

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ ป่าไม้ทับซ้อน

วิทยานิพนธ์นี้ได้มุ่งศึกษาถึง ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ อันทำให้ พื้นที่ป่าไม้มีจำนวนไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการ ควบคุมป้องกันมิให้พื้นที่ป่าไม้นั้นลดลง เพื่อให้ประเทศไทยมีการจัดการพื้นที่ป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยประชาชนมีส่วนร่วม มีพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตลอดไป แต่จากการศึกษาพบว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้มีการทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งมี วัตถุประสงค์ต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนว ทางแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

ป่าไม้มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมนุษย์ใช้ ประโยชน์จากป่าในด้านต่างๆ การใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน การจัดเก็บ ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้รวมทั้งพื้นที่อื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบจะสามารถแก้ปัญหาในการใช้ ประโยชน์พื้นที่ประเภทต่างๆ ได้ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้จัดทำระบบข้อมูลที่ดิน-ป่าไม้ ตลอดจนการออกเอกสารสิทธิให้เป็นระบบเดียวกัน การไม่มีข้อมูลทำให้การใช้พื้นที่เป็นไปอย่าง ไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ความหมายของคำว่า “ป่า” ตามความเข้าใจของคนทั่วไปกับทาง กฎหมายมีความหมายไม่ตรงกัน จึงก่อให้เกิดความสับสน การจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าไม้จึงมีแนวทาง ไปคนละอย่าง เช่น ในบางข้อมูลพื้นที่ป่าไม้นั้นได้มาจากการประกาศกฎกระทรวงกำหนด เป็นพื้นที่ป่าไม้ บางข้อมูลได้มาจากจำนวนพื้นที่ป่าธรรมชาติ หรือบางข้อมูลอาจได้มาจากการอ่าน แปลภาพถ่ายดาวเทียม ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ สามารถเปรียบเทียบหาความเปลี่ยนแปลงได้ว่าพื้นที่ป่าไม้มีจำนวนลดลงหรือเพิ่มขึ้นจำนวนเท่าใด

ย่อมส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย การจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

การกำหนดนโยบายเพื่อจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่างกำหนดให้การกำหนดขอบเขตที่ดิน การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมทั้งขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องกระทำอย่างชัดเจน เนื่องจากมีข้อพิพาทเรื่องเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนจำนวนมาก จะเห็นได้ว่ารัฐเองก็ยอมรับว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่มีแนวเขตพื้นที่ที่ชัดเจนแน่นอน พื้นที่ป่าไม้มีแนวเขตทับซ้อนกับพื้นที่อื่นๆ ทั้งในที่ดินของรัฐด้วยกันหรือที่ดินของเอกชนมาโดยตลอด หากเป็นการทับซ้อนกันในที่ดินของรัฐก็จะเกิดปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบมีความไม่ชัดเจน หากเป็นการทับซ้อนในที่ดินของเอกชน ย่อมเป็นการกระทำผิดกฎหมายเอกชนนั้นอาจต้องรับโทษทางอาญา ต้องชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง หรือต้องถูกดำเนินการทางปกครองให้ออกจากพื้นที่

แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้แก้ปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่โดยใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิของบุคคลในที่ดินตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยหากพิสูจน์ได้ว่าอยู่อาศัยทำประโยชน์มาก่อนประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้อีกก็จะดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เพราะรัฐยังคงมีความสับสนในความหมายของคำว่า “ป่า” ดังนั้น แนวเขตของพื้นที่ซึ่งรัฐจะกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้อีกก็ขาดความชัดเจน พื้นที่ซึ่งมีข้อพิพาทนั้นอาจไม่มีสภาพพื้นที่เป็นป่ามานานแล้ว ประกอบกับไม่ได้ประกาศสำรวจพื้นที่ก่อนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ย่อมไม่ทราบว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่มีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ของตนนั้นเหมาะสมจะเป็นพื้นที่ป่าหรือไม่ มีขอบเขตพื้นที่เพียงใด เมื่อรัฐไม่ได้ดำเนินการแต่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยตรากฎหมายให้มีผลเป็นพื้นที่ป่าไม้ทันที กำหนดความผิดและโทษหากกระทำการบุกรุกพื้นที่ กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นย่อมไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อมาจึงทำให้เกิดข้อขัดแย้งกับประชาชน รัฐควรต้องเร่งกำหนดเขตพื้นที่ให้มีความชัดเจนโดยเร็วเพื่อให้มีการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้และป้องกันไม่ให้ประชาชนผู้สุจริตต้องถูกบังคับตามกฎหมาย แต่รัฐกลับแก้ปัญหาโดยหลักการการพิสูจน์ให้กับประชาชนว่าที่ดินของตนนั้นไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้ การใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวแก้ปัญหานี้ย่อมไม่เป็นธรรม

4.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

เมื่อได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนด โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2548 ได้กำหนดในความหมายของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ “ป่า” ในทางวิชาการและความเข้าใจของคนทั่วไป ย่อมหมายถึง สังคมของพืชหรือต้นไม้ที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม มีเอกลักษณ์ทางโครงสร้างและพฤติกรรมเฉพาะ¹⁶¹ ซึ่งไม่ตรงกับการให้ความหมายตามกฎหมาย และจากการนิยามความหมายของ “ป่า” ได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย โดย “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บ้าง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย และ “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

ทำนองเดียวกัน ทั้งกรณีของเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จะกำหนดเอาเขตสถานที่ของราษฎรไม่ได้ เพราะกฎหมายกำหนดประเภทของพื้นที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว) ก็มีบทบัญญัติให้อื้อเอากการได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณา การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้จึงไม่ได้พิจารณาจากสภาพพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้เป็นสำคัญ และแม้พื้นที่นั้นจะมีความเหมาะสมที่จะเป็นพื้นที่ป่า ก็ไม่สามารถจะกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ได้เพราะมีการได้มาตามกฎหมายที่ดินแล้ว อันไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการอย่างยั่งยืน เพราะไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่ตามศักยภาพของพื้นที่และความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่นั้น ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างคุ้มค่า เช่น ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมกลับถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้

หากพื้นที่นั้นไม่มีการได้มาตามกฎหมายที่ดินย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น เพราะกฎหมายที่ดิน¹⁶² บัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และป่าไม้ หมายความว่า หากเป็นกรณีตามกฎหมายป่าไม้แล้วต้องบังคับตามกฎหมายป่าไม้โดยไม่ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก จึงทำให้ที่ดินที่ไม่มีการได้มาตามกฎหมายที่ดินกลายเป็นพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้ทั้งหมด ดังนั้น

¹⁶¹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. เล่มเดิม. หน้า 22.

¹⁶² ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2 และ มาตรา 9.

เพื่อให้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับสามารถบังคับใช้ได้ พื้นที่ตามกฎหมายที่ดินและพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้นั้นต้องเป็นพื้นที่คนละประเภท การบุกรุกพื้นที่หนึ่งๆ จึงไม่อาจเป็นความผิดพร้อมกันได้ พื้นที่ป่าตามกฎหมายป่าไม้จึงต้องเป็นพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและมีแนวเขตพื้นที่ชัดเจน หากไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้แล้วจึงจะไปอยู่ในบังคับของกฎหมายที่ดินซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า การกำหนดว่าพื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่ป่าไม้นั้น พื้นที่นั้นควรเป็นผืนแผ่นดินทั้งหมดที่พฤษชาติขึ้นรวมกันอยู่ โดยมีไม้ยืนต้นทุกขนาดเป็นส่วนประกอบที่สำคัญไม่ว่าในที่นั้นจะมีการทำไม้หรือไม่ พื้นที่เช่นนี้สามารถที่จะทำการผลิตไม้ได้ หรือไม่ก็มีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศในท้องถิ่นหรือในการควบคุมรักษาดินน้ำลำธาร ทั้งนี้รวมถึงพื้นที่ที่ป่าไม้ได้ถูกแผ้วถางตัดฟันลงหมด (Clearcut) หรือได้ถูกเผาไปใหม่ๆ เพื่อจะทำการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่ในไม่ช้า แต่ไม่หมายความรวมถึงป่าละเมาะ หน่อต้นไม้ที่ขึ้นอยู่นอกบริเวณป่า เช่น ตามหัวไร่ปลายนา หรือต้นไม้ที่ปลูกไว้ตามข้างถนน ที่ดินทางเกษตรกรรม (สวนผลไม้ สวนยางพารา) และในสวนสาธารณะ (Park) ตามความหมายขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ทั้งนี้โดยรับฟังความเห็นวิชาการในทางวนศาสตร์และประชาชนประกอบด้วย

ดังนั้นในเบื้องต้นจึงต้องใช้ลักษณะต่างๆ เหล่านี้เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการสำรวจรายละเอียดของพื้นที่ประเทศร่วมกันว่ามีพื้นที่ลักษณะดังกล่าวอยู่บริเวณใดบ้าง มีสภาพพื้นที่อย่างไร มีจำนวนเท่าใด จึงสามารถทราบได้ว่าพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นป่าไม้มีจำนวนเท่าใด เป็นมาตรฐานในการจัดทำข้อมูลจึงจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงกันและพิจารณาต่อไปได้ว่าพื้นที่ป่าไม้มีจำนวนเพียงพอแล้วหรือไม่ แม้ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายการพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้ก็ย่อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ของพื้นที่ป่าไม้ให้ถูกต้องตรงกันแล้ว หากพื้นที่นั้นไม่เหมาะสมจะเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วก็ให้น้อมมาใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม หากพื้นที่ซึ่งเหมาะสมจะเป็นพื้นที่ป่าไม้จึงวางแผนจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายต้นทุน ไม่เป็นการทำลายล้าง มีการจำกัดการผลิตหรือการบริโภค และมีการกระจายโอกาสในสังคม เพื่อให้ชุมชนรอบพื้นที่ป่าไม้หรือในพื้นที่ป่าไม้มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี มีการปราบปรามป้องกันการลักลอบตัดไม้ การแผ้วถางทำลายป่า

การป้องกันไฟป่า โรคแมลง การทำถนน การก่อสร้างบ้านเรือน การหมายและซ่อมแซมแนวเขตป่า และหากมีราษฎรอาศัยทำประโยชน์อยู่จึงดำเนินการแก้ปัญหาในรูปคณะกรรมการให้มีสัดส่วนของประชาชน เช่น ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือแกนนำชุมชน ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย และควรจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้มีการเช่าที่ดินของรัฐได้ โดยมีการกำหนดสิทธิในที่ดินตลอดจนการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเป็นที่ทำกิน¹⁶³

ควรนำหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไข การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแก้ไขความหมายของคำว่า “ป่า” ให้สอดคล้องในแนวทางเดียวกันกับความหมายของพื้นที่ป่าไม้ข้างต้น และควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยให้การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น เป็นไปตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงการได้มาของที่ดินหรือพื้นที่นั้น เพราะหากมีการได้มาแล้วสิทธิในที่ดินนั้นก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ไม่ควรถูกกระทบถึงตามที่รัฐธรรมนูญรับรองอยู่แล้ว สอดคล้องกับการจำแนกประเภทพื้นที่ป่าไม้โดยอาจเป็นของรัฐ เอกชนหรือชุมชนก็ได้และทำให้ได้พื้นที่ซึ่งเหมาะสมจะเป็นพื้นที่ป่ากลับมาอีกด้วย เช่น ป่าชายเลน หากรัฐต้องการพื้นที่นั้นมาจัดการ ก็สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การเวนคืนหรือซื้อที่ดินนั้นมาเป็นของรัฐ แม้พื้นที่นั้นจะมีการได้มาตามกฎหมายที่ดินก็ตาม ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมและทำให้การกำหนดเขตพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ สมฤทธิ์ผล

4.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการตามกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹⁶³ คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550). รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้. หน้า 9.

โดยกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากหากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วกฎหมาย¹⁶⁴ได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ ซึ่งการฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ในประเทศที่เป็นนิติรัฐจะมีหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจตรากฎหมายนั้นผู้ที่ใช้อำนาจไม่อาจกระทำได้ง่ายตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในส่วนของวิทยานิพนธ์นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความชัดเจนของกฎหมาย และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

4.2.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความชัดเจนของกฎหมาย ในการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายได้กำหนดให้กระทำได้โดยการตรากฎหมายลำดับรอง¹⁶⁵ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เพื่อกำหนดแนวเขต โดยจัดทำเป็นแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายกฎหมายลำดับรองดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งเดิมการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้โดยเมื่อสำรวจพื้นที่แล้วจึงพิจารณากำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี แต่ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวนี้ไม่ได้มีความชัดเจนเนื่องจาก

1) เป็นการกำหนดแนวเขตเพื่อจำแนกประเภทที่ดิน มิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตไว้โดยชัดเจน แต่อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหารบก) ดังนั้น ในบางพื้นที่อาจจะมีพื้นที่ป่าไม้ที่ยังมีสภาพสมบูรณ์อยู่แต่ตกลงมิได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่นั้นได้มีราษฎรอาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, มาตรา 54. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36 มาตรา 38 และมาตรา 42.

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 6. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 33.

2) ในการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นอาศัยแผนที่จำแนกที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว ทั้งนี้ไม่ต้องทำการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ แต่ใช้วิธีขีดบนแผนที่และประกาศเป็นกฎกระทรวง โดยไม่ได้ดูพื้นที่จริงว่ามีป่าหรือไม่ มีราษฎรทำกินอยู่ก่อนหรือไม่

3) การขีดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ได้กระทำโดยการขีดแนวเขตบนแผนที่ ซึ่งแผนที่ที่ใช้กำหนดเขตนั้นใช้แผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1:50,000 อันเป็นมาตรฐานของความคลาดเคลื่อนสูง การขีดเขตลงในแผนที่จึงมีความคลาดเคลื่อนมาก ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้กำหนดให้ใช้มาตราส่วน 1:4,000 ในการจัดทำข้อมูลกำหนดแนวเขตเพื่อความชัดเจน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อ 4.1 ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่ตามสภาพพื้นที่ที่เหมาะสมอย่างแท้จริง เมื่อประกอบกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้โดยแผนที่แนบท้ายกฎหมายลำดับรองซึ่งไม่ชัดเจนนั้น ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ทั้งกับเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ และพื้นที่ตามกฎหมายอื่น ดังนี้

1) เขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนกับพื้นที่ของเอกชน ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีหลักเกณฑ์อยู่ที่ว่าหากพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ซึ่งเอกชนมีสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินพื้นที่นั้นย่อมไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้มีความคลาดเคลื่อนไม่ชัดเจน เช่น แนวเขตคลาดเคลื่อน รายชื่อตำบลตกหล่นแต่ก็อยู่ในแนวเขตป่าตามแผนที่ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายในการทำให้พื้นที่ดินนั้นซึ่งอาจมีสภาพเป็นป่าไม้สมบูรณ์กลายเป็นที่ดินที่เอกชนมีสิทธิไม่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ เช่น มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และต่อมาได้ออกหนังสือสำคัญเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือนำพื้นที่ป่ามาจัดให้เกษตรกรทำกิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็จะทำให้พื้นที่นั้นไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากมีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แต่เมื่อตรวจสอบพบในภายหลังว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากการได้มาซึ่งที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้แจ้ง

การครอบครองตามจริงหรือไม่มีการตรวจสอบการออกเอกสารตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด¹⁶⁶ พื้นที่นั้นย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดผลเสียแก่ทุกฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิก็ไม่มี ความมั่นใจในเอกสารสิทธิที่ได้รับเนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้ ฝ่ายรัฐซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ใช้ระยะเวลานานในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ และแม้ได้สิทธิในพื้นที่ กลับมาก็ต้องใช้ระยะเวลานานจึงจะกลับคืนสภาพป่าไม้ดั้งเดิมได้

นอกจากนั้น ในบางกรณีพื้นที่ก็ได้มีการทำกินมาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แต่ไม่ได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ เลย เมื่อระยะเวลาเนิ่นนานเข้าก็กลายเป็นเขตชุมชน หมู่บ้านต่างๆ การจะดำเนินการจับกุมปราบปรามหรือการดำเนินการให้ออกจากพื้นที่ป่าไม้ย่อมกระทำได้ยากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหามวลชนและปัญหาทางสังคมตามมากจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่ชัดเจน ตั้งแต่ในครั้งแรก

การนำพื้นที่ป่าไม้มากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการออกเอกสาร ส.ป.ก. นั้นมีความทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะรัฐมนตรีได้สั่งให้กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ด้วยระยะเวลาที่จำกัด กรมป่าไม้จึงได้จัดทำแผนที่มาตราส่วน 1:50,000 และข้อมูลแสดงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่งมอบให้ โดยมีได้มีการสำรวจพื้นที่จริงเสียก่อนว่าพื้นที่นั้นเสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่หรือเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือไม่ ทำให้พื้นที่ซึ่ง ส.ป.ก. รับไปดำเนินการนั้น อาจมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้สมบูรณ์อยู่ จะเห็นได้ในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อ พ.ศ. 2537 ได้พบการนำเอาพื้นที่ที่ยังมีสภาพป่าและสภาพเป็นภูเขาไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไปเป็น

¹⁶⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2544). เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินการคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เรื่อง เสร็จที่ 415/2544.



จำนวนมาก สิทธิของประชาชนซึ่งได้รับเอกสาร ส.ป.ค. ก็ไม่มีความแน่นอนเพราะหากตรวจสอบพบว่าอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็ย่อมถูกเพิกถอนในที่สุด

การทำไม้จากพื้นที่สวนป่า โดยการจะนำที่ดินมาขึ้นทะเบียนสวนป่าได้นั้น ที่ดินนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิตามกฎหมายที่ดินหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น เมื่อโฉนดที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ ส.ป.ค. นั้นมีความคลาดเคลื่อนและทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำไม้ เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดทำพื้นที่สวนป่าก็เพื่อที่จะปลูกไม้เพื่อตัดซึ่งสามารถกระทำได้ตามกฎหมายแต่หากเป็นไม้ที่ตัดมาจากเขตพื้นที่ป่าไม้ กฎหมายได้กำหนดให้เป็นความผิดและมีโทษ ไม้ที่ตัดมาก็ต้องถูกริบ เมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้มีการทับซ้อนกับพื้นที่เอกชนก็ต้องเสียเวลาในการพิสูจน์ พื้นที่ดังกล่าวย่อมมีปัญหาการลักลอบตัดไม้อยู่เสมอและเป็นช่องทางให้ทุจริตได้โดยง่าย ผู้ที่ลงทุนทำสวนป่าย่อมเกิดความไม่แน่นอนจากการได้ใช้ประโยชน์จากไม้ในพื้นที่

2) เขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ในระหว่างพื้นที่ป่าไม้ การกำหนดพื้นที่นั้นจะกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้อ่อน แล้วจึงดำเนินการประกาศให้เป็น ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่สภาพป่านั้น แต่พื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่ต่างกัน การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทหนึ่งๆ ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าไม้อื่นที่ทับซ้อนอยู่ พื้นที่นั้นจึงอยู่ในบังคับของกฎหมายหลายฉบับ เช่น ในพื้นที่อำเภอเชียงดาว และอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ถูกกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเชียงดาวเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อุทยานแห่งชาติเชียงดาวตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในการบังคับใช้กฎหมายจึงมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นในบางพื้นที่ชุมชนมีการทำสวนป่า ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 อีกด้วย

ในส่วนที่ราชพัสดุนั้นก็มีความทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ เพราะต่างก็เป็นที่ดินของรัฐ เช่นกันแต่มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งพื้นที่นั้นจะเป็นที่ราชพัสดุหรือพื้นที่ป่าไม้ ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นของส่วนราชการเป็นสำคัญ เพราะแม้ที่ดินนั้นจะมีการสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแต่ก็ยังไม่ผลทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุ ตราบใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ส่วนที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ยังไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่เป็นเนื้อที่เท่าไรนั้น ต้องมีการสำรวจจริงวัดจึงจะทราบขอบเขตที่แน่นอน

4.2.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความพอสมควรแก่เหตุ เมื่อได้ศึกษาจากบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายฉบับนี้ว่ามีเจตนารมณ์ในการที่มุ่งคุ้มครองไม้หวงห้ามที่อยู่ในป่าเป็นสำคัญ ยกเว้นไม้สักและไม้ยาง ถึงแม้มิได้อยู่ในป่าก็ได้รับการคุ้มครองด้วย ในรูปของการควบคุมการทำไม้ การแปรรูปไม้ การเก็บหาของป่า ตลอดจนการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่¹⁶⁷ เห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มุ่งประสงค์ในการสงวนพื้นที่ป่าเป็นหลัก ดังนั้นการกำหนดเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยถือเอาที่ดินซึ่งที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นเขตป่าไม้ ตลอดจนการกำหนดให้เข้ายึดถือหรือครอบครองป่า เป็นความผิดและมีโทษทางอาญานั้น มาตรการดังกล่าวมีความรุนแรง ก่อให้เกิดภาระและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรเพราะมาตรการดังกล่าวมีส่วนที่จะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผลได้น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกายของประชาชน นอกจากนั้นยังมีบทกฎหมายที่มุ่งควบคุมในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ไว้โดยเฉพาะและมีโทษทางอาญาเช่นเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งอย่างน้อยการกำหนดเขตพื้นที่ก็ยังมิมีแผนที่แสดงแนวเขตในระดับหนึ่ง อันเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยกว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ไม่ต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตเลย ดังนั้น การกำหนด

¹⁶⁷ เพ็ญวิษณุ ศรีชัย. (2549). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมไม้สักและไม้ยางในที่ดินของเอกชน. หน้า 61.

เขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจะสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย โดยพื้นที่ป่าไม้นั้นควรต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ในทำนองเดียวกันเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องมีการกำหนดเขตพื้นที่จากสภาพพื้นที่จริงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การกำหนดเขตพื้นที่โดยถือเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณา ทำให้พื้นที่นั้นแม้จะมีสภาพพื้นที่เหมาะสมที่จะเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ไม่สามารถทำได้ การสงวนพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ จึงไม่บรรลุผลตามที่กำหนดเพราะการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้ประเทศไม่ได้พื้นที่ป่าไม้ที่มีสภาพตรงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการ มาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งจัดทำเป็นกฎหมายลำดับรองนั้นต้องมีการสำรวจรังวัดและมีรายละเอียดของพื้นที่อย่างชัดเจน โดยการกำหนดเขตพื้นที่นอกจากต้องมีแผนที่มาตราส่วน 1:4,000 ในการจัดทำข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แสดงแนวเขตที่ชัดเจนแนบท้ายกฎหมายลำดับรองแล้ว ยังต้องมีบันทึกรายละเอียดทะเบียนหรือเพิ่มประวัติของพื้นที่นั้นด้วย จึงจะทำให้สามารถบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ

ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ควรยกเลิกการกำหนดให้ผู้บุกรุกพื้นที่ “ป่า” เป็นความผิดอาญาตามมาตรา 54 เนื่องจากเมื่อเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน การบุกรุกย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายที่ดิน¹⁶⁸ ซึ่งมีโทษทางอาญาเช่นเดียวกันอยู่แล้ว และหากพื้นที่นั้นสมควรกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ก็ต้องมีการดำเนินการ

¹⁶⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2 มาตรา 9 มาตรา 108 ทวิ.

กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามกฎหมายต่อไป การกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่มีความจำเป็น และเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร

นอกจากนั้นในปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้หลายฉบับมากเกินไป ทำให้ดูเหมือนว่ากฎหมายเหล่านี้มีเพื่ออำนวยความสะดวกในการแบ่งหน้าที่การทำงานของข้าราชการ ผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งกลุ่มผู้รับประโยชน์จากกฎหมายแต่ละฉบับก็เป็นประชาชนไทย ดังนั้น สมควรได้มีการประมวลกฎหมายป่าไม้¹⁶⁹ โดยในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ ควรแก้ไขรวบรวมความผิดฐานบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจากมีองค์ประกอบของการกระทำความผิดที่ใกล้เคียงกันแตกต่างกันเพียงระวางโทษเท่านั้น

4.3 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน

เมื่อกฎหมายได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้นั้นด้วย เมื่อการกำหนดเขตป่าไม้นั้นไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ด้วยกันและพื้นที่ตามกฎหมายอื่น ส่งผลให้การใช้มาตรการต่างๆ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ไม่มีประสิทธิภาพ การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้จึงไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนี้

4.3.1 มาตรการทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” กฎหมายกำหนดข้อห้ามมิให้เข้ายึดถือหรือครอบครองกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีข้อห้ามที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้นในกรณีที่เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เช่น ห้ามล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดโทษให้ผู้ทำการฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งหลักในทางกฎหมายอาญานั้น ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ

¹⁶⁹ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2540). รายงานของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา ส่วนที่ 3 พิจารณาศึกษา เรื่อง การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนเพื่ออนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร. หน้า 31.

ในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำการซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด โดยการกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามเหล่านั้นต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา คือ ต้องรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด ซึ่งหากผู้กระทำไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าผู้กระทำมีเจตนาไม่ได้ ข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด ดังนั้นผู้กระทำจะต้องรู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทดังกล่าวด้วย หากไม่รู้ผู้กระทำย่อมไม่มีความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณี ดังนี้

(1) ผู้กระทำผิดไม่รู้ว่พื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการปฏิบัติของทางราชการ เช่น มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ทำกินต่อไป หรือมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับทางราชการ เหล่านี้เป็นพฤติการณ์ที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้กระทำผิดไม่รู้ว่พื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้ จึงถือว่าขาดเจตนาในการกระทำความผิดตามมาตรา 59 วรรคสาม แต่บางครั้งศาลฎีกาก็ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร การกระทำของจำเลยเป็นความผิดบางกรณีถือว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดแต่รอการลงโทษ

(2) ผู้กระทำผิดไม่รู้ว่พื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตพื้นที่หรือการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่ การประกาศพื้นที่ป่าไม้นั้นกฎหมายจะกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายเพื่อแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนทราบแนวเขต หากยังไม่ได้มีการดำเนินการ จำเลยอาจอ้างว่าไม่รู้ว่พื้นที่ตรงที่พิพาทเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ มีผลเท่ากับว่าไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดถือว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคสาม

4.3.2 มาตรการทางแพ่ง ในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ กฎหมายได้ให้อำนาจการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิด ซึ่งอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตาม มาตรา 97 ถือว่าเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ โดยการคิดคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น ไม่สอดคล้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ได้ถือเอาเขตและรายละเอียดของพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ”

“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการคิดคำนวณ หากแต่ใช้การพิจารณาว่าเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารหรือไม่เป็นเกณฑ์ โดยคิดคำนวณค่าเสียหายจากการทำลายป่าต้นน้ำอันประกอบไปด้วย ดินสูญหาย น้ำสูญหาย ปุ๋ยสูญหาย และอากาศร้อนขึ้นโดยนำมาตีค่าเป็นจำนวนเงินด้วยวิธีการทางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ไม่ได้เรียกค่าเสียหายจากผลของการละเมิดหรือบุกรุกโดยตรง เนื่องจากไม่มีข้อมูลรายละเอียดในพื้นที่ป่าไม้นั้นว่ามีทรัพยากรอะไรอยู่บ้าง เมื่อตรวจสอบพบว่าพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายจึงไม่ทราบว่าอะไรบ้างที่ถูกทำลายเสียหายไป

4.3.3 มาตรการทางปกครอง ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติ กฎหมายได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนสามารถเรียกค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการเองเมื่อมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรือมีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว

โดยกฎหมายประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการทางปกครองได้เนื่องจากเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้ประสิทธิภาพในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีอาญาและการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งที่ต้องดำเนินการในศาลและใช้ระยะเวลานาน ทั้งทำให้พื้นที่ป่าไม้เมื่อถูกบุกรุกทำลายแล้วสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้โดยเร็ว อันทำให้การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่ได้รับการบังคับใช้เท่าที่ควร เนื่องจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นไม่มีความชัดเจน การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงต้องใช้เวลาและเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางปกครองที่แตกต่างกัน โดยหากเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้น หากเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเมื่อเขตพื้นที่ไม่มีความชัดเจนแล้ว ขอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการย่อมมีความไม่แน่นอนไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบพื้นที่โดยตรงได้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการทางปกครอง เนื่องจากหากออกคำสั่งหรือบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วคำสั่งดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะตนไม่มีอำนาจและเจ้าหน้าที่นั้นเสี่ยงต่อการถูกร้องเรียนหรือดำเนินคดีด้วย

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า การบังคับใช้มาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพนั้น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องมีการสำรวจจริงวัดอย่างชัดเจน รวมทั้งมีการจัดทำป้ายหรือหลักแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทใด เป็นการป้องกันการอ้างถึงความไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ ส่วนในการบังคับใช้มาตรการทางแพ่งนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแล้วผู้้นั้นจะต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปจากการนั้น เช่น หากมีการตัดไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ที่ตัดนั้นจะต้องจ่ายค่าเสียหายเท่ากับมูลค่าของไม้ที่ถูกตัด และหากรัฐพิสูจน์ได้ว่ารัฐยังต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติอื่นอีกก็ยังสามารถเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้อีก เช่น การสูญเสียของป่าบางชนิดหรือการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ¹⁷⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะพิสูจน์ได้นั้น รัฐต้องมีรายละเอียดข้อมูลของพื้นที่ชัดเจน

4.4 ปัญหาหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน

ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายได้กำหนดให้หลายหน่วยงานมีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าไม้ โดยในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกา แก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ได้ถูกแบ่งการใช้อำนาจตามเขตพื้นที่ โดยเขตพื้นที่ “ป่า” และ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้และเขตพื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช นอกจากนี้พื้นที่ป่าชายเลนซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดแนวเขตไว้เลย อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้ประเภทใดจึงสามารถหาหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ ดังนั้นเมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้

¹⁷⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 553-554.

ไม่มีความชัดเจน มีการทับซ้อนของเขตพื้นที่ ก້วย่อมทำให้การดำเนินการตามโครงการและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคน ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดเจนในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานให้มีอำนาจดำเนินการคืออำนาจเพื่อปราบปรามการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปในทางเดียวกัน

ในส่วนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่ป่าไม้ ที่กฎหมายกำหนด เกิดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่มีการกระทำความผิดในเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ ก็ไม่อาจใช้มาตรการทางปกครองได้ แม้จะมีสภาพป่าก็ตามเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการทางปกครองได้เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และการพิจารณาออกคำสั่งต้องเป็นบุคคลตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ด้วย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า นอกจากจะต้องกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจน เป็นระบบมาตรฐานเดียวกันซึ่งจะทำให้ขอบอำนาจของหน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ชัดเจนขึ้นแล้ว ควรมี¹⁷¹ การบูรณาการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

4.5 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ป่าไม้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ทุกฝ่ายของสังคมได้ร่วมกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครอง โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชน 5 กลุ่ม ร่วมดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมได้แก่ รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรอิสระ และประชาชนหรือบุคคลทั่วไป โดยมีระดับของการมีส่วนร่วมแตกต่างกันไป

¹⁷¹ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. เล่มเดิม. หน้า

แต่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ผ่านมานั้นไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพื้นที่ คือ ตั้งแต่ในระดับการกำหนดแผนหรือโครงการ ตลอดจนการกำหนดพื้นที่และแนวเขตของพื้นที่ว่าบริเวณใดควรเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ควรมีเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ การจัดเก็บผลประโยชน์อย่างไร ผลที่ตามมาคือ ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมใดๆ เลย ทั้งที่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นก็ไม่มีเกณฑ์ชี้วัดที่เหมาะสม หรือมีแต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ปฏิบัติ จึงเกิดความสับสน ความขัดแย้ง ในการใช้ประโยชน์และการใช้บังคับกฎหมาย¹⁷²

แม้ในปัจจุบันจะได้ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น เช่น มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทั้งในระดับนโยบายและในรัฐธรรมนูญนอกจากนั้นได้มีการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะออกมารองรับสิทธิชุมชนในการจัดการพื้นที่ป่าไม้อย่างมีส่วนร่วม โดยให้ชุมชนสามารถจัดตั้งป่าชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าเองได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ดี แต่การมีส่วนร่วมนั้นปัญหาในปัจจุบันนี้อยู่ที่วิธีการมีส่วนร่วมซึ่งต้องร่วมพิจารณากันต่อไปว่าควรมีบทกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ ในช่วงเวลาใด และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่มากน้อยเพียงใด นอกจากนั้นปัจจัยทางด้านสังคม เช่น ทศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาคราชการกับเอกชนแบบเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน(sense of partnership) นับเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นตัวแปรว่าสังคมไทยจะพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงหรือไม่¹⁷³

¹⁷² เรื่องศักดิ์ ศักดิ์แสง. (2544). องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้. หน้า 59.

¹⁷³ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2544). “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วุ่นวาย สับสน และคลุมเครือ.” *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 139-141., บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). “การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย.” *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 46-47., และ พันธ์ ทศนียนนท์. (2544). “มุมมองทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย.” *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 334-335.

โดยผู้เขียนเห็นว่า ในด้านการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งประชาชนไม่เคยได้เข้ามามีส่วนร่วมเลยนั้น ในเบื้องต้นจึงควรเริ่มจากการให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเสียก่อนเพราะปัญหาในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น คือ ประชาชนไม่ทราบว่าพื้นที่ของตนนั้น ได้ถูกประกาศหวงห้ามเป็นป่าแล้ว แม้รัฐเองก็ไม่ทราบว่าพื้นที่นั้น ได้มีประชาชนทำกินอยู่ก่อนแล้ว การไม่ได้รับรู้ข้อมูลทำให้ไม่สามารถดำเนินการโต้แย้งได้ทันตามกำหนด ทั้งนี้ในการมีส่วนร่วมในระดับอื่นก็ยังคงมีการจัดประชุม รับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดระดับการมีส่วนร่วมกันต่อไป เช่น การกำหนดเขตหรือการกำหนดมาตรการในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจ เป็นต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยกำหนดให้การวางแผนที่จะประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ต้องให้ประชาชน โดยเฉพาะที่อยู่ในแนวเขตได้ทราบข้อมูลและมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือร่วมรับรองแนวเขตก่อน ซึ่งก็ย่อมลดข้อขัดแย้งรวมทั้งการอ้างความไม่รู้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ขึ้นต่อสู้ด้วย