

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรป่าไม้ถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศไทยตลอดมา และเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านแหล่งที่อยู่อาศัยที่ทำกิน และแหล่งเศรษฐกิจที่ให้ทั้งผลผลิตไม้และของป่า นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและรักษาสมดุลทางธรรมชาติได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อศึกษาค้นคว้าทางด้านวิจัยทางด้านต่าง ๆ และเป็นแหล่งนันทนาการอีกด้วย ทำให้การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Management) และที่ดินป่าไม้ (Forest Land) ในประเทศต่าง ๆ มุ่งคำนึงถึงการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองและยั่งยืน

ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) ลดลงอย่างต่อเนื่องและในอัตราที่รวดเร็วจนอยู่ในสถานการณ์วิกฤติ การลดลงของพื้นที่ป่าส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่และการตัดไม้ทำลายป่าทำให้เกิดการปลดปล่อยธาตุคาร์บอนไดออกไซด์ที่สะสมอยู่ในต้นไม้เข้าสู่ชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) ส่งผลให้โลกร้อนขึ้น<sup>1</sup> สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เกิดจากปัจจัยหลายประการ ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและเป้าหมายที่ชัดเจน<sup>2</sup> โดยนโยบายแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ยังขาดความยั่งยืนและชัดเจนในทางปฏิบัติ ขาดหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟู การปลูกป่า และการดูแลรักษาควบคู่ไปกับการป้องกันละปรามการบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ โดยพิจารณาได้จากนโยบายของรัฐหลายยุคสมัย

<sup>1</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 12.

<sup>2</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). รายงานการศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา. หน้า 1.

ซึ่งให้ความสำคัญกับทรัพยากรป่าไม้ โดยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งมีความพยายามขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (The Eleventh National Economic And Social Development Plan) ฉบับที่ 12<sup>3</sup> ได้กำหนดแนวทางในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ให้คงอยู่ และเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาวเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษากฎหมายป่าไม้ พบว่าได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1)<sup>4</sup> โดยบัญญัติคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มา

<sup>3</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑๑๑

๑๑๑

ข้อ 3.1.1 อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หดหย่อนการทำลายป่า เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ให้คงอยู่ โดยสนธิกำลังของทุกภาคส่วน นำระบบสารสนเทศมาใช้เพื่อการบริหารจัดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าที่ดินของรัฐบาล โดยใช้หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ (One Map) ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว สนับสนุนการปลูกและฟื้นฟูป่าไม้ตามแนวพระราชดำริ “ปลูกป่าปลูกคน” โดยประยุกต์ความสำเร็จจากโครงการของมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์ ในการปลูกป่าและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนไปพร้อมกัน ส่งเสริมการปลูกฟื้นฟูป่าในพื้นที่ว่างของรัฐตามแนวกันชนและการเชื่อมต่อผืนป่า ส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน และป่าครัวเรือน สนับสนุนกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน สร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและดูแลผืนป่า เพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว อาทิ ไม้สัก ไม้มะค่า และ ไม้พะยูน โดยปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนและเกษตรกรรายย่อยในการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว จัดตั้งตลาดกลางค้าไม้ พัฒนาระบบโลจิสติกส์ในการค้าและขนส่งไม้ สนับสนุนกลไกทางการเงินเพื่อการปลูกป่า อาทิ การออกพันธบัตรป่าไม้ ธนาคารต้นไม้ หรือกองทุนส่งเสริมการปลูกป่า ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการปลูกพืชแซมในสวนป่า การทำวนเกษตร เพื่อสร้างรายได้ให้เกษตรกรระหว่างที่ยังไม่เติบโต และส่งเสริมการทำวิจัยและนวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่มจากไม้ รวมทั้งพัฒนาสนับสนุนแนวทางการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ อาทิ การพัฒนาระบบการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หรือพัฒนาท่องเที่ยวของชุมชนที่มีบทบาทโดดเด่นด้านการอนุรักษ์

๑๑๑

๑๑๑

<sup>4</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

๑๑๑

๑๑๑

ตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งสภาพที่ดินอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foresshore) หรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain of State) ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่ง ซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็น “ป่า” ตามบทนิยามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ดินดังกล่าวได้แก่ ที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อที่ดินดังกล่าวซึ่งถือเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น ทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้ เนื่องจากลักษณะและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก การที่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้ว จะต้อง

<sup>5</sup> โปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (เรื่องเสร็จที่ 921/2558) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การตีความคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัตินิยามคำว่า “ป่า” ไว้อย่างชัดเจน หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่อาจตีความคำว่า “ป่า” หรือขยายความไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการร่างนิยามคำว่า “ป่า” ได้ ดังนั้น แม่น้ำลำคลองจึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ไม่ว่าแม่น้ำลำคลองนั้นจะอยู่ในเขต “ป่า” ตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจนหรืออยู่ในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

<sup>6</sup> มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภท เกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

พิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ<sup>7</sup> (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม<sup>8</sup> (Environment) ด้วย เพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยต้องพิจารณาลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริงและกิจกรรมที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละแห่งเป็นรายกรณีไปด้วย

การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดแผนงานด้านป่าไม้เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการเพื่อบริหารจัดการป่าไม้ โดยการบริหารจัดการป่าไม้นั้นจะดำเนินการตามแผนแม่บทการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน<sup>9</sup> และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>10</sup> ซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นแผนงานป่าไม้ที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผนงานด้านป่าไม้ จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยเป็นไปโดยไม่มีแผนงานที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม กรณีเช่นนี้จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่มีบทนิยามความหมายของแผนงานป่าไม้ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติในเรื่องภารกิจด้านงานป่าไม้ นอกจากนี้ เนื้อหาเกี่ยวกับแผนงานป่าไม้ก็ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องกำหนดแผนงานป่าไม้และนำแผนงานป่าไม้มาใช้ในการดำเนินการบริหารจัดการป่าไม้ จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็น

<sup>7</sup> ระบบนิเวศ หมายความว่า ความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตในแหล่งที่อยู่อาศัย ณ ที่ใดที่หนึ่ง ความสัมพันธ์มี 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งไม่มีชีวิต และระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งมีชีวิตด้วยกันเอง โดยมีการถ่ายทอดพลังงานและสารอาหารในบริเวณนั้น ๆ สู่สิ่งแวดล้อม

<sup>8</sup> สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

<sup>9</sup> แผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ คือ การวางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนดและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนและเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าอย่างน้อย 40 % ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครอง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าทั้งประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์

<sup>10</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา 5 ปี และวิเคราะห์ ประเมินแผนงานและ โครงการเศรษฐกิจของชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 โดยในปี พ.ศ. 2504 ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกขึ้น

หลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และไม่อาจยึดแผนงานใดเป็นหลักในการบริหารจัดการป่าไม้ได้ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศในป่าอีกด้วย พิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่ง เป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชน (Public Interest) หรือประโยชน์สาธารณะ<sup>11</sup> (General Interest) เพราะทรัพยากรป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อส่วนรวมและเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงจำเป็นต้องมีแผนงานป่าไม้ที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีสภาพบังคับที่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (เดิม)<sup>12</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น แต่เดิมมีการกำหนดไว้เพียงแค่ว่าไม้สักและไม้ยาง ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 106/2557<sup>13</sup> เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ประกาศ ณ วันที่ 21 กรกฎาคม 2557 กำหนดให้ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจิน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแต่น ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และไม้เก็ดเขาควย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ดังนั้น จึงถือว่าไม้ทั้ง 18 ชนิด ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร แม้ในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตาม การตัด โคน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ กับไม้จะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ทุกครั้ง ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Ownership) ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระเสรีตามหลักกฎหมาย

<sup>11</sup> ประโยชน์สาธารณะ เป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน โปรดดู ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 72.

<sup>12</sup> มาตรา 7 (เดิม) ไม้สักและไม้ยาง ทั้งไปในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

<sup>13</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้. (2557, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 (ตอนพิเศษ 143 ง), หน้า 1.

แพ่งและพาณิชย์ในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพราะบทบัญญัติมาตรา 7<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หากจะนำไปใช้ประโยชน์หรือแม้แต่กระทำด้วยประการใด ๆ เพียงเล็กน้อย เช่น การฟัน การตัดแต่งกิ่ง การตัดทำฝืน เป็นต้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าไม้หวงห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อาจสร้างปัญหาให้กับเอกชนอย่างมากที่ไม่อาจจัดการกับทรัพย์สินของตนได้ หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ในอนาคตอาจทำให้ไม้หวงห้ามทั้ง 18 ชนิดต้องสูญพันธุ์ นอกจากนี้ ยังเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอีกด้วย และประการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม่ได้ช่วยป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแต่อย่างใด แต่สิ่งที่รัฐควรทำเพื่อการรักษาป่าไม้และพันธุ์ไม้ของประเทศไทยไว้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนปลูกป่าไม้ ซึ่งควรยกเลิกการควบคุมไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของปัจเจกชน (Individual) เพื่อสร้างอนาคตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ เพราะประเทศต่าง ๆ ยังมีความต้องการสินค้าที่มาจากผลผลิตจากป่าไม้ตามธรรมชาติอีกจำนวนมาก

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ ตลอดจนความเป็นมาและความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการป่าไม้ของต่างประเทศและของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 รวมทั้งกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้

<sup>14</sup> มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยูง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูคอกแดน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และไม้เก็ดเขาควายทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งที่ไม่มีสภาพการเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ต้องถือว่าเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย โดยสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ นอกจากนี้ การกำหนดความหมายในลักษณะนี้ทำให้ป่าไม่มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศอีกด้วย และไม่พบว่ามีข้อกำหนดแผนงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้ง บทบัญญัติมาตรา 7 ได้ก้าวล่วงเข้าไปจำกัดสิทธิกับทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองส่วนบุคคล ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่ควรศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักสากลต่อไป

### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

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

### 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ แนวทางของกฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ การกำหนดแผนการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ การควบคุมไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชน โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย
2. สามารถทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการป่าไม้ ตลอดจนความเป็นมาและความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้
3. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการป่าไม้ของต่างประเทศและของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 รวมทั้งกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
5. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการบริหารจัดการป่าไม้