

บทที่ 3

กฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน มาตรการทางกฎหมาย หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตป่าไม้ทำให้พื้นที่ป่าไม้มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่น โดยเริ่มศึกษาจาก หลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ตามลำดับ

3.1 หลักการในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานได้รับการพัฒนาขึ้นในศตวรรษที่ 19 ในฐานะที่เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน⁵¹ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้หลายประเภท⁵² เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรมสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เป็นต้น ทำให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง⁵³

⁵¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551). เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ภาควิชาการศึกษาศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2551 ชุดที่ 5 หลักนิติรัฐ (เอกสารอัดสำเนา). หน้า 11.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 32 มาตรา 40 และ มาตรา 41.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 27.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย⁵⁴ และหากกฎหมายนั้นมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น⁵⁵ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไข 5 ประการคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำมิได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการ

⁵⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2553, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/77>.

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง. (2548). คำอธิบายวิภาษกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 101.

เจาะจง และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น⁵⁶

ดังนั้น ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายนั้น ผู้ที่ใช้อำนาจไม่อาจกระทำได้ง่ายตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เป็นต้น โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะหลักความชัดเจนของกฎหมาย และ หลักความพอสมควรแก่เหตุ

3.1.1 หลักความชัดเจนของกฎหมาย (das Prinzip der Klarheit der Rechtsnormen) เป็นหลักการย่อยประการหนึ่งของหลักความแน่นอน (das Prinzip der Rechtssicherheit) โดยเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รวมทั้งฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง) ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนอย่างพอเพียงเพื่อให้บุคคลสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึงหากเขากระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวมีข้อเรียกร้องอย่างใดบ้าง บุคคลจึงสามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและทำให้เกิดความแน่ใจว่า การกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย⁵⁷

หลักการดังกล่าวได้รับการเรียกร้องมากขึ้นในกรณีของกฎหมายอาญา ยังมีการกำหนดโทษสูงขึ้น กฎหมายอาญายังต้องมีความแน่นอนชัดเจนมากขึ้น⁵⁸ โดยในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 และ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ได้บัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ซึ่งมาจากหลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” มาจากสุภาษิตลาตินว่า

⁵⁶ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2553). คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 36-46.

⁵⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 29-30.

⁵⁸ แหล่งเดิม. หน้า 35.

“nullum crimen, nulla poena sine lege” อันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา ซึ่งมีเนื้อหา หลัก 4 ประการ คือ 1) การห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีลงโทษทางอาญาแก่บุคคล 2) การห้ามใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล 3) กฎหมายอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอนและ 4) กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง⁵⁹

เหตุผลในการที่จะต้องให้กฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนนั้น ก็เพื่อที่จะให้ประชาชนผู้ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายได้มีโอกาสรู้ล่วงหน้าว่า การกระทำหรือไม่กระทำของตนนั้น มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าประชาชนไม่อาจรู้ล่วงหน้าว่า การกระทำหรือไม่กระทำของเขาเป็นความผิดหรือไม่ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายคลุมเครือมากเกินไปแล้ว หากมีการใช้กฎหมายนั้นกับเขา เขาก็จะขัดใจหรือมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ โดยถือว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ นอกจากนั้น การที่รัฐไม่ยอมให้ประชาชนอ้างความไม่รู้กฎหมายขึ้นมาเป็นข้อแก้ตัว ก็หมายความว่า จะต้องออกกฎหมายให้ชัดเจนไม่คลุมเครือ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรู้ได้ทันทีว่าการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดเป็นความผิด และไม่ยอมให้ปฏิเสธความไม่รู้กฎหมายซึ่งชัดเจนอยู่แล้วนั้น ขึ้นเป็นข้อแก้ตัว หากกฎหมายคลุมเครือก็ย่อมไม่เป็นธรรมที่จะไม่ยอมให้ประชาชนยกเอาความไม่รู้กฎหมายเป็นข้อแก้ตัว เหตุอีกประการหนึ่งก็คือ หากกฎหมายอาญามีความแน่นอนพอสมควรแล้ว ก็จะเป็นการลดการใช้บังคับกฎหมายโดยเลือกปฏิบัติและโดยอำเภอใจลงไปได้บ้าง มิฉะนั้นแล้ว ตำรวจ อัยการ และศาล ก็อาจจะมีดุลพินิจเลือกใช้บังคับกฎหมายกับบุคคลบางประเภทได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด⁶⁰

3.1.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ⁶¹ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Uebemassverbo) หรือหลักความได้สัดส่วน (der Grundsatz der Verhaeltnismaessigkeit)

⁵⁹ คณิต ณ นคร. (2543). *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป*. หน้า 46-54.

⁶⁰ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์. (2549): *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. หน้า 21.

⁶¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 306-313., บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2542, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ปีที่ 1, เล่ม 2. หน้า 47-54., วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของ กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 29-35. และ ศรีรัตน์ งามนิสัย. (2550). *หลักความพอสมควรแก่เหตุ: พัฒนาการและการปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย*. หน้า 141-146.

เป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรตุลาการ หรือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่ จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หมายถึง หลักการที่ห้ามมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรหรือใช้อำนาจนั้นอย่างอำเภอใจ หากแต่องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง โดยรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ในมาตรา 29 คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น...จะเห็นว่าแม้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้เรียกร้องให้ “กระทำได้เท่าที่จำเป็น” เท่านั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

3.1.2.1 หลักความเหมาะสม หมายถึง หลักที่เรียกร้องว่ามาตรการที่องค์กรของรัฐกำหนดขึ้น อันมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่บุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มาตรการใดเห็นได้ชัดเจนว่าไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก มาตรการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเหมาะสม ย่อมถือได้ว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักหลักความพอสมควรแก่เหตุ ดังนั้นจึงขัดรัฐธรรมนูญ ในกรณีของการตรากฎหมาย กฎหมายจะชอบด้วยหลักความเหมาะสมก็ต่อเมื่อมาตรการที่กฎหมายดังกล่าวนำมาใช้บังคับแก่บุคคลเป็นมาตรการที่อยู่ในวิสัยที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ มาตรการทางกฎหมายใดไม่สามารถทำให้สิ่งที่องค์กรนิติบัญญัติมุ่งประสงค์ปรากฏเป็นจริงได้ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยหลักความเหมาะสม

3.1.2.2 หลักความจำเป็น หมายถึง หลักการที่กำหนดว่ามาตรการของรัฐอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระ

ภาระให้แก่บุคคลน้อยที่สุด ดังนั้น เมื่อองค์กรของรัฐจะนำมาตรการใดๆ มาบังคับใช้กับบุคคลและ มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐสำเร็จลุล่วงได้ หากมาตรการดังกล่าวมี มากกว่าหนึ่งมาตรการและในบรรดามาตรการต่างๆ เหล่านั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลมากน้อยแตกต่างกัน องค์กรของรัฐจะต้องเปรียบเทียบผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่เกิด จากบรรดามาตรการเหล่านั้น ว่ามาตรการใดก่อให้เกิดความรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด และต้องเลือกให้บังคับมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด มาตรการดังกล่าวจึงจะถือ ได้ว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น

ในการตรากฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่ชอบด้วยหลักความจำเป็น คือ มาตรการทางกฎหมายที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรนิติบัญญัติสำเร็จลุล่วง และเป็นมาตรการทาง กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด หากมีมาตรการทางกฎหมายหลาย มาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนิติบัญญัติได้ องค์กรนิติบัญญัติต้องเลือกมาตรการ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดตราเป็นกฎหมาย หากมาตรการที่ฝ่ายนิติ บัญญัติเลือกมาตรเป็นกฎหมายไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อย ที่สุด กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความจำเป็น ดังนั้นจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3.1.2.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการซึ่ง

กำหนดให้องค์กรของรัฐที่จะใช้มาตรการใดๆ อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์มหาชนที่จะได้รับจากการบังคับใช้มาตรการนั้นกับความ เสียหายที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลหรือผลประโยชน์ที่บุคคลต้องสูญเสียไป ว่าประโยชน์สาธารณะที่จะ ได้รับนั้นมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลหรือไม่ หากมาตรการดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะแล้ว แม้ว่ามาตรการนั้น จะมีประโยชน์ต่อสาธารณะอยู่บ้าง หรือเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลน้อยที่สุด แต่มาตรการดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความพอสมควร แก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เพราะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี องค์กรของรัฐย่อม ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการดังกล่าวกับบุคคลได้

ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่นั้น ให้เริ่มพิจารณาสิ่งที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะคุ้มครองป้องกันก่อน หลังจากนั้นจึงมุ่งพิจารณาระดับความเข้มข้นรุนแรงของมาตรการตามกฎหมายที่ล่วงละเมิดสิ่งที่รัฐธรรมนูญประสงค์คุ้มครองนั้น ซึ่งในที่นี้คือ การพิจารณาตรวจสอบว่าประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการนั้นหรือไม่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินขอบเขตหรือไม่ และเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่

กล่าวโดยสรุปในการพิจารณาว่าองค์กรของรัฐได้ใช้อำนาจสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ จะต้องเริ่มจากการค้นหาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายหรือการกระทำทางปกครองดังกล่าวมีเพื่ออะไร เพื่อที่จะได้ทราบว่าวัตถุประสงค์นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาว่ามาตรการหรือการกระทำดังกล่าว เป็นมาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาว่ามาตรการหรือการกระทำดังกล่าว เป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาให้ในขั้นตอนสุดท้ายว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้น เป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้มีความสำคัญ เพราะเนื่องจากหลังจากที่พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต การเข้าไปบุกรุกหรืออยู่อาศัยต่อไปมีความผิดตามกฎหมาย⁶² และยังเป็นขอบอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเพราะพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้นั้น พื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดเสียก่อน เช่น⁶³ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มี

⁶² พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 54. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36 และมาตรา 42.

⁶³ พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเท่านั้น โดย การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ ดังนี้

3.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่า โดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวล กฎหมายที่ดิน⁶⁴ โดยเอกสารหลักฐานซึ่งแสดงการได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ดีว่าได้ทำประโยชน์แล้วหรือ มีเอกสารแสดง สิทธิครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข ใบไต่สวน (น.ส.5) ดังนั้น พื้นที่ ป่าจึงมิได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจนและแม้มีการชำระภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา (ภบท.5) แต่ หากที่ดินนั้นไม่มีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วย่อมเป็นพื้นที่ป่าทั้งสิ้น และถือว่าเป็น ที่ดินหวงห้ามของรัฐ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้กำหนดเหตุผลในการประกาศบังคับใช้ กฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากการประกาศยกเลิกกฎหมาย กฎข้อบังคับเดิมเกี่ยวกับการเก็บภาษีไม้ การตีตราไม้ การซื้อขายไม้ การเก็บหาของป่า แล้วมาบังคับตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แทน แม้จะมีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่าไม้ วิธีจัดการรักษาป่า อยู่ด้วยก็ตาม แต่ เจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อยู่ที่การควบคุมการทำ ไม้ การแปรรูปไม้ การทำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ มากกว่าการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะ แต่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กลับเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่าง กว้างขวางที่สุดโดยไม่ต้องมีการสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่แนวเขต เขตพื้นที่ “ป่า” จึงหมายถึง ที่ดิน ของรัฐซึ่งเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้⁶⁵

1) ที่รกร้างว่างเปล่า

2) ที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งยังไม่มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ ของการหวงห้ามที่ดิน หรือมีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินแล้ว แต่ยังไม่ได้ทั้ง

กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, มาตรา 3 และมาตรา 6.

⁶⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 4 (1).

⁶⁵ วนิตา พรไพบุลย์. เล่มเดิม. หน้า 56-57.

แปลง ส่วนที่เหลือยังไม่ได้ใช้เต็มพื้นที่ยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

3) ที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณะประโยชน์) ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเองที่ยังมิได้จัดให้บุคคลใด ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรหรือจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฯลฯ

3.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁶⁶ เป็นการกำหนดเขตพื้นที่โดยให้ถือเอาพื้นที่ “ป่าสงวน” และ “ป่าคุ้มครอง” ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดเขตพื้นที่จากพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแล้วแต่กรณี นอกจากนั้นยังให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ตามที่เห็นสมควรซึ่งการกำหนดแนวเขตกระทำได้โดยออกกฎกระทรวง

แต่เดิมนั้นในการกำหนดเขตป่านั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ทำให้ได้พื้นที่ป่าไม้ 2 แบบ ได้แก่ ป่าคุ้มครองและป่าสงวน ซึ่งมีข้อแตกต่างกันคือ ในป่าคุ้มครองนั้นต้องมีแผนที่สังเขปแสดงเขตป่านั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา แต่ในพื้นที่ดินมิได้ทำเครื่องหมายเขตไว้ และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่าย่อมกระทำได้ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ ส่วนป่าสงวนต้องมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ ก่อนจะประกาศพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการหมายเขตป่านั้นอย่างชัดเจน โดยมีหลักเขตกับป้ายหรือเครื่องหมายเขตแสดงไว้ในพื้นที่อันแท้จริงและทำการรังวัดทำแผนที่ป่านั้นอย่างถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงประกาศ เมื่อกำหนดเป็นป่าสงวนแล้ว นอกจากจะมีบัญญัติห้ามยึดถือ จ้างจอง ก่อสร้าง แฝ้วถางหรือเผาป่าทำนองเดียวกับในป่าคุ้มครองแล้ว ยังห้ามมิให้นำ ปล่อย หรือละเลยให้สัตว์เลื้อยเข้าไปหรือจัดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ไม้หรือของป่าในป่าสงวนอีกด้วย และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่านอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการ

⁶⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 6 และมาตรา 36.

นั้นแล้ว ยังจะต้องขอรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมป่าสงวนนั้นอีกชั้นหนึ่งด้วย⁶⁷ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือเป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป ส่วนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้กระทำได้โดยการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เพื่อกำหนดแนวเขตโดยจัดทำเป็นแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายกฎหมายลำดับรอง และการกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงมีความต่อเนื่องกันในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

โดยเมื่อได้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 จำแนกพื้นที่ป่าไม้ที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยมีเนื้อที่ประมาณ 50 % ของเนื้อที่ประเทศ จำนวนเนื้อที่ดังกล่าวจึงมาปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ไว้ว่าจะสงวนพื้นที่ป่าไว้เป็นจำนวน 50 % ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งกฎหมายที่ออกมารองรับนโยบายดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณ 50 % แห่งเนื้อที่ประเทศไทย และ

⁶⁷ ดู เทียม คมกฤษ. (2514). นโยบายการป่าไม้. หน้า 238-239.

ต่อมารัฐบาลได้มีมติในเรื่องนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งจำแนกพื้นที่ป่าที่สงวนจำนวนดังกล่าว ออกเป็นป่าเศรษฐกิจ และป่าอนุรักษ์ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ในการจำแนกประเภทที่ดินนั้น มิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตไว้โดยชัดเจน เป็นแต่เพียงได้อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจาก อำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหารบก) ดังนั้น ในบางพื้นที่อาจจะมีพื้นที่ป่าไม้ที่ยังมีสภาพสมบูรณ์อยู่แต่ตกลงมิได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่า ไม้ ดังนั้นก็ชอบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁶⁸ โดยกรมป่าไม้เป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการร่วมกับ คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัดนั้นตรวจสอบ ถ้าเห็นเป็นการสมควรและโดย หลักการที่จะต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็จะนำเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินแห่งชาติแล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ อนุมัติแล้วก็จะป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำไปดำเนินการให้เป็นป่า สงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้วแต่สภาพป่านั้น⁶⁹

การสงวนพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ลักษณะของป่าที่จะ กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติจะต้องเป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้ว ซึ่งป่าดังกล่าวก็คือป่าที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว การ ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็ต้องมีการเข้ารังวัดหมายเขตป่าให้แล้วเสร็จเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงได้ดำเนินการเพื่อประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จนถึงต้นปี พ.ศ. 2515 จึงเห็นว่าการ ดำเนินการดังกล่าวยังเป็นวิธีที่ล่าช้าอีก กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิม ตามหนังสือ กรมป่าไม้ที่ กษ. 0703/4336 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2515 คือ ให้ประกาศพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าสงวน แห่งชาติ โดยอาศัยแผนที่จำแนกที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว ทั้งนี้ไม่ต้องทำการ รังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ การที่ต้องเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมดังกล่าวสืบเนื่อง จากผลการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2514 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2514 ได้มีมติ

⁶⁸ ปัจจุบันเป็นอำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

⁶⁹ ประดิษฐ์ วานิชทัณฑ์. (ม.ป.ป.). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ(เอกสารอัดสำเนา).

ให้กระทรวงเกษตรฯ รับผิดชอบการออกกฎกระทรวงสงวนพื้นที่ป่าบริเวณที่จะให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติในท้องที่จังหวัดซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติจำแนกที่ดินเสร็จแล้วเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้อาศัยแผนที่จำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักดำเนินการก็เพื่อประสงค์จะให้ทันกับแผนการสอบสวนสิทธิตามโครงการเร่งรัดจัดที่ดินของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงเกษตรฯ และสหกรณ์ก็ได้พิจารณาติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้วมีความเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการดังกล่าวให้มีการเร่งรัดดำเนินการสงวนป่าให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนวิธีดำเนินการสงวนป่าจากเดิมเสียใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงเกษตรฯ และสหกรณ์และเพื่อเร่งรัดการสงวนป่าให้แล้วเสร็จตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ⁷⁰

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้นและต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ⁷¹ เมื่อพื้นที่ดังกล่าวได้มีกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วจึงเกิดผลคือ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ⁷² เพื่อส่งให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ⁷³ สอบสวนตามคำร้องนั้น โดยถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควรและหากผู้ร้องไม่พอใจในค่าทดแทนที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติดำหนด ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี⁷⁴

⁷⁰ ฉาดฉาน นิลกำแหง. (2543). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน. หน้า 73-74.

⁷¹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 8 และมาตรา 9.

⁷² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 12.

⁷³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 10.

⁷⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 4 และมาตรา 5.



ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁷⁵

ถ้าราษฎรไม่ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถือว่าละสิทธิหรือประโยชน์ที่มีอยู่หรือที่อ้างว่ามีอยู่ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าราษฎรนั้นจะรู้เรื่องการออกกฎกระทรวงหรือไม่ก็ตาม⁷⁶

3.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504⁷⁷ เป็นการกำหนดพื้นที่ซึ่งบางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแนวความคิดว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเข้ามามีอิทธิพลเนื่องจากมีข้าราชการกรมป่าไม้ที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศได้กลับมาบริหารงานป่าไม้ให้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีนโยบายป้องกันการทำลายป่าไม้อย่างเด็ดขาดเนื่องจากการทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมาก จึงมีการประกาศเขตป่าเพิ่มและให้คนที่อยู่ในเขตป่า เช่น ชาวเขาอพยพออกมาจากเขตป่า การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตน และอีกหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา⁷⁸ โดยมีแนวคิดว่า การปกป้องป่าธรรมชาติให้สมบูรณ์จะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพื่อไม่ให้ชนพื้นเมืองเข้าไปอยู่ในป่า

การกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ⁷⁹ ต้องมีพื้นที่กว้างใหญ่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร หรือเท่ากับ 6,250 ไร่ขึ้นไป เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศของพืชและสัตว์ใน

⁷⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 13.

⁷⁶ ยืนยาศ จิตสมุทร. (2549). พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 : คำอธิบายพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาบริบูรณ์จนถึงปัจจุบัน. หน้า 34.

⁷⁷ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4.

⁷⁸ ศยามล ไกยูรวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 35.

⁷⁹ ณรงค์ มหรรณพ รังสิกร อุปพงษ์ และ วิสูตร สมนึก. (2535). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 6. หน้า 365-366.

ท้องถิ่นไว้ได้ตลอดไป และเป็นที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทบทวงการเมือง โดยมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1) มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจเหมาะสมควรค่าแก่การอนุรักษ์กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีทิวทัศน์สวยงามและเด่นเป็นพิเศษ เช่น มีปรากฏการณ์ธรรมชาติที่แปลกพิสดารหรือมีทิวทัศน์ที่สวยงามมาก เป็นต้น

2) มีส่วนประกอบของภูมิประเทศที่แปลกและหายากหรือมีทรัพยากรธรรมชาติที่เปราะบางอาจถูกทำลายให้เสียหายได้โดยง่ายและไม่อาจทำให้คืนสภาพดั้งเดิม เช่น บริเวณน้ำพุร้อนหรือบริเวณที่มีสังคมพืชหายาก

3) มีวัดพุทธธรรมชาติหรือ โบราณวัตถุที่มีความสำคัญทางธรณีวิทยาเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อค้นหาคำรู้ใหม่ โดยเฉพาะความรู้ทางนิเวศวิทยาอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่

4) มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือก่อนประวัติศาสตร์ที่สำคัญควรแก่การสงวนรักษาไว้ไม่ให้สูญหายไปเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องราวในอดีต วัฒนธรรมและวิวัฒนาการของอารยธรรมของชนในชาติที่ผ่านมา

5) มีพืชหรือสัตว์ชนิดที่หายากและใกล้สูญพันธุ์สมควรที่จะอนุรักษ์ไว้

6) เป็นสถานที่ควรสงวนไว้ให้คงสภาพธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการพักผ่อนท่องเที่ยวของประชาชน

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ⁸⁰ เช่นเดียวกับการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วมีผลบังคับทันทีและไม่ได้มีบทบัญญัติให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนเหมือนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁸⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 8.

อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการสำรวจรังวัดแนวเขตอุทยานแห่งชาติในพื้นที่จริงไว้เป็นหลักฐานโดยจัดทำหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ๆ แสดงไว้ให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่จัดทำหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายไว้ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ศาลอาจยกฟ้องโดยอาศัยเหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมาก⁸¹

3.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไปและเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายเพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ⁸² โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเขตพื้นที่เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า 2 ประเภทคือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

3.2.4.1 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁸³ มีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ประกอบด้วย

- 1) เป็นบริเวณที่มีสัตว์ป่าชุกชุมและสัตว์ป่าชนิดที่หายากหรือกำลังจะสูญพันธุ์อาศัยอยู่
- 2) เป็นบริเวณแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร และที่หลบภัยของสัตว์ป่า
- 3) เป็นป่าที่อยู่ห่างไกลชุมชนพอสมควร
- 4) มีสภาพป่าหลายลักษณะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น มีทั้งป่าดงดิบ ป่าโปร่ง ป่าพรุ ทุ่งหญ้า เป็นต้น

⁸¹ ณรงค์ มหรรณพ รังสิกร อุปพงษ์ และ วิสูตร สมนึก. เล่มเดิม. หน้า 367.

⁸² หมายเหตุ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁸³ บุญเลิศ อังศิริจินดา และ ชาญณรงค์ ขันนิก. (2535). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย เกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 7. หน้า 424-425.

5) ต้องไม่เป็นที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทบวงการเมือง

การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นเช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ คือจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁸⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลบังคับทันทีและไม่มีการจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน

3.2.4.2 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า⁸⁵ ในการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใดจะกำหนดเขตในพื้นที่ดังต่อไปนี้

1) บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ อาจเป็นที่ดินที่ทางราชการมีกรรมสิทธิ์หรือเป็นที่ดินที่ราชพัสดุหรือที่ดินที่ทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมาย

2) บริเวณสถานที่ที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ ได้แก่ ที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ป่าที่ทุกคนสามารถเข้าไปใช้สอยได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

3) บริเวณสถานที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบเป็นที่ที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ

บริเวณสถานที่ที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามีได้เพียง 3 แห่งที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น ดังนั้น สถานที่ของราษฎรบางแห่งแม้จะมีสัตว์ป่าบางชนิดอาศัยอยู่ชุกชุมก็ไม่อาจประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้และการประกาศนั้นจะต้องระบุชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าซึ่งอาจหลายชนิดหรือประเภทก็ได้ แต่จะห้ามล่าทุกประเภทหรือชนิดไม่ได้ จะทำได้แต่โดยประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเท่านั้น และเขตห้ามล่าสัตว์ป่ากระทำได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเท่านั้น ไม่ถึงขนาดเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติกับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกัน⁸⁶

⁸⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 35.

⁸⁵ บุญเลิศ อังศิริจินดา และ ชาญณรงค์ ขยันกิจ. เล่มเดิม. หน้า 429.

⁸⁶ ยืนหยัด ใจสมุทร. เล่มเดิม. หน้า 310.

3.2.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชน เป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2548 โดยถือเขตพื้นที่ตามแนวเขตที่ดินที่สามารถขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ คือ⁸⁷

- 1) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- 3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ
- 4) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติหรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- 5) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

โดยที่ดินนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินโล่งๆ ว้างเปล่า แม้จะมีไม้หวงห้ามขึ้นเต็มทั้งแปลง ซึ่งอาจขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือไม่มีการปลูกต้นไม้ขึ้นใหม่เลยหรือปลูกใหม่เพียงบางส่วนก็อาจมาขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้⁸⁸

ในพื้นที่สวนป่าเองก็มีการทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ โดยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมสามารถปลูกสร้างสวนป่าได้ 2 กรณี คือ โครงการขนาดเล็ก เป็นกรณีปลูกสร้างสวนป่าตามมาตรา 16 ทวิ และโครงการขนาดใหญ่เป็นกรณีปลูกสร้างสวนป่าตามมาตรา 20 แห่ง

⁸⁷ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

⁸⁸ ยืนยงค์ ใจสมุทร. เล่มเดิม. หน้า 412.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หากแต่ต่อมาได้มีการประกาศให้บริเวณพื้นที่นั้นเป็นเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งทำให้ใบอนุญาตปลูกสร้างสวนป่าสิ้นสุดลง หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งมีข้อจำกัดในการใช้พื้นที่ทำให้ผู้ที่ลงทุนปลูกสร้างสวนป่าเกิดความไม่มั่นใจในสิทธิหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า⁸⁹

ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต่างมีบทบัญญัติให้การกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นในกรณีที่ราษฎรมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือใบจองและได้มีการกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าภายหลังวันที่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือได้รับใบจองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินหรือพื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ราษฎรจึงมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อต่อมาได้มีการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทับซ้อนที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ทำให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี

แต่หากสิทธิครอบครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับและไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดินทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น⁹⁰ ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนดเป็นป่าสงวนได้ และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้ป่าสงวนเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้ครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใดก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน⁹¹ กรณีอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ใช้หลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกัน ส่วนเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้นจะกำหนดได้เฉพาะในพื้นที่ 3 ประเภทดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น

⁸⁹ จีรวัฒน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2544). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสวนป่าไม้อย่างยิ่งยวดในประเทศไทย. หน้า 209-212.

⁹⁰ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 5.

⁹¹ วนิกา พรไพบูลย์. เล่มเดิม. หน้า 116-120.

ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายบังคับให้ต้องมีแผนที่แนบท้ายกฎหมายลำดับรองนั้น เป็นปัญหาในด้านการกำหนดแนวเขตเนื่องจากแผนที่ที่กำหนดเขตนั้นใช้แผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1:50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง การขีดเขตลงในแผนที่ผิดระยะไปเพียง 1 มม.ก็จะคลาดเคลื่อนไปเป็นระยะ 50 เมตรเป็นต้น หากไม่มีการกำหนดแนวเขตไว้ให้ชัดเจนโดยการรังวัดปักหลักเขตเสียก่อน การเข้าใจผิดในแนวเขตป่าก็จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปไม่จบสิ้น⁹² เช่น บางกรณีเขตพื้นที่นั้นอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ แต่กฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงมิได้ระบุชื่อท้องที่การปกครองบริเวณนั้นไว้ ทั้งที่ท้องที่นั้นมีอยู่แล้วก่อนหรือขณะที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวน⁹³ หรือการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ไปทับซ้อนที่ทำกินของราษฎรในพื้นที่อำเภอเชียงดาวและอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถูกกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเชียงดาวเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมีการบริหารจัดการป่าในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติเชียงดาวตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นในบางพื้นที่ชุมชนมีการทำสวนป่า ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 อีกด้วย⁹⁴

3.3 พื้นที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ป่าไม้

นอกจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลเป็นการกำหนดพื้นที่ป่าไม้โดยตรงแล้ว

⁹² ฉาดฉาน นิลกำแหง. เล่มเดิม. หน้า 117.

⁹³ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/802 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2534 และบันทึกเรื่องหารือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงและ/หรือตกหล่น. อ้างถึงใน วนิดา พรไพฑูรย์. (2532). กฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน. หน้า 111-112. และ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแควระบมและป่าสียัด เรื่องเสร็จที่ 251/2550.

⁹⁴ สายสาละวิน ช่วยบำรุง. (2549). การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ต่อชุมชนบนพื้นที่สูงบริเวณภาคเหนือตอนบน:กรณีศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว-เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่. หน้า 38-39.

ยังมีกฎหมายอื่นที่เข้ามามีผลเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนี้

3.3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ “ป่า” พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต่างมีบทบัญญัติในการทำนองเดียวกันว่า การกำหนดเขตพื้นที่นั้นไม่กระทบถึงสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า หากที่ดินนั้นบุคคลได้มีสิทธิอยู่แล้ว แม้พื้นที่นั้นจะมีต้นไม้ขึ้นอยู่มากเพียงใดก็ตามก็ยังคงเป็นพื้นที่ซึ่งเอกชนมีสิทธิไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้ โดยสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นมีหลายประเภทโดยในที่นี้จะได้อ้างถึงเพียง ส.ก.1 และ โฉนดที่ดินซึ่งมักมีปัญหาแนวเขตกับพื้นที่ป่าไม้ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อมาแจ้งการครอบครองจะได้รับ ส.ก. 1 เป็นหลักฐาน โดยความมุ่งหมายในการแจ้งการครอบครอง เพื่อจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ โฉนดที่ดินให้เจ้าของที่ดินมือเปล่า โดยให้เจ้าของที่ดินมือเปล่ามาแจ้งการครอบครองเพื่อที่ทางการจะได้ทราบว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยนั้นยังมีที่ที่ไม่ได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจำนวนเล็กน้อยเพียงใด เพื่อที่ทางการจะได้ดำเนินการต่อไป⁹⁵ ดังนั้นบุคคลที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมาแจ้งการครอบครองแต่อย่างใด⁹⁶ โดยการแจ้งนั้นจะต้องมาแจ้งการครอบครองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คือตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498

⁹⁵ จงเจริญ อนันตริกุล. (2509). ประมวลปัญหาและทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เล่ม 1 พุทธศักราช 2497-2509. หน้า 144.

⁹⁶ ภาสกร ชุมhuri. (2532). กฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน. หน้า 308.

แต่การแจ้งการครอบครองนั้นมีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเนื้อที่ของที่ดิน คือในตอนที่เจ้าของที่ดินไปแจ้งการครอบครองก็ไม่ทราบว่าที่ดินที่ตนครอบครองมีอยู่เท่าใด ส่วนมากเจ้าของมักจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านกะประมาณเอาด้วยสายตาว่ามีเนื้อที่เท่าใดและเนื่องจากระยะเวลาให้มาแจ้งการครอบครองตามกฎหมายกำหนดไว้เพียง 180 วันเจ้าของต้องรีบมาแจ้งการครอบครองให้ทันกำหนดจึงเกิดมีข้อผิดพลาดมาก อีกประการหนึ่งในสมัยนั้นเจ้าของที่ดินก็ไม่มีเครื่องมือวัดขอบเขตที่ดินของตน ดังนั้น เนื้อที่ที่ปรากฏใน ส.ค.1 จึงแตกต่างกับเนื้อที่ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่จริงแทบทุกราย⁹⁷

หากแต่การแจ้งการครอบครองนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด กล่าวคือ สิทธิที่ผู้แจ้งเคยมีอย่างใดก็อย่างนั้น ไม่เคยมีอย่างใดที่ไม่มีอยู่อย่างนั้น ส.ค.1 ที่ผู้แจ้งได้มาไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่เคยมีอยู่หรือไม่เคยมีอยู่ต้องเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด⁹⁸ เช่น ครอบครองที่ดินซึ่งถูกหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อไปแจ้งการครอบครองหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้ ก็ไม่ได้สิทธิในที่ดินนั้นแต่อย่างใด เพราะเดิมก็ไม่มีสิทธิในพื้นที่ป่าไม้นั้นอยู่แล้ว จึงเกิดความไม่แน่นอนต้องมีการตรวจพิสูจน์สิทธิกันในภายหลัง อีก แต่กว่าทางการจะได้รู้ความจริงว่าราษฎรนำพื้นที่ป่าไม้มารับแจ้งการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ก็ได้ถูกทำลายไปจำนวนมากแล้ว

ในส่วนของโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์⁹⁹ ลักษณะของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินบางประเภท เช่น ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากร ธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เป็นต้น

⁹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 314.

⁹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 318.

⁹⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ข้อ 5 และข้อ 14.



การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 การดำเนินการนั้นจะต้องตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจสอบหากที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าไม้¹⁰⁰ เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่เพียงใด ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยการเดินสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 บัญญัติห้ามมิให้เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวร ส่วนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับผู้ที่ตกค้างแจ้งการครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ทวิ ไม่สามารถกระทำในเขตป่าไม้ได้ เนื่องจากผลของการไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ถือได้ว่าละเมิดสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้และการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์¹⁰¹

แม้ว่าในการขอก่อโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้จะมีหลักเกณฑ์ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยหากไม่ปฏิบัติตามย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหามากเนื่องจากที่ดินซึ่งออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบนั้น เกิดจากการแจ้งสิทธิครอบครอง (ส.ค.1) ในพื้นที่ไม่มีความแน่นอนเป็นการกะประมาณ ประกอบกับเจ้าของต้องรับมาแจ้งการครอบครองให้ทันกำหนดจึงเกิดมีข้อผิดพลาดมากตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น เมื่อมี

¹⁰⁰ บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. 2534 ข้อ 1 “เขตป่าไม้” หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน และให้หมายความรวมถึง เขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ) ด้วย.

¹⁰¹ วนิตา พรไพบูลย์. เล่มเดิม. หน้า 236-250.

การตรวจพิสูจน์สิทธิในขั้นตอนการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็มีความผิดพลาดตามไปด้วย จนกระทั่งมีการตรวจสอบโดยภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลังไปในช่วงเวลาที่ให้แจ้งการครอบครองหรือประกาศเป็นเขตป่าไม้ต่างๆ จึงปรากฏว่าไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยมาก่อนอันแสดงว่า ผู้ครอบครองได้แจ้งการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือไม่ได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่จริงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือก่อนประกาศกำหนดเขตป่าไม้ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกตามมาจากการแจ้งสิทธิครอบครอง (ส.ค.1) ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามการตรวจสอบในลักษณะดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูง ในการซื้อภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบกับต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลัง ส่วนใหญ่จึงสามารถดำเนินการได้เฉพาะในกรณีที่มีข้อพิพาทเท่านั้นและในกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองต่อมาหลายทอดหลายปีกว่าจะมีการตรวจสอบพบว่าอยู่ในพื้นที่ป่าไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันอาจอ้างความไม่รู้ข้อเท็จจริง เป็นเหตุให้ตนไม่มีเจตนาในการครอบครองพื้นที่ป่าได้ และเมื่อมีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วย่อมเกิดความเสียหายเนื่องจากโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นมีความน่าเชื่อถือในสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินเพราะเป็นเอกสารที่รัฐจัดทำขึ้น ดังนั้นเจ้าของที่ดินก็อาจฟ้องร้องกรมที่ดินหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบนั้นด้วย ตัวอย่าง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น¹⁰² กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้มีคำสั่งจังหวัดชัยภูมิที่ 3042-3051/2540 ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) เลขที่ 1-10 เล่ม 1 ก. หน้า 1-10 ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ รวม 10 แปลง ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่านาอย่างกลัก” โดยไม่ได้มี

¹⁰² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2544). เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เรื่อง เสร็จที่ 415/2544.

คณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมวด 2 ข้อ 10 (3) และไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้และในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ยังพบว่ามีการปลอมดินฉบับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน แล้วใช้เป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากว่าจะมีการตรวจสอบพบ กว่าจะมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิในช่วง พ.ศ. 2540 ใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน แม้ต่อมาจะสามารถดำเนินคดีอาญาและเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งได้ก็ตาม แต่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวก็ยังคงถูกทำลายและยากที่จะทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพป่าที่สมบูรณ์

3.3.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น¹⁰³

เมื่อพิจารณาบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จะเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นการนำ “ที่ดินของรัฐ” และที่ดินของเอกชนที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาใช้จัดให้แก่เกษตรกร¹⁰⁴ โดยเมื่อจะกำหนดให้เขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย¹⁰⁵

¹⁰³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

¹⁰⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. (2520). กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 286.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 25.

ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก.¹⁰⁶ จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ¹⁰⁷

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ¹⁰⁸ เห็นชอบและอนุมัติให้ กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เร่งรัดกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ครบถ้วนทุกจังหวัดภายในปี 2536 แต่เนื่องจากระยะเวลาจำกัด กรมป่าไม้จึงไม่สามารถสำรวจข้อเท็จจริงในภูมิประเทศได้ จึงได้จัดทำแผนที่มาตราส่วน 1:50,000 และข้อมูลแสดงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่งมอบให้ ต่อมาการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อ พ.ศ. 2537 ได้มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น นำเอาที่ดินที่มีศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่าหรือพื้นที่ที่ยังมีสภาพป่าและสภาพเป็นภูเขา ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ โดยในการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นให้กระทำเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Zone E) และพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร มีสภาพเสื่อมโทรมแล้วเท่านั้น ให้กรมป่าไม้ตรวจสอบพื้นที่ก่อนส่งมอบรวมทั้งป้องกันการบุกรุกเพื่อหวังผลในการปฏิรูปที่ดิน สุดท้ายคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ไม่ต้องส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้กับ ส.ป.ก. อีกต่อไปสำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ส่งมอบไปแล้วก็ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป¹⁰⁹

¹⁰⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 26 (4).

¹⁰⁸ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536.

¹⁰⁹ วนิตา พรไพบูลย์. เล่มเดิม. หน้า 352-353.

ในส่วนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ส่งมอบไปก่อนแล้วนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา¹¹⁰ ได้วางแนวทางไว้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็ยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติกล่าวคือ แม้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็ยังคงต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติด้วย ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นแตกต่างกัน

3.3.3 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ราชพัสดุ¹¹¹ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

ที่ราชพัสดุนั้นมีความทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ โดยในการพิจารณาว่าเป็นที่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ของส่วนราชการเป็นสำคัญ การสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงยังไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุโดยทันที คราบใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ที่ดินนั้นย่อมมิใช่

¹¹⁰ บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2538). เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 214/2538.

¹¹¹ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังคงมีสภาพเป็นเพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนไว้เท่านั้น ปรากฏต่อมาว่าได้มีการกำหนดที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงมีผลให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิได้ทำให้บริเวณที่ได้รับอนุญาตตกเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเขตของพื้นที่ป่าไม้กับเขตของพื้นที่ราชพัสดุก็ต้องพิจารณาจากหลักการดังกล่าว ในทางปฏิบัติจึงมีปัญหาเนื่องจากการพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่เป็น เนื้อที่เท่าไรนั้นก็มีความไม่แน่นอนต้องมีการสำรวจจริงวัดจึงจะทราบขอบเขต¹¹² ซึ่งก็เป็นไปในการทำงานเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดินเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีความแตกต่างกัน

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

หลังจากที่ได้มีการกำหนดประกาศเป็นเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายก็ได้กำหนด มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว โดยลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนการ บุกรุก เข้าอยู่อาศัยหรือกระทำการบางอย่างในพื้นที่ป่าไม้นั้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นมาตรการ ในทางอาญา มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางปกครอง ดังนี้

3.4.1 มาตรการทางอาญา

3.4.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เมื่อพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ “ป่า” แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือ เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็น ประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่¹¹³ หากฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด รวมทั้งบริวารออกไป

¹¹² บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ). (2546). เรื่อง ขอรื้อหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการ สงวนที่ดินตามพระบรมราชโองการ กรณีบ่อถ่านหินที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง เรื่องเสร็จที่ 22/2546.

¹¹³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 54.

จากป่า¹¹⁴ และริบทที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมิให้ผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่¹¹⁵ โดยมีลักษณะความผิดและโทษในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ห้ามมิให้บุคคล เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าหรือทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษาหรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ¹¹⁶ ซึ่งพื้นที่ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็เป็นพื้นที่ซึ่งยังไม่มี การได้มาตามกฎหมายที่ดินเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย

3.4.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เมื่อพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” แล้ว¹¹⁷ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ กัดกินของป่า หรือกระทำความผิดประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) การทำไม้หรือกัดกินของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ¹¹⁸

(2) เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีและอนุมัติจากรัฐมนตรี¹¹⁹

(3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย กรณีได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่ถือว่าการได้รับอนุญาตนั้นเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹²⁰

¹¹⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 72 ตริ.

¹¹⁵ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 74 ทวิ.

¹¹⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2 มาตรา 9 มาตรา 108 และ มาตรา 108 ทวิ.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 15.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 16.

¹²⁰ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 16 ทวิ.

(4) บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตตามข้อ (3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามข้อ (3) ถึงแก่ความตาย¹²¹

(5) ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ¹²²

(6) เป็นการปฏิบัติตามระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในการเข้าไป การผ่าน การใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป¹²³

(7) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้กระทำการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งของอธิบดี¹²⁴

(8) ได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุমัติรัฐมนตรีให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต¹²⁵

ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด รวมทั้งบริวารออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹²⁶ และริบทรัพย์ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำผิดโดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือไม่¹²⁷

3.4.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เมื่อพื้ที่นั้นเป็นพื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” แล้ว กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามหลายประการ¹²⁸ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใด ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แคว่ถาง หรือเผาป่า เก็บหาทรัพยากรธรรมชาติในป่า หรือ

¹²¹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 16 ตี.

¹²² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 17.

¹²³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 18.

¹²⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 19.

¹²⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 20.

¹²⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 31.

¹²⁷ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 35.

¹²⁸ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16.

ทำอันตรายแก่สัตว์ เว้นแต่กรณีที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง และดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยหรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹²⁹ หากมี ผู้ทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษ จำคุกหรือปรับ¹³⁰ ศาลมีอำนาจริบทรัพย์ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่¹³¹

3.4.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้ว กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่¹³² หรือล่าสัตว์ป่าหรือ เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับ อนุญาตเป็นจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ¹³³ และห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือตัด โค่น เผ้วถางเผาหรือทำลายต้นไม้หรือพืชมงคลชนิดอื่น เว้นแต่ ได้รับคำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในกรณีที่มีความ จำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อ การเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการ พักอาศัยหรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹³⁴

(2) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้ว ห้ามมิ ให้ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า นั้น หรือ ยึดถือ ครอบครองที่ดิน ตัด โค่น เผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพืชมงคลชนิดอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต

¹²⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 19.

¹³⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 24, มาตรา 25, มาตรา 26, มาตรา 27.

¹³¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 29.

¹³² พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 37.

¹³³ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36.

¹³⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 38.

เป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ¹³⁵

กรณีกระทำการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นการล่าสัตว์ป่า¹³⁶ หรือการยึดถือหรือครอบครองที่ดินนอกจาก มีโทษจำคุกแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด รวมทั้งบริวารออกไปจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า¹³⁷ และริบทรัพย์ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้เนื่องในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่¹³⁸

ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ผู้กระทำความผิดโดยเจตนาเท่านั้น เนื่องจากการกระทำโดยประมาทกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นความผิด ดังนั้น ผู้กระทำความผิดในเขตป่าไม้นั้น จะต้องรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด คือรู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” มิฉะนั้นจะถือว่าผู้กระทำมิเจตนาไม่ได้¹³⁹ ดังนี้¹⁴⁰

(1) ผู้กระทำผิดไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้นั้นเนื่องจากนโยบายของฝ่ายบริหาร หรือการปฏิบัติของทางราชการ เช่น มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ทำกินต่อไป หรือมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับทางราชการ เหล่านี้เป็นพฤติการณ์ที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้กระทำผิดไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้ จึงถือว่าขาดเจตนาในการกระทำความผิดตามมาตรา 59 วรรคสาม แต่บางครั้งศาลฎีกาก็ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร การกระทำของจำเลยเป็นความผิด บางกรณีถือว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดแต่รอการลงโทษ

¹³⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 42.

¹³⁶ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 53.

¹³⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 54.

¹³⁸ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 57.

¹³⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 59.

¹⁴⁰ ประยูร ไชยพัฒน์. (2551). บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้. หน้า

(2) ผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตพื้นที่หรือการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่การประกาศพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายจะกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายเพื่อแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนทราบแนวเขต ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับท้องที่ที่ระบุในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาไม่ตรงกับแผนที่แนบท้าย โดยศาลเห็นว่าต้องถือตามท้องที่ที่ระบุในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ต่อมาก็มีคำพิพากษาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่าจะยึดถือตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา¹⁴¹ และในส่วนของการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขต หากยังไม่ได้มีการดำเนินการ จำเลยอาจอ้างว่าไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่ตรงที่พิพาทเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ มีผลเท่ากับว่าไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดถือว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคสาม

3.4.2 มาตรการทางแพ่ง ในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ทั้งในกรณีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิด ต้องอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น โดยถือว่าการบุกรุกหรือยึดถือครอบครองหรืออยู่อาศัยนั้น เป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ

ในการคิดคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น ไม่ได้ถือเอาเขตพื้นที่ประเภทพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดด้วยกฎหมายหรือมูลค่าความเสียหาย

¹⁴¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1324/2520, 3022/2536 และ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแควะบมและป่าสียัด เรื่องเสร็จที่ 251/2550.

โดยตรงเป็นเกณฑ์ในการคิดคำนวณ แต่ใช้หลักเกณฑ์ป่าต้นน้ำลำธารเป็นเกณฑ์ โดย “ป่าต้นน้ำลำธาร” หมายถึง พื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำที่มีลักษณะเป็นสูงชัน มีการกักชะพังทลายของดินได้ง่าย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 กำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ 1 ปี เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และถึงแม้ว่าสภาพป่าของพื้นที่นั้นๆ จะมีต้นไม้อยู่น้อยเพียงใดก็ตาม ก็มีให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁴²

กรมป่าไม้ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางประเมินค่าเสียหายในกรณีบุกรุกพื้นที่ป่าไว้ต่างกัน 4 ประเภท คือ¹⁴³

1) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร คิดค่าเสียหายไร่ละ 150,000 บาท

2) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ป่า แต่มิใช่ป่าต้นน้ำลำธาร คิดค่าเสียหายไร่ละ 68,244.22 บาท

3) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ป่าชายเลน คิดค่าเสียหายไร่ละ 118,330 บาท

4) กรณีบุกรุกหรือทำลายหรือ ก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่สวนป่าของกรมป่าไม้ คิดค่าเสียหายจากงบประมาณของสวนป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ว่าได้รับงบประมาณในการปลูก บำรุง ดูแลรักษาและป้องกันสวนป่าในแปลงหรือพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายปีละเท่าใด จำนวนกี่ปี และคิดเป็นไร่ๆ ละเท่าใด แล้วคำนวณความเสียหายรวมทั้งหมดเท่าที่สวนป่านั้นๆ ได้รับงบประมาณ รวมทั้งหากต้นไม้ในสวนป่าถูกทำลายลงนั้นเป็นไม้มีค่า ก็ให้คำนวณความเสียหายโดยคิดมูลค่าของไม้ตามราคาของตลาดไม้ในท้องถิ่นและถ้ามีทรัพย์สินอื่นๆ ของสวนป่าเสียหายก็ให้คำนวณค่าเสียหายรวมด้วย

¹⁴² ประยูทธ ไชยพิณ. เล่มเดิม. หน้า 28.

¹⁴³ หนังสือกรมป่าไม้ด่วนมาก ที่ กษ 0705.03/14471 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2542 , หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ 0743.03/2016 ลงวันที่ 25 มกราคม 2536, หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ 0708.1/32445 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2539, หนังสือกรมป่าไม้ ค่วน ที่ กษ 0710.206/12524 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2543, หนังสือสำนักวิชาการป่าไม้ ที่ กษ 0709.53/765 ลงวันที่ 9 เมษายน 2540. อ้างถึงใน จงเจริญ กิจสำราญกุล. (ม.ป.ป.). การฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการทำลายพื้นที่ป่าไม้ (เอกสารอัดสำเนา).

ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช¹⁴⁴ ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางประเมินค่าเสียหายในกรณีบุกรุกพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นการทำลายป่าต้นน้ำอันประกอบไปด้วย ดินสูญเสีย น้ำสูญเสีย ปุ๋ยสูญเสีย และอากาศร้อนขึ้น ถูกนำมาตีค่าเป็นจำนวนเงินด้วยวิธีการทางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ที่มีชื่อว่า Cost Replacement Method ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบพื้นที่แปลงทดลอง 2 แปลง แปลงหนึ่งคือพื้นที่ป่าไม้ อีกแปลงหนึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลาย อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้มีการสร้างแบบจำลองเพื่อประเมินค่าความเสียหาย โดยเป็นการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากพื้นที่จริงที่ถูกบุกรุกทำลายกับพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่โดยรอบ

3.4.3 มาตรการทางปกครอง นอกจากมาตรการทางอาญาและทางแพ่งแล้ว พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้อำนาจในการดำเนินการทางปกครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ โดย

3.4.3.1 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวและได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่าย

¹⁴⁴ พงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล และวารินทร์ จิระสุขทวีกุล. (2548). เทคนิคการเป็นพยานศาล:กรณีเรียกค่าเสียหายจากการทำลายป่าต้นน้ำ (เอกสารเผยแพร่ที่ 9/2548).

นั้นทั้งหมดหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้นและให้นำความในมาตรา 1372 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

3.4.3.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ และมาตรา 22 บัญญัติว่าในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้นๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณีและผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ให้ออกไป หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ หรือให้ผู้กระทำผิดรื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าไม้ และสั่งให้ชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการและได้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และเมื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกฎหมายยังได้ให้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่น ได้เอง และหากผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าใช้จ่าย เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้¹⁴⁵ นอกจากนั้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน กฎหมายได้ให้อำนาจ

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 56.

ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดขอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ก็ต่อเมื่อพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติแล้วแต่กรณีเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นจริงหรือไม่¹⁴⁶ กล่าวคือหากเขตพื้นที่เกิดเหตุดังกล่าวไม่ใช่เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจในการดำเนินการด้วย เมื่อการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวไม่ชัดเจน มาตรการทางปกครองที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ย่อมไม่อาจดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเนื่องจากไม่แน่ใจว่าตนมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่

3.5 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

แต่เดิมอำนาจในการบริหารจัดการป่าไม้ การให้สัมปทานในการทำไม้ การสำรวจแผนที่ป่าไม้สัก การเก็บตัวอย่างและบันทึกข้อมูลไม้ พันธุ์ไม้และสัตว์ป่า การปลูกสร้างสวนป่า การสงวนคุ้มครองป่า เพื่อให้ป่าไม้อำนวยประโยชน์ด้านเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนมากที่สุดและยาวนานที่สุด เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปัจจุบันอยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ¹⁴⁷

หลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้กรมป่าไม้ ถูกแยกออกเป็น 3 กรม

¹⁴⁶ สมยศ เชื้อไทย. (2530, กันยายน). “การกระทำทางปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 17, ตอน 3. หน้า 51-52.

¹⁴⁷ กรมป่าไม้. (2551). “เนื่องในโอกาส วันสถาปนากรมป่าไม้ครบรอบ 112 ปี.” วารสาร ฉบับพิเศษ. หน้า 31-33.

ในสังกัด 2 กระทรวง คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมป่าไม้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 โดยให้โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานโดยใช้เกณฑ์พื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายเป็นข้อพิจารณา คือ กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกันการบุกรุก การทำลายป่า และการกระทำผิดในพื้นที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁴⁸ ทั้งนี้ เฉพาะที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช¹⁴⁹ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า¹⁵⁰ ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและเขตพื้นที่เตรียมการจัดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า

¹⁴⁸ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551, ข้อ 2.

¹⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, มาตรา 3.

¹⁵⁰ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547, ข้อ 2.



และพันธุ์พืชดำเนินการได้ด้วย¹⁵¹ ส่วนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม ป้องกัน ปรามปรามการทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และบริหารจัดการ เพื่ออนุรักษ์ พื้่นฟู ป้องกันและปรามปรามการทำลายป่าชายเลน¹⁵²

ในการบังคับใช้มาตรการทางอาญา พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้¹⁵³ ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดอาญาให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁵⁴ โดยในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานทั้งที่อยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและอยู่ในสังกัดกระทรวงอื่นด้วย¹⁵⁵ ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁵⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹⁵⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹⁵⁸ ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แสดงให้เห็นได้ว่า มีหลายหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกัน การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เช่น กรมป่าไม้มีอำนาจจับกุมปรามปรามผู้กระทำความผิด

¹⁵¹ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, มาตรา 6.

¹⁵² กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2545, ข้อ 4 และ ข้อ 5.

¹⁵³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 4 (16).

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 64.

¹⁵⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.

¹⁵⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

¹⁵⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹⁵⁸ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็มีอำนาจเช่นกัน หากอยู่ในเขตท้องที่รับผิดชอบ

ในการดำเนินคดีแพ่งต้องอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็จะได้รวบรวมหลักฐานในการกระทำผิดเพื่อร้องขอให้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งต่อไป

ในการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25 ผู้มีอำนาจออกคำสั่งและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งเป็นรายป่าสงวนแห่งชาติไป ได้แก่ อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งรับผิดชอบท้องที่นั้น¹⁵⁹ แต่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 22 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹⁶⁰

¹⁵⁹ ตัวอย่าง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ป่าไม้เขตเชียงใหม่ นายอำเภอเชียงดาว คู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 34 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2517 หน้า 503.

¹⁶⁰ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.