

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าถึงการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ อันเกี่ยวกับกรณีสภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ (Forest Planning) และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้าม ในที่ดินเอกชนทำให้เข้าใจถึงแนวคิดในการบริหารจัดการป่าไม้ของต่างประเทศ และสามารถนำมาวิเคราะห์ปรับใช้เพื่อการบริหารจัดการป่าไม้ (Forest Management) ตามกฎหมายป่าไม้ เกี่ยวกับกรณีสภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชนของประเทศไทยให้มีรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ พบว่ายังมีปัญหาจากการที่บทบัญญัติ มาตรา 4 (1)<sup>1</sup> นิยามคำว่า “ป่า” ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพการเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ต้องถือว่าเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย โดยสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ นอกจากนี้ การกำหนดความหมายในลักษณะนี้ ทำให้ป่าไม้มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศ (Ecosystem) และตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่พบว่ามีข้อกำหนดแผนงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดแผนงานป่าไม้และบทบัญญัติในเรื่องภารกิจของงานป่าไม้จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้ง บทบัญญัติ มาตรา 7<sup>2</sup> ได้กล่าวถึงเข้าไปจำกัดสิทธิกับทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์

<sup>1</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

๑๓๑

๑๓๑

<sup>2</sup> มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้จิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูดักแตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และไม้เก็ดเขาควายทั่วไป ในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

๑๓๑

๑๓๑

(Ownership) หรือสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ส่วนบุคคล โดยต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัตินี้และยังส่งผลให้เอกชนไม่ปลูกไม้ประเภท ก. ทำให้ในอนาคตไม้หวงห้ามประเภทนี้อาจจะสูญพันธุ์จากประเทศไทยและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเกี่ยวกับการส่งออกไม้

## 5.1 บทสรุป

ทรัพยากรป่าไม้ถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศไทยตลอดมา และเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านแหล่งที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และแหล่งเศรษฐกิจที่ให้ทั้งผลผลิตไม้และของป่า นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งอนุรักษ์ ความหลากหลายทางชีวภาพและรักษาสมดุลทางธรรมชาติได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อศึกษาค้นคว้าทางด้านวิจัยทางด้านต่าง ๆ และเป็นแหล่งนันทนาการอีกด้วย ทำให้การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Management) และที่ดินป่าไม้ (Forest Land) ประเทศต่าง ๆ มุ่งคำนึงถึงการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา พื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองและยั่งยืน ขณะนี้ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) ลดลงอย่างต่อเนื่องและในอัตราที่รวดเร็วจนอยู่ในสถานการณ์วิกฤติ การลดลงของพื้นที่ป่าส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่และการตัดไม้ทำลายป่าทำให้เกิดการปลดปล่อยธาตุคาร์บอนไดออกไซด์ที่สะสมอยู่ในต้นไม้ ออกสู่ชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดสภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) ส่งผลให้โลกร้อนขึ้น สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เกิดจากปัจจัยหลายประการ ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและเป้าหมายที่ชัดเจน<sup>3</sup> โดยมีนโยบายแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ซึ่งขาดความยั่งยืนและชัดเจนในทางปฏิบัติ ขาดหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟู การปลูกป่า และการดูแลรักษาควบคู่ไปกับการป้องกันละปรายปราม การบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ โดยพิจารณาได้จากนโยบายของรัฐหลายยุคสมัยซึ่งให้ความสำคัญกับทรัพยากรป่าไม้ โดยพยายามแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งมีความพยายามขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง

<sup>3</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.(2557).แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน.กรุงเทพฯ:สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 12.

<sup>4</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.(2558).รายงานการศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา. หน้า 1.

ได้กำหนดแนวทางในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ให้คงอยู่ และเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาวเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งสภาพที่ดินอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (Waste Land) ที่ชายตลิ่ง (Foreshore) หรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain Of State) ไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่ง ซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือว่าเป็น “ป่า” ตามบทนิยามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ดินดังกล่าว ได้แก่ ที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อที่ดินดังกล่าวซึ่งถือเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายและสร้างภาระเกินความสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้<sup>5</sup> นั้น ทำให้ไม่สามารถกำหนดลักษณะและสภาพแวดล้อม

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

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

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการบริหารจัดการป่าไม้ได้ เนื่องจากลักษณะและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก การที่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติป่าไม้<sup>๗</sup> แล้วจะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบนิเวศ<sup>7</sup> (Ecosystem) หรือสิ่งแวดล้อม (Environment) ด้วย เพื่อให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยต้องพิจารณาลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของพื้นที่จริงและกิจกรรมที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละแห่งเป็นรายกรณีไปด้วย ดังนั้น การกำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ควรพิจารณาถึงการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ขององค์การระหว่างประเทศ อนุสัญญา หรือพิธีสารต่าง ๆ หรือในต่างประเทศเป็นต้นแบบ เนื่องจากเป็นการกำหนดความหมายจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดิน โดยขึ้นอยู่กับประเภทและความหนาแน่นของพืชพันธุ์ที่เจริญเติบโตบนที่ดิน โดยหลักแล้ว การกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” ในกลุ่มนี้เป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้น โดยพื้นที่ดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนของต้นไม้ต่อพื้นที่ (ความหนาแน่น) พื้นที่ของดินที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้ (Canopy Cover) หรือส่วนของที่ดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ถูกตัดติดอยู่กับที่ดินนั้น (Basal Area) ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากสิ่งที่ปกคลุมบนที่ดินนี้ เฉพาะพื้นที่ของที่ดินที่มีการเจริญเติบโตของต้นไม้เท่านั้นจึงจะถูกกำหนดให้เป็นป่า พื้นที่ใดที่ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบดังกล่าวมา อาจยังถือเป็นป่าได้ หากพื้นที่นั้นมีต้นไม้ที่ยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ และคาดว่าต้นไม้เหล่านั้นจะเจริญเติบโตเต็มที่ในอนาคต หรือในประเทศสวีเดนก็มีการกำหนดความหมายของคำว่า “ป่า” พิจารณาจากการใช้ที่ดิน (Land Use) เป็นการกำหนดความหมาย โดยขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์หลักของการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ภายใต้การกำหนดความหมายโดยพิจารณาจากการใช้ที่ดิน ที่ดินบางประเภทถือเป็นป่าแม้จะไม่ได้ปกคลุมด้วยต้นไม้ขนาดใหญ่ เช่น ถนนที่โล่งหรือสาธารณูปโภคที่อยู่พื้นที่ที่นำมาใช้เพื่อการทำป่า (Forestry) หรือพื้นที่โล่งที่อยู่ภายในเขตที่มีการแผ้วถางไปแล้ว หรือมีปัญหาโรคภัย หรือไฟไหม้ ยังถูกพิจารณาว่าเป็นป่า แม้ว่าจะไม่มีต้นไม้อยู่เลย นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยหลากหลายที่ต้องพิจารณาประกอบ เช่น จุดตัดระหว่างป่า ดินแดนที่เต็มไปด้วยต้นไม้ (Woodland) และป่าทุ่งหญ้า (Savanna)

การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดแผนงานด้านป่าไม้เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการเพื่อการบริหารจัดการป่าไม้ โดยการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นจะดำเนินการ

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

ตามแผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้<sup>8</sup> และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งแผนทั้งสองประเภทดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นแผนงานป่าไม้ที่สามารถนำมาใช้บริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีหน้าที่จัดทำและปฏิบัติตามแผนงานด้านป่าไม้ จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยเป็นไปโดยไม่มีแผนงานที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม กรณีเช่นนี้จึงทำให้การบริหารจัดการป่าไม้ในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่มีบทนิยามศัพท์ หรือให้คำนิยามความหมายของแผนงานป่าไม้ รวมทั้ง ไม่มีบทบัญญัติในเรืองภารกิจด้านงานป่าไม้ นอกจากนี้ เนื้อหาเกี่ยวกับแผนงานป่าไม้ก็ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดแผนงานป่าไม้และนำแผนงานป่าไม้มาใช้ในการดำเนินการบริหารจัดการป่าไม้ จึงส่งผลให้ไม่มีแผนงานป่าไม้ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และไม่อาจยึดแผนงานใดเป็นหลักในการบริหารจัดการป่าไม้ได้ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศในป่าอีกด้วย พิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นการกิจของรัฐประเภทหนึ่งที่สำคัญยิ่งเป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชน (Public Interest) หรือประโยชน์สาธารณะ (General Interest)<sup>9</sup> เพราะทรัพยากรป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อส่วนรวมและเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงจำเป็นต้องมีแผนงานป่าไม้ที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีสภาพบังคับที่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง ดังนั้น หากพิจารณาจากแนวทางของกฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดแผนป่าไม้ขึ้นในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ส่วนกลาง ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น และระดับเขตเพื่อให้

<sup>8</sup> แผนแม่บทพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้คือ การวางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนดและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนและเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม่น้อยกว่า 40 % ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและยั่งยืน หุดยังการตัดไม้ ทำลายป่าและทวงคืนคืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครอง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าทั้งประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์

<sup>9</sup> ประโยชน์สาธารณะ เป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน โปรดดู ชาญชัย แสงวงศ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 72.

มีความเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ในท้องที่ต่าง ๆ ระบบการวางแผนป่าไม้ในประเทศไทยปัจจุบันได้มีการแก้ไข ปรับปรุงหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายพื้นฐานของนโยบายป่าไม้และงานด้านการป่าไม้ของรัฐ รวมถึงเพื่อให้มีผลผลิตป่าไม้เพียงพอกับความต้องการทางอุปสงค์และอุปทานอย่างยั่งยืน และส่งเสริมคุณประโยชน์ของป่าไม้ นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังใช้เป็นแนวทางและกำหนดทิศทางเบื้องต้นให้แก่เจ้าของป่าเอกชนเพื่อให้มีการจัดการที่เหมาะสมด้วย

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (เดิม)<sup>10</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น แต่เดิมมีการกำหนดไว้เพียงแต่ไม้สักและไม้ยางที่ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ต่อมาได้มีการกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. เพิ่มเติมตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557<sup>11</sup> เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ประกาศ ณ วันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ส่งผลให้มีการเพิ่มไม้หวงห้ามประเภท ก. เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 18 ชนิด คือ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงเกลือบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักเตน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเต่า และ ไม้เก็ดเขาควย ดังนั้น จึงถือว่าไม้ทั้ง 18 ชนิด ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร แม้ในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตาม การตัด โคน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ กับไม้จะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ทุกครั้ง ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Ownership) ไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างเป็นอิสระเสรีตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพราะบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หากจะนำไปใช้ประโยชน์ หรือแม้แต่กระทำด้วยประการใด ๆ เพียงเล็กน้อย เช่น การฟัน การตัดแต่งกิ่ง การตัดทำฝืน เป็นต้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ไม้หวงห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ อาจสร้างปัญหาให้กับเอกชนอย่างมากที่ไม่อาจจัดการกับทรัพย์สินของตนได้ หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ในอนาคตอาจทำให้ไม้หวงห้าม ทั้ง 18 ชนิดต้องสูญพันธุ์ นอกจากนี้ ยังเป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนในเรื่องกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองอีกด้วย และประการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม่ได้ช่วยป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแต่อย่างใด แต่สิ่งที่รัฐควรทำเพื่อการรักษาป่าไม้และพันธุ์ไม้ของประเทศไทยไว้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนปลูกป่าไม้ ซึ่งควรยกเลิก

<sup>10</sup> มาตรา 7 (เดิม) ไม้สักและไม้ยาง ทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

<sup>11</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้. (2557, 21 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 (ตอนพิเศษ 143 ง), หน้า 1.

การควบคุมไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของปัจเจกชน (Individual) เพื่อสร้างอนาคตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ เพราะประเทศต่าง ๆ ยังมีความต้องการสินค้าที่มาจากผลผลิตจากป่าไม้ตามธรรมชาติอีกจำนวนมาก

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขระบบการบริหารจัดการป่าไม้ ตามกฎหมายป่าไม้ เกี่ยวกับกรณีสภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน คือ

1) เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ป่า” จากเดิม “ป่า” หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เป็น “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน และต้องเป็นพื้นที่ที่อยู่ใต้การปกคลุมของต้นไม้หรือส่วนของที่ดินที่มีลำต้นของต้นไม้ที่ติดกับที่ดินมากกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่นั้น ทั้งนี้ การปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำเป็นกฎกระทรวง”

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

“แผนงานป่าไม้” หมายความว่า แผนแม่บทที่นำเสนอแนวทางการพัฒนาในระยะยาวที่มีผลต่อการบริหารจัดการป่าไม้ อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หยุดยั้งการทำลายป่า เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว ซึ่งกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนงานป่าไม้เสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ กำหนดเป็นแผนงานป่าไม้

“ภารกิจงานป่าไม้” หมายความว่า แผนงานป่าไม้ระดับภูมิภาค ที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อการบริหารจัดการป่าไม้ อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หยุดยั้งการทำลายป่า เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว ซึ่งกำหนดไว้ใช้เป็นมาตรการในการบริหารจัดการป่าไม้ในแต่ละท้องที่ ทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการตามแผนงานป่าไม้อย่างเคร่งครัด

การปรับปรุงแก้ไขแผนงานป่าไม้ และภารกิจงานป่าไม้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำ เป็นกฎกระทรวง

3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 แห่งพระบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยให้ตัดความในวรรคหนึ่งความว่า “ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เถ็ดแดง ไม้โอเม็ง ไม้พะยุงแกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแตน ไม้กระพี้เขาควย ไม้เถ็ดดำ ไม้โอเต่า และไม้เถ็ดเขาควย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก.” ออก เนื่องจากรัฐควรควบคุมเฉพาะไม้หวงห้ามในป่าเท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงมาจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชนได้ และเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 เพื่อเป็นการส่งเสริมและจูงใจให้มีการปลูกสร้างสวนป่าควบคู่ไปกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเสนอให้มีการแก้ไข ดังนี้

(1) ควรกำหนดชนิดพันธุ์ไม้ท้ายบัญชีพระราชบัญญัติสวนป่าเพิ่มเติม โดยให้รวมถึงไม้ยูคาลิปตัส หรือไม้เศรษฐกิจประเภทอื่น ๆ เพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น อีกทั้ง เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า

(2) ควรมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ทำสวนป่า เช่น กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสวนป่า การลดหย่อนภาษีต่อผู้ปลูกสวนป่า เป็นต้น เพราะการปลูกสวนป่าเป็นการลงทุนระยะยาวและการยังเป็นการให้ประโยชน์ทางนิเวศและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

หากมีการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมตามที่ได้ศึกษา จะส่งผลดีต่อการการบริหารจัดการป่าไม้ ตามกฎหมายป่าไม้ กล่าวคือ เพื่อให้การบริหารจัดการป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ เกี่ยวกับกรณีสภาพพื้นที่ป่าไม้ แผนงานป่าไม้ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชนของประเทศไทยมีรูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้นไป