

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายนั้นถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ควบคุมกำกับดูแลในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เนื่องจากชาติตะวันตกได้ขยายอิทธิพลเข้ามายังภูมิภาคนี้ และอังกฤษเป็นชาติแรกที่ได้เข้ามาทำสัญญาทำไม้สักกับไทยโดยไม่มีกฎระเบียบแบบแผนในการทำไม้แต่อย่างใด เพียงแต่รัฐบาลเก็บเงินภาษีที่ได้จากการทำไม้สักเท่านั้น รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นความสำคัญถึงเรื่องการป่าไม้ จึงจ้างที่ปรึกษาชาวอังกฤษเข้ามาสำรวจป่าไม้และวางแผนจัดการสำหรับการจัดการป่าไม้ของไทย และได้เริ่มมีการตรากฎหมายเกี่ยวข้องกับการป่าไม้ออกมาบังคับใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งแน่นอนว่ากฎหมายของไทยนี้ได้รับอิทธิพล แนวคิด และปรัชญาแบบปฏิฐานนิยม (Legal Positivism) จากประเทศตะวันตก หลังจากที่ทรงให้ตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทยขณะนั้น มีการตราขึ้นจำนวนหลายฉบับ จนกระทั่งในสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ครั้งใหญ่ เพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัยในเวลานั้น โดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ มีการแบ่งหมวดหมู่ไว้อย่างรัดกุมชัดเจน คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทั้งนี้ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2485 เป็นต้นมา และได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตลอดมา ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในครั้งที่สำคัญอันอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแก้ไขหัวใจของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 โดยแก้ไขมาตรา 7 กำหนดให้เฉพาะไม้สักและไม้อย่างที่ขึ้นอยู่ทั่วไปในราชอาณาจักรไทย เป็นไม้หวงห้าม ซึ่งไม้สักและไม้อย่างนี้เป็นไม้ยืนต้น ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผลของการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้มาตรานี้ ทำให้ไม้สักไม้อย่างในที่ดินของเอกชนต้องตกอยู่ในความควบคุมของพระราชบัญญัติป่าไม้ทั้งสิ้น เช่นเดียวกับไม้หวงห้ามที่ขึ้นอยู่ในป่า การจะทำไม้สักไม้อย่าง ตัดฟัน โค่นลงเพื่อนำไปใช้สอยต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน หากฝ่าฝืนมีโทษทั้งจำคุกและปรับ ศาลสั่งริบไม้ของกลางได้ ดังนั้น การที่กฎหมายมีบทบัญญัติ

เช่นนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่ก้าวล่วงเข้าไปกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน แม้ต่อมาจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อีกหลายครั้ง แต่บทบัญญัติมาตรา 7 นี้ ไม่ได้เคยถูกหยิบยกขึ้นมาทบทวนถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อปัจเจกบุคคลนั้นว่ามีความคุ้มค่ากับประโยชน์สาธารณะที่สังคมโดยรวมได้รับ และได้สัดส่วนกับสิทธิเสรีภาพที่ต้องสูญเสียไปหรือไม่ ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการสงวนรักษาไม้สักและไม้ยาง ซึ่งรัฐเห็นว่าเป็นไม้ที่มีค่าราคาแพงไว้ให้มากที่สุดนั้น บทบัญญัตินี้สามารถสงวนรักษาไม้ได้ตามเจตนารมณ์หรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นฉบับที่ถือได้ว่ามีร่างมาจากประชาชนหลากหลายอาชีพ ทำให้รัฐธรรมนูญของไทยฉบับนี้มุ่งเน้นในความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แม้รัฐธรรมนูญบางมาตรามีบทบัญญัติที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้โดยมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ” ซึ่งก็มีได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ตามอำเภอใจ แต่การบัญญัติกฎหมายต้องกระทำโดยกฎหมายให้อำนาจและเท่าที่จำเป็น เหมาะสมและพอสมควรแก่เหตุ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ดังนั้น จึงสมควรพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา 7 ที่มีบทบัญญัติก้าวล่วงเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนนั้นสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งหลักการของมาตรา 7 นี้ ยังมุ่งเน้นการควบคุมกำกับดูแลอย่างเข้มงวดตามแนวคิดปรัชญากฎหมายแบบดั้งเดิม ต่างจากหลักปรัชญาของกฎหมายสมัยใหม่ที่ต้องการส่งเสริมและจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นที่มีบทบัญญัติก้าวล่วงเข้าไปกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 แต่สิ่งที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติลดทอนสิทธิของปัจเจกชนก็ด้วย สินแร่ และปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรที่ใช้สิ้นไปไม่สามารถสร้างขึ้นทดแทนโดยมนุษย์ได้ ต่างจากป่าไม้ ต้นไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถสร้างขึ้นทดแทนได้อย่างไม่จำกัด จากปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นโดยสังเขป จึงเห็นสมควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยเฉพาะมาตรา 7 ที่กำหนดให้ไม้สักและไม้ยางไม่ว่าขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักรเป็นไม้หวงห้าม ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิจัยโดยละเอียดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมไม้หวงห้าม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ไม้สัก ไม้ยางในที่ดินเอกชนเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก.

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดต่อการพัฒนาและปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่เกี่ยวกับไม้สัก ไม้ยางให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยปัจจุบัน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

จะทำการศึกษาและวิจัยปัญหาทางกฎหมาย กรณีที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 7 วรรคแรก บัญญัติว่า “ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก.” เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 7 เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากการมุ่งที่จะควบคุม กำกับ ดูแลขาดการส่งเสริมจูงใจให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และเป็นบทบัญญัติที่อาจมีปัญหาในการบังคับใช้ หากมีการโต้แย้งในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม

1.5 วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) จากกฎหมายของไทย เอกสาร สิ่งพิมพ์ สถิติ และข้อมูลต่างๆ ของกรมป่าไม้ หนังสือวารสาร บทความ คำพิพากษาศาลฎีกา และหนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดชนิดและประเภทไม้หวงห้าม

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่เกี่ยวกับไม้สัก ไม้ยางในที่ดินของเอกชน

1.6.3 ทำให้เกิดแนวคิดต่อการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่เกี่ยวกับไม้สัก ไม้ยางในที่ดินของเอกชน อันจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการบังคับใช้กฎหมายสมเจตนารมณ์ เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรป่าไม้ของชาติต่อไป