

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

ประเทศไทยมีมาตรการ (Measure) เกี่ยวกับการควบคุม คุ้มครองและรักษาทรัพยากรที่ดิน และป่าไม้อย่างเข้มข้นมาโดยตลอด เห็นได้จากนโยบาย (Policy) รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย เพื่อมุ่งหวังที่จะหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินป่าไม้ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติ (Provision) สำคัญของกฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยและต่างประเทศมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียดตามบริบทของสังคมนั้น ๆ ที่จะมีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างใด ซึ่งในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ และแนวคิด ทฤษฎีมหาชนต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ (Efficiently) และเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและหลักสากลต่อไป

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในด้านต่าง ๆ การใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน เพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม จึงทำให้รัฐบาลไม่ว่าในยุคสมัยใดมีความพยายามในการที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแล และรักษาทรัพยากรป่าไม้ อย่างเข้มงวด และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้โดยถูกต้องนั้น จำเป็นที่จะต้องทราบถึงความหมายของทรัพยากรป่าไม้และสถานการณ์ของป่าไม้ ทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะพื้นที่ที่ผลิตไม้และของป่าออกมาป้อนความต้องการของมนุษย์ หรือเพื่อเป็นสินค้าส่งไปจำหน่ายให้ได้เงินตราเท่านั้น ในสายตาของนักอนุรักษ์นิยมแล้ว ป่าไม้ หมายถึง ชุมรมของสรรพสิ่งที่มีชีวิต ทั้งที่เป็นพืชและสัตว์ แต่มีส่วนประกอบส่วนใหญ่เป็นต้นไม้ (Trees) นอกจากนี้ยังมีเรือนต้นซึ่งมีหลายชนิด และมีเรือนยอดหลายระดับชั้นแล้ว ยังมีพฤษกาอื่น ๆ อีกจำนวนมาก

นอกจากพวกพืชแล้ว ยังมีสัตว์บกสัตว์น้ำอีกหลายชนิด และจุลินทรีย์ต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่บนพื้นดิน และได้ผิวดินลงไปอย่างสุดคณานับ เมื่อบรรดาสสิ่งมีชีวิตทั้งหลายรวมตัวกันเข้าแล้วก็บังเกิดเป็นสังคมทางชีวภาพ (Biological Association) ของสรรพสิ่งที่มีชีวิต ซึ่งต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือกัน มีปฏิกริยาต่อกันและกัน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทำให้ทราบว่า ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4 (1)¹ หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้กรรมสิทธิ์ (Ownership) หรือได้สิทธิครอบครอง (Possessory Right) การที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดิน คือ การได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น หรือสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง ส.ค. 1 เป็นต้น ที่ดินแปลงใดมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองแล้ว ย่อมพ้นสภาพความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ซึ่งสภาพที่ดินอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) หรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public Domaine Of State) ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายป่าไม้ มีความหมายที่กว้างและไม่มีหลักวิชาการ เป็นการกล่าวอ้างไปถึงที่ดินตามกฎหมายที่ดิน โดยไม่กล่าวถึงป่าว่าคืออะไร ต้องมีต้นไม้หรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่า ที่ดินอย่างไรบ้างจะถือว่าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน อันจะถือว่าเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้นี้² จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง

ปัญหาดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท 0511.3/13177 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 หรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นเรื่องเสร็จที่ 121/2555 เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่คูศทรายในที่ดินของรัฐ สรุปได้ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย สำหรับการคูศทรายในแม่น้ำลำคลอง

¹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑๗๑ ๑๗๑

² ยืนหยัด ใจสมุทร. (2559). คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 27.

ซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีกรก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ใน แม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484³ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นตามนัยบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (เรื่องเสร็จที่ 921/2558) สรุปความได้ว่าคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ในเรื่องเสร็จที่ 121/2555 มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ 1 ใน พ.ศ. 2484 แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม “ป่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีไม้ป่า โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain of State) ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่าเป็นนโยบาย (Policy) ของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิ (Entitled) ในที่ดินตามทีประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้น ไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้

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

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยที่มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบก อันได้แก่พื้นดินทั่วไปและภูเขาแล้วยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วยเช่นที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลองบึง ต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่กรรมสิทธิ์ (Ownership) และสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3⁴ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา 4⁵ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 2⁶ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครองรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “แม่น้ำลำคลอง” อันเป็นการรวมคำ 2 คำคือ แม่น้ำและคลองซึ่งคำว่าคลองอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินส่วนคำว่า “แม่น้ำ” นั้น แม่น้ำตามนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน⁷ มิได้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วยแต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” หมายถึงลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวงซึ่งลำน้ำนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้วด้วยเหตุนี้ “แม่น้ำ” จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้โดยที่แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมาจึงเป็นสาธารณสมบัติ

⁴ มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

⁵ มาตรา 4 ภายใต้อำนาจมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

⁶ มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

⁷ มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

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

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 276-277/2495 ดังนั้น “แม่น้ำลำคลอง” จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ไม่ว่าแม่น้ำ ลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจนหรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้คำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ในเรื่องเสรีที่ 121/2555⁸ จึงมีขอบเขตความหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการตีความตามตัวบทกฎหมาย (Statutory Interpretation) และเจตนารมณ์ในการร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า นิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีความหมายกว้าง จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้แก่ ที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อที่ดินดังกล่าวซึ่งถือเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ โดยจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น ทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้ เนื่องจากลักษณะและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก การที่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้วจะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม (Environment) ด้วย เพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยต้องพิจารณาลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริงและกิจกรรมที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละแห่งเป็นรายกรณีไปด้วย จึงส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสน และไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย สอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ที่ความเป็น “ป่า” จริง การบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ พิศาระห์แล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ถือว่าเป็นการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้อย่างหนึ่งซึ่งถือ

⁸ โปรดคุณ บันทิกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่คูคลองในที่ดินของรัฐ (เรื่องเสรีที่ 121/2555)

ว่าเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญ เพื่อจะส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความคงอยู่ของระบบนิเวศ ประกอบกับจากการศึกษาการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ขององค์กรระหว่างประเทศ อนุสัญญา หรือพิธีสารต่าง ๆ หรือกฎหมายในต่างประเทศ ดังนี้

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ⁹ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” หมายถึง พื้นที่ดินมากกว่า 0.5 เฮกตาร์ ที่มีต้นไม้สูงกว่า 5 เมตร และพื้นที่ดินนั้นมีการปกคลุมของต้นไม้มากกว่าร้อยละ 10 หรือที่ดินที่มีต้นไม้ที่สามารถเจริญเติบโตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเมื่อนับจากจุดเริ่มต้น โดยความหมายของป่าในที่นี้จะไม่รวมที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการเกษตรหรือที่อยู่ในเมือง แม้ว่าที่ดินเหล่านั้นจะมีต้นไม้ปกคลุมอยู่บ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม ที่ดินที่เป็นป่าแต่มีต้นไม้ลดน้อยลงเป็นการชั่วคราวอันเนื่องมาจากการแผ้วถางหรือปัญหาโรคต่าง ๆ ยังอยู่ในความหมายของป่า

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

Kyoto Protocol's Marrakech Accord (พิธีสารเกียวโต) ได้กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่มีพื้นที่อย่างน้อย 0.05 ถึง 1.0 เฮกตาร์ ที่มีการปกคลุมของต้นไม้ที่ยังมีชีวิต (หรือระดับเทียบเท่า) มากกว่าร้อยละ 10 ถึง 30 และต้นไม้เมื่อโตเต็มวัยมีแนวโน้มที่จะมีความสูงอย่างน้อย 2 ถึง 5 เมตร เมื่อนับจากจุดเริ่มต้น ป่าอาจประกอบด้วยป่าปิด ซึ่งมีต้นไม้หลากหลายประเภท และมีต้นไม้ปกคลุมพื้นดินในสัดส่วนที่สูง หรือเป็นป่าเปิด นอกจากนี้พื้นที่ที่มีต้นไม้ตามธรรมชาติที่ยังเป็นต้นอ่อนและพืชพันธุ์ทั้งหมดที่ในอนาคตจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องความหนาแน่นของการปกคลุมบนพื้นที่

⁹ อาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานอาหารและสารอาหาร รวบรวมวิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านโภชนาการ อาหาร การเกษตร ป่าไม้และประมง ให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการเกษตร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลด้านการเกษตร โดยเฉพาะด้านการผลิตตามการร้องขอของ FAO เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์และเผยแพร่ต่อไป

ร้อยละ 10 ถึง 30 หรือเรื่องความสูงของต้นไม้ 2 ถึง 5 เมตร รวมทั้งพื้นที่ที่ปกคลุมเป็นป่าแต่จำนวนต้นไม้ลดลงชั่วคราวเนื่องมาจากการแทรกแซงของมนุษย์ เช่น การเก็บเกี่ยว หรือสาเหตุตามธรรมชาติ แต่คาดว่า จะฟื้นสภาพกลับมาเป็นป่าได้ ถูกรวมอยู่ในความหมายของ “ป่า” ด้วย¹⁰

ประเทศสวีเดน ได้มีการกำหนดความหมายของที่ดินที่เป็นป่า หมายความว่า¹¹

(1) ที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการผลิตไม้ และไม่ได้นำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นอย่างมีนัยสำคัญ และ

(2) ที่ดินที่มีต้นไม้ปกคลุมเพื่อปกคลุมเพื่อป้องกันการกัดกร่อนของทรายและดิน ที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ทั้งหมดหรือบางส่วนจะไม่ถือเป็นที่ดินที่เป็นป่า หากที่ดินนั้นไม่ได้ตั้งใจว่าจะนำมาใช้ในการผลิตไม้

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ขององค์การระหว่างประเทศอนุสัญญา หรือพิธีสารต่าง ๆ เป็นการกำหนดความหมายจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน เป็นการกำหนดความหมายโดยขึ้นอยู่กับประเภทและความหนาแน่นของพืชพันธุ์ที่เจริญเติบโตบนที่ดิน โดยหลักแล้ว การกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ในกลุ่มนี้เป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการ

¹⁰ 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;

¹¹ 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.

เจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้น โดยพื้นที่ดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ (ความหนาแน่น) พื้นที่ของดินที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้ (Canopy Cover) หรือส่วนของที่ดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ถูกตัดติดอยู่กับที่ดินนั้น (Basal Area) ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดินนี้ เฉพาะพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้เท่านั้นจึงจะถูกกำหนดให้เป็นป่า พื้นที่ใดที่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบดังกล่าวมา อาจยังถือเป็นป่าได้ หากพื้นที่นั้นมีต้นไม้ที่ยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ และคาดว่าต้นไม้เหล่านั้นจะเจริญเติบโตเต็มที่ในอนาคตหรือในประเทศสวีเดนก็มีการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” โดยการพิจารณาจากการใช้ที่ดิน (Land Use) เป็นการกำหนดความหมาย โดยขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์หลักของการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากการใช้ที่ดิน ที่ดินบางประเภทถือเป็นป่าแม้จะไม่ได้ปกคลุมด้วยต้นไม้ขนาดใหญ่ เช่น ถนนที่โล่งหรือสาธารณูปโภคที่อยู่พื้นที่ที่นำมาใช้เพื่อการทำป่า (Forestry) หรือพื้นที่โล่งที่อยู่ภายในเขตที่มีการแผ้วถางไปแล้ว หรือมีปัญหาโรคภัย หรือไฟไหม้ ยังถูกพิจารณาว่าเป็นป่า แม้ว่าจะไม่มีต้นไม้อยู่เลย นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยหลากหลายที่ต้องพิจารณาประกอบ เช่น จุดตัดระหว่างป่า (Forest) ดินแดนที่เต็มไปด้วยต้นไม้ (Woodland) และ ป่าทุ่งหญ้า (Savanna)

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย

การกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่อดีตมาจะดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นแบบ ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (The Eleventh National Economic And Social Development Plan) เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ แต่เดิมนั้นแผนดังกล่าวไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เน้นเรื่องการเพิ่มรายได้ของประชากรและของชาติด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมถึงการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้และขยายพื้นที่ทำกิน เมื่อเริ่มเกิดปัญหาจากนโยบายดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงต้องกล่าวถึงแผนด้านการจัดการ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564¹² ได้กำหนดให้มีการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และ

¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564 หน้า 109.

สัตว์ป่าให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หยุดยั้งการทำลายป่าเพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ ให้อยู่ และเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Economic Forest) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ จากที่ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 321 ล้านไร่ แต่เนื่องจากพื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทางการเกษตร การบุกรุกจับจองของนายทุน การออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิไม่ถูกต้อง การขาดจิตสาธารณะ และส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดประสิทธิภาพ ข้อปัญหา ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อม มากมาย รัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

นอกจากนี้ ยังมีแผนแม่บท แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน¹³ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแนวทางหลัก ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบใช้เป็นแนวทางในการวางแผน ปฏิบัติการ อำนวยการประสานงาน และประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนของสังคมให้ เข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งเป็นแนวทางในการประสานความร่วมมือกับประชาคมโลก ประชาคม ภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกันให้มีความเข้าใจทิศทางการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ร่วมกัน แผนแม่บทฉบับนี้ได้กำหนดแผนในระดับยุทธศาสตร์ (Strategy) ของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ของชาติและกลยุทธ์ในการปฏิบัติเพื่อให้หน่วยปฏิบัติใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการ และการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ ตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่กฎหมาย ดังกล่าวไม่มีการกำหนดแผนงานด้านป่าไม้เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการ เพื่อบริหารจัดการป่าไม้ โดยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นจะดำเนินการตามแผนแม่บทแก้ไข ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁴ ซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าวไม่อาจถือ

¹³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 10.

¹⁴ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา 5 ปี และวิเคราะห์ ประเมินแผนงานและ โครงการเศรษฐกิจของชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 โดยในปี พ.ศ. 2504 ได้ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกขึ้น

ได้ว่าเป็นแผนงานป่าไม้ที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผนงานด้านป่าไม้จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยเป็นไปโดยไม่มีแผนงานที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม กรณีเช่นนี้จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่มีการกำหนดแผนงานป่าไม้ และไม่มอบบัญญัติในเรื่องภารกิจด้านงานป่าไม้ นอกจากนี้ เนื้อหาเกี่ยวกับแผนงานป่าไม้ก็ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐ (Government Sector) และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จะต้องกำหนดแผนงานป่าไม้และนำแผนงานป่าไม้มาใช้ในการดำเนินการบริหารจัดการป่าไม้ จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และไม่อาจยึดแผนงานใดเป็นหลักในการบริหารจัดการป่าไม้ได้ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศ (Ecosystem) ในป่าอีกด้วย พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นภารกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่ง เป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชน (Public Interest) หรือประโยชน์สาธารณะ (General Interest)¹⁵ เพราะทรัพยากรป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อส่วนรวม และเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ จึงจำเป็นต้องมีแผนงานป่าไม้ที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีสภาพบังคับที่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง

เมื่อศึกษาถึงระบบการจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ของญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า กฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดระบบการวางแผนป่าไม้โดยมีระบบการจัดการพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ระยะยาวตามที่คณะกรรมการบริหารงานป่าไม้ได้กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้โดยมีระบบการวางแผนป่าไม้ประกอบด้วยแผนการต่าง 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

¹⁵ ประโยชน์สาธารณะ เป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน โปรดดู ชาญชัย แสงวงศ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 72.

(3) ในพื้นที่ป่าไม้ปกคลุมยาวนานกว่า 10 ปี จะมีการกำหนดแผนพัฒนาป่าไม้ระดับท้องถิ่น โดยทางเทศบาล แผนการนี้จะรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับคนงานป่าไม้ การนำเครื่องจักรกลทางป่าไม้เข้ามาใช้ ในงานด้านป่าไม้ เช่นงานในด้านการปลูกสร้างสวนป่า การตัดสายขยายระยะ เป็นต้น

(4) สำหรับป่าของเอกชน มีแผนการจัดการป่าไม้ระยะ 5 ปี ซึ่งกำหนดแผนป่าไม้ระดับเขตเพื่อ กระตุ้นให้เจ้าของป่ามีการจัดทำแผนงานขึ้น โดยมีการกำหนดข้อปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้การสนับสนุน เจ้าของป่าเอกชน เช่น การลดภาษีเงินได้จากการขายต่อ การลดดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล

(5) ในการจัดการป่าไม้หลายชั้นอายุและไม้ที่มีอายุการตัดฟันระยะยาว จำเป็นต้องระบุง การปฏิบัติงานด้านป่าไม้ ซึ่งควรจะกำหนดลงไปในแผนการจัดการป่าไม้พิเศษ ระยะ 5 ปี

(6) รัฐมนตรีจะเป็นผู้อนุมัติแผนการลงทุนและการปรับปรุงป่าไม้ระยะ 5 ปี สำหรับการปลูก สร้างสวนป่าและการลงทุนสร้างถนนป่าไม้ เพื่อการดำเนินงานในแผนการขยายพื้นที่ป่าไม้

หากวิเคราะห์จากแนวทางของกฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยนั้นแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทย ญีปุ่นมีการกำหนดแผนงานป่าไม้ขึ้นในระดับต่างๆ ตั้งแต่ส่วนกลาง ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น และระดับเขต เพื่อให้ความเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ในท้องที่ต่าง ๆ ระบบการวางแผนงานป่าไม้ในประเทศไทย ญีปุ่น ได้มีการแก้ไข ปรับปรุงหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายพื้นฐานของนโยบายป่าไม้และงานด้าน การป่าไม้ของรัฐ รวมถึงเพื่อให้มีผลผลิตป่าไม้เพียงพอกับความต้องการทางอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) อย่างยั่งยืน และส่งเสริมคุณภาพประโยชน์ของป่าไม้ นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังใช้เป็น แนวทางและกำหนดทิศทางเบื้องต้นให้แก่เจ้าของป่าเอกชนเพื่อให้มีการจัดการที่เหมาะสมด้วย¹⁶

4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำไม้ในที่ดินของเอกชน

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการทำไม้ในที่ดินของเอกชนนั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดให้ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยูง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตึกเตน ไม้กระพี้เขาคาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเม้ง และ ไม้เก็ดเขาคาย ทั่วราชอาณาจักรไทยเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. การจะตัดฟันหรือกระทำด้วยประการใด ๆ จะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ป่าไม้ทุกครั้ง หากฝ่าฝืนจะมีโทษทั้งจำคุกและปรับ

ผลของการที่ไม้มากกว่า 18 ชนิด ทั่วราชอาณาจักรไทยเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. หากไม้นั้นขึ้นอยู่ในที่ดินของบุคคลอันมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน

¹⁶ สมาคม FAO ญีปุ่น. (2544). ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศไทย. แปลโดยฉันทพส รุ่งเรือง. กรุงเทพฯ: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประเทศไทย. หน้า 11.

เป็นส่วนควบ (Component Part) กับที่ดินผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้น ๆ ย่อมมีกรรมสิทธิ์ ในบรรดาส่วนควบ ทั้งหลายของทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นของเจ้าของที่ดิน โดยปกติเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของตนเองและได้ซึ่งดอกผล (Fruit) แห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สิน (Property) ของตน และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สำหรับกรณีไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเฌง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักเตน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฌง่า และไม้เก็ดเขาควย ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะมาตรา 7¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กล่าวถึงเข้าไปบังคับเข้ากับทรัพย์สินที่เป็น ไม้ดังกล่าว หากจะนำไปใช้ประโยชน์ เช่น ก่อสร้างบ้านเรือน ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน แม้กระทำได้ด้วยประการใดๆ แก่ไม้ดังกล่าว เพียงเล็กน้อย เช่น การตัดแต่งกิ่งก็ต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมาย ซึ่งได้สร้างปัญหา แก่เจ้าของอย่างมากมายที่ไม่อาจจัดการต่อทรัพย์สินของตนได้ เช่นเดียวกับทรัพย์สินอื่น ๆ หรือไม้ชนิดอื่น ที่อยู่ในที่ดินของตน ดังจะเห็นได้จากกรณีของนายบุญช่วย พันชมพู่ อายุ 45 ปี ชาวจังหวัดมหาสารคาม ที่ถูกจับกุมข้อหาตัดไม้พะยุงในที่นาของตนเอง ซึ่งที่นานั้นมีโฉนด (น.ส. 4) โดยชัดเจน เหตุที่เกิดขึ้น เนื่องจากในช่วงฤดูฝน ช่วงหว่านข้าว ต้นพะยุงได้ล้มลง นายบุญช่วยจึงได้ไปแจ้งผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอแล้วว่าไม้ล้มในที่นา แต่ไม่มีหน่วยงานไหนเข้ามาหรือติดต่อมาแต่อย่างใด จนกระทั่งเสร็จหน้างานเก็บเกี่ยวข้าวจนแล้วเสร็จ ยังไม่มีหน่วยงานไหนมาจัดการต้นพะยุงดังกล่าว จนกระทั่งผ่านไปกว่า 4-5 เดือน นายบุญช่วยจึงร่วมกับน้องชายใช้เลื่อยมือดิ่งกันคนละข้าง แต่กลับถูก ฝ่ายปกครอง ทั้งปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่ และทหาร เข้ามาจับถึงในพื้นที่ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2559 ในข้อหาลักลอบตัดไม้พะยุง จากเหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ กับไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเองได้เลย หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ในอนาคตอาจทำให้ไม้หวงห้ามทั้ง 18 ชนิด ต้องสูญพันธุ์และที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม่ได้ช่วยป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า แต่สิ่งที่รัฐควรทำเพื่อการรักษาป่าไม้และพันธุ์ไม้ของประเทศไทยไว้ คือ การส่งเสริม

¹⁷ มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเฌง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักเตน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฌง่า และไม้เก็ดเขาควย ไม่ว่าขึ้นอยู่ที่ใด ในราชอาณาจักรเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้ประชาชนปลูกป่าไม้ ซึ่งควรยกเลิกการควบคุมไม้หวงห้ามประเภท ก ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของปัจเจกชน (Individual) เพื่อสร้างอนาคตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ เพราะประเทศต่าง ๆ ยังมีความต้องการสินค้าที่มาจากผลผลิตจากป่าไม้ตามธรรมชาติอีกจำนวนมาก อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564 ซึ่งกำหนดให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Economic Forest) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

การที่องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมาย อันมีผลก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอำเภอใจ จะต้องมุ่งเน้นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเยียวยาประชาชนหากเกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นเป็นสิทธิของปัจเจกชน สิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นการคุ้มครองปัจเจกชนให้พ้นอันตรายที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐ ในกรณีที่มีรัฐธรรมนูญอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ย่อมไม่อาจกระทำได้โดยการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้เฉพาะกรณีและกฎหมายนั้นจะต้องอ้างอิงบทบัญญัติที่ให้อำนาจด้วย นอกจากนี้แล้ว การตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งกรรมสิทธิ์และเสรีภาพจะต้องสมควรแก่เหตุ และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นหรือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งมาจากแนวคิดตามหลักนิติรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย¹⁸ เหมาะสมที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุระหว่างประโยชน์สาธารณะมหาชน หรือประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องสูญเสียไป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นหลักการในการที่องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายก้าวล่วงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ตามแต่ลักษณะของสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ดังนั้น เมื่อนำบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่กำหนดให้ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงแกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงเงิน ไม้ชะยง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแดน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาควาย ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ซึ่งมีผลทำให้ การนำต้นไม้ดังกล่าว ไปใช้ประโยชน์ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะมีโทษทางอาญา เมื่อพิจารณาในเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแล้ว สำหรับกรณีไม้ดังกล่าวในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นไม้หวงห้าม

¹⁸ วุฒิชัย จิตตานู. (2556). กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญใหม่ของโลก. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 225.

ประเภท ก.ในเรื่องของความพอสมควรแก่เหตุแล้ว ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล จะกระทำได้ที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ รัฐจะตรากฎหมายได้เท่าที่จำเป็น เหมาะสม บรรลुวัตถุประสงค์ เมื่อพิจารณาแล้ว วัตถุประสงค์ในการกำหนดไม้ดังกล่าว ในที่ดินกรรมสิทธิ์เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. นั้น ก็เพื่อสงวนรักษาไม้ดังกล่าวให้มีจำนวนมากที่สุด เนื่องจากไม้ราคาแพง รัฐจึงไม่ยอมให้ตัดฟันไปใช้หรือจำหน่ายได้อย่างเสรี กรณีนี้น่าจะเป็นการกระทำที่เกินกว่าความจำเป็นและไม่เหมาะสมที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เพราะเมื่อเทียบกับปริมาณไม้ที่อยู่ในป่ากับที่ดินของเอกชนแล้ว มีปริมาณต่างกันอย่างมากมาย รัฐควรควบคุมเฉพาะไม้ในป่าเท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงมาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ โดยการเข้าควบคุมถึงไม้บนที่ดินของเอกชน อันอาจจะทำให้ในอนาคตไม้หวงห้ามทั้ง 18 ชนิดต้องสูญพันธุ์ และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก ไม่ได้ช่วยป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแต่อย่างใด แต่สิ่งที่รัฐควรทำเพื่อการรักษาป่าไม้และพันธุ์ไม้ของประเทศไทยไว้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนปลูกป่าไม้ ซึ่งควรยกเลิกการควบคุมไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของปัจเจกชน (Individual) เพื่อสร้างอนาคตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ เพราะประเทศต่าง ๆ ยังมีความต้องการสินค้าที่มาจากผลผลิตจากป่าไม้ตามธรรมชาติอีกจำนวนมาก