

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ในประเทศไทย

การดำเนินกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ ของประเทศจะต้องมีการกำหนดนโยบาย (Policy) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากมิได้มีการกำหนดนโยบายหรือมีนโยบายที่ไม่ชัดเจน การดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลเหล่านั้นมักจะเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง และในท้ายที่สุดจะทำให้เราไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในกรณีการส่งเสริมและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน จำเป็นต้องมีนโยบายในเรื่องนี้ อย่างชัดเจน โดยปกติแล้วนโยบายดังกล่าวมักปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ (Constitution) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (The Eleventh National Economic And Social Development Plan) และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹ ซึ่งนโยบายด้านป่าไม้ของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา จะอำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยในการกำหนดนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจะมีหลักการที่สำคัญ คือ คุ้มครองและรักษาป่าไม้ไว้ให้ปลอดภัยจากภัยอันตรายต่าง ๆ อันนอกเหนือไปจากการทำไม้ที่ได้รับอนุญาตโดยถูกต้อง และบำรุงส่งเสริมความมั่นคงถาวรของป่าไม้ตามหลักวิชาการ ตลอดจนการสร้างเสริมป่าที่ทรุดโทรมลงโดยการทำไม้หรือเหตุอื่นให้มีปริมาณและคุณค่าสูงขึ้น

3.1 หลักเกณฑ์การกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ตามองค์กระหว่างประเทศอนุสัญญา หรือพิธีสารต่าง ๆ และในต่างประเทศ

การกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ในทางสากลพบว่า ทั่วโลกมีการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” มากกว่า 800 ความหมาย โดยสามารถจำแนกความหมายของ “ป่า” ได้เป็น 3 กลุ่ม

กลุ่มแรก คือ การกำหนดความหมายตามนโยบายบริหาร (Administrative)

กลุ่มสอง คือ การกำหนดความหมายโดยการพิจารณาจากการใช้ที่ดิน (Land Use)

กลุ่มสาม คือ การกำหนดความหมายโดยการพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน (Land Cover)

¹ อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 49.

3.1.1 หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO²)

ใน ค.ศ. 2010 The Global Forest Resource Assessment ของ FAO ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” หมายถึง พื้นที่ดินมากกว่า 0.5 เฮกตาร์ ที่มีต้นไม้สูงกว่า 5 เมตร และพื้นที่ดินนั้นมีการปกคลุมของต้นไม้มากกว่าร้อยละ 10 หรือที่ดินที่มีต้นไม้ที่สามารถเจริญเติบโตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเมื่อนับจากจุดเริ่มต้น โดยความหมายของป่าในที่นี้จะไม่รวมที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการเกษตรหรือที่อยู่ในเมือง แม้ว่าที่ดินเหล่านั้นจะมีต้นไม้ปกคลุมอยู่บ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม ไร่ที่คิด ที่ดินที่เป็นป่าแต่มีต้นไม้ลดน้อยลงเป็นการชั่วคราวอันเนื่องมาจากการแผ้วถางหรือปัญหาโรคภัยต่าง ๆ ยังอยู่ในความหมายของป่า

3.1.2 หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ในข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)

การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ในข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)³ ได้พิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน (Land Cover) ซึ่งกำหนดให้นิยามคำว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่มีพื้นที่มากกว่า 0.5 เฮกตาร์ ที่มีการปกคลุมของต้นไม้มากกว่าร้อยละสิบของพื้นที่ โดยที่ดินนั้นไม่ได้นำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการเกษตรกรรมหรือวัตถุประสงค์อื่นเพื่อการป่าไม้ ในกรณีของป่าที่ยังเจริญเติบโตไม่เต็มที่ (Young Forest) หรือเป็นเขตพื้นที่ที่การเจริญเติบโตของต้นไม้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านสภาพภูมิอากาศ ต้นไม้ต้องสามารถเจริญเติบโตโดยมีความสูงถึง 5 เมตร เมื่อนับจากจุดเริ่มต้น และเป็นไปตามข้อกำหนดเรื่องการปกคลุมของต้นไม้

² องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานอาหารและสารอาหารรวบรวมวิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านโภชนาการ อาหาร การเกษตร ป่าไม้และประมง ให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการเกษตร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทย ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลด้านการเกษตร โดยเฉพาะด้านการผลิตตามการร้องขอของ FAO เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์และเผยแพร่ต่อไป

³ ข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เป็นความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลทุกประเทศเคร่งครัดต่อการรักษาวิสัยสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึง แม้มีความต้องการอย่างมากที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแต่ต้องไม่ละเลยการอนุรักษ์ธรรมชาติด้วย

3.1.3 หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ใน Kyoto Protocol’s Marrakech Accord (พิธีสารเกียวโต)

Kyoto Protocol’s Marrakech Accord (พิธีสารเกียวโต)⁴ กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่มีพื้นที่อย่างน้อย 0.05 ถึง 1.0 เฮกตาร์ ที่มีการปกคลุมของต้นไม้ที่ยังมีชีวิต (หรือระดับเทียบเท่า) มากกว่าร้อยละ 10 ถึง 30 และต้นไม้ที่โตเต็มวัยมีแนวโน้มที่จะมีความสูงอย่างน้อย 2 ถึง 5 เมตร เมื่อนับจากจุดเริ่มต้น ป่าอาจประกอบด้วยป่าปิด ซึ่งมีต้นไม้หลากหลายประเภท และมีต้นไม้ปกคลุมพื้นดินในสัดส่วนที่สูง หรือเป็นป่าเปิด นอกจากนี้ พื้นที่ที่มีต้นไม้ตามธรรมชาติที่ยังเป็นต้นอ่อนและพืชพันธุ์ทั้งหมดที่ในอนาคตจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องความหนาแน่นของการปกคลุมบนพื้นที่ร้อยละ 10 ถึง 30 หรือเรื่องความสูงของต้นไม้ 2 ถึง 5 เมตร รวมทั้งพื้นที่ที่ปกติเป็นป่าแต่จำนวนต้นไม้ลดลงชั่วคราวเนื่องมาจากการแทรกแซงของมนุษย์ เช่น การเก็บเกี่ยว หรือสาเหตุตามธรรมชาติ แต่คาดว่าจะฟื้นสภาพกลับมาเป็นป่าได้ ถูกรวมอยู่ในความหมายของ “ป่า” ด้วย⁵

3.1.4 หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ของราชอาณาจักรสวีเดน

ประเทศสวีเดนได้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้ใหม่ใน ค.ศ. 1993 ทำให้ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ขึ้นมาบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1994 คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994

⁴ พิธีสารเกียวโตมีจุดเริ่มต้นมาจากการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC) ของประเทศต่าง ๆ ใน พ.ศ. 2535 ซึ่งนำไปสู่การประชุมประจำปี ที่เรียกว่า การประชุมสมัชชาภาคีกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change : COP) ซึ่งที่ประชุม UNFCCC ได้ประกาศรับรองว่าการลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ในระดับโลกเป็นเป้าหมายสูงสุดขององค์การ ดังนั้น การประชุมสมัชชาในประเภทภาคีอนุสัญญา สมัยที่ 3 (Conference of the Parties 3/COP3) ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 1-10 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ที่นครเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น จึงได้ให้การรับรองพิธีสารเกียวโตขึ้น

⁵ Definitions 1. For land use, land-use change and forestry activities under Article 1 3, paragraphs 3 and 4, the following definitions shall apply:

(a) “Forest” is a minimum area of land of 0.05-1.0 hectares with tree crown cover (or equivalent stocking level) of more than 10-30 per cent with trees with the potential to reach a minimum height of 2-5 metres at maturity in situ. A forest may consist either of closed forest formations where trees of various storeys and undergrowth cover a high proportion of the ground or open forest. Young natural stands and all plantations which have yet to reach a crown density of 10-30 per cent or tree height of 2-5 metres are included under forest, as are areas normally forming part of the forest area which are temporarily unstocked as a result of human intervention such as harvesting or natural causes but which are expected to revert to forest;

ประเทศสวีเดนได้กำหนดความหมายของที่ดินที่เป็นป่า โดยคำนึงถึงความมุ่งประสงค์หลักของการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้⁶

ที่ดินที่เป็นป่า หมายความว่า⁷

- (1) ที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการผลิตไม้ และไม่ได้นำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นอย่างมีนัยสำคัญ และ
- (2) ที่ดินที่มีต้นไม้ปกคลุมเพื่อปกคลุมเพื่อป้องกันการกัดกร่อนของทรายและดิน ที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ทั้งหมดหรือบางส่วนจะไม่ถือเป็นที่ดินที่เป็นป่า หากที่ดินนั้นไม่ได้ตั้งใจว่าจะนำมาใช้ในการผลิตไม้

เห็นได้ว่า ประเทศสวีเดนมีการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” โดยการพิจารณาจากการใช้ที่ดิน (Land Use) เป็นการกำหนดความหมาย โดยขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์หลักของการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากการใช้ที่ดิน ที่ดินบางประเภทถือเป็นป่าแม้จะไม่ได้ปกคลุมด้วยต้นไม้ขนาดใหญ่ เช่น ถนนที่โล่งหรือสาธารณูปโภคที่อยู่พื้นที่ที่นำมาใช้เพื่อการทำป่า (Forestry) หรือพื้นที่โล่งที่อยู่ภายในเขตที่มีการแผ้วถางไปแล้ว หรือมีปัญหาโรคภัย หรือไฟไหม้ ยังถูกพิจารณาว่าเป็นป่า แม้ว่าจะไม่มีต้นไม้อยู่เลย นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยหลากหลายที่ต้องพิจารณาประกอบ เช่น จุดตัดระหว่าง ป่า (Forest) ดินแดนที่เต็มไปด้วยต้นไม้ (Woodland) และ ป่าทุ่งหญ้า (Savanna)

3.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดแผนการจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายป่าไม้และกฎหมายพื้นฐานการป่าไม้ซึ่งบังคับเกี่ยวกับทั้งภาครัฐและเอกชน การบริหารจัดการจะมีหน่วยงานป่าไม้ซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง

⁶ ชวลิต โขนิธินธิกุล. (2542). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้า. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย รามคำแหงมหาวิทยาลัย.

⁷ Article 2 For the purposes of this Act, forest land is defined as:

(i) land which is suitable for wood production, and not used to a significant extent for other purposes; and

(ii) land where tree cover is desirable in order to protect against sand or soil erosion, or to prevent a lowering of the tree line.

Land which is wholly or partially unused shall not be regarded as forest land if, due to special conditions, it is not desirable that this land be used for wood production.

เป็นหน่วยงานบริหารงาน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้อยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายป่าไม้ กฎหมาย
พื้นฐานการป่าไม้ และกฎหมายสันนิบาตสหกรณ์ป่าไม้

3.2.1 ระบบการจัดการป่าไม้ของญี่ปุ่น

แนวทางของระบบการจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์แบ่งตามคุณประโยชน์
พื้นฐานของป่าไม้แต่ละประเภท ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) ป่าสำหรับการอนุรักษ์น้ำและดิน มีความสำคัญในด้านของการป้องกันการพังทลายของดิน
และการควบคุมปริมาณน้ำ

(2) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและการใช้พื้นที่ มีความสำคัญในด้านการคุ้มครองความ
หลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ในระบบนิเวศป่าไม้ (Forestry Ecology) และการใช้ประโยชน์
ด้านนันทนาการ

(3) ป่าเพื่อการผลิตไม้อย่างยั่งยืน มีความสำคัญในด้านการจัดหาผลผลิตไม้อย่างเพียงพอ
และยั่งยืน

พื้นที่ป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ตามกรรมสิทธิ์ป่าไม้ คือ ป่าเอกชน
ป่าสาธารณะและป่าของรัฐ ป่าเอกชนมีพื้นที่รวม 14.6 ล้านเฮกตาร์⁸ ป่าสาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบ
ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีพื้นที่รวม 2.7 ล้านเฮกตาร์ มีบทบาทสำคัญในการใช้ประโยชน์
แก่สาธารณชนรวมกับป่าของรัฐ ป่าของรัฐมีพื้นที่รวม 7.6 ล้านเฮกตาร์และอยู่ภายใต้อำนาจตัดสินใจ
ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง⁹

ป่าของรัฐหรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีพื้นที่ประมาณ 7.6 ล้านเฮกตาร์ คิดเป็น 20 เปอร์เซ็นต์
ของพื้นที่ป่า หรือ 31.2 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทสำคัญหลายประการในการผลิตไม้
ให้ประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น การอนุรักษ์ที่ดินและต้นน้ำและการรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ

⁸ 1 เฮกตาร์ มีค่าเท่ากับ

พื้นที่ของสี่เหลี่ยมจัตุรัสที่แต่ละด้านยาว 100 เมตร

10,000 ตารางเมตร

100 ไร่

1 ตารางเฮกโตเมตร

0.003 861 02 ตารางไมล์

2.471 053 81 เอเคอร์

6 ไร่ 1 งาน

⁹ สมาคม FAO ญี่ปุ่น. (2544). *ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น*. แปลโดยฉันทพส รุ่งเรือง. กรุงเทพฯ: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประเทศญี่ปุ่น.

ทางรัฐบาลได้จำแนกป่าออกตามการใช้ประโยชน์เป็น 4 ประเภทและเพื่อให้งานป่าไม้ได้ปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามแต่ละประเภทของป่า ดังนี้

- (1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ที่ดิน
- (2) ป่าเพื่อการคุ้มครองสภาพธรรมชาติ
- (3) ป่าเพื่อการใช้แบบเอนกประสงค์
- (4) ป่าเพื่อการผลิตไม้

การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานด้านป่าไม้ ได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนสนับสนุนการทำงานด้านป่าไม้มากยิ่งขึ้น ทั้งในรูปแบบของการร่วมทำงานด้านป่าไม้ หรือการเป็นผู้ให้ทุนสนับสนุน แนวทางในการสนับสนุนของประชาชนสามารถจำแนกออกได้ ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ โดยการร่วมหุ้นส่วนปันผลกำไรในรูปแบบของการเป็นเจ้าของป่า
- (2) จัดตั้งเงินช่วยเหลือในรูปกองทุนต่าง ๆ ให้กับการดำเนินงานปลูกสร้างสวนป่า เช่น เงินทุนป่าไม้เพื่อพื้นที่สีเขียวและการอนุรักษ์ต้นน้ำ
- (3) การมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครในงานด้านป่าไม้
- (4) การมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับทางป่าไม้ เช่น วันอภิปรายเกี่ยวกับต้นไม้และธรรมชาติ¹⁰

การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นนี้ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศกว่าครึ่งหนึ่งเป็นของเอกชนหรือเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินป่าไม้ แต่เป็นเอกชนรายย่อย โดยเฉลี่ยแล้วเอกชนแต่ละรายมีพื้นที่ป่าถือครองประมาณ 31.25 ไร่ มีทั้งที่เป็นเจ้าของสหกรณ์ป่าไม้ องค์กรเอกชน วัด และเอกชนรายย่อย¹¹ มีการจัดตั้งสมาคมป่าไม้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่นกัน แต่สำหรับการจัดการในรูปแบบของป่าชุมชน (Community Forest) นั้น พบว่ามีการดำเนินการในพื้นที่ป่าของรัฐเช่นกัน แต่ก็มีใช้ให้ชุมชนนั้น ๆ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินป่าไม้ โดยใน พ.ศ. 2530 มีการออกพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับแรกขึ้น มีการจัดให้มีการให้คำปรึกษาแก่เอกชนเจ้าของป่า ตลอดจนทั้งป่าชุมชนที่เป็นของรัฐด้วย โดยที่แต่ละชุมชนนั้นจะมีพื้นที่ของป่าชุมชนขนาดใหญ่ มีการใช้ป่าชุมชนเพื่อหมุนเวียนในการปลูกพืชได้ ทำให้ชาวบ้านสามารถดำรงชีพร่วมกันกับป่าชุมชนได้ และมีผลให้เกิดความผูกพันระหว่างชุมชนค่อนข้างสูง ชุมชนมีการตัดสินใจ โดยมีข้อตกลงร่วมกันของชุมชนในการออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 5

¹¹ วุฒิเทพ อิทปัญญา และคณะ. (2534). รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเรื่องป่าชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 91.

จากป่าชุมชน จนกระทั่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2442 ออกใช้บังคับซึ่งได้มีการแบ่งเขตพื้นที่ป่าไม้ไว้ชัดเจนระหว่างไร่นา ป่าไม้ ป่าเอกชน และป่าชุมชน¹²

3.2.2 ระบบการจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายป่าไม้และกฎหมายพื้นฐานการป่าไม้ใช้บังคับเกี่ยวกับทั้งภาครัฐและเอกชน การบริหารจัดการจะมีหน่วยงานป่าไม้ซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมงเป็นหน่วยงานบริหารงาน โดยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการป่าไม้อยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายป่าไม้ กฎหมายพื้นฐานการป่าไม้ และกฎหมายสันนิบาตสหกรณ์ป่าไม้ ซึ่งแต่ละฉบับจะมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน ดังนี้¹³

1. กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law) มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนาจการให้มีการคุ้มครองที่ดินของรัฐและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่า และเป็นการเพิ่มผลผลิตของป่า กฎหมายฉบับนี้เกิดจากนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ เช่น การวางแผน การจัดการ การคุ้มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่กำหนดแผนหลักที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และหน้าที่ของป่าไม้ในระยะยาวของความต้องการหลักในด้านผลผลิตจากป่าไม้

กฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดระบบการวางแผนป่าไม้โดยมีระบบการจัดการพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ระยะยาวตามที่คณะกรรมการบริหารงานป่าไม้ได้กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้ โดยมีระบบการวางแผนป่าไม้ในปัจจุบันประกอบด้วยแผนการต่าง ๆ ดังนี้

(1) แผนการขยายพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ ระยะ 15 ปี ซึ่งกำหนดขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง โดยมีวัตถุประสงค์พื้นฐานในการจัดการป่าไม้ในพื้นที่แหล่งน้ำ 44 แห่ง

(2) ตามแผนการขยายพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ แผนการป่าไม้ระดับเขต ระยะ 5 ปี ได้กำหนดขึ้นในพื้นที่ 158 หน่วยในบริเวณพื้นที่แหล่งน้ำ โดยผู้ว่าการอำเภอเป็นผู้กำหนดแผนป่าไม้ระดับเขต สำหรับป่าไม้เอกชนและป่าสาธารณะ และป่าไม้เขตจะเป็นผู้กำหนดแผนป่าไม้ระดับชาติ ทั้ง 2 แผนงานมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) ในพื้นที่ป่าไม้ปกคลุมยาวนานกว่า 10 ปี จะมีการกำหนดแผนพัฒนาป่าไม้ระดับท้องถิ่นโดยทางเทศบาล แผนการนี้จะรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับคนงานป่าไม้ การนำเครื่องจักรกลทางป่าไม้เข้ามาใช้ในงานด้านป่าไม้ เช่นงานในด้านการปลูกสร้างสวนป่า การตัดสายขยายระยะ เป็นต้น

¹² สุพัฒน์ หน่อแหวน. การจัดระเบียบป่าชุมชนกับการพัฒนาชนบท. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย รามคำแหงมหาวิทยาลัย.

¹³ อำนวย ควอนิช. (2534). การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศในความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้. นนทบุรีฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. หน้า 605 - 606

(4) สำหรับป่าของเอกชน มีแผนการจัดการป่าไม้ระยะ 5 ปี ซึ่งกำหนดแผนป่าไม้ระดับเขตเพื่อกระตุ้นให้เจ้าของป่ามีการจัดทำแผนงานขึ้น โดยมีการกำหนดข้อปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้การสนับสนุนเจ้าของป่าเอกชน เช่น การลดภาษีเงินได้จากการขายต่อ การลดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของรัฐบาล

(5) ในการจัดการป่าไม้หลายชั้นอายุและไม้ที่มีอายุการตัดฟันระยะยาว จำเป็นต้องระบุงการปฏิบัติงานด้านป่าไม้ ซึ่งควรจะกำหนดลงไปในการจัดการป่าไม้พิเศษ ระยะ 5 ปี

(6) รัฐมนตรีจะเป็นผู้อนุมัติแผนการลงทุนและการปรับปรุงป่าไม้ระยะ 5 ปี สำหรับการปลูกสร้างสวนป่าและการลงทุนสร้างถนนป่าไม้ เพื่อดำเนินงานในแผนการขยายพื้นที่ป่าไม้

2. กฎหมายพื้นฐานการป่าไม้ (Forest Basic Law) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างนโยบายหลักขั้นพื้นฐานสำหรับการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรป่าไม้และการคุ้มครองรักษาที่ดินของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาด้านการป่าไม้และปรับปรุงสถานภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ โดยมีความสำคัญ ดังนี้

(1) ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้มากขึ้น

(2) รวบรวมที่ดินป่าไม้ที่อยู่กระจัดกระจายเข้าด้วยกันให้เป็นกลุ่มก้อนเพื่อสะดวกแก่การปฏิบัติงาน พิจารณาการใช้เครื่องจักรกลในกิจการป่าไม้ จัดสรรและจัดความขัดแย้งระหว่างบรรดาเจ้าของป่าไม้รายย่อย นำวิธีการจัดการป่าไม้แบบทันสมัยมาใช้

(3) พิจารณาหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในกิจการป่าไม้

(4) รักษาระดับราคาผลิตผลป่าไม้และให้คำรับรองเครื่องจักรกลรวมทั้งเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในกิจการป่าไม้

(5) ส่งเสริมและคัดเลือกบุคลากรให้เหมาะสมกับการจัดการป่าไม้และเทคโนโลยีสมัยใหม่

(6) ปรับปรุงสวัสดิการพนักงาน คนงาน จัดการอบรมและพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่จะทำงานป่าไม้

3. กฎหมายสันนิบาตสหกรณ์ป่าไม้ (Forestry Cooperative Association Law) เป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้น โดยพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปและมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเจ้าของป่าไม้รายย่อยให้ดีขึ้น ช่วยส่งเสริมการปลูกป่าให้เป็นผลสำเร็จด้วยวิธีการส่งเสริมและสนับสนุนให้จัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์เจ้าของป่าไม้ขึ้น¹⁴

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดแผนป่าไม้ขึ้นในระดับต่าง ๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ ระบบการวางแผนป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายพื้นฐานของนโยบายป่าไม้และงานด้านการป่าไม้ของรัฐ

¹⁴ ปิยนาด มณีรัตน์ชวล. (2548). แนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, ธุรกิจบัณฑิตยมหาวิทยาลัย.

รวมถึงเพื่อให้มีผลผลิตป่าไม้เพียงพอกับความต้องการทางอุปสงค์และอุปทานอย่างยั่งยืน และส่งเสริมคุณประโยชน์ของป่าไม้ นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังใช้เป็นแนวทางและกำหนดทิศทางเบื้องต้นให้แก่เจ้าของป่าเอกชนเพื่อให้มีการจัดการที่เหมาะสมด้วย¹⁵

3.3 มาตรการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเป็นหนึ่งในมาตรการของสังคมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มักกำหนดเป็นแนวนโยบายของชาติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศพร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรระดับชาติมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีกฎหมายในระดับนโยบายให้อำนาจไว้ โดยมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานในระดับปฏิบัติการดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ

3.3.1 หน้าที่และแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) ในโลกนี้เป็นสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด หากการอุปโภคและบริโภคทรัพยากรยังคงอยู่ในอัตราที่สูงดังเช่นในปัจจุบัน เป็นที่เชื่อได้ว่าอีกไม่นานนักจะเกิดสภาวะขาดแคลนทรัพยากรและปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่รุนแรง จึงจำเป็นต้องมีการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนรักษาไว้ซึ่งระบบนิเวศ (Ecosystem) และเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลังต่อไป กฎหมายเป็นหนึ่งในมาตรการของสังคมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มักกำหนดเป็นแนวนโยบายของชาติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศพร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรระดับชาติมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีกฎหมายในระดับนโยบายให้อำนาจไว้ โดยมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานในระดับปฏิบัติการดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ¹⁶ เมื่อมนุษย์เริ่มตระหนักถึง

¹⁵ สมาคม FAO ญี่ปุ่น. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9. หน้า 11.

¹⁶ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. (2554). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 46.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไป จึงได้มีการผลักดันแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹⁷ (Sustainable Development)¹⁸

ตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ของไทยที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับมีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policies) ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายสำคัญของรัฐซึ่งใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการตรากฎหมาย การกำหนดนโยบายของรัฐนิยามกระทำกันในรูปแบบของรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดแนวนโยบายของรัฐในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517¹⁹

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์²⁰ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบประชาธิปไตย²¹ (Democracy) จนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 20 ฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่ง

¹⁷ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์. (2548). คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์. (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 1.

¹⁸ การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission On Environment And Development) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาต่อไป

¹⁹ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 47.

²⁰ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หมายถึง ระบอบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองและมีสิทธิ์ขาดในการบริหารประเทศ ในระบอบการปกครองนี้ กษัตริย์ก็คือกฎหมาย กล่าวคือ ที่มาของกฎหมายทั้งปวงอยู่ที่กษัตริย์ คำสั่งความต้องการต่าง ๆ ล้วนมีผลเป็นกฎหมาย กษัตริย์มีอำนาจในการปกครองแผ่นดินและพลเมืองโดยอิสระ โดยไม่มีกฎหมายหรือองค์กรตามกฎหมายใด ๆ จะห้ามปรามได้

²¹ ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่การบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมืองผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ เป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเจตนาของตนเท่าเทียมกัน

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²² ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสิทธิของบุคคล และชุมชนให้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดการ อนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอีกรูปแบบหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments) โดยกำหนดให้ต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Service Public) ต่าง ๆ อันรวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการใหม่โดยบัญญัติให้สิทธิของประชาชนหลายประการไปอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ อันเป็นหมวดใหม่ที่กำหนดขึ้นมาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมทั้งเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่เดิมรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ (Duties of the State) ดังนั้น ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policies) ตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.3.1.1 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 บัญญัติว่า การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตราไว้ ณ วันที่ 6 เมษายน 2560. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 1.

²³ กอบกุล ราชะนาคร. (2550). *กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม* กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 9.

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นศักยภาพ ความเข้มแข็งและภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Management) และสิ่งแวดล้อม ในท้องถิ่นอันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom)²⁴ ที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีตด้วย อาทิ การจัดการป่าชุมชน การทำประมงพื้นบ้าน การทำเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ รวมทั้งประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งได้แก่การบวชป่า และการสืบชะตาของแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์การควบคุมดูแลการพัฒนาระบบและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผลหลักการดังกล่าวเป็นการยอมรับแนวคิดในเรื่องสิทธิชุมชน (Community Right) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ตั้งแต่ในอดีต โดยเริ่มแรกมีการรวมกันเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกันและพัฒนาขึ้นเป็นชุมชนหมู่บ้านและตำบลในที่สุด

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มี

²⁴ ภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom) หรือภูมิปัญญาชาวบ้าน คือ ความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ในชีวิตของคนเรา ที่ผ่านกระบวนการศึกษา สังเกต คิด วิเคราะห์ จนเกิดปัญหาและตกผลึกมาเป็นองค์ความรู้ที่ประกอบขึ้นมาจากความรู้เฉพาะหลาย ๆ เรื่อง โดยไม่ได้แยกย่อยออกมาเป็นศาสตร์เฉพาะสาขาวิชา จึงจัดเป็นพื้นฐานขององค์ความรู้สมัยใหม่ ๆ ที่จะช่วยในการเรียนรู้ การแก้ปัญหา การจัดการ การปรับตัวในการดำเนินชีวิต

การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Interested Person) และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อน การดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อ ประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มี การเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 58 เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการ ให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการดำเนินการใด ของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมที่ดินนั้นจะไม่ถูก ทำลายลงอันเป็นผลมาจากโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.3.1.2 แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของ ที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมี ประสิทธิภาพรวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญ โดยสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่าง ทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและ สนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่าง ยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากให้การรับรองสิทธิ ของประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ ทั้งในแง่ของการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (Environment)

และความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งของประชาชน ขณะเดียวกันก็กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งถือเป็นแนวทางของรัฐบาล (Government) ที่จะต้องจัดทำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติเพื่อแถลงต่อรัฐสภาก่อนที่จะบริหารประเทศเพื่อให้รัฐสภาได้ทราบถึงแนวทางและวิธีการจัดการปัญหาของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมายและการจัดทำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติต่อไป²⁵

3.3.2 สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเรื่อง สิทธิในสิ่งแวดล้อม ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการอันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่า อาจต้องเสื่อมสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ประกอบกับแนวคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป เพื่อที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างยั่งยืน

รัฐธรรมนูญของไทยได้มีบทบัญญัติรับรอง สิทธิในสิ่งแวดล้อม และมีบทบัญญัติอีกหลายประการที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการที่ช่วยเสริมสร้างบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การควบคุมและการขจัดภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยทั้งสองประการยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และประชาชนทั่วไป ซึ่งถือเป็นวิวัฒนาการใหม่ในสังคมไทย เป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในเวลาต่อมา

²⁵ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 127-128.

3.3.2.1. สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) พ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ เป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ²⁶ มิได้จำกัดเพียงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นกรณีของสิทธิในประเภทอื่น ๆ สิทธิดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่าประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) เป็นของประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลประโยชน์นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของยังมีสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอสิทธิที่ว่ามีได้แก่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อีกทั้งยังมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (Make a Complaint) ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว และสามารถพ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐด้วย

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

²⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. (2552). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นบุคคลและชุมชน ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือส่งเสริมภูมิปัญญา²⁷ (Wisdom) ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่น (Region) และของชาติ และจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งยังมีสิทธิในสวัสดิการชุมชนอีกด้วย

3.3.2.2. หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(4) เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ

(5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

(7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

หลักการของรัฐธรรมบัญญัติในมาตรา 50 (8) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการให้ความร่วมมือและสนับสนุน อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์

²⁷ ภูมิปัญญา หมายความว่า ความสามารถในการคิด และกระทำโดยใช้ความรู้ ประสบการณ์ ความเข้าใจ สามัญสำนึก และญาณ หรือวิปัสสนา

และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กันผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทั้งในทางอาญาและในบางกรณีอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เสียไปอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการล่าหรือทำการค้าสัตว์ป่าที่กำลังตกอยู่ในอันตรายใกล้จะสูญพันธุ์ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติกำหนดให้เจ้าของโรงงานต้องทำการบำบัด

3.4 หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้

การที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) ได้โดยถูกต้องนั้น จำเป็นที่จะต้องทราบถึงความหมายของทรัพยากรป่าไม้และสถานการณ์ของป่าไม้ ทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะพื้นที่ที่ผลิตไม้และของป่าออกมาป้อนความต้องการของมนุษย์ หรือเพื่อเป็นสินค้าส่งไปจำหน่ายให้ได้เงินตราเท่านั้น ในสายตาของนักอนุรักษ์นิยมแล้ว ป่าไม้ หมายถึง ชมรมของสรรพสิ่งที่มีชีวิต ทั้งที่เป็นพืชและสัตว์ แต่มีส่วนประกอบส่วนใหญ่เป็นต้นไม้ (Trees) นอกจากนี้ไม้เรือนต้นซึ่งมีหลายชนิด และมีเรือนยอดหลายระดับชั้นแล้ว ยังมีพฤษภอื่น ๆ อีกจำนวนมาก นอกจากพวกพืชแล้ว ยังมีสัตว์บกสัตว์น้ำอีกหลายชนิด และจุลินทรีย์ต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่บนพื้นดินละได้ผิวดินลงไปอย่างสุดคณานับ เมื่อบรรดาสสิ่งมีชีวิตทั้งหลายรวมตัวกันเข้าแล้วก็บังเกิดเป็นสังคมทางชีวภาพ (Biological Association) ของสรรพสิ่งที่มีชีวิต ซึ่งต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือกัน มีปฏิกริยาต่อกันและกัน

3.4.1 หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้

ป่าตามความเข้าใจของคนทั่วไป คือบริเวณที่มีพืชพรรณไม้ป่าขึ้นทั่วไป โดยอาจเรียกกันว่าป่าเบญจพรรณ ป่าดงดิบ หรือป่าละเมาะก็ได้ แต่ป่าตามนัยของกฎหมาย คือ ที่ดินที่มีต้นไม้ พืชพรรณไม้ อยู่หรือไม่ก็ได้ ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าต้องเป็นที่ดินซึ่งยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 4 (1)²⁸ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

การที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดิน คือ การได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน (Title to Land) โฉนดที่ดิน (Certificate of Title) โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

²⁸ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เท่านั้น หรือสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง ส.ค. 1 เป็นต้น ที่ดินแปลงใดมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองแล้ว ย่อมพ้นสภาพความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

คำว่า“บุคคล”ตามนิยามคำว่า“ป่า”นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยความหมายของ “บุคคล” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นบรรทัดฐานไว้ ในเรื่องเสรีที่ 294/2534²⁹ ว่าหมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน หรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐ ได้ที่ดินมา มิใช่เป็นบุคคลได้มาตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

การวินิจฉัยคำว่าบุคคลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) ได้นำคำวินิจฉัยนี้มาอ้างไว้ในบันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1369 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2536 เรียน เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ 0901/1557 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2548³⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่เอกชนยังไม่มีการกรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ตามกฎหมายที่ดิน ต้องถือว่าเป็นที่ดินเหล่านั้นยังคงเป็นป่าอยู่ และเมื่อที่ดินแปลงใดยังคงเป็นป่าอยู่ที่ดินแปลงนั้นก็ยังคงเป็นของรัฐหาใช่ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง การที่ผู้ใดจะเข้าไปทำไม้หวงห้ามในป่า เก็บของป่าหวงห้าม หรือแผ้วถางป่า ผู้ที่ทำนั้นต้องดำเนินการขออนุญาตเสียก่อน มิเช่นนั้นจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่หากที่ดินแปลงใดได้รับสิทธิตามกฎหมายที่ดินมาแล้ว และการได้รับสิทธิมานั้นชอบด้วยกฎหมาย (Lawful) หรือโดยสุจริต ไม่ว่าจะป็นทรัพย์สิน (Jus in Rem) ในรูปของกรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือสิทธิครอบครองก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็นที่ดินที่มีการได้สิทธิตามกฎหมายที่ดินแล้ว ที่ดินเหล่านี้จึงไม่ใช่ป่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจึงไม่ต้องอนุญาตในการทำไม้ในที่ดินของตนแม้ไม้ที่ทำนั้นจะเป็นไม้ประเภทหรือชนิดเดียวกัน

²⁹ โปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ (เรื่องเสรีที่ 294/2534)

³⁰ วนิดา พรไพบูลย์. (2552). คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: พิมพ์พิชิต. หน้า 55-56.

กับไม้หวงห้ามซึ่งขึ้นอยู่ในป่า เว้นเสียแต่เป็นไม้ที่มีการกำหนดขึ้นไว้เป็นพิเศษว่าให้มีการขออนุญาต แม้จะเป็นการทำไม้นั้นในที่ดินเอกชนก็ตาม เช่น การทำไม้สัก ไม้ยาง ไม้ว่าขึ้นอยู่ ณ ที่ใดก็ให้ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ทั้งสิ้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” มีความหมายกว้าง และไม่มีหลักวิชาการว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน เป็นการกล่าวอ้างไปถึงที่ดินตามกฎหมายที่ดิน โดยไม่กล่าวถึงป่าว่าคืออะไร ต้องมีต้นไม้หรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาดูว่าที่ดินอย่างไรบ้างจะถือว่าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน อันจะถือว่าเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้นี้³¹

3.4.2 หลักเกณฑ์การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัตินิยามคำว่า “ป่า” ไว้ว่า

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

คำว่า “ที่ดิน” คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)³² ได้เคยมีความเห็นว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ที่ดินหมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไป โดยให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยนั้น คำว่า ให้หมายความรวมถึง มิได้หมายความจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงเท่านั้น แต่ความหมายแท้จริงอยู่ที่คำว่า พื้นที่ดินทั่วไปเป็นสำคัญ และการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หมายความรวมถึงลำน้ำ หรือทะเลสาบทำให้เข้าใจได้ว่า พื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวอาจอยู่บนบกหรืออยู่ในน้ำก็ได้ กรณีจึงถือว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (Land Code) ทะเลรวมถึงที่ดินได้ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain of State) สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2)³³ แห่งประมวลกฎหมาย

³¹ ยืนยงค์ ใจสมุทร. (2559). *คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 27.

³² หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/134 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2537 เรื่อง บริษัท โรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด ขอนหนังสือรับรองสิทธิในการใช้พื้นที่ถมทะเล

³³ มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

แพ่งและพาณิชย์ และโดยหลักที่กฎหมายสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 130³⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้ โอนแก่กัน เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำไปใช้เพื่อการอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ชั่วคราวที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ดังนั้น การถมที่ดินในทะเลไม่ว่าจะกระทำขึ้นโดยพลการหรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา 117³⁵ หรือมาตรา 119³⁶ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของทะเล (Maritime Law) ที่ถูกถม การจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นเป็นการถาวรหรือ โอนไปยังบุคคลใดจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ดังนั้น คำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้และกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ จึงหมายถึง ที่ดินที่บุคคลยังมีได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดินนั่นเอง ถ้าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินที่มี โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง (Pre-Emption Certificate) แบบแจ้ง

³⁴ มาตรา 1035 ทรัพย์สิ้นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะ โอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

³⁵ มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าว จะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

³⁶ มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิศูดใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

การครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ฯลฯ ซึ่งมีการตรวจสอบรับรองว่าได้มาโดยชอบตามกฎหมายที่ดินแล้วก็ไม่ถือว่าที่นั้นเป็นป่าแต่อย่างใด³⁷

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยข้อหาหรือปัญหากฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทำไม้และเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินที่มีเอกสารการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือใบจอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เรื่องเสรีจที่ 157/2544 สรุปความได้ว่า หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และใบจองเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้แก่บุคคลโดยอาศัยอำนาจตามประมวลที่ดิน และอยู่ในกระบวนการที่บุคคลจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปแล้ว จึงถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และไม่เป็นป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังนั้น “ป่า” จึงหมายถึงที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

(1) ที่รกร้างว่างเปล่า³⁸

(2) ที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งยังไม่มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน หรือมีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินแล้ว แต่ยังไม่ได้ใช้ทั้งแปลง ส่วนที่เหลือยังไม่ได้ใช้เต็มพื้นที่ยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

(3) ที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่มีพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเองที่ยังไม่ได้จัดให้บุคคลใด ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังไม่ได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรหรือจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท 0511.3/13177 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นเรื่องเสรีจที่ 121/2555 เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่คูศตราชายในที่ดินของรัฐ สรุปได้ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย สำหรับการคูศตราชายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่า

³⁷ ภาสกร ชุณหอุไร. (2536). คำอธิบายเรื่อง ที่ดินรกร้างว่างเปล่า. วารสารนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 23.

³⁸ ที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) หมายถึง ที่ดินที่ยังไม่ได้ออกโฉนดให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ใด ที่ดินที่มีผู้ขอจับจองทำประโยชน์แล้วไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

และอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามี การก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ใน แม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็จะต้อง ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484³⁹ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่าคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตามนัยความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ในเรื่องเสรีจี่ 121/2555 มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่า ตามกฎหมายเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มา ตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามรายงาน การประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ 1 ใน พ.ศ. 2484 แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม “ป่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน ขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีไร่ป่า โดยประสงค์จะให้ที่ป่า ครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) และสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากการร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบาย (Policy) ของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้ บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิ (Entitled) ในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพ จากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้

โดยที่มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ

³⁹ มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือ เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภท เกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าวนอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่วไปและภูเขาแล้วยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วยเช่นที่ดินที่อยู่ในห้วยหนองคลองบึงต่างๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่กรรมสิทธิ์ (Ownership) และสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3⁴⁰ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา 4⁴¹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 2⁴² แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังนั้นตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครองรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายดลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “แม่น้ำลำคลอง” อันเป็นการรวมคำ 2 คำคือแม่น้ำและคลองซึ่งคำว่าคลองอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินส่วนคำว่า “แม่น้ำ” นั้น แมบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน⁴³ มิได้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วยแต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” หมายถึงลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง ซึ่งลำน้ำนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้วด้วยเหตุนี้ “แม่น้ำ” จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกันนอกจากนี้โดยที่แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมาจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 276 - 277/2495 ดังนั้น “แม่น้ำลำคลอง” จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ไม่ว่าแม่น้ำ ลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้าย

⁴⁰ มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

⁴¹ มาตรา 4 ภายใต้อำนาจมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

⁴² มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

⁴³ มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

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

กำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจนหรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้คำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 7) ในเรื่องเสร็จที่ 121/2555⁴⁴ จึงมีขอบเขตความหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการตีความตามตัวบทกฎหมาย (Statutory Interpretation) และเจตนารมณ์ (Construction) ในการยกวาง บทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

3.5 มาตรการในการบริหารจัดการป่าไม้ในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2504 ถือเป็นปีเริ่มต้นในการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปัจจุบันได้ดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ จะมีความแตกต่างกันไปตามปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนั้น

3.5.1 การบริหารจัดการป่าไม้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายด้านป่าไม้ของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาจะอำนวยความสะดวกประโยชน์ทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยในการกำหนดนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจะมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1. คุ้มครองและรักษาป่าไม้ไว้ให้ปลอดภัยจากภัยอันตรายต่าง ๆ อันนอกเหนือไปจากการทำไม้ที่ได้รับอนุญาตโดยถูกต้อง
2. บำรุงส่งเสริมความมั่นคงถาวรของป่าไม้ตามหลักวิชาการ ตลอดจนการสร้างเสริมป่า ที่ทรุดโทรมลงโดยการทำไม้หรือเหตุอื่นให้มีปริมาณและคุณค่าสูงขึ้น
3. จัดทำและปรับปรุงวิธีการทำไม้และเก็บหาของป่าต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ยิ่งแก่รัฐ และราษฎร โดยไม่ให้กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของป่าไม้ หรือยอมให้ป่าเสื่อมโทรมในคุณค่า⁴⁵

นับตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (The Eleventh National Economic And Social Development Plan) ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีอยู่ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศ จนถึงปัจจุบันมีพื้นที่ป่าไม้คงเหลือ 102.12 ล้านไร่

⁴⁴ โปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่คูศทราชในที่ดินของรัฐ (เรื่องเสร็จที่ 121/2555)

⁴⁵ เฉลิม ศิริวรรณ. (2497). นโยบายการป่าไม้และประวัติการป่าไม้ของประเทศไทย กรุงเทพฯ: ไชยวัฒน์การพิมพ์. หน้า 32.

หรือประมาณร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ประเทศ โดยในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศยกเลิกสัมปทาน (Concession) ไม้ในพื้นที่ป่าบก (ปิดป่า) ทั้งหมดใน พ.ศ. 2532 การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อยู่ในอัตราสูงมาก แต่ภายหลังจากการปิดป่าแล้ว สถานการณ์ป่าไม้ของไทยก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่อย่างใด การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ยังคงเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง⁴⁶

ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ แต่เดิมนั้นแผนดังกล่าวไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เน้นเรื่องการเพิ่มรายได้ของประชากรและของชาติด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมถึงการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้และขยายพื้นที่ทำกิน เมื่อเริ่มเกิดปัญหาจากนโยบายดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงต้องกล่าวถึงแผนด้านการจัดการ การพัฒนา การใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ถึงฉบับที่ 8 ดังนั้น ผู้วิจัยจะขอกกล่าวถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ถึง ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520 – 2524 ได้เน้นให้ความสำคัญต่อปัญหาและลักษณะการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่ดินป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งแร่ พลังงานและเชื้อเพลิง ตลอดจนทั้งความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมของชาติในระยะที่ผ่านมา ซึ่งจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตทั้งในแง่ความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติต่อไป จึงได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาขั้นพื้นฐานและกำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรหลักดังกล่าวให้สอดคล้องสนับสนุนเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การกระจายรายได้ (Income Distribution) และการเพิ่มของประชากร ตลอดจนทั้งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติมิให้เกิดอันตรายต่อประเทศในระยะยาว⁴⁷

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525 – 2529 ได้กำหนดเป้าหมายการปรับโครงสร้างการเกษตรและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไว้ เพื่อให้การปรับโครงสร้างการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำป่าไม้ แหล่งประมง ตลอดจนทั้งการปรับปรุงการตลาดและราคาสินค้าเกษตรให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรยิ่งขึ้น โดยเน้นเป้าหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นหลักสำคัญ โดยมีเงื่อนไขว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกจะกระทำ

⁴⁶ สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งชาติ. (2558). รายงานการศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา. หน้า 1.

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520 – 2524. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 147.

ได้น้อยมากในอนาคตขณะเดียวกันก็จะมุ่งเน้นการยกฐานะความเป็นอยู่และรายได้ของเกษตรกร ให้มีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทพร้อมกันไปด้วย⁴⁸

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530 – 2534 ได้พิจารณาถึง ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสรุปได้ 3 ประการ คือ ปัญหาประการแรก การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาประการที่สองคือ เกิดความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และปัญหาประการสุดท้ายคือ ขาดการปฏิบัติในแง่ของการบำรุงรักษา (Maintain) ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ดังนั้น หลักการสำคัญที่จะต้องดำเนินการ จึงมีอยู่ 3 หลักการ คือ

(1) การดำเนินการเพื่อจัดทำแผนงานที่เป็นพื้นฐานสำหรับการบริหารและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้ครบสมบูรณ์

(2) เน้นแผนงานที่ประสานกันอย่างเป็นระบบครบวงจร

(3) ให้มีการนำแผนงานที่ได้จัดทำขึ้น ไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นประโยชน์ในระดับท้องถิ่น⁴⁹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด พ.ศ. 2535 – 2539 การบริหารและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ มีแนวนโยบายหลักที่จะยกระดับการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นปัจจัยพื้นฐาน ในการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท รวมทั้งเป็นมรดกของชาติสำหรับ อนุชนรุ่นหลังและเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศสืบต่อไป ในด้านทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) ซึ่งมีความเสื่อมโทรมและถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมากดังเห็นได้จากพื้นที่ ป่าของประเทศลดลงเหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือต่ำกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการใช้พื้นที่ดินเพื่อการเพาะปลูกและอื่น ๆ เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ของประเทศเพิ่มขึ้น แต่การบริหารและการจัดการยังตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยมี เป้าหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ⁵⁰

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 – 2544 ได้วางนโยบาย ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์และ ฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไป และการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถ

⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525 – 2529**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 53.

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530 – 2534**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 131.

⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด พ.ศ. 2535 – 2539**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 198.

สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจอันจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ⁵¹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 – 2549 มีวัตถุประสงค์หลักสองประการ คือ ต้องการให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments) มีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งก็เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล มีการควบคุมที่ดีเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและคุณภาพชีวิต ให้มีการจัดการเมืองและชุมชนน่าอยู่ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรม (Art and Cultura) อย่างยั่งยืน⁵²

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550 – 2554 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2 ประการ คือ

ประการแรก เพิ่มศักยภาพของชุมชน เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และอนุรักษ์ ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นำไปสู่การพึ่งตนเองและลดปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการ

ประการที่สอง เสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ ควบคู่กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ และการดำรงชีวิตของคนไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน⁵³

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559 กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยได้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยสรุป ดังนี้

⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 – 2544**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 136.

⁵² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 – 2549**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 62.

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550 – 2554**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า ร.

(1) เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ โดยรักษาพื้นที่อนุรักษ์ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 เพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลน⁵⁴ (Mangrove Forest) ไม่น้อยกว่าปีละ 5,000 ไร่

(2) เพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate) และภัยพิบัติ (Disaster) ให้มีความพร้อมทั้งระดับประเทศพื้นที่และชุมชน

(3) เพิ่มประสิทธิภาพการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก⁵⁵ (Greenhouse Gas)

(4) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและชุมชน สามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างเกื้อกูลกัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564 มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่าให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หักยั้งการทำลายป่า เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ให้คงอยู่ โดยสนธิกำลังของทุกภาคส่วน นำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยใช้หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ (One Map) ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว สนับสนุนการปลูกและฟื้นฟูป่าไม้ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช “ปลูกป่า ปลูกคน” โดยประยุกต์ความสำเร็จจากโครงการของมูลนิธิแม่ฟ้าหลวงในพระบรมราชูปถัมภ์ ในการปลูกป่าและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนไปพร้อมกัน ส่งเสริมการปลูก ฟื้นฟูป่าในพื้นที่ว่างของรัฐตามแนวถนนและการเชื่อมต่อผืนป่า ส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน และป่าครัวเรือน สนับสนุนกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน สร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและดูแลผืนป่า เพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

⁵⁴ ป่าชายเลน หรือป่าโกงกาง คือเป็นกลุ่มสังคมพืชซึ่งขึ้นอยู่ในเขตน้ำลงต่ำสุดและน้ำขึ้นสูงสุด บริเวณชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำหรืออ่าว อีกความหมายหนึ่ง หมายถึง สังคมพืชที่ประกอบด้วยพันธุ์ไม้หลายชนิดหลายตระกูล และเป็นพวกที่มีใบเขียวตลอดปี (evergreen species) ซึ่งมีลักษณะทางสรีรวิทยาและความต้องการสิ่งแวดล้อมที่คล้ายกัน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธุ์ไม้สกุลโกงกาง (*Rhizophora* spp.) เป็นไม้สำคัญและมีไม้ตระกูลอื่นบ้าง

⁵⁵ ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) เป็นก๊าซที่มีคุณสมบัติในการดูดซับคลื่นรังสีความร้อน หรือรังสีอินฟราเรดได้ดี ก๊าซเหล่านี้มีความจำเป็นต่อการรักษาอุณหภูมิในบรรยากาศของโลกให้คงที่ ซึ่งหากบรรยากาศโลกไม่มีก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ ดังเช่นดาวเคราะห์ดวงอื่น ๆ ในระบบสุริยะแล้ว จะทำให้อุณหภูมิในตอนกลางวันนั้นร้อนจัด และในตอนกลางคืนนั้นหนาวจัด เนื่องจากก๊าซเหล่านี้ดูดซับคลื่นรังสีความร้อนไว้ในเวลากลางวันแล้วค่อย ๆ แผ่รังสีความร้อนออกมาในเวลากลางคืน ทำให้อุณหภูมิในบรรยากาศโลกไม่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน

ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว อาทิ ไม้สัก ไม้มะค่า และไม้พะยูง โดยปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนและเกษตรกรรายย่อยในการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว จัดตั้งตลาดกลางค้าไม้ พัฒนาระบบโลจิสติกส์ในการค้าและขนส่งไม้ สนับสนุนกลไกทางการเงินเพื่อการปลูกป่า อาทิ การออกพันธบัตรป่าไม้ ธนาคารต้นไม้ หรือกองทุนส่งเสริมการปลูกป่า ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการปลูกพืชแซมในสวนป่า การทำวนเกษตร เพื่อสร้างรายได้ให้เกษตรกรระหว่างที่ยังไม่เติบโต และส่งเสริมการทำวิจัยและนวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่มจากไม้ รวมทั้งพัฒนาสนับสนุนแนวทางการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ อาทิ การพัฒนาระบบการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หรือพัฒนาท่องเที่ยวของชุมชนที่มีบทบาทโดดเด่นด้านการอนุรักษ์⁵⁶

3.5.2 การบริหารจัดการป่าไม้ตามแผนแม่บทการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

แนวความคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาไว้ล่วงหน้า โดยการวางแผนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เนื่องจากในการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ ซึ่งหากขาดการวางแผนในการใช้ทรัพยากรดังกล่าวตามหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ ตลอดจนต้องมีการวางแผนในการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้อีกด้วย

แผนแม่บทการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือเรียกว่า แผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ คือ การวางยุทธศาสตร์ (Strategy) ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนดและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนและเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 40 % ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครอง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าทั่วประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์

3.5.2.1 หลักการและเหตุผลของแผนแม่บทการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 109.

จากการรายงานของกรมป่าไม้พบว่า พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีประมาณ 171 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2552 ลดลงเหลือประมาณ 107 ล้านไร่ และลดเหลือ 102.1 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2556 สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทางการเกษตร การบุกรุกจับจองของนายทุน การออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ถูกต้อง การขาดจิตสาธารณะ และการบริหารจัดการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดประสิทธิภาพ ข้อปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมาย ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้ แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ข้อจำกัดของเทคโนโลยี การจัดทำแผนที่ในอดีตไม่สามารถกำหนดรายละเอียดขอบเขตของพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างชัดเจน จึงเกิดความสับสนในการนำไปใช้ทำให้เกิดปัญหาโดยตลอดอีกทั้งยังพบข้อผิดพลาดที่มีได้กันพื้นที่ชุมชน พื้นที่ทำกินของประชาชนที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ ออกจากพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองทำให้ประชาชนที่ควรเป็นผู้มีสิทธิ์ในที่ดินเหล่านี้ แปรสภาพเป็นผู้บุกรุกมาเป็นระยะเวลามากกว่า 70 ปี และในขณะเดียวกันมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ต่อเนื่อง และรุนแรงมากขึ้นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดจากแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ไม่ชัดเจน รัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามจะนำผืนป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรพื้นที่ทำกินให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น พื้นที่ปฏิรูปเพื่อการเกษตร พื้นที่นิคมสร้างตนเอง พื้นที่นิคมสหกรณ์ เป็นต้น ทำให้เกิดความสับสนในเรื่องของแนวเขตที่ดิน (Boundary Line) เพิ่มขึ้นเนื่องจากแนวเขตที่ดินของรัฐเหล่านั้นและแนวเขตป่าไม้ (Forest Boundary) ทับซ้อนกันเพราะแผนที่แนวเขตของแต่ละหน่วยงานไม่ได้จัดทำบนพื้นฐานเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนและยากต่อการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกและการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายของรัฐบางประการมีส่วนทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้เถาป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองป่า มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในเขตพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคน เพื่อทำธุรกิจโรงแรม

3.5.2.2 วัตถุประสงค์ของแผนแม่บทการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน⁵⁷

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนแม่บทฉบับนี้ เพื่อให้เป็นแนวทางหลักในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการ

⁵⁷ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 10.

อำนาจการประสานงานและประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งเป็นแนวทางในการประสานความร่วมมือกับประชาคมโลกประชาคมภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกันให้มีความเข้าใจทิศทางการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

โดยมีกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนแม่บท (Master Plan) ดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เมื่อ พ.ศ. 2519 ว่า ปลุกลไม้ในใจคนคือการปลูกป่าลงบนแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรจะปลูกต้นไม้ลงในใจคนเสียก่อน แล้วคนเหล่านั้นก็พากันปลูกต้นไม้ลงบนแผ่นดินและรักษาต้นไม้ด้วยตนเอง

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชพระราชทานแก่คณะบุคคลที่เข้าเฝ้าฯ ณ ศาลาดุสิดาลัย เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2537 เราจะทำให้ประเทศไทยกลับมีความอุดมสมบูรณ์ มีความชุ่มชื้นได้ ขออย่าไปรังแกป่าเท่านั้นเอง

เมื่อวันพุธที่ 20 พฤศจิกายน 2539 พระราชทานเพื่อเชิญลงพิมพ์ในหนังสือที่ระลึกในพิธีรับมอบเรือขจัดน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลเดนมาร์กน้อมเกล้าฯ ถวาย ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลพิษหรือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในที่หนึ่งใดก็ตามย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องไปจนถึงที่อื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ทุกคนทุกประเทศในโลกจึงย่อมมีส่วนร่วมรับผิดชอบอยู่ด้วยกัน ทั้งในการแก้ไข ลดปัญหา และปรับปรุงสร้างเสริมสภาวะแวดล้อมให้กลับคืนมาสู่สภาพอันจะเอื้อต่อการมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขของตนเอง และเพื่อนมนุษย์

พระราชดำรัสสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2525 พระเจ้าอยู่หัวเป็นน้ำฉันจะเป็นป่า ป่าที่ถวายเป็นความจงรักภักดีต่อน้ำพระเจ้าอยู่หัวสร้างอ่างเก็บน้ำฉันจะสร้างป่า และวันที่ 11 สิงหาคม 2534 ป่าไม้ช่วยซึมซับน้ำฝนไว้ได้ดิน เรียกว่า น้ำใต้ดินค่อย ๆ ระบายลงมาเป็นธารน้ำเป็นลำคลอง เป็นแม่น้ำให้เราได้ใช้กันตลอดมา เราจึงควรถนอม รักษาป่าไว้ให้คงอยู่เป็นต้นน้ำลำธาร (River Source) เพื่อว่าลูกหลานเราจะได้ไม่ลำบาก

โดยมีเป้าหมายหลัก คือ พืชพันธุ์รักษาป่าไม้ของประเทศให้มีความสมบูรณ์โดยให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี และมีวัตถุประสงค์ ดังนี้⁵⁸

(1) เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามเป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี

(2) เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและยั่งยืนภายใน 2 ปี

(3) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ภายใน 2 - 10 ปี

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

3.6 มาตรการในการควบคุมการทำไม้ในประเทศไทย

การควบคุมการทำไม้ และคุ้มครองพื้นที่ป่าซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ เพื่อรักษาป่าไม้และคุ้มครองสภาพแวดล้อมให้มีสภาพที่ดี และคงอยู่ถึงรุ่นลูกรุ่นหลานต่อไป การกำหนดประเภทไม้หวงห้าม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการกำหนดให้ไม้หวงห้ามมี 2 ประเภท คือ ไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดาและไม้หวงห้ามประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ

3.6.1 หลักเกณฑ์การกำหนดประเภทไม้หวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้

เนื่องจากป่าไม้ ดิน น้ำ แร่ธาตุ มีความสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตอยู่ของสิ่งมีชีวิตในโลกนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์เพราะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์นำมาใช้ในชีวิตประจำวัน แต่เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวได้ใช้อย่างฟุ่มเฟือยจนทำให้ทรัพยากรป่าไม้ลดลงอย่างมาก และก่อให้เกิดความไม่สมดุลในระบบนิเวศ (Ecosystem) ดังนั้น เพื่อเป็นการชะลอการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้มีการควบคุมการทำไม้ และคุ้มครองพื้นที่ป่าซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ เพื่อรักษาป่าไม้และคุ้มครองสภาพแวดล้อมให้มีสภาพที่ดี และคงอยู่ถึงรุ่นลูกรุ่นหลานต่อไป

3.6.1.1 การกำหนดประเภทไม้หวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้

การกำหนดประเภทไม้หวงห้าม (Forbidden Wood) ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 ได้มีการกำหนดให้ไม้หวงห้ามมี 2 ประเภท⁵⁹ คือ

1. ไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้
2. ไม้หวงห้ามประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ⁶⁰ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ได้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งไม้หวงห้ามประเภท ข. นั้น ต้องเป็นไม้ที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ เป็น ไม้ที่หายากประการหนึ่งหรือเป็น ไม้ที่ควรสงวนอีกประการหนึ่ง ไม้ชนิดใดเป็น ไม้ที่หายากหรือ ไม้ชนิดใดเป็น ไม้ที่ควรสงวนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ

⁵⁹ พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530. (2530,2 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 104 (ตอนที่ 220)

⁶⁰ ไม้หวงห้ามประเภท ข. คือ ไม้หวงห้ามพิเศษ มีทั้งหมด 13 ชนิด ได้แก่ 1. กระเบากระเบาหน้า กระเบาใหญ่ 2. กำจัดต้นมะแต่น แขว่น มะข่าง ลูกกระมาศ 3. กำยาน 4. จันทน์ชะมด 5. จันทน์หอม 6. จันทนา จันทน์ขาว 7. ดินเป็ดแดง เบลูดง 8. ปะ กระ 9. รง รงทอง 10. สนมแดง สนมใบต่อ แปกลม 11. สำรอง พุงทะลาย ท้ายเขา 12. แสลงใจ แสลงไหน แสลงทม แสลงเบือ แสลงเบือมะตั่ง ตั่งตัน บึงกา ตูมกา ตั่ง ตูมกาขาว 13. แผลง แสลง ขวนฝั้ง ฝั้ง ลุง

กับคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ซึ่งเป็นผู้พิจารณาออกพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม อย่างไรก็ตาม ถ้าไม้ดังกล่าวเป็นไม้ที่อาจหาได้ไม่ยากแล้ว คณะรัฐมนตรีจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นไม้หวงห้ามประเภท ข. ไม่ได้ ถือว่าเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 อันเป็นกฎหมายแม่บท เว้นแต่จะจัดให้เป็นไม้ที่ควรสงวนตามลักษณะประการที่สอง ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าจัดให้เป็นไม้หวงห้ามประเภท ข. เพราะเหตุข้อนี้

คำว่า ไม้หวงห้าม หมายถึง ไม้ที่ได้มีการกำหนดชนิด ประเภทไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้เป็นไม้หวงห้าม ซึ่งไม้หวงห้ามหมายถึงเฉพาะ ไม้ที่ได้ขึ้นอยู่ในพื้นที่ป่าเท่านั้น หากไม้นั้นขึ้นอยู่ในที่ดินเอกชนแม้ไม้นั้นจะเป็นชนิดประเภทเดียวกันกับไม้หวงห้ามในป่า ไม้นั้นก็ไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม ยกเว้นไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจิน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแตน ไม้กระพี้เขาคาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาคาย ตามมาตรา 7 ได้กำหนดให้ไม้ดังกล่าวไม่ว่าขึ้นอยู่ ณ ที่ใด ก็ให้ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ดังนั้น แม้ไม้ทั้ง 18 ชนิด จะได้ขึ้นอยู่ในที่ดินของเอกชนก็ตาม ไม้ทั้งสองประเภทนั้นก็ยังคงถือว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. อยู่การตัดฟันนำไปใช้ประโยชน์ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนตามพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยการอนุญาต ส่วน ไม้ที่มีชื่อตรงหรือพ้องกับชื่อไม้หวงห้ามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หากมิได้ขึ้นอยู่ในป่า แต่ขึ้นอยู่ในที่ดินของเอกชนที่ได้มาตามกฎหมายที่ดิน เช่น ที่ดินมีโฉนดที่ดิน จึงไม่ใช่ไม้หวงห้าม

ความแตกต่างในส่วนของสาระสำคัญของระหว่างไม้หวงห้ามประเภท ก. และประเภท ข. นั้น มีอยู่ตรงที่ว่า หากเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในการขออนุญาตทำไม้ ผู้ขอสามารถยื่นคำร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติป่าไม้กำหนดไว้โดยตรง แต่หากเป็นไม้หวงห้ามประเภท ข. โดยหลักกฎหมายห้ามมิให้ทำไม้หรือได้รับสัมปทานทำไม้ไว้ก่อน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไป หรือสรุปก็คือ ไม้หวงห้ามทั้งสองประเภทต่างกันตรงที่ผู้อนุญาตให้ทำไม้หรือให้ได้รับสัมปทาน (Concession) ให้ทำไม้นั้นเอง⁶¹

3.6.1.2 การกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินเอกชน

กรณีไม้หวงห้ามประเภท ก. ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง⁶²แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทั้งสิ้น 18 ชนิดนั้น ได้แก่ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ

⁶¹ สุเนติ คงเทพ และนันทชัย รัชย์จินดา. (2558). อธิบายกฎหมายป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บัณฑิตอักษร. หน้า 42.

⁶² มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจิน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแตน ไม้กระพี้เขาคาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาคาย ไม่ว่าขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักรเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตึกเตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา มาตรการนี้ได้ถูกแก้ไขมาแล้วรวม 4 ครั้ง ดังนี้

ครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2484 มาตรา 4

ครั้งที่สองแก้ไขโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2503 มาตรา 5

ครั้งที่สามแก้ไขโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2518 มาตรา 7

ครั้งที่สี่แก้ไขโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557

ในการแก้ไขสองครั้งแรกถือได้ว่าเป็นการแก้ไขครั้งสำคัญของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เพราะทำให้ไม้สักและไม้อย่างทั่วไปในราชอาณาจักรไทย แม้จะขึ้นในที่ดินของเอกชน กลายเป็นไม้หวงห้าม ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ความควบคุม (Under Control) ของพระราชบัญญัติป่าไม้ทั้งสิ้น เช่นเดียวกับไม้หวงห้ามในป่า

การแก้ไขในครั้งที่สามได้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นอีกสองวรรค โดยนำความในมาตรา 8 เดิมมาบัญญัติไว้รวมกัน เพื่อให้เกิดความรัดกุม (Conciseness) ขึ้นในวรรคสอง และเพื่อให้มีระยะเวลาสำหรับประชาชนได้ทราบข้อความในพระราชกฤษฎีกานั้นก่อนบังคับใช้ในวรรคสาม สำหรับวรรคสองนั้น แม้จะไม่ได้เติมขึ้นมาใหม่ ผลตามกฎหมายก็เป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว แต่วรรคสามนั้น ทำให้ผลเปลี่ยนแปลงไป เพราะต่อไปไม่ว่าพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ครบถ้วนก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้

สำหรับการแก้ไขครั้งที่สี่⁶³ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการ เพียงแต่เพิ่มชนิดไม้ในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง จากไม้สัก ไม้ยาง รวม 2 ชนิด โดยเพิ่มขึ้นอีก 1 ชนิด ซึ่งภาษาพฤกษศาสตร์เรียกว่า *Dalbergia* spp. อันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในลำดับที่ 53 ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 คือ ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเฒ่า ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตึกเตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาควาย รวมแล้ว 16 ชื่อ แต่เป็นไม้ในสกุล *Dalbergia* spp. ซึ่งเป็นภาษาพฤกษศาสตร์

ดังนั้น จากบทบัญญัติของมาตรการนี้ ทำให้แยกไม้หวงห้ามประเภท ก. ออกเป็น 2 ประเภท คือ

⁶³ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้. (2557, 21 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 (ตอนพิเศษ 143 ง), หน้า 1.

1. ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำหนดให้ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจิน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักเตน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดคำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาควย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ ณ ที่ใด ก็ให้ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก.

2. ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้

แม้ว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. เหมือนกัน แต่ผลทางกฎหมายบางอย่างไม่เหมือนกัน เช่น การยกเลิกเพิกถอนจากสภาพการเป็นไม้หวงห้าม หรือจะเปลี่ยนประเภทการเป็นไม้หวงห้าม ย่อมแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นไม้หวงห้ามตามมาตรา 7 ต้องกระทำการโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งต้องผ่านองค์กฤษฎีกา (Legislative Bodies) ก่อน แต่สำหรับไม้หวงห้ามประเภทอื่น ๆ แล้ว การแก้ไขโดยคณะรัฐมนตรีแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น⁶⁴

3.6.2 หลักเกณฑ์การทำไม้หวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้

การทำไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (5) ได้กำหนดนิยามว่า “ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุดลาก ไม้ในป่าหรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใด ๆ และหมายความรวมถึงการกระทำดังกล่าวกับไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจิน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักเตน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดคำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาควย ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีไร่ไร่ป่า หรือการนำไม้ดังกล่าวออกจากที่ดินที่ไม้นั้น ๆ ขึ้นอยู่ด้วย

การทำไม้จะมีความหมายเพียงแต่การตัด ฟัน โคน ชักลาก ขุด เลื่อย ลิด เป็นต้น โดยการทำไม้จะเป็นความคิดต่อเมื่อได้ทำไม้หวงห้ามในพื้นที่ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต หากเป็นการทำไม้ซึ่งกระทำลง ในที่ดินที่มิใช่ป่า กล่าวคือ เป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือสิทธิครอบครอง การทำไม้นั้น ก็ไม่ต้องขออนุญาตแม้ไม้ที่ทำนั้นจะเป็นไม้ประเภทหรือชนิดเดียวกันกับไม้หวงห้ามที่ขึ้นอยู่ในป่า ก็ตาม ยกเว้นกรณีไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจิน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักเตน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดคำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาควย ตามมาตรา 7 ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ ณ ที่ใดก็ต้องขออนุญาตในการทำไม้นั้นเสียก่อน

การทำไม้หวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติ

⁶⁴ ยืนหยัด ใจสมุทร. อ่างแล้วชิงอรุณที่ 31. หน้า 24.

ตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นการกล่าวถึงการทำไม้หวงห้าม ซึ่งโดยหลักแล้วการทำไม้หวงห้ามนั้น จะเกิดขึ้นได้แต่เฉพาะกรณีไม้ที่ขึ้นอยู่ในป่าเท่านั้น หากไม้หวงห้ามนั้นขึ้นอยู่ในที่ดินของเอกชนไม้นั้นย่อมไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม ซึ่งการทำไม้หวงห้ามนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) การทำไม้หวงห้ามในที่ดินซึ่งเป็นป่า (ไม่ใช่ที่ดินของเอกชน) โดยหลักต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเสียก่อนเสมอ เว้นแต่เป็นการทำไม้หวงห้ามในป่าโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17⁶⁵ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 คือ พนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้า หรือการทดลองในทางวิชาการ หรือเป็นผู้เก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพร อันมีลักษณะเป็นไม้พิน ซึ่งไม่ใช่ไม้สักหรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ไปสำหรับใช้สอยในบ้านเรือนแห่งตนหรือประกอบกิจการของตน ในกรณีเช่นนี้ผู้ทำไม้ไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) การทำไม้ซึ่งขึ้นอยู่ในที่ดินของเอกชน โดยหลักหากไม้ที่กำหนดให้เป็นไม้หวงห้ามนั้นขึ้นอยู่ในที่ดินของเอกชน ไม้ นั้นไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม เพราะแท้จริงแล้วคำว่า ไม้หวงห้ามใช้เรียกเฉพาะไม้ที่ถูกควบคุมซึ่งขึ้นอยู่ในพื้นที่ป่าเท่านั้น แต่เหตุที่เรียกการทำไม้ในที่ดินเอกชนนั้น เพราะว่าการแยกให้เห็นความแตกต่างให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น เมื่อไม้ในที่ดินของเอกชนไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินก็สามารถทำไม้นั้นได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เว้นแต่ไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินเอกชนนั้นเป็นชนิด ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตึกเตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และ ไม้เก็ดเขาควาย ตามมาตรา 7 กำหนดไว้ว่า ไม้ว่าขึ้นอยู่ ณ ที่ใดก็ตามกฎหมายถือว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ทั้งสิ้น ดังนั้น หากเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (Owner of a Piece of Land) นั้น จะดำเนินการกับไม้นี้ดังกล่าว ต้องขออนุญาตในการทำไม้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเสมอ

⁶⁵ มาตรา 17 บทบัญญัตินี้ไม่ให้ใช้บังคับในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) พนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้าหรือการทดลองในทางวิชาการ

(2) ผู้เก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพร อันมีลักษณะเป็นไม้พิน ซึ่งไม่ใช่ไม้สักหรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ไปสำหรับใช้สอยในบ้านเรือนแห่งตนหรือประกอบกิจการของตน