

บทที่ 2

แนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

2.1 ความหมายของคำว่า อนุรักษ์

ตามหลักวิชานิเวศวิทยาแล้ว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหลักสำคัญ 3 ประการคือ

1. การรักษาคุ้มครองกระบวนการนิเวศน์ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบการดำรงชีวิตของทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป
2. การสงวนความหลากหลายทางพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติ และ
3. การใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนนานจากทรัพยากรธรรมชาติ คือ การใช้ประโยชน์ไม่เกินศักยภาพการผลิตสูงสุดที่ออกเงยจากฐานทรัพยากรนั้น

หลักการดังกล่าว น่าจะถือว่าเป็นพื้นฐานของความคิดทางกฎหมายไทยเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹

2.2. แนวคิดว่าด้วยการพัฒนากับการอนุรักษ์

การใช้อำนาจรัฐเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มก่อตั้งกรมป่าไม้จนถึงปี พ.ศ. 2502 ผู้บริหารประเทศไม่เคยประกาศนโยบายเรื่องทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด แนวคิดที่ใช้ในการบริหารงานทรัพยากรป่าไม้ส่วนใหญ่จึงไปจากกรมป่าไม้ ทำให้การดำเนินการในเรื่องทรัพยากรป่าไม้ของประเทศขาดทิศทางที่แน่นอนและไม่มีความต่อเนื่อง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2503 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2509 ขึ้นเป็นฉบับแรกซึ่งได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย และแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรป่าไม้ไว้ด้วย นโยบายการป่าไม้ของประเทศไทยจึงถือว่าได้มีการประกาศโดยชัดแจ้ง และมีผลผูกพันที่รัฐบาลจะต้องถือปฏิบัติ

¹ รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1, (คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 12

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา หลังจากนั้นได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างต่อเนื่องมาโดยลำดับ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

ในส่วนของนโยบายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ นับแต่ปี พ.ศ. 2504 ที่รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาโดยวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาตินั้นสรุปได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นพื้นฐานและมีอิทธิพลต่อการวางแผนพัฒนาฯ ได้มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตเพื่อกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมในสังคมโดยมิได้คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับกิจกรรมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นฐานของระบบเศรษฐกิจมากนัก การพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นการเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยและสูญเปลืองมาก โดยในขณะที่การพัฒนาประเทศได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ยังผลให้ภาวะเศรษฐกิจไทยดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมา แม้ว่าจะมีความพยายามแก้ปัญหาในเชิงเศรษฐศาสตร์คือการปรับโครงสร้างการผลิตในภาคการเกษตรจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่าช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6 ระหว่างปี พ.ศ. 2504 ถึงปี พ.ศ. 2534 ในช่วงระยะเวลา 30 ปี พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 171 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศ เหลือเพียง 85 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 26.06 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2538 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งได้นำหลักการเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืนมาใช้โดยได้เน้นในส่วนของการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกันก็ตาม² แต่ก็ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงไปอีก คือ เหลือประมาณ 82 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 25.06 ของพื้นที่ประเทศ³ การกำหนดมาตรการอนุรักษ์ต่าง ๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ เป็นต้นมา จึงขาดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพราะตกอยู่ภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไขของการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดเป็นนโยบายและเป้าหมายไว้แน่นอนแล้วว่าจะต้องมีการเร่งรัดขยายและเพิ่มผลผลิตให้มาก

² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์), น.5

³ สกฤดา ปิยะเวทิน, แนวทางการบริหารและจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8, น.5-1, เอกสารนิสิตปริญญาโท สาขาการจัดการป่าไม้ที่ใช้ในการสัมมนาภาคปลาย ปีการศึกษา 2540-2541 ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541

ขึ้นไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีการหยุดยั้ง ดังนั้น นโยบายและแนวทางอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฯ แต่ละฉบับจึงอยู่ในสภาพเช่นเดียวกันกับกฎหมายที่มีอยู่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีการนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลจริงจังในทางปฏิบัติเลย

2.3. หลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable development)

อาจกล่าวได้ว่าก่อนช่วงปี พ.ศ. 2503 หรือ ค.ศ. 1960 ความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ได้รับความสนใจจากนานาชาติเท่าที่ควร ความสนใจอย่างจริงจังเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษ 1960 โดยเกิดการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อต่อต้านการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการใช้สารเคมีและสารพิษ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1968 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมนานาชาติว่าด้วยเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี โดยมีตัวแทนจากประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมการประชุม มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณากำหนดรูปแบบในการดำเนินการเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างจริงจัง⁴

ต่อมาในปี ค.ศ.1972 องค์การสหประชาชาติ ได้จัดการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United nations conference on the human environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากประเทศต่าง ๆ 113 ประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน 400 องค์กร จำนวนมากกว่า 1,200 คนจากหน่วยงานของรัฐ องค์การสหประชาชาติ สหประชาชาติ สหประชาชาติ สหประชาชาติ และตัวแทนเยาวชน เพื่อพิจารณาร่วมกันในการจัดทำข้อเสนอแนะทั้งหมด 106 ข้อ รวมทั้งร่วมกันจัดทำแผนดำเนินการและร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Declaration of the human environment and the action plan for the human environment หรือ The Stockholm declaration) ที่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ และได้มีการจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United nations on environment programme หรือ UNEP) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างประเทศ และในส่วนของร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์นั้น ได้มีการกำหนดหลักการไว้ 26 ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมถึงสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

⁴ วสิน อิงคพัฒนากุล, การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรม
(นครปฐม: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์, 2548) น. 82

การจัดการและการศึกษาอบรมทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์เชิญชวนให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในทุกระดับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มชนท้องถิ่น ระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันป้องกัน ฟื้นฟูและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁵

กล่าวได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Declaration of the human environment and the action plan for the human environment หรือ The Stockholm declaration) เป็นการวางรากฐานแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและระหว่างประเทศในเวลาต่อมา⁶

ในปี ค.ศ. 1989 หรือปี พ.ศ. 2533 องค์การสหประชาชาติกำหนดให้มีการประชุม The united nations conference on environment and development (UNCED) หรือการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาหรือ Earth summit ณ กรุงริโอ เดอ จาไนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งนี้มีผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ จำนวน 30,000 คน จาก 176 ประเทศ เข้าร่วมประชุม ที่ประชุมได้ให้การรับรองผลการประชุมและมีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ คือ⁷

1. ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ “คำประกาศริโอ” (The Rio declaration on environment and development) ซึ่งประกอบขึ้นด้วยหลักการ 27 ประการ เกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

- 2 . แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกเพื่อดำเนินการตามคำประกาศริโอที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 40 บท ครอบคลุมถึงมาตรการในการจัดรูปแบบองค์กร การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน และวิธีการที่จะทำให้สามารถดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้

3. คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of principle on forest) เป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท อันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตในทุกรูปแบบ

⁵ เพิ่งอ้าง , น. 83

⁶ เพิ่งอ้าง.

⁷ เพิ่งอ้าง , น. 85

4. กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United nations framework on climate change) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบางชนิดขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงเพื่อใช้เป็นพลังงาน

5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on biological diversity) เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ⁸

ผลการประชุม Earth summit โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนปฏิบัติการที่ 21 ได้ก่อให้เกิดการดำเนินงานทางด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นรูปธรรมขึ้นอย่างจริงจัง ภายหลังจากที่ประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติเป็นเวลา 5 ปี แนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับการยอมรับในวงกว้าง โดยประเทศต่าง ๆ มีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World summit on sustainable development : WSSD) ที่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยมีผู้แทนจากประเทศสมาชิกประมาณ 180 ประเทศเข้าร่วมการประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในพันธกรณีร่วมกันที่จะต้องดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่ 21 อย่างต่อเนื่องต่อไป เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้นและกว้างขวางขึ้น⁹

ในการกำหนดความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นไม่สามารถยึดถือความหมายใดเป็นการเฉพาะได้ เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลักการดำเนินการที่มีความแตกต่างกันไป แต่อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development)

⁸ เอกสารข้อ 1 – 3 ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่เป็นการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศต่าง ๆ ที่ร่วมลงนามในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก ส่วนอนุสัญญาตามเอกสารข้อ 4 – 5 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งจะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อประเทศที่ลงนามได้ให้สัตยาบันตามจำนวนที่กำหนดไว้ ขณะนี้อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ มีผลบังคับใช้กับประเทศที่ให้สัตยาบันแล้ว

⁹ เพ็งอ้าง , น. 86

นั้น กำหนดเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยในปัจจุบัน แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีการประยุกต์เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานในสาขาต่าง ๆ มากขึ้น สามารถจำแนกแนวทางการประยุกต์แนวความคิดดังกล่าวเป็น 2 แนวทางสำคัญ คือ¹⁰

1. แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยยึดถือการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศเป็นสำคัญ (ecocentric or biocentric philosophy) ให้มีความสำคัญกับการพิทักษ์รักษาคุณภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด จัดเป็นกลุ่มนักนิเวศวิทยาแนวลึก โดยอาศัยหลักการที่ว่ามนุษย์กับสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกมีชีวิตอยู่ร่วมกันในรูปของประชาคมธรรมชาติและระบบนิเวศจะมีส่วนประกอบที่อยู่ร่วมกันในลักษณะที่เกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างแน่นแฟ้น หากส่วนใดส่วนหนึ่งถูกทำลายไป ทั้งระบบก็จะถูกทำลายไปด้วย และแต่ละส่วนประกอบของธรรมชาติย่อมมีศูนย์กลาง มีความเสมอภาค มีความสำคัญอยู่ในตัวเอง มนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติจึงไม่มีสิทธิใด ๆ ที่จะไปทำลายคุณภาพดังกล่าวและในขณะเดียวกัน มนุษย์ควรที่จะปฏิบัติต่อธรรมชาติด้วยความเคารพ

2. แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือการพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์เป็นสำคัญ (anthropocentric philosophy) เป็นแนวความคิดที่ยึดเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ในการดำเนินการใด ๆ มีขึ้นเพื่อตอบสนอง หรือรองรับความต้องการของมนุษย์ทั้งสิ้น โดยในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผู้ที่ยึดถือแนวทางนี้ จัดเป็นนักนิเวศวิทยาแนวตื้น โดยมีความเชื่อว่าการพัฒนาควรอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ การอนุรักษ์ (conservation) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ (resource use efficiency) และมีการจัดการที่ดี (good management)

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนั้น ได้ปรากฏรายละเอียดอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนใน Agenda 21 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยมุ่งหวังที่จะอนุรักษ์ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรป่าไม้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรป่าไม้ได้รับการยอมรับว่าเป็นทรัพยากรพื้นฐานของชีวิตที่มีส่วนสำคัญในการดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ให้คงความอุดมสมบูรณ์อยู่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน รวมทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและระบบสิ่งแวดล้อมโดยรวม นอกจากนี้ชุมชนในประเทศกำลังพัฒนาส่วนหนึ่งยังอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เพื่อการ

¹⁰ เฟื่องอ้าง , น. 87

ดำรงชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ กัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนอย่างยั่งยืนและเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹¹

Agenda 21 ได้กล่าวถึงการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยเสนอแนะแนวทางดำเนินงานไว้ในส่วนของการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า (combating deforestation) และการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้บนพื้นที่ที่เปราะบางต่อการถูกทำลาย โดยกำหนดแนวทางดำเนินการหลัก คือ การเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเข้ากับการคุ้มครองและส่งเสริมความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมโดยต้องดำเนินการในเรื่องการจัดการพื้นที่คุ้มครอง เรื่องทรัพย์สินส่วนตัวและสิทธิของชุมชนต่าง ๆ และดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ในการกำหนดนโยบายการจัดการป่าไม้ในระยะยาว โดยทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน

แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักการที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญและพยายามจัดให้มีกรอบในการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยในส่วนของจัดการป่าไม้แบบยั่งยืน (sustainable forest management) นั้น ได้มีการให้ความหมายของการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบยั่งยืนโดยผู้เชี่ยวชาญทางด้านการจัดการป่าไม้และองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก แต่ที่ได้รับความนิยมและนำไปกล่าวอ้างถึงเสมอคือคำนิยามโดย International Tropical Timber Organization ITTO¹² ที่ว่า “การจัดการป่าไม้แบบยั่งยืน หมายถึง ขบวนการจัดการที่ดินป่าไม้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลาย ๆ ด้านที่ทำให้ป่าไม้สามารถอำนวยประโยชน์ทั้งผลิตภัณฑ์ (products) และบริการ (services) ได้อย่างสม่ำเสมอโดยไม่ทำให้คุณค่าต่าง ๆ ของป่าไม้ทั้งในปัจจุบันและอนาคตลดลงและไม่ก่อให้เกิดผลเสียทั้งทางสังคมและกายภาพของสิ่งแวดล้อม”

2.4 แนวคิดในการดำเนินคดีอาญาด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental crime)

ในสหภาพยุโรปมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมใช้บังคับมากกว่า 30 ปี แต่มีหลาย ๆ กรณีที่มิได้ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประชาคมให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด คณะกรรมการสิทธิของสหภาพยุโรป จึงได้เสนอให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีบทลงโทษทางอาญาต่อการก่อ

¹¹ เพิ่งอ้าง , น. 98

¹² ดูรายละเอียดใน “International tropical timber organization”

อาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าเป็นมาตรการที่จะห้ามมิให้มีการกระทำผิดและจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ

แนวคิดในการดำเนินคดีอาญาด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสมาชิกของสภาแห่งสหภาพยุโรปและประเทศอื่น ๆ เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วจากการลงนามในการประชุม โดยกล่าวอ้างข้อสรุปการประชุมของคณะรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ในการประชุมครั้งที่ 7 และครั้งที่ 17 ที่จัดขึ้นในปี พ.ศ. 2515 ที่เมืองบรัสเซล และในปี พ.ศ. 2533 ที่เมืองอิสตันบูล โดยมีข้อเสนอในอนุสัญญาสมัชชาคณะรัฐมนตรีว่าด้วยบทลงโทษต่อการกระทำผิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง แต่ละฝ่ายรับรองว่าจะใช้และนำมาตราการที่เหมาะสมอันจำเป็นไปใช้เพื่อออกกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาสำหรับกรณีการกระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง โดยถือว่าเป็นอาชญากรรมในตัวเองประเภทหนึ่ง บทลงโทษดังกล่าวนี้จะรวมถึงการจำคุก และโทษตามวิธีพิจารณาความอาญาและอาจรวมถึงการทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม นอกจากนี้ในมาตรา 7 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการริบทรัพย์ฯ แต่ละฝ่ายรับรองว่าจะใช้มาตรการที่เหมาะสมตามความจำเป็นสำหรับการริบทรัพย์สิน และในมาตรา 9 กล่าวถึง ความรับผิดชอบของนิติบุคคลว่า แต่ละฝ่ายรับรองจะใช้มาตรการที่เหมาะสมตามความจำเป็นเพื่อให้มีบทลงโทษทางอาญาและทางปกครองหรือให้มีมาตรการต่อบุคคลที่อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนในการกระทำผิดกฎหมายซึ่งได้กระทำผิดโดยนิติบุคคล สมาชิกหรือผู้แทน¹³

จากการที่พฤติกรรมในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างคลอบคลุมกว้างขวาง เช่น การปล่อยก๊าซพิษออกสู่ชั้นบรรยากาศ แม่น้ำ ดิน การค้าสัตว์ป่าหรือการตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์อย่างกว้างขวาง โดยเป็นผลมาจากการที่ผู้กระทำผิดทั้งหลายไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ประชาคมยอมรับเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ในปี 2546 กรรมการของสหภาพยุโรปจึงได้มีข้อเสนอให้ประเทศสมาชิกมีการออกกฎหมายอาญาคู่คุ้มครองการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง โดยให้มีการใช้มาตรการลงโทษผู้กระทำผิดและรับโทษทางอาญากรณีกระทำผิดร้ายแรง¹⁴ โดยกฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติลงโทษการกระทำต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ซึ่งส่วนใหญ่จะระบุไว้ในข้อเสนอที่ได้ยอมรับโดยฉันทามติในปี 2546 เช่น การขนส่ง การส่งออกและนำเข้าของเสียอันตราย การค้าสัตว์ใกล้สูญพันธุ์

¹³ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/172.htm>

¹⁴ <http://ec.europa.eu/environment/crime/index/htm>

ผิดกฎหมาย การตัดไม้ทำลายป่า โดยการกระทำผิดส่วนใหญ่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าเป็นการก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม¹⁵

Directive ของสหภาพยุโรปได้เสนอให้มีการบัญญัติความผิดอาญาของประเทศสมาชิกในการกระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อมที่กระทำผิดโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่แล้วมีบทบัญญัติห้ามมิให้กระทำผิดอยู่แล้ว ประเทศสมาชิกเพียงนำ Directive นี้ไปเพิ่มบทลงโทษทางอาญาที่มีอยู่แล้วเท่านั้น และการมีส่วนร่วมในการทำลายสิ่งแวดล้อมหรือการคิดที่จะกระทำความผิดเหล่านี้จะต้องถือว่ามีความผิดอาญาเช่นกัน นอกจากนี้ประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่าบุคคลจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำความผิดของตน ซึ่งอาจเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น และประเทศสมาชิกจะต้องรับประกันว่า กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องมีประสิทธิภาพ มีบทลงโทษเป็นสัดส่วนต่อการกระทำความผิด กรณีที่มีการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง จะต้องกำหนดบทลงโทษที่สูงที่สุดไว้ อย่างไรก็ตาม Directive ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยการใช้กฎหมายอาญา แต่ประเทศสมาชิกยังคงมีอิสระในการคงไว้หรือนำมาตรการที่เข้มงวดขึ้นมาใช้ได้ ทั้ง Directive ดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีพิจารณาความไว้โดยเฉพาะและมีได้กล่าวถึงอำนาจของอัยการหรือศาลแต่อย่างใด¹⁶

Directive ดังกล่าวจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้คำจำกัดความของการกระทำผิดทางอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง รวมถึงขอบเขตที่คล้ายคลึงกันของความรับผิดชอบบุคคลตามกฎหมาย รวมทั้งระดับของบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการรับประกันว่า ในกรณีการกระทำผิดทางอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงจะได้รับบทลงโทษในทำนองเดียวกันในระหว่างประเทศสมาชิกทั้งหลายและผู้กระทำผิดจะไม่ได้รับประโยชน์จากบทกฎหมายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ข้อเสนอดังกล่าวยังทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกทั้งหลายในกรณีคดีข้ามประเทศอีกด้วย¹⁷

ในกรณีโทษจำคุกนั้นคณะกรรมการได้มีการเสนอให้มีระบบสามขั้นตอนที่สอดคล้องกันในการวินิจฉัย โดยให้ระดับการลงโทษขึ้นอยู่กับเจตนาที่อยู่ภายในใจ กล่าวคือ เกิดจากความ

¹⁵ Ibid.

¹⁶ <http://ec.europa.eu/environment/crime/index.htm>

¹⁷ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/50&for...>

ประมาณเงินต่ออย่างร้ายแรงหรือมีเจตนาในการกระทำและผลของการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งมีบทลงโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ถึง 10 ปี กรณีการกระทำผิดทางอาญาอย่างร้ายแรงที่สุด¹⁸

ส่วนการกำหนดโทษปรับ แยกได้เป็นสามขั้นตอนสอดคล้องกับมาตรการจำคุกที่กำหนดโดยคณะกรรมการเช่นเดียวกัน คือ ระดับการลงโทษขึ้นอยู่กับเจตนาที่อยู่ภายในใจ คือ การประมาณเงินต่ออย่างร้ายแรงหรือมีเจตนาในการกระทำ และผลของการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้น จำนวนเงินค่าปรับนั้นคล้ายคลึงกับโทษที่ได้รับการยอมรับโดยสภาในข้อเสนอที่ 2005/667JHA สำหรับแหล่งมลพิษทางเรือ จากต่ำที่สุดจำนวน 30,000-500,000 ยูโร 500,000 และ 750,000 ยูโร และ 1,500,000 ยูโร¹⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปนั้นตระหนักดีว่า แม้การป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะประสบความสำเร็จได้โดยใช้มาตรการต่าง ๆ แต่กฎหมายอาญาก็มีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นกัน โดยเห็นว่าการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงนั้น จะต้องได้รับโทษทางกฎหมายอาญาอย่างเหมาะสม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับมากขึ้นในระดับระหว่างประเทศ²⁰

2.5 แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice)

ปัญหาเรื่องความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของโลกและเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยในปัจจุบัน ท่ามกลางการพัฒนาที่รีบเร่งทำให้มนุษย์ละเลยการดูแลเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทำให้มนุษย์ต้องเผชิญกับความสูญเสียและธรรมชาติก็เผชิญกับหายนะอย่างยากที่จะแก้ไขได้

ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นนับวันจะเห็นได้ชัดเจนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอากาศเสีย ดินเสีย น้ำใต้ดินเปื้อนมลพิษ ป่าไม้ถูกตัดฟันทำลาย พันธุ์ไม้และสัตว์

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

ป่าที่มีค่าหายากสำคัญใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ด้วย²¹

แนวคิดในเรื่องความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อความเสียและความเป็นพิษในสิ่งแวดล้อม การลงทุนและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นต่อคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงอายุ เชื้อชาติ สัญชาติ ศิพวิและรายได้ ทุกคนควรมีสติและสามารถอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเพียงพอเพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกคือ เงื่อนไขใดก็ตามที่จะทำให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นไม่ได้จะต้องถูกขจัดออกไปก่อน ความรับผิดชอบนี้รวมถึงการที่คนรุ่นปัจจุบันจะต้องกระทำเพื่อให้มั่นใจว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีจะต้องคงอยู่สำหรับคนรุ่นต่อไป และสำหรับประเทศ องค์กร และปัจเจกบุคคลในรุ่นปัจจุบันต้องทำให้แน่ใจว่า การพัฒนาจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม หรือการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน แนวคิดนี้เป็นการให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมในสังคม หากความยุติธรรมในสังคมคือการประกันว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องมีเป็นอย่างน้อย²²

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ปรัชญาและแนวความคิดในเรื่องความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมยังมีการพัฒนาไปสู่เรื่องความยุติธรรมทางนิเวศ (ecological justice) ที่เน้นความสำคัญของระบบนิเวศทั้งระบบ โดยมองระบบนิเวศทั้งปวงเป็นฐาน (eco-centric approach) ทำให้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความคุ้มครองต้นไม้ พันธุ์พืช หรือสัตว์ป่าได้ชัดเจนขึ้น เช่น การให้สิทธิองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายเมื่อป่าไม้ถูกทำลาย การบุกรุกอุทยานแห่งชาติ หรือเมื่อพันธุ์พืชและสัตว์ถูกทำลายจนใกล้สูญพันธุ์ เป็นต้น²³

²¹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม, นำเสนอในการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเรื่อง “นโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ วันที่ 18 ธันวาคม 2549 ณ โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพมหานคร , 2549 , น.6

²² เพ็งอ้าง .

²³ เพ็งอ้าง , น.10

2.6 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

ก่อนการจัดตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 ประเทศไทยยังไม่มีหลักการจัดการบริหารทรัพยากรป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ที่ชัดเจน การจัดการป่าไม้ของประเทศไทยแต่เดิมนั้น มุ่งเน้นในเรื่องของการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ โดยมุ่งแต่การนำไม้ในป่าออกมาใช้ประโยชน์เพียงอย่างเดียว ในช่วงก่อนก่อตั้งกรมป่าไม้นั้น กฎหมายที่ออกใช้บังคับเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการทำไม้สัก ซึ่งเป็นไม้ที่มีค่าสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาได้เกิดปัญหาเรื่องการทำไม้มีค่าทางภาคเหนือมาก รัฐบาลไทยจึงขอความร่วมมือไปยังประเทศอังกฤษให้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญป่าไม้มาให้ ซึ่งประเทศอังกฤษได้จัดส่งมิสเตอร์สเลด (Mr.H.A.Slade) มาให้รัฐบาลไทย และหลังจากมิสเตอร์สเลด ได้ตรวจสอบการทำไม้ในภาคเหนือแล้ว ได้ชี้ข้อบกพร่องในกิจการป่าไม้ของไทยพร้อมทั้งเสนอแนะวิธีแก้ไขหลายประการ สรุปได้ว่า ให้มีการการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้และจัดให้อำนาจประโยชน์แก่รัฐและประชาชนอย่างถาวร และให้รัฐเข้าจัดการป่าไม้เองโดยรัฐต้องมีสิทธิการถือครองเนื้อที่ป่าไม้ทั้งหมดและควรต้องมีทบัญญัติว่าด้วยการจัดป่าเป็นป่าสงวนและการบันทึกสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่เหนือการป่าไม้ การป้องกันการป่าไม้จากการทำลายหรือทำให้เสียหาย การเก็บเงินผลประโยชน์และการควบคุมไม้ระหว่างเคลื่อนที่ การถือครองพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพิจารณารายงานของมิสเตอร์สเลดแล้ว ทรงจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (เดิมกิจการป่าไม้สังกัดอยู่กรมนา ซึ่งเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย) พร้อมทั้งทรงแต่งตั้งมิสเตอร์สเลด ให้เป็นเจ้ากรมป่าไม้คนแรก²⁴ หลังจากก่อตั้งกรมป่าไม้แล้ว แนวคิดในการจัดการป่าไม้ของมิสเตอร์สเลดที่เสนอให้มีการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้อย่างถาวรโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดป่าสงวนและการป้องกันการทำลายป่าไม้ นับว่ามีอิทธิพลต่อการป่าไม้ของประเทศไทยในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังต่อมาได้เกิดมีกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ในประเทศไทยหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับใช้เป็นมาตรการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้ครอบคลุมถึงทรัพยากรไม้มารวมทั้งของป่าชนิดอื่น ๆ ด้วย โดยควบคุมรักษาไม้กระยาเลย²⁵ และของป่าต่าง ๆ เพราะที่ผ่านมากฎหมายคงควบคุมแต่ป่าไม้สักเท่านั้น หลักการสำคัญแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการ

²⁴ สมิต ยอดพรหม , *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7* , น. 31

²⁵ ไม้กระยาเลย หมายถึง ไม้ที่มีแก่นชนิดอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ไม้สัก เป็นคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 และเป็นคำที่ใช้ในวงการค้าไม้

รักษาป่าซึ่งได้ใช้มาจนกระทั่งประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จึงได้ถูกยกเลิกไป²⁶ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติที่สำคัญอีก 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481

อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยแบ่งเป็นพื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมการตัดไม้ทำลายป่า แต่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศก็ลดน้อยลงตลอดมา ในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้มีแนวความคิดให้มีการกำหนดนโยบายการป่าไม้ของชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้การจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สามารถกระทำโดยต่อเนื่องในระยะยาว และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น และเพื่อให้ส่วนราชการรวมทั้งภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกัน และถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2528 รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 27 คน มีนายพิชัย รัตตกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธานกรรมการ ให้ดำเนินการจัดร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และกำหนดแผนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2528 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เห็นชอบกับนโยบายดังกล่าว โดยแก้ไขข้อความบางประการ พร้อมทั้งได้สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม ให้การสนับสนุนและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามนโยบายดังกล่าวด้วย²⁷ รายละเอียดของนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่สำคัญ คือ

กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

²⁶ สมิต ยอดพรหม , *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7* , น. 32

²⁷ กิติ ศิริวัลลภ , รายงานการวิจัยเรื่อง สาเหตุที่ทำให้การดำเนินการป้องกันรักษาป่าที่ผ่าน มาไม่ได้ผลและแนวทางแก้ไข เสนอต่อ (คณะกรรมการวิชาการหลักสูตรนักบริหารระดับอาวุโส รุ่นที่ 6, 2532) , น.17

2. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มีการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ร่วมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอิทธิพล และผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชนซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.6.1 การกำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์และพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์

การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศนั้น จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดรูปแบบของการอนุรักษ์เป็นสำคัญ เช่น ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่จากการที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติข้างต้นและจากวิกฤตการณ์การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ การบุกรุกป่าที่เพิ่มขึ้น รวมถึงความขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกิน และแรงกดดันจากการรวมตัวของราษฎรเพื่อเรียกร้องที่ดินทำกินนั้น การบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 10 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 ให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (zoning) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 1,220 ป่า เนื้อที่ประมาณ 147 ล้านไร่ โดยแยกเป็น 3 เขต คือ

1. เขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ (zone C) 88.23 ล้านไร่
2. เขตป่าเพื่อเศรษฐกิจ (zone E) 51.89 ล้านไร่
3. เขตป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (zone A) 7.22 ล้านไร่²⁸

2.6.1.1 การกำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์

จากนโยบายป่าไม้ในเรื่องการกำหนดพื้นที่ป่า โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงลักษณะของพื้นที่ประเภทต่าง ๆ ดังนี้

²⁸ รายงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากการตัดไม้ทำลายป่าที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพชีวิต (ไม่ปรากฏปีและสถานที่พิมพ์), น. 82

2.6.1.1.1 พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่า รวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่เพื่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรแร่ และทรัพยากรพลังงาน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ²⁹ ทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่ พื้นที่พัฒนาป่าธรรมชาติ พื้นที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้ พื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน และพื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ

2.6.1.1.2 พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร

พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสมรรถนะที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตรหรือมีศักยภาพสูงในการพัฒนาด้านการเกษตร ตามผลการจำแนกสมรรถนะที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน รัฐสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่ พื้นที่ป่าที่มีสมรรถนะของดินเหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน³⁰

2.6.1.2 การกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโลกอย่างรุนแรง จนทำให้ประเทศต่าง ๆ ประกาศจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ (conservation areas) หรือพื้นที่คุ้มครอง (protected areas) เพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อมและ

²⁹ การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ โดยศูนย์วิจัยป่าไม้, เอกสารประกอบการฝึกอบรมโครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: อักษรสยามการพิมพ์, 2535), น.7

³⁰ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21, น. 23 - 25

ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ ปัจจุบันมีพื้นที่คุ้มครองมากกว่า 30,000 แห่ง ครอบคลุมเนื้อที่เกือบร้อยละ 10 ของพื้นที่ดินของโลก และกระจายอยู่เกือบทุกประเทศ³¹

ป่านุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ อาจเป็นพื้นที่ป่าไม้ ชายฝั่งทะเล ทะเลหรือพื้นที่ลักษณะอื่น ๆ ที่มีระบบนิเวศดั้งเดิม หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเพื่อใช้ประโยชน์ในการอนุรักษ์ หรือในทางที่ไม่ทำลาย เช่นการท่องเที่ยว นันทนาการ การศึกษาวิจัย เป็นต้น³²

การจัดตั้งป่านุรักษ์จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์และแผนการพัฒนาประเทศนั้น ๆ ในระดับสากลได้แบ่งออกไว้เป็น 10 ประเภท คือ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่มรดกโลก สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติซึ่งประกาศตามมติคณะรัฐมนตรี³³ แต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและการจัดการแตกต่างกันไป ซึ่งการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ต้นน้ำลำธาร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.6.1.2.1 เขตอุทยานแห่งชาติ (National park)

อุทยานแห่งชาตินับว่าเป็นแหล่งอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญแห่งหนึ่ง ประเทศต่าง ๆ ในโลกรวมทั้งประเทศไทยได้เล็งเห็นคุณค่าและประโยชน์ของการอนุรักษ์ในรูปของอุทยานแห่งชาติ จึงได้พยายามคัดเลือกพื้นที่ป่าไม้และประกาศจัดตั้งอุทยาน

³¹ Von Droste, B. and J.A. McNeely. 1992. foreword. In world heritage twenty years later (Thorsell, ed.), p.9. IUCN, Gland Switzerland. อ้างถึงในพินิจ ตันติวิญญพงศ์, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย : กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550), น.6

³² ยงยุทธ ไตรสุรัตน์, การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้, เอกสารประกอบการฝึกอบรมโครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาป่าไม้ โดยศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์, 2535), น. 79

³³ เพิ่งอ้าง .

แห่งชาติขึ้นเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2535 มีประเทศต่าง ๆ ในทุกทวีปไม่น้อยกว่า 120 ประเทศ ได้ประกาศอุทยานแห่งชาติขึ้นแล้วมีจำนวนรวมกันทั้งสิ้นมากกว่า 1,600 แห่ง³⁴

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ หรือ International union for the conservation of nature and natural resources หรือเรียกโดยย่อว่า IUCN (1984) ได้กำหนดความหมายของอุทยานแห่งชาติว่าเป็น “พื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยระบบนิเวศสำคัญที่เป็นตัวแทนของภูมิภาค ลักษณะเด่นตามธรรมชาติหรือทิวทัศน์งดงาม เป็นแหล่งของพืชพรรณและสัตว์ป่าธรมีสัญฐาน และเป็นถิ่นที่อาศัยที่มีคุณค่าด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษา และนันทนาการ โดยไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม”³⁵

นอกจากนี้ IUCN (1984) ยังได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดการอุทยานแห่งชาติว่า “เพื่อคุ้มครองรักษาแหล่งธรรมชาติและทัศนียภาพที่มีความสำคัญระดับชาติหรือระดับนานาชาติ สำหรับการใช้ประโยชน์ด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษา และนันทนาการของมนุษย์และเพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นตัวแทนระบบนิเวศของภูมิภาค สังคมสิ่งมีชีวิต และทรัพยากรพันธุกรรม ตลอดจนชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงและความหลากหลายทางนิเวศวิทยา”³⁶

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่าอุทยานแห่งชาติ ก็คือ พื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นแหล่งสงวนและคุ้มครองสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อการใช้ประโยชน์ด้านการค้นคว้าวิจัย นันทนาการ และการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ³⁷

อุทยานชาตินับว่าเกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์แต่รูปแบบและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะเน้นการจัดตั้งอุทยานขนาดเล็ก เพื่อ

³⁴ สุรเชษฐ์ เชษฐมาต, อุทยานแห่งชาติ, การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ , เอกสารประกอบการฝึกอบรมโครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาป่าไม้ โดยศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ , (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์ , 2535) , น. 150

³⁵ IUCN 1984 categories, objectives and criteria for protected areas. in national parks. conservation, and development. Jeffrey A. Mcneely and Kenton R. Miller(eds.) Washington, D.C. : Smithsonian institution press.อ้างถึงในพินิจ ดันติวิญญพงศ์, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย : กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550), น. 11

³⁶ Ibid.

³⁷ สุรเชษฐ์ เชษฐมาต, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 34, น. 151

การพักผ่อนหย่อนใจของผู้มีอำนาจ สาธารณชนทั่วไปไม่มีโอกาสเข้าไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ในปี ค.ศ. 1833 ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ นักนิยมนธรรมชาติชาวอเมริกันหลายคนเขียนบทความที่มีแนวคิดเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ และการประกาศจัดตั้งจนมีอิทธิพลต่อความคิดและทัศนคติของชาวอเมริกันในเรื่องการสงวนรักษาแหล่งธรรมชาติในรูปของอุทยานแห่งชาติ

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1864 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประกาศจัดตั้งแหล่งธรรมชาติที่มีชื่อว่า Yosemite Grant ให้เป็นสถานที่สำหรับความรื่นรมย์ของสาธารณชน และในปี ค.ศ. 1872 อุทยานแห่งชาติแห่งแรก คือ Yellowstone national park ได้รับการประกาศจัดตั้งเป็นผลสำเร็จ อุทยานแห่งชาติ Yellowstone มีอิทธิพลทางความคิดและเป็นแรงกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสนใจประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์แบบอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเป็นจำนวนมาก

สำหรับประเทศไทย อิทธิพลของการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ Yellowstone ก็เข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 โดยกรมป่าไม้ได้พยายามสงวนและรักษาพื้นที่ป่าที่มีทิวทัศน์งดงาม น้ำตก ลำธาร ถ้ำและบริเวณที่มีป่าอุดมสมบูรณ์ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนทั่วไป แต่เนื่องจากเวลานั้นอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การดำเนินงานเพื่อประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติจึงมีอุปสรรคและต้องระงับไปในที่สุด

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2502 คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้น 2 คณะ คณะที่หนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ” และคณะที่ 2 เรียกว่า “คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า” เพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พร้อมทั้งให้เสนอพื้นที่ป่าเพื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย ในที่สุดเมื่อปลายปี พ.ศ. 2505 อุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ก็ได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และส่งผลให้มีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติอื่น ๆ ตามมาอีกจำนวนมาก

นับถึงปี พ.ศ. 2548 อุทยานแห่งชาติในประเทศไทยที่ได้รับการประกาศจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาแล้วมีจำนวนทั้งสิ้น 103 แห่ง มีพื้นที่ประมาณ 32.93 ล้านไร่หรือเป็นเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 52,782.20 ตารางกิโลเมตร³⁸ ของพื้นที่ประเทศ โดยกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ และ

³⁸ ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2548, สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา) , น.8

ครอบคลุมระบบนิเวศเกือบทุกชนิดที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ ผลจากการที่รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปิดป่าในปี พ.ศ. 2532 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีนโยบายให้กรมป่าไม้ทำการคัดเลือกและประกาศจัดตั้งพื้นที่ป่าธรรมชาติที่เคยให้สัมปทานแก่เอกชนทำไม้ รวมทั้งเกาะแก่งทางทะเลและชายหาดที่ยังหลงเหลืออยู่และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและการท่องเที่ยว เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบัน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเตรียมการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเพิ่มอีก 45 แห่ง พื้นที่ประมาณ 12.97 ล้านไร่³⁹

2.6.1.2.2 เขตป่าสงวนแห่งชาติ

นับแต่ต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงต้นรัชกาลที่ 8 ประเทศไทยยังไม่มี การดำเนินการในเรื่อง การสงวนป่าแต่อย่างใด การควบคุมป่าไม้ในขั้นแรกคงควบคุมการทำไม้สักอย่างเดียว แต่ก็ คุมเฉพาะเรื่องภาษีเท่านั้น ส่วนการทำไม้กระยาเลยได้มีการควบคุมในระยะต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำเภอตาม พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 119 ข้อบังคับการป่าไม้ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นคงมี เพียงกฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการรักษาป่า พ.ศ. 2456 ซึ่งกล่าวถึงเฉพาะการอนุญาตทำไม้ เท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงวิธีการรักษาหรือสงวนพื้นที่ป่าไม้เลย มีเพียงข้อเดียวคือ ข้อ 13 กำหนดว่า การทำไร่ข้าวนั้นให้ทำแต่ที่ซึ่งเคยเป็นไร่ข้าวมาแล้วแต่ก่อน ห้ามมิให้ถางป่าดงหรือป่าดิบทำไร่ข้าว เป็นอันขาดซึ่งเป็นลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแผ้วถางป่าเพื่อใช้ประโยชน์ ซึ่งยังไม่ ตรงต่อความต้องการที่ประสงค์จะสงวนพื้นที่ป่าไม้มิให้ถูกตัดไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นอันเป็น เหตุให้พื้นที่ป่าไม้ลดน้อยลงเกินกว่าสมดุลทางธรรมชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กฎหมายว่า ด้วยการสงวนป่าจึงถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2481 คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองและ สงวนป่า พ.ศ. 2481⁴⁰

เดิมกฎหมายว่าด้วยการสงวนป่าได้กำหนดให้มีการสงวนพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ระดับ คือ ป่า คุ้มครองและป่าสงวน เหตุที่ต้องบัญญัติให้มีการสงวนป่าเป็น 2 แบบ เนื่องจากในขณะประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 กรมป่าไม้ขาดกำลังคนและงบประมาณที่จะ ดำเนินการหมายเขตและรังวัดทำแผนที่ป่าโดยแน่นอนได้ ในขั้นต้นจึงมุ่งจะใช้วิธีประกาศเป็นป่า คุ้มครอง โดยมีแผนที่สังเขปก่อนเพื่อเร่งรัดการสงวนป่าให้ได้มากและเป็นการป้องกันการรุกกล้า

³⁹ โปรดดูรายละเอียดใน “ธรรมชาติในอุทยาน” กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช สำนักอุทยานแห่งชาติ, <http://www.dnp.go.th/parkreserve/nature.asp?lg=1>

⁴⁰ ประดิษฐ์ วาณิชกษ, คำบรรยายกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ, (คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ไม่ปรากฏปีและสถานที่พิมพ์), น. 1

ทำลายป่าให้สะอาดหยุดลง ส่วนการจัดป่าสงวนนั้นก็จะทำไปด้วยในที่ที่เหมาะสมและจำเป็นเท่าที่กรมป่าไม้จะกระทำได้⁴¹

ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีป่าสงวนประเภทเดียวคือ ป่าสงวนแห่งชาติ โดยตามมาตรา 6 ได้กำหนดให้ป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าข้างต้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติจึงมี 2 กรณี คือ การเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยอัตโนมัติ ได้แก่ ป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ก่อนวันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใช้บังคับ คือวันที่ 17 เมษายน 2507 และการเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

2.6.1.2.3 ป่าต้นน้ำลำธาร⁴²

ป่าต้นน้ำลำธาร หมายถึง พื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำที่มีลักษณะเป็นภูเขาสูงชัน มีการกัดเซาะพังทลายของดินได้ง่าย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 กำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ 1 บี และชั้นที่ 2 เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และถึงแม้ว่าสภาพป่าของพื้นที่นั้น ๆ จะมีต้นไม้อยู่น้อยเพียงใดก็ตาม ก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2506 กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทานและกรมพัฒนาที่ดินได้ประชุมร่วมกันและให้คำนิยาม คำว่า “ต้นน้ำลำธาร” ว่า หมายถึงบริเวณป่าเขาที่อยู่ในปริณทลของกลุ่มน้ำที่มีป่าปกคลุมหนาแน่นและอยู่ในปริณทลของกลุ่มน้ำนั้น พร้อมทั้งได้กำหนดชั้นของพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารไว้ 3 ชั้น คือ

ชั้นที่ 1 หมายถึง พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่มีสภาพเป็นป่าดงดิบที่สมบูรณ์ยังไม่เคยถูกแผ้วถางลงเป็นบริเวณกว้าง พื้นที่ทั่วไปเป็นแหล่งซับน้ำอยู่บนภูเขาสูงชันที่สลับซับซ้อน มีความลาดชันมาก

⁴¹ เทียม คมกฤต , การป่าไม้ในประเทศไทย, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2505), น. 117 – 118

⁴² ป่าต้นน้ำลำธาร, เอกสารประกอบการฝึกอบรมโครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาป่าไม้โดยศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: อักษรสยามการพิมพ์ 2535), น.133

ชั้นที่ 2 หมายถึง พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่มีสภาพเป็นป่าคงคิบัติที่ได้ถูกแผ้วถางลงหรือชนิดของป่าส่วนใหญ่เป็นป่าเบญจพรรณผสมผลัดใบและป่าเต็งรัง ลักษณะของพื้นที่เป็นภูเขาที่มีความลาดชันและมีความสูงต่ำกว่าชั้นที่ 1 และพื้นที่ทั่วไปเป็นแหล่งซับน้ำ

ชั้นที่ 3 หมายถึง พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่สภาพป่าได้ถูกบุกรุกแผ้วถางลง เป็นที่ทำมาหากินเป็นส่วนมาก หรือเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเพียงบางส่วน ลักษณะของพื้นที่ทั่วไปเป็นที่เขา และมีพื้นที่ราบเป็นบางแห่ง ชนิดป่าส่วนใหญ่เป็นป่าเบญจพรรณผสมผลัดใบ

ก่อนปี พ.ศ. 2535 ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายโดยตรงที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติและให้อำนาจรัฐในการประกาศกำหนดพื้นที่บริเวณป่าต้นน้ำลำธารให้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐเป็นการเฉพาะเหมือนกรณีอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่จะกล่าวในข้อต่อไปแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 43 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงให้ป่าต้นน้ำลำธารเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และให้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 ทั้งได้กำหนดโทษผู้บุกรุกครอบครองที่ดินหรือทำความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ไว้ในมาตรา 99 ด้วย ซึ่งการศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เท่านั้น เนื่องจากการนำป่าต้นน้ำลำธารไปเป็นพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว

2.6.1.2.4 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

การอนุรักษ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชภายในพื้นที่เพื่อการศึกษาวิจัยทางธรรมชาติวิทยา ต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การป้องกันภัยธรรมชาติ และการอนุรักษ์แหล่งความงามตามธรรมชาติด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเขตพื้นที่เพื่อรักษาพันธุ์สัตว์ป่าขึ้น พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นต้องเป็นพื้นที่ที่มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่อย่างชุกชุม โดยอาจจะรวมทั้งสัตว์ป่าที่หายากและใกล้จะสูญพันธุ์ รวมทั้งเป็นตัวแทนของภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีสภาพถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าที่เหมาะสม มีขอบเขตพื้นที่กว้างใหญ่ในทุกภูมิภาคของประเทศ และทุกสภาพของสังคมพืชที่มีอยู่ภายในประเทศ เป็นพื้นที่ที่ไม่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง และเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างจากชุมชนพอสมควร⁴³ เขตรักษาพันธุ์

⁴³ จิระ จินตานุกุล, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในประเทศไทย, การอนุรักษ์ธรรมชาติในประเทศไทยในแง่การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ, สยามสมาคม, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชูติมาการพิมพ์ , 2528), น.171

สัตว์ป่าอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยห้ามการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ รวมทั้งผลกระทบจากภายนอกพื้นที่ ห้ามบุคคลภายนอกเข้าไปในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก่อนได้รับอนุญาต ไม่สนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยว ยกเว้นกิจกรรมการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่ได้รับอนุญาตแล้ว รวมทั้งห้ามปล่อยสัตว์จากพื้นที่อื่นเข้าไป แต่อาจจะมีการปรับปรุงพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์สัตว์ป่าได้ตามความจำเป็น⁴⁴

นับถึงปี พ.ศ. 2548 ประเทศไทยได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในราชกิจจานุเบกษาแล้วจำนวน 55 แห่ง เนื้อที่ 35,748.81 ตารางกิโลเมตร⁴⁵ และอยู่ระหว่างเตรียมการประกาศอีก 5 แห่ง⁴⁶

2.6.1.2.5 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (wildlife refuge or wildlife non hunting area) เป็นพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่มีความแตกต่าง คือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าส่วนใหญ่มักจะเป็นพื้นที่สร้างรังวางไข่หรือเลี้ยงลูกอ่อนของสัตว์ป่า หรือเป็นพื้นที่ที่สัตว์ป่าใช้พักพิงชั่วคราวระหว่างการอพยพย้ายถิ่น สัตว์ป่าจะใช้ประโยชน์ที่ดังกล่าวเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าจะให้ความคุ้มครองตามกฎหมายกับสัตว์ป่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ในพื้นที่นั้น หากไม่ขัดแย้งหรือรบกวนความเป็นอยู่ตามปกติสุขของสัตว์ป่าที่ได้รับการคุ้มครองแล้ว กิจกรรมดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้ต่อไป⁴⁷

ในปี พ.ศ. 2518 กรมป่าไม้ได้ปรับปรุงแบ่งส่วนราชการโดยเพิ่มหน่วยงานระดับกองขึ้น 3 กองเพื่อให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบตอนนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าโดยความเห็นชอบของรัฐบาล คือ กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ และกองอนุรักษ์ต้นน้ำ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ระบุว่า จะขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจากเดิม 12 เขต เป็น 22 เขต และได้มีการจัดตั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้น 4 แห่ง แห่งแรกคือ

⁴⁴ วสิน อิงคพัฒนากุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 224

⁴⁵ ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช น.8 (อัคสำเนา)

⁴⁶ วราภรณ์ ศิริประเสริฐ, *การบริหารและจัดการพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า*, ส่วนจัดการพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2549

⁴⁷ วสิน อิงคพัฒนากุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 225

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดนครศรีธรรมราช พัทลุงและสงขลา นับถึงปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยมีเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทั้งหมด 56 แห่ง เนื้อที่ 4,452.77 ตารางกิโลเมตร⁴⁸

2.6.2. การควบคุมทรัพยากรป่าไม้และของป่า

จากแนวคิดที่ว่าด้วยการอนุรักษ์ต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มิให้ถูกทำลายลงไปอีก แต่ไม้ก็ยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่มนุษย์ต้องนำมาใช้ในการอุปโภคบริโภค เช่น ทำเป็นเครื่องเรือน เครื่องใช้ เครื่องมือในการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม สร้างบ้านอยู่อาศัย เป็นต้น กฎหมายจึงไม่ห้ามการทำไม้เด็ดขาด เพียงแต่ควบคุมไว้มิให้มีการนำไม้มาใช้ประโยชน์เกินกำลังผลิตของธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการใด ๆ ที่เป็นการทำให้ทรัพยากรป่าไม้ที่หวงห้ามและได้ประกาศควบคุมไว้รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในป่าเสียหาย โดยกำหนดให้ไม้ในป่าเป็นไม้หวงห้าม 2 ประเภท และกำหนดของป่าหวงห้ามด้วย ส่วนการตัดฟันทำไม้ที่ไม่ใช่ไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าที่ไม่หวงห้ามนั้นสามารถกระทำได้ไม่เป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แต่อย่างไรก็ตามหากไม้หรือของป่าที่ตัดฟันหรือเก็บหานั้นขึ้นอยู่ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ เช่น เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แม้ไม้ดังกล่าวจะมีไม้หวงห้ามหรือของป่าดังกล่าวมิใช่ของป่าหวงห้าม แต่ก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติหรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า แล้วแต่กรณี เพราะกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ห้ามตัดฟันชักลากหรือทำความเสียหายแก่ไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่นั้น

2.6.2.1 การกำหนดประเภทไม้หวงห้าม

การกำหนดประเภทไม้หวงห้ามนั้น ในชั้นเดิมได้มีการแบ่งไม้เป็น 2 ประเภท ตามพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 ซึ่งได้มีการแบ่งเป็นไม้ที่ไม่หวงห้ามกับไม้หวงห้าม โดยไม้ที่ไม่หวงห้ามนั้นสามารถทำการตัดได้โดยไม่ต้องรับอนุญาต ซึ่งแบ่งเป็น 3 ชนิด คือ ชนิดที่ 1 ไม้หา

⁴⁸ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2548 ,(กรุงเทพมหานคร:บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน) , 2548) , น.136

ยาก ชนิดที่ 2 เป็นไม้มีราคามาก ชนิดที่ 3 เป็นไม้ไม่มีราคา⁴⁹ แต่หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จึงได้กำหนดให้มีการแบ่งไม้เป็น ๒ ประเภท คือ ไม้หวงห้ามประเภท ก. และไม้หวงห้ามประเภท ข. ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป อย่างไรก็ตามไม้ที่จะเป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ ๓ ไม้ว่าไม้สัก ไม้ยางหรือไม้หวงห้ามชนิดอื่นหมายความว่าไม้ที่ขึ้นอยู่ในราชอาณาจักรเท่านั้น ไม่รวมไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรด้วย⁵⁰

2.6.2.1.1 ไม้หวงห้ามประเภท ก.

ไม้หวงห้ามประเภท ก. เป็นไม้หวงห้ามธรรมดา แบ่งออกเป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 7 ได้แก่ ไม้สักและไม้ยางและไม้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม ซึ่งพระราชกฤษฎีกาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้นมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้ามหลายฉบับ แต่เดิมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ฉบับแรกกำหนดว่า ไม้อื่นในป่าท้องที่ใด จะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้ามเดิม จึงกำหนดไม้หวงห้ามเป็นท้องที่ ๆ ไป ตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้ามฉบับก่อนหน้านี้ทั้งหมด และกำหนดไม้หวงห้ามในป่าในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศเป็นไม้หวงห้ามเหมือนกันทั้งประเทศซึ่งแตกต่างจากพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้ามฉบับก่อนหน้านี้ที่กำหนดไม้หวงห้ามเป็นรายจังหวัดแตกต่างกันไปตามชื่อเรียกของท้องที่นั้น

ไม้หวงห้ามประเภท ก. เป็นไม้ที่ให้เนื้อไม้คุณภาพดีที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างอาคารบ้านเรือน⁵¹ ไม้หวงห้ามประเภทนี้มีอยู่หลายชนิด ส่วนใหญ่จะเป็นไม้หวงห้ามที่ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 มีไม้หวงห้ามอยู่ 2 ชนิดที่รัฐต้องการให้มีการควบคุมเป็นพิเศษยิ่งกว่าไม้หวงห้ามชนิดอื่น คือ ไม้สักและไม้ยาง จึงได้บัญญัติกฎหมายควบคุมไม้

⁴⁹ จรรยา แววุฒินันท์, คำอธิบายกฎหมายป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนสามัญโรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2522), น.13

⁵⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 7, พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 มาตรา 4

⁵¹ โปรดดูรายละเอียดใน “พันธุ์ไม้ป่าที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ” โดย เต็ม สมิตินันท์ สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่ม ที่ 5, <http://guru.sanook.com/encyclopedia>

ลักและไม้ยางทั่วราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดแม้ขึ้นอยู่ในที่ของเอกชนก็เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมาย ส่วนไม้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 กฎหมายต้องการควบคุมเฉพาะไม้ที่อยู่ในป่า หากเป็นไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่เอกชนย่อมไม่ใช่ไม้หวงห้าม เจ้าของไม้ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในไม้นั้นโดยไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 นั้นในแต่ละลำดับจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน ซึ่งเป็นชื่อที่เรียกในแต่ละท้องถิ่น แต่มีการระบุชื่อสกุลของพันธุ์ไม้ชนิดนั้นกำกับไว้ทุกลำดับเพื่อให้ทราบว่าไม้หวงห้ามในลำดับนั้นเป็นไม้หวงห้ามซึ่งอยู่ในสกุลใด⁵²

ในส่วนของไม้สักนั้น เนื่องจากมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ระบุเพียงว่า ไม้สัก ทั่วไปไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใด ... โดยมีได้มีการระบุชื่อสกุล เมื่อพิจารณาชื่อสกุล ชื่อวงศ์ อนุวงศ์และชนิดของไม้สักแล้ว พบว่า ไม้สักในประเทศไทยที่ทางราชการต้องการหวงห้ามนั้นเป็นพันธุ์ไม้ในสกุล *Tectona* ซึ่งอยู่วงศ์ *Labiatae* ชนิด *grandis* ดังนั้นในการพิจารณาว่าไม้สักชนิดนั้นเป็นไม้หวงห้ามหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าไม้สักชนิดนั้นเป็นพันธุ์ไม้ในสกุล *Tectona* หรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาชื่อเรียกพื้นเมืองว่าจะเรียกว่าอย่างไร หากเป็นพันธุ์ไม้ในสกุล *Tectona* เช่น ไม้สักขี้ไก่อกับไม้สักพม่าซึ่งเป็นชื่อเรียกไม้สักทางภาคเหนือเป็นพันธุ์ไม้ในสกุล *Tectona* ไม้สักทั้ง 2 ชนิดดังกล่าวจึงเป็นไม้สักหวงห้ามตามกฎหมาย⁵³

สำหรับไม้ยางนั้นเดิมพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2505⁵⁴ ระบุไม้ยางเป็นไม้หวงห้ามทุกสกุล แต่ต่อมาพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2505 ไม้ยางหวงห้ามจึงเป็นไม้หวงห้ามในกรณีเช่นเดียวกับไม้สัก คือ เป็นไม้หวงห้ามที่กำหนดตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 จากการตรวจสอบชื่อพันธุ์ไม้พบว่าไม้ในสกุลไม้ยางมี 23 ชนิดแต่พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา 7 ระบุเพียงว่า ไม้ยางทั่วไปไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใด ... โดยมีได้มีการระบุชื่อสกุลของไม้ยางไว้ เมื่อ

⁵² ตรวจสอบชื่อสกุล ชื่อวงศ์ และชื่ออนุวงศ์ของไม้หวงห้ามแต่ละลำดับได้จาก เต็ม สมิตินันท์, ชื่อพรรณไม้แห่งประเทศไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544, ส่วนพฤกษศาสตร์ป่าไม้ สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด พิมพ์ครั้งที่ 2, 2544)

⁵³ สัมภาษณ์ วิสูตร สมนึก ผู้อำนวยการสำนักวิจัยการจัดการป่าไม้และผลิตผลป่าไม้ กรมป่าไม้, ทรงศักดิ์ วิทยอุดม ผู้อำนวยการกลุ่มงานเศรษฐกิจป่าไม้ กรมป่าไม้ และทศพร วัชรางกูร, นักวิชาการป่าไม้ 8 ว, (28 กุมภาพันธ์ 2551)

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 77 ตอนที่ 101 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2505

พิจารณาชื่อสกุลของไม้ยางแล้ว ไม้ยางที่ทางราชการต้องการหวงห้ามนี้เป็นพันธุ์ไม้ที่อยู่ในสกุล dipterocarpus และไม้ยางชนิดอื่นที่อยู่ในสกุลเดียวกันกับไม้ยางนี้มีอยู่หลายชนิด หากไม้ยางชนิดใดเป็นพันธุ์ไม้ที่อยู่ในสกุล dipterocarpus ไม้ยางชนิดนั้นย่อมเป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้⁵⁵ แต่หากไม้ยางชนิดใดเป็นพันธุ์ไม้ในสกุลอื่นนอกจากสกุล dipterocarpus ย่อมไม่ใช่ไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้แต่อย่างใด⁵⁵

2.6.2.1.2 ไม้หวงห้ามประเภท ข.

ลักษณะของไม้หวงห้ามประเภท ข. ปรากฏอยู่ใน มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งให้ความหมายไว้ว่า คือ ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวน ซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันไม้หวงห้ามประเภท ข. มีอยู่ 13 ลำดับ ในแต่ละลำดับจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน ซึ่งเป็นชื่อพื้นเมืองเช่นเดียวกับไม้หวงห้ามประเภท ก. แต่มีชื่อสกุลกำกับไว้ทุกลำดับเพื่อให้ทราบว่าไม้หวงห้ามในลำดับนั้นเป็นไม้หวงห้ามซึ่งอยู่ในสกุลใด และเนื่องจากไม้หวงห้ามประเภท ข. นี้ เป็นไม้หวงห้ามพิเศษ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาติ จึงได้กำหนดกระวางโทษในการทำลายไม้ดังกล่าวสูงกว่าโทษที่กระทำแก่ไม้หวงห้ามประเภท ก.

2.6.2.2 การกำหนดของป่าหวงห้าม

ของป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่ได้จากป่ามาตั้งแต่โบราณ ดังปรากฏ จากหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 หรือศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงกล่าวถึงการทำการค้าในสมัยนั้นว่า “เพื่อนจูงวัวไปค้า จัมนำไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้ำทอง ค้า” และจากศิลาจารึกหลักที่ 3 ว่า “ไพร่ฟ้าข้าไท จักรือไปค้า จัมนำไปขาย...” แสดงถึงการค้าขายกันทั้งทางน้ำทางบก สินค้าส่งออกที่สำคัญของสุโขทัย นอกจากเครื่องถ้วยชามสังคโลกแล้ว ยังได้แก่ของป่าที่ได้จากธรรมชาติ เช่น ไม้หอม กระวาน พริกไทย งาช้าง ช้างและม้า เป็นต้น⁵⁶ ของป่าจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์ทางตรงที่มนุษย์ได้รับจากป่าไม้ เพราะมนุษย์นำของป่ามาใช้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนการดำรงชีวิต ทั้งด้านเกษตรกรรม การแพทย์และอุตสาหกรรมในรูปอาหาร ยา

⁵⁵ สัมภาษณ์ วิสูตร สมนึก ผู้อำนวยการสำนักวิจัยการจัดการป่าไม้และผลิตผลป่าไม้ กรมป่าไม้, ทรงศักดิ์ วิทยอุดม ผู้อำนวยการกลุ่มงานเศรษฐกิจป่าไม้ กรมป่าไม้ และทศพร วัชรางกูร , นักวิชาการป่าไม้ 8 ว , (28 กุมภาพันธ์ 2551)

⁵⁶ หนังสือครอบรอบ 111 ปี กรมป่าไม้ ก้าวไกลอย่างมั่นคง ภายใต้ร่มพระบารมี, กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ , 2550), น.21

รักษาโรค เครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ตลอดจนใช้เป็นส่วนประกอบในการสร้างที่อยู่อาศัยและเครื่องนุ่งห่ม จากการศึกษาบทบาทของอาหารจากป่าต่อการพึ่งพาตนเองของชนบทพบว่า ป่าเป็นแหล่งอาหารอันดับ 1 ของชาวชนบท⁵⁷

ของป่าหวงห้ามได้ถูกควบคุมไว้โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับแรกเป็นต้นมา โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2485 โดยกำหนดให้ของป่าประเภท รวงผึ้ง น้ำมันยาง ขางสน ใบลาน ถ่าน ในบางท้องที่เป็นของป่าหวงห้าม และได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการกำหนดของป่าหวงห้ามอีก คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2494 พระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2497 พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนของป่าหวงห้ามบางชนิด พ.ศ. 2501 และพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2505 ปัจจุบันของป่าหวงห้ามตามกฎหมายเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้ามฉบับก่อนหน้านี้ทั้งหมดและกำหนดให้ของป่าหวงห้ามเป็นของป่าที่หวงห้ามเหมือนกันทั่วประเทศ ส่วนใหญ่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าและหายาก ซึ่งมีอยู่ 18 ลำดับ ดังนี้ โดยหลักของบทนิยามคำว่า ของป่า ในพระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา 4 (7) แล้วของป่าหมายถึง บรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ ใดๆก็ตามได้มีการแก้ไขบทนิยามดังกล่าวตอนท้ายว่า และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย ดังนั้น แม้ถ่านไม้จะเป็นของที่มีได้เกิดขึ้นหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ แต่เกิดจากการกระทำขึ้นของบุคคล กฎหมายก็ถือว่าเป็นของป่าและเป็นของป่าหวงห้ามตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530 ด้วย

ของป่าหวงห้ามนั้น กฎหมายป่าไม้ห้ามเฉพาะการค้าหรือมีไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีได้ประกาศ กำหนดปริมาณของป่าหวงห้ามที่ให้ค้าหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อการค้าหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้สอยในครัวเรือนแก่ตนได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 22 มกราคม 2531⁵⁸ นอกจากของป่าที่หวงห้ามแล้วนี้ หากของป่านั้นมิใช่ของป่าที่หวงห้ามตามพระราช

⁵⁷ วีระวัฒน์ ฉันทกานันท์และคณะ, ของป่ากับเศรษฐกิจครัวเรือนของราษฎรบ้านโนนอำนาจ ตำบลนาตาล อำเภอกำแพงแสน จังหวัดกาฬสินธุ์, 2539, น.3

⁵⁸ โปรดดู ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดปริมาณของป่าหวงห้ามที่ให้ค้าหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อการค้าหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้สอยในครัวเรือนแก่ตนได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ลงวันที่ 22 มกราคม 2531

กฎหมายกำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530 บุคคลชอบที่จะเก็บหาได้โดยไม่ต้องขออนุญาตแต่อย่างใด เว้นแต่จะไปเก็บหาในที่กรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น⁵⁹

2.6.2.3 การกำหนดพื้นที่ควบคุมทรัพยากรป่าไม้

หลักการสำคัญของพื้นที่ที่จะควบคุมทรัพยากรป่าไม้ จะต้องเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้เป็นของบุคคลใด เพราะหากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์ของบุคคลหรือบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐย่อมไม่อาจกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมไม่ได้ คงกำหนดให้มีการควบคุมได้เฉพาะพื้นที่ที่ยังเป็นของรัฐเท่านั้น ซึ่งปรากฏดังที่ได้นิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๔ ไว้ก็เพื่อจะได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้นั่นเอง

2.6.2.3.1 การควบคุมทรัพยากรป่าไม้ในที่ดินของรัฐ

การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ โดยการให้ที่ดินของรัฐที่ยังมิได้เป็นของบุคคลใดตามกฎหมายที่ดินเป็นป่า ดังที่ได้กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ในพระราชบัญญัติป่าไม้ ๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ๔ นั้น ส่งผลให้ที่ดินใดที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย เช่น ที่ดินไม่มีโฉนด ที่ดินไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือที่ดินที่มีใบแสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่หรือ ภ.บ.ท. 5 ย่อมเป็นที่ดินของรัฐอันเป็น “ป่า” ตามความหมายของกฎหมายป่าไม้ ๔ ทั้งสิ้นเมื่อที่ดินใดเป็นที่ดินของรัฐซึ่งเป็น “ป่า” แล้ว การตัดฟันทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามย่อมอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๔ คือ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย หรือหากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินในเขตอนุรักษ์เช่น อุทยานแห่งชาติหรือป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นไม้หวงห้ามหรือเป็นของป่าหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม หากไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นความผิดต่อกฎหมายทั้งสิ้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายที่คุ้มครองการกระทำต่อพื้นที่ที่ประกาศโดยไม่คำนึงว่าเป็นการกระทำต่อทรัพยากรป่าไม้และของป่าหวงห้ามหรือไม่⁶⁰

⁵⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 49, น.265

⁶⁰ โปรดดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14

2.6.2.3.2 การควบคุมไม้ในที่ดินของเอกชน

เดิมกฎหมายป่าไม้ควบคุมเฉพาะไม้ที่อยู่ในป่า ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494 ควบคุมไม้สักทั่วราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้าม จึงมีผลให้ไม้สักในที่ดินของเอกชนต้องถูกควบคุมด้วย และต่อมาได้มีการควบคุมไม้ยางในที่ดินของเอกชนเพิ่มขึ้นอีก ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 จากการศึกษาของเพ็ญวิชัย ศรีชัย เห็นว่า ไม้สักและไม้ยางที่ขึ้นอยู่ในที่เอกชนนั้น เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เอกชนย่อมมีสิทธิในไม้นั้น บทบัญญัติในส่วนนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติรองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และขัดต่อการใช้สอยทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป เพราะต้นไม้อยู่บนที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน แต่ไม่อาจใช้สอยทรัพย์สินของตนอย่างอิสระเสรีได้ แม้ตนเองปลูกขึ้นมาด้วยตนเอง ทั้งขัดแย้งต่อเรื่องการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนแข่งขันกันอย่างเสรี ทั้งบทบัญญัติตามมาตรา 7 นี้ เมื่อผนวกกับข้อกำหนดฉบับที่ 17 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ว่าด้วยการอนุญาตไม้สักและไม้ยางในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่อนุญาตเฉพาะการตัดไม้สักและไม้ยางในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายไปใช้ได้เฉพาะการใช้สอยส่วนตัวและการสาธารณกุศลเท่านั้น ห้ามนำไปซื้อขายแลกเปลี่ยนใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งนับเป็นกฏข้อบังคับของรัฐที่ล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลที่บัญญัติไว้เช่นนั้น และควรที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนดังกล่าว เป็นว่า “ไม้สักและไม้ยางในป่าทั่วราชอาณาจักรเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”⁶¹

2.6.2.4 การกำหนดเขตห้ามทำไม้หวงห้าม

นอกจากกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จะได้กำหนดให้ที่ดินของรัฐที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็น “ป่า” และห้ามมิให้มีการทำลายทรัพยากรป่าไม้รวมทั้งเก็บหาของป่าแล้ว ยังได้มีการควบคุมการทำไม้โดยการกำหนดเขตห้ามกระทำไม้ในทุกท้องที่ในประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำในป่าอีกด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีอยู่ 3 เขต คือ

2.6.2.4.1 เขตควบคุมการแปรรูปไม้ เดิมเขตควบคุมการแปรรูปไม้กำหนดเฉพาะท้องที่บางจังหวัดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมเท่านั้น แต่ต่อมามีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการแปรรูปไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2499 กำหนดให้ท้องที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศเป็นเขตควบคุม

⁶¹ เพ็ญวิชัย ศรีชัย, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมไม้สักและไม้ยางในที่ดินเอกชน, (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล, 2549)

การแปรรูปไม้ โดยให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรธิการ เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการแปรรูปไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2491 และประกาศกระทรวงเกษตรธิการ เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการแปรรูปไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2492 ภายในเขตควบคุมการแปรรูปไม้ซึ่งก็คือ ในประเทศไทยนี้ หากจะทำการแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ ตั้งโรงค้าไม้แปรรูป หรือมีไม้แปรรูปไว้ในครอบครอง ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

2.6.2.4.2 เขตควบคุมสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่ทำด้วยไม้หวงห้าม วัตถุประสงค์ในการกำหนดเขตควบคุมสิ่งประดิษฐ์ ๑ เนื่องมาจากการที่มีผู้ทำการค้าสิ่งประดิษฐ์ หรือเครื่องใช้ที่ทำด้วยไม้หวงห้าม เช่น ไม้แกะสลักเป็นรูปคน ตุ๊กตาที่ทำด้วยไม้หวงห้ามอันมีค่าได้แก่ ไม้สักและไม้มะค่าโมงเป็นจำนวนมาก มีการส่งออกจำหน่ายไปยังต่างประเทศ แหล่งที่มาของสิ่งประดิษฐ์เหล่านี้คือ การลักลอบตัดไม้และแกะสลักสำเร็จรูปจากในป่าแล้วนำออกมาจำหน่ายในลักษณะวัตถุหรือเครื่องใช้สำเร็จรูปแล้ว กฎหมายจึงควบคุมไม่ได้เพราะถือว่าสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปเหล่านั้นพ้นสภาพจากการเป็นไม้แปรรูปแล้ว จึงได้มีการหาทางอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อป้องกันการทำลายป่า⁶² ประกาศเขตควบคุมสิ่งประดิษฐ์ในอดีตมีมาแล้ว 4 ฉบับ แต่ปัจจุบันประกาศที่ใช้บังคับคือ ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ลงวันที่ 24 กันยายน 2534 กำหนดให้ท้องที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศเป็นเขตควบคุมสิ่งประดิษฐ์ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 53 ทวิ อย่างไรก็ตามสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่ทำด้วยไม้หวงห้ามที่มีข้อยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตค้า หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อค้าตามประกาศฉบับนี้ มีอยู่ 6 ข้อ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อ 5 ของประกาศดังกล่าวนั่นเอง⁶³

2.6.2.4.3 เขตควบคุมไม้ในลำน้ำ ได้มีประกาศกระทรวงเกษตร เรื่อง กำหนดเขตควบคุมไม้ในลำน้ำและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำหนดให้มีการควบคุมไม้ในลำน้ำ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำลพบุรี⁶⁴ เหตุผลในการกำหนดให้มีเขตควบคุมไม้ในลำน้ำนั้น เนื่องจากการทำไม้และเคลื่อนที่ไม้ในอดีตนั้น

⁶² อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 49 , น. 416

⁶³ ดูประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดเขตควบคุมสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่ทำด้วยไม้หวงห้าม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518

⁶⁴ ดูประกาศกระทรวงเกษตร เรื่อง กำหนดเขตควบคุมไม้ในลำน้ำและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

ต้องกระทำทางน้ำเกือบทั้งสิ้น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการนำไม้เคลื่อนที่ทางน้ำ จึงได้กำหนดให้มีเขตดังกล่าว ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้เลย⁶⁵

2.7. แนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญา

ประวัติการป่าไม้ของประเทศไทยพบว่าการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อนำเอาพื้นที่มาทำการเกษตรและการนำเนื้อไม้และของป่ามาใช้ประโยชน์มีมาแต่อดีตกาลบรรพบุรุษตั้งแต่มนุษย์รู้จักการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์และสร้างที่อยู่อาศัย นอกจากการแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตร การนำเนื้อไม้และของป่าไปใช้ประโยชน์เป็นส่วนตัวแล้วก็คงมีการซื้อขายกันบ้างแต่ไม่เป็นจริงเป็นจัง การทำไม้และของป่าไม่มีกฎหมายควบคุมแต่อย่างใด ราษฎรต่างตัดฟันเอาไม้ไปใช้สอยได้อย่างเสรี⁶⁶

แนวความคิดในด้านป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อมิให้ถูกทำลายยังไม่เกิดขึ้นในยุคนั้น เพราะประชากรมีจำนวนน้อย ความต้องการใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อทำการเกษตรและความต้องการใช้ไม้และของป่าเพื่อการดำรงชีวิตประจำวันยังไม่มาก กำลังผลิตหรือส่วนงอกเงยของป่ายังสมดุลกับส่วนที่ต้องนำไปใช้ประโยชน์ รัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายควบคุมแต่อย่างใด การทำไม้หรือเก็บหาของป่าทุกชนิดจึงไม่มีโทษทางอาญา แต่ในทางกลับกันถ้าผู้ใดมีความขยันหมั่นเพียรหักล้างพงได้มากๆ ก็จะได้รับยกย่องว่าเป็นคนขยันทำมาหากินเป็นที่ชื่นชมของคนทั่วไป

สำหรับแนวความคิดในเรื่องโทษทางอาญา เริ่มนำมาใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ครั้งแรกในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยไม้ซุงและไม้ท่อนที่มีดวงตราลบเลื่อน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2440) กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นหลังจากตั้งกรมป่าไม้ได้เพียงปีเดียว แต่ก็ไม่ใช่โทษที่

⁶⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 49 , น. 340

⁶⁶ มานิต สิทธิผล , ปัญหาทางกฎหมายในการยึดและริบของกลางในคดีป่าไม้, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2532 น. 78 , อ้างถึงใน มัลลิกา มนต์เสถียร, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าสงวนแห่งชาติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537) น. 8

กำหนดให้ใช้ลงแก่ผู้กระทำผิดในข้อหาทำอันตรายแก่ไม้หรือของป่าโดยตรง เป็นการลงโทษในความผิดฐานปลอมรอยตราภาษีและตราค่าตอบแทน⁶⁷

ในปีต่อมาได้มีกฎหมายฉบับหนึ่งที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติประกาศการรักษาไม้ รศ. 116 (พ.ศ. 2441) ออกมาใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาฉบับแรกของไทยที่เกี่ยวกับการทำไม้หรือทำอันตรายแก่ไม้โดยตรงโดยกำหนดในมาตรา 6 ว่า “ไม้สักในป่าที่เป็นไม้เล็กอ่อนวัยยังไม่ได้ขนาดหรือที่ไม่ได้แกนไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศโฆษณาการนี้ ผู้ใดแกนหรือตัดโค่น... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 400 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและริบไม้นั้น”

หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ออกใช้หลายฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ได้กำหนดโทษทางอาญาตลอดมา จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ครั้งใหญ่ที่สุดในปี พ.ศ. 2484 กล่าวคือ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมการทำไม้ โดยได้ประกาศยกเลิกกฎหมายป่าไม้อีก 19 ฉบับ ที่เป็นกฎหมายป่าไม้ที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่ฉบับแรกของไทยและนับถึงปี พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม 8 ครั้ง

ในชั้นเดิมแนวคิดในการนำโทษทางอาญามาใช้ในพระราชบัญญัติป่าไม้นั้น มีการกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับไว้ต่ำมาก ต่อมารัฐเห็นว่าการกำหนดโทษไว้ต่ำเช่นนั้นอาจไม่ทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวหรือเจ็ดหลาบ ซึ่งจะเป็นช่องทางให้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่ารวมทั้งลักลอบแผ้วถางป่ามากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป่าไม้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อป้องกันการทำลายป่าไม้⁶⁸ แต่การแก้ไขกฎหมายก็มิได้แก้ไขโดยเพิ่มโทษแต่เพียงด้านเดียว กล่าวคือ มีการแก้ไขกำหนดอัตราโทษให้ต่ำลงด้วย เช่น ความผิดฐานมิได้หวงห้ามอันยังมิได้แปรรูปไว้ในครอบครองตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เดิมกำหนดโทษจำคุกขั้นต่ำ 2 ปี ต่อมามีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2525 มาตรา 3 ได้ปรับปรุงโทษตามวรรค 2 ให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษได้ต่ำลงสำหรับกรณีที่ศาลเห็นสมควรลงโทษให้น้อยลง โดยได้ลดโทษจำคุกขั้นต่ำจาก 2 ปีลงเหลือ 1 ปี และขยายโทษขึ้นสูงขึ้นถึง 20 ปี โดยมีเหตุผลยอมรับว่ามีประชาชนในชนบทอีกไม่น้อยไม่มีเงินจะไปซื้อไม้และอุปกรณ์ต่าง ๆ มาสร้าง

⁶⁷ มัลลิกา มนต์เสถียร, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าสงวนแห่งชาติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น. 9

⁶⁸ กฎหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

บ้านอยู่อาศัยจึงกระทำผิดด้วยความจำเป็น ส่วนโทษขั้นสูงก็เพิ่มให้สูงขึ้นเพื่อลงโทษผู้ทำลายป่าไม้ให้หนัก ในส่วนของโทษตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีการแก้ไขโทษโดยเหตุผลเช่นเดียวกับมาตรา 69 เป็นต้น

ในการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังกล่าว จะพบว่าการแก้ไขในฉบับที่ 6 พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 7 พ.ศ. 2525 สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงแนวความคิดในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้เพิ่มความสำคัญในการควบคุมการทำไม้โดยใช้มาตรการทางอาญาอย่างรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ โดยได้แก้ไขเพิ่มโทษให้หนักขึ้น โดยเฉพาะในการแก้ไขในมาตรา 69 วรรค 2 และ 73 วรรค 2 เกี่ยวกับความผิดฐานทำไม้หวงห้ามและมีไม้หวงห้ามไว้ในครอบครอง จากที่ได้มีการแก้ไขมาแล้วเมื่อปี 2522 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มโทษจำคุกจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่เกิน 5 ปี เป็นจำคุกสูงสุดไม่เกิน 15 ปี หลังจากนั้นอีกเพียง 3 ปี คือ ในปี 2525 ได้เพิ่มโทษอาญาให้มีการจำคุกขั้นสูงสุดในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการตัดไม้ทำลายป่า ในมาตรา 69 วรรค 2 และ 73 วรรค 2 ให้จำคุกถึง 20 ปี

ส่วนกฎหมายว่าด้วยการสงวนป่านั้น ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับแรก รัฐได้คำนึงถึงการสงวนรักษาและอนุรักษ์โดยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าขึ้นมาก่อน โดยในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ขึ้นใช้บังคับ และได้มีการปรับปรุงแก้ไข รวม 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 หลังจากนั้นจึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้นใช้บังคับแทน ความประสงค์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีสองประการ คือ ประการแรกสงวนพื้นที่ป่าไม้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ และประการที่สองเพื่อรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพของระบบนิเวศน์ ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นในระยะต่อมาก็คือ การลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของพื้นที่ป่าไม้ รัฐบาลจึงเห็นควรควบคุมการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและสงวนพื้นที่ป่าให้มากขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้น โดยกำหนดมาตรการการควบคุมการใช้ประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติและมีบทบังคับเป็นทั้งโทษอาญาและอำนาจบังคับทางปกครอง⁶⁹ หลังจากที่ใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงอันนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ถึง 2 ครั้ง ประการสำคัญที่มีการแก้ไขคือ มีการทำลายป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มขึ้นโดยการบุกรุกและลักลอบตัดไม้ในเขตป่าดังกล่าวในอัตราที่สูงทั่ว

⁶⁹ ณรงค์ ใจหาญ, “การดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507”, (วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 21 , ฉบับที่ 2 , 2534) , น.185

พื้นที่ของประเทศไทย รัฐบาลได้แก้ปัญหานี้โดยเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นจากที่บัญญัติไว้เดิม และให้สอดคล้องกับอัตราโทษที่เพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ด้วยการแก้ไขนี้ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเห็นว่า การที่คนกระทำผิดต่อกฎหมายฉบับนี้เนื่องจากไม่เกรงกลัวโทษตามกฎหมาย จึงเพิ่มโทษให้สูงขึ้นเพื่อยับยั้งการกระทำความผิด ซึ่งตามความเห็นของคนส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นเครื่องมือสำคัญในการระงับปราบปรามการทำลายป่าไม้เพราะมีมาตรการทั้งทางอาญาและทางปกครองที่จะบังคับผู้กระทำความผิด การที่มีการกระทำความผิดมากขึ้นแสดงว่ากฎหมายป่าสงวนแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะป้องกันการกระทำความผิดและสมควรที่จะได้รับการพิจารณาแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มโทษให้สูงขึ้น⁷⁰

ในส่วน of พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้น มีการเรียงลักษณะความผิดที่เห็นว่าเป็นการกระทำที่เป็นผลเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดโทษอย่างสูงจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ประสงค์ให้ลงโทษปรับไม่เกิน 500 บาท เป็นต้น อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ไม่มีการแก้ไขกำหนดอัตราโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เลย

สำหรับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในส่วนของข้อห้ามมิให้มีการทำลายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า นั้น ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ได้กำหนดข้อห้ามไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 26 และได้กำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา 44 โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท ซึ่งปรากฏว่าไม่มีการแก้ไขกฎหมายในส่วน of บทลงโทษแต่อย่างใด แต่หลังจากมีการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นมาใช้บังคับแทนกฎหมายปี 2503 บทกำหนดโทษฐานยึดถือ ครอบครอง หรือทำลายพื้นที่อนุรักษ์ทั้ง 2 แห่งนี้ในกฎหมายฉบับใหม่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁷⁰ เพ็งอ้ง , น.186

2.8. แนวคิดในการให้ชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง

แนวคิดในการให้ชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งที่เกิดแก่ทรัพยากรป่าไม้ นั้น เป็นแนวคิดที่ยอมรับเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมานานแล้ว ก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้คำว่า คดีสิ่งแวดล้อม⁷¹ ในอดีตนั้นคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติถือว่าเป็นคดีละเมิด ซึ่งกฎหมายว่าด้วยละเมิดนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดในการที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมหรือคดีอื่นก็ตาม เนื่องจากมาตรการในกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ทุกฉบับที่ประกาศใช้บังคับนั้น ไม่มีการกำหนดหลักการในการชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งไว้ ส่วนที่กำหนดไว้ใน มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในเรื่องการให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างก็เป็นเรื่องของกรมป่าไม้หรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่จัดการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและเรียกค่ารื้อถอนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดจะสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการในการเยียวยาความเสียหายได้ แต่การเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรป่าไม้โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยละเมิดที่ผ่านมา ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น ต้องอาศัยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ซึ่งกำหนดให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด จากบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ดังกล่าว ไม่ชัดเจนว่าจะรวมไปถึงค่าสินไหมทดแทนที่เกิดแก่ระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่ต้องสูญเสียไปจากการทำลายป่าด้วยหรือไม่ นอกจากนี้จากการศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาพบว่า ศาลฎีกาได้วางหลักในการกำหนดให้ชดใช้ค่าเสียหายโดยพิจารณาจากพฤติการณ์ในการกระทำผิดและความเสียหายโดยตรงที่เกิดจากการกระทำละเมิดเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่าศาลฎีกากำหนดค่าเสียหายในทำนองค่าเสียหายอันเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่ไม่ได้ถูกระทำละเมิดโดยตรง หรือค่าเสียหายที่เกิดแก่ระบบนิเวศแต่อย่างใด

⁷¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด , 2545), น. 455

จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีแนวคิดให้มีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งต่อทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีลักษณะที่เหมือนกับหลักความรับผิดชอบว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกัน แต่ต่างกันตรงที่มาตรา 97 นี้กำหนดโดยตรงให้มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่สูญหายหรือเสียหายไปนั้น เช่น หากมีการลักลอบตัดต้นไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ลักลอบตัดต้องจ่ายค่าเสียหายแก่รัฐเป็นเงินเท่ากับมูลค่าของต้นไม้ที่ถูกตัด และหากรัฐสามารถพิสูจน์ได้ว่า นอกจากต้นไม้ที่ถูกตัดแล้ว รัฐยังสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติอื่นอีกเช่น การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ก็สามารถเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้⁷² ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าวโดยตรง

นอกจากจะมีการนำแนวคิดในเรื่องการเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติไปกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันมีแนวคิดในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเกิดจากการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามของเจ้าหน้าที่ป่าไม้พบว่าการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรชีวภาพเป็นอย่างยิ่ง

การประเมินมูลค่าทรัพยากรเป็นการคำนวณตัวเลขเพื่อมาทดแทนราคาหรือมูลค่าที่ตลาดไม่สามารถทำได้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์โดยสะท้อนให้เห็นว่ากิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดผลกระทบและการทำลายทรัพยากรที่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลง จะทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมต่อส่วนรวมขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ นอกจากนั้นยังช่วยในการกำหนดงบประมาณของรัฐบาลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ช่วยในการปรับบัญชีรายได้ประชาชาติให้สะท้อนถึงความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมและช่วยในการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการอย่างเป็นธรรม การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่านุรักษ์เป็นการประเมินค่าเพื่อสร้างความ

⁷² อานาจ วงศ์บัณฑิต , เพิ่งอ้าง , น. 499

ตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับประชาชนและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการพิสูจน์ค่าเสียหายในการดำเนินคดีทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย⁷³

2.8.1 หลักการทั่วไปในการประเมินคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติ

ในการประเมินคุณค่าทรัพยากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งเกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มีแนวในการประเมินอยู่ 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือ การประเมินค่าทางตรง และการประเมินค่าทางอ้อม ซึ่งเป็นการประเมินค่าจากคุณประโยชน์ (values) ต่าง ๆ ของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอันพึงมีต่อมนุษย์ในทางใดทางหนึ่งในปัจจุบันและในอนาคต โดยพิจารณาคุณประโยชน์สามส่วน คือ

- 1) คุณประโยชน์จากการใช้ในปัจจุบัน (use values)
- 2) คุณประโยชน์จากการเก็บไว้ใช้ในอนาคต (non-use value หรือ option value)
- 3) คุณประโยชน์จากการยังคงมีอยู่ (existence value)

2.8.2 การประเมินมูลค่ารวมของทรัพยากรธรรมชาติ

ก่อนประเมินมูลค่าทรัพยากรป่าไม้ นั้น มีการประเมินมูลค่าทรัพยากรที่ดินก่อน เพราะทรัพยากรที่ดินเป็นตัวสร้างป่าไม้ที่มีคุณค่า การประเมินมูลค่าทรัพยากรทั้ง 2 ชนิดดังกล่าว จึงกระทำรวมกันไปได้ ซึ่งการประเมินมูลค่า จะกระทำในลักษณะของการคำนวณผลผลิตของพื้นที่ในรูปของทรัพยากรป่าไม้ในแต่ละประเภท รวมทั้งการประเมินมูลค่าของทรัพยากรน้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ มูลค่าของแร่ธาตุ การช่วยรักษาสภาพภูมิอากาศ การเป็นพื้นที่เสริมศักยภาพพื้นที่อื่น เป็นต้น

การที่จะประเมินมูลค่ารวมของทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ในป่านั้นเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะประเมินได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วนเพื่อใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายที่เกิดแก่การทำลาย

⁷³ ทรงธรรม สุขสว่าง , แนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม , (เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม), สถาบันวิจัยและพัฒนาสคค , (กรุงเทพมหานคร : 2550) , น.

ทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากมีข้อจำกัดมากมาย การใช้แนวคิดในการประเมินเบื้องต้นอาจจะใช้คุณค่าการประเมินที่เป็นมูลค่าขั้นต่ำของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น ที่ดิน น้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ มูลค่าของแร่ธาตุ ที่มีอยู่ในป่าที่ถูกทำลายนั้น⁷⁴

⁷⁴ เพ็งอ๋าง , น. 227