รัศมีจินดา. (2558). **คำอธิบายกฎหมายป่าไม้ พ.ศ. 2484** (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: บัณฑิตอักษร.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์. (2548). **คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ (พิมพ์ครั้งที่ 2).
- สำนักงานศาลปกครอง. (2551). **รวมบทความทางวิชาการเล่ม 4 กฎหมายปกครองต่างประเทศ**.
กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. (2556). **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อำนาจ คอวนิช. (2534). **การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศในความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้**.
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2557). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt général).
ทุกก้าวอย่างอย่างครุฑหมาย : รวมบทความที่ระลึกในโอกาสครบ 60 ปี
รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.