

อุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ

ปัญหาค่านิยมภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า ความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติเป็นความผิดที่มีลักษณะแตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไป กล่าวคือ

ความผิดทางอาญาทั่วไป เป็นความผิดที่เห็นชัดเจนตัว มองเห็นได้ว่ามีคดีอาญาเกิดขึ้นแล้ว เช่น พบคนฆ่าคนตายโดยฝ่ายหนึ่งใช้อาวุธ คือ มีคดียี่สิบออกอีกฝ่ายหนึ่ง ตำรวจพบเห็นสามารถวินิจฉัยได้ทันทีว่าความผิดอาญาได้เกิดขึ้นแล้ว จะจับอย่างไร จะสอบสวนอย่างไร จะตั้งดำเนินการอย่างไร เป็นลำดับก่อน-หลัง

แต่คดีอาญาที่เป็นอาชญากรรมทรัพยากรธรรมะนั้น ไม่มีลักษณะที่เห็นได้เด่นชัดเหมือนความผิดทางอาญาทั่วไป ทั้งนี้เพราะมีลักษณะพิเศษดังนี้คือ¹

1. สถานที่กระทำความผิดกฎหมายป่าไม้ ส่วนใหญ่มักจะอยู่ห่างไกลชุมชน ป่าก็เป็นพื้นที่กว้างขวาง สภาพเช่นนี้ก็เป็นภาระยากลำบากแก่เจ้าพนักงานในการตรวจพบการกระทำความผิดในทันทีทันใด การกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้ก็มักจะกระทำในลักษณะที่ซ่อนเร้น ดังนั้นจึงขาดประจักษ์พยานในขณะกระทำความผิด

¹มานิต สิทธิผล, "ปัญหาทางกฎหมายในการยึดและริบของกลางในคดีป่าไม้," (วิทยานิพนธ์ปริญฎกมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 4.

2. ความผิดตามกฎหมายป่าไม้เป็นความผิดซึ่งเอกชนไม่ควรมีสิทธิเสียหาย ครอบคลุมแค่รัฐเป็นผู้เสียหายจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในด้านการเป็นพยานและการแจ้งข่าวสาร ฉะนั้นถ้าไม่พบการกระทำผิดพร้อมด้วยของกลาง ก็เป็นการยากที่จะหาพยานบุคคลมายืนยัน พิสูจน์ความผิดได้

3. เนื่องจากสถานที่กระทำความผิด มักอยู่ห่างไกลจากชุมชนดังกล่าวบางพื้นที่เป็นถิ่นกันดาร จึงไม่สะดวกแก่การเข้าไปตรวจสอบ ค้น จับ ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

4. ลักษณะพิเศษบางท้องถิ่นของประเทศไทย เกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายป่าไม้ก็คือ อาจมีผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลระดับท้องถิ่นหรือระดับสูงกว่า ทำให้การสืบสวนสอบสวนมีอุปสรรค ไม่น่าจะนำตัวผู้ใช้หรือผู้จ้างให้กระทำผิดเหล่านั้นมาลงโทษได้

จากลักษณะพิเศษบางประการของความผิดประเภทนี้เองนำมาสู่ปัญหาบางประการด้านนโยบายรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ของชาติอย่างมากมายมหาศาล

ดังนั้นปัญหาแรกที่ควรพิจารณาคือ ปัญหานโยบายการบังคับใช้กฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง

ปัญหา นโยบายการบังคับใช้กฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

นโยบายอาญา หมายถึง การวางแผนหรือกำหนดทิศทางโดยอาศัยมาตรการทางอาญาเพื่อการบรรลุถึงจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ตั้งไว้ ในการบริหารประเทศรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายเพื่อให้เป็นแนวทางในการปกครองและบริหารประเทศ ซึ่งกลไกของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม²

²อรทิพย์ คัมภระศาสน์, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการกระทำผิดทางอาญา เกี่ยวกับเรื่องหมายการค้า," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 176.

การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การนำกฎหมายมาบังคับใช้แก่ประชาชนในรัฐ โดย การบังคับใช้กฎหมาย ทั้งกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ เพื่อกำหนดความประพฤติของมนุษย์ใน อันที่จะอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบและสงบสุข ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ ทั้งนี้ต้องประกอบด้วย ผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

Professeur Paul B. Weston และ Professeur Kenneth M. Wells ได้ กล่าวไว้ในหนังสือ The Administration of Justice ถึงความหมายของการบังคับใช้ กฎหมายอาญาว่า "The function of the administration of justice or the law enforcement is a sequential crime control process performed by agents and agencies of government with assigned functions and territorial jurisdiction" ซึ่งถอดความได้ว่า "หน้าที่ของการบริหารงานกระบวนการ ยุติธรรมหรือการบังคับใช้กฎหมายคือ ลำดับขั้นตอนของกระบวนการควบคุมอาชญากรรมซึ่งกระทำ โดยหน่วยงานของรัฐบาล โดยได้รับมอบหมายภาระหน้าที่ และมีขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย³ และผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายคือประชาชน

การบังคับใช้กฎหมายใดจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ปัจจัยสำคัญอย่างยิ่ง ประการหนึ่งคือ นโยบายของรัฐ แม้จะมีตัวบทกฎหมายกำหนดไว้สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม หากรัฐ มองไม่เห็นความสำคัญในเรื่องนั้น การบังคับใช้กฎหมายก็ไม่สามารถบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย โดยทั่วไปรัฐบาลจะมีนโยบายในการปราบปรามอาชญากรรมต่างๆ ภายในประเทศ อยู่แล้ว แต่บางเรื่องรัฐอาจจะมีได้เน้นนโยบาย เป้าหมายในการมุ่งปราบปรามควบคุมอย่าง เคร่งครัดในอาชญากรรมประเภทนั้นๆ ออกมาให้เห็นอย่างเด่นชัด ขึ้นอยู่กับรัฐจะได้ตระหนักถึง ความสำคัญในเรื่องนั้นมากน้อยแค่ไหน เพียงไร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์ ของประเทศชาติเป็นหลักสำคัญ ดังนั้นบางครั้งรัฐบาลจึงต้องมียุทธศาสตร์นโยบายผ่อนปรนในความผิดบาง

³อารี รุ่งพรทวีวัฒน์, "การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมใน ประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 45.

อย่างวิเศษการละ เลือยต่อความเสียหายและการ เสียประโยชน์ของสังคมอื่น เพื่อประโยชน์ต่อสังคม ของรัฐเอง

ในเรื่องของความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มรดก แต่เดิมมาแนวนโยบายของรัฐที่ มีต่อการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ ยังไม่เด่นชัดในการกำหนดเป้าหมายสำหรับการปราบปราม และควบคุมความผิดนี้อย่าง เคร่งครัด กลาบทของรัฐในการรองรับนโยบายในเรื่องนี้จึงขาดความ แน่นนอน เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เสมอภาค และขาดความต่อเนื่อง บางครั้งก็ยึดในบท บัญญัติแห่งกฎหมายอย่าง เคร่งครัด แต่บางขณะก็ผ่อนคลายเป็นความเห็นอกเห็นใจเกิดการ เลือก บังคับใช้กฎหมายตามอำเภอใจ ซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงขององค์กรของรัฐ เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้

ปัจจุบันรัฐบาลได้แสดงนโยบายในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้เด่นชัด ยิ่งขึ้นกว่าเดิม เห็นได้จากกรณีที่รัฐตระหนักว่าความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มรดกเป็นความผิดที่ ส่งผลกระทบอย่างมากต่อประเทศชาติ กระทรวงมหาดไทย จึงมีหนังสือเวียนด่วนมาก ที่ มท. 0204/ว60 ลงวันที่ 17 มกราคม 2527 กำหนดให้ฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะเป็น หัวหน้าหน่วยงานสอบสวน ควบคุมการสอบสวนโยธาให้เหตุผลดังนี้

"ด้วยปรากฏว่าบ้านไม้และทรัพย์สินที่มรดกอื่นอันได้แก่ แร่ธาตุ เป็นต้น ได้ถูก บุกรุกทำลายมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แม้ว่าทางราชการจะได้มีการป้องกันและปราบปรามอย่าง ไรก็ตาม การทำลายทรัพย์สินของชาติดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากผู้กระทำความผิดใน เรื่องที่เกี่ยวกับบ้านไม้และทรัพย์สินของชาติมัก เป็นพวกนายทุน ซึ่งมีทั้ง เงินและพวกพ้องมาก รวมทั้งในบางครั้งมีข้าราชการร่วมด้วย จึงยังผลให้มีการให้ความช่วยเหลือจนผู้ต้องหาได้รับโทษ เบา หรือบางครั้งไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาได้อย่างจริงจัง เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ และกระทำความผิดอีก นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจับกุมปราบปราม โยคะเฉพาะใน การสอบสวนจะโยคะเจตนาหรือไม่ก็ตาม ปรากฏว่าสำนวนคดีมักจะมีหลักฐานอ่อนไม่พอพ้องหรือขาด พยานหลักฐานในการดำเนินคดี ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหาหลักฐานได้ยากหรือหาสำนวนคดีไม่รัดกุม

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้มาครากการในการป้องกันการค้าบ้าน ไม้ทำลายป่าและทรัพย์สินของชาติอื่นอันได้เป็นเบ็ดขมรัดกุมยิ่งขึ้น จึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นาย อาเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อ บังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินการค้ำเงินคดีอาญา พ.ศ.2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนโดยเรียกสำนวนมาตรวจพิจารณา และสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควรหรือสั่ง เปลี่ยนพนักงานสอบสวน หรือให้ฝ่ายปกครอง เข้าร่วมสอบสวน รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ในคดีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นว่าเป็นกรณีพิเศษอย่าง เครื่องครัด⁴

นอกจากหนังสือเวียนกำหนดให้ฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้อง ในฐานะเป็นหัวหน้า-พนักงานสอบสวนแล้ว ยังมีหนังสือสั่งการเมื่อ 25 มิถุนายน 2527 ซึ่งมีนโยบายให้อัยการร่วมมือประสานงานเป็นที่ปรึกษาการสอบสวนให้กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภออีกด้วย ดังนี้

"ตามที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่า ปัจจุบันป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นอันได้แก่ แร่ธาตุ เป็นต้น ได้ถูกบุกรุกทำลายมาเป็นเวลาช้านานแล้ว เนื่องจากผู้กระทำผิดมัก เป็นพวกนายทุน ซึ่งมีเงินและพวกพ้องมาก บางครั้งมีข้าราชการร่วมด้วยทั้งในด้านการจับกุมปราบปราม โดยเฉพาะในการสอบสวนสำนวนคดีมักมีหลักฐานอ่อนไม่พอพ้องหรือขาดพยานหลักฐานในการดำเนินคดี กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดนโยบาย เพื่อให้มาตรการในการป้องกันการค้าไม้ทำลายป่าและทรัพยากรอื่น ๆ ของชาติได้เป็นไปโดยรัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ให้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนวนมาตรวจพิจารณาและสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร หรือสั่ง เปลี่ยนพนักงานสอบสวน หรือให้ฝ่ายปกครอง เข้าร่วมการสอบสวน รวมทั้งสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในคดีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และทรัพยากรอื่น ๆ ของชาติเป็นพิเศษเครื่องครัด ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

⁴หนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0204/ว60 ลงวันที่ 17 มกราคม 2527

บัดนี้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า กรมอัยการเป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดและพนักงานอัยการ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย มีประสิทธิภาพสูงทั้งด้านการศึกษาพิจารณาหลักฐาน ชั้นสอบสวนและการนำสืบพยาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาลสมควรให้พนักงานอัยการได้มีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนฝ่ายปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวน นัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวข้างต้น อันจะทำให้การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากรของชาติได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัดกุมยิ่งขึ้น

ฉะนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดวิธีการร่วมมือและประสานงานกันระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และพนักงานอัยการในเรื่องดังกล่าวดังต่อไปนี้ คือ

"เมื่อมีคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เกิดขึ้น หากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน ไม่ว่าจะกรณีใดให้แจ้งพนักงานอัยการประจำท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในการควบคุมการสอบสวนนั้นด้วย และให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนคดีนั้น⁵

หลังจากที่ให้อัยการเป็นที่ปรึกษาในการสอบสวนคดีอาญา ปรากฏมีปัญหาในการปฏิบัติ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทย จึงได้สั่งการเพิ่มเติมดังนี้

"ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อทราบ และถือปฏิบัติว่าเมื่อมีคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เกิดขึ้น หากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุม

⁵หนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยที่ มท.1201/ว.686 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2527

การสอบสวนไม่ว่ากรณีใดๆ ให้แจ้งให้พนักงานอัยการประจำท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในการควบคุมการสอบสวนนั้นด้วย และให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนนั้น ๆ

โดยขณะนี้ยังมีได้มีการกำหนดระเบียบวิธีการประสานงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง และพนักงานอัยการเป็นไปโดยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประสานงาน ในการให้พนักงานอัยการ เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาการสอบสวนในคดี เกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากรของชาติไว้ ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้นให้รับรายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทราบโดยด่วน

(2) เมื่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอได้รับรายงานคดีดังกล่าวในข้อ 1 จากหัวหน้าพนักงานสอบสวนแล้วให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ รับรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยด่วนเช่นกัน

(3) คดีอาญาที่ได้รับรายงานตามข้อ 1 หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นสมควร ใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนให้แจ้งให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนท้องที่ที่เกิดเหตุทราบ เพื่อเป็นการประสานงาน

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีดังกล่าวข้างต้น ให้แจ้งพนักงานอัยการประจำท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการ เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมการสอบสวนนั้น

ในกรณีจังหวัดใดมีที่ทำการจังหวัด เกินกว่าหนึ่งแห่ง พนักงานอัยการประจำท้องที่ - หมายถึงพนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีนั้นตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

(5) ในการให้คำแนะนำปรึกษา หากพนักงานอัยการผู้ให้คำแนะนำปรึกษา เห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน อาจขอเข้าร่วมในการสืบสวนและสอบสวนนั้นหรือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน ดำเนินการอย่างใดก็ตามที่เห็นสมควรได้

(6) การให้คำแนะนำปรึกษาของพนักงานอัยการนั้นให้ปฏิบัติโดยมุ่งที่จะให้การสืบสวนและสอบสวนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย⁶

เพื่อให้การพิจารณาควบคุมการสอบสวนคดี เกี่ยวกับบ้านผี และทรัพย์สินของชาติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความรัดกุม บังเกิดผลดีกับทางราชการ จึงกำหนดแนวทางในส่วนของการควบคุมการสอบสวนดังกล่าวไว้ดังนี้

1). การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับบ้านผีและทรัพย์สินของชาติ

ก. เมื่อมีคดีอาญาเกี่ยวกับบ้านผีและทรัพย์สินของชาติ เกิดขึ้นในท้องที่ใดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่รับรายงานปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อรับทราบหรือพิจารณาสั่งการ

ข. ในกรณีที่คดีอาญาปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่าควรมีการตรวจสอบ กากับ ดูแลการสอบสวนก็ให้พิจารณาดำเนินการได้ เช่น เรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณาให้คำแนะนำ หรือเร่งรัดการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบ ที่เหมาะสมได้

ในกรณีนี้ หากผู้บังคับบัญชาของตำรวจตั้งแต่รองผู้กำกับตำรวจภูธร

⁶หนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0207/ว.472 ลงวันที่ 28 เมษายน

ขึ้นไปแล้วแต่กรณี เมื่อได้มาสอบถาม เร่งรัด ควบคุม ตรวจสอบ แนะนำให้พนักงานสอบสวนฝ่าย
การตรวจดำเนินการใด ๆ ถ้าจะเป็นการขัดแย้งหรือไม่เป็นไปตามแนวทางที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า
ประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการไว้ ให้หาหรือขอความเห็นชอบจาก
พนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าวที่ได้สั่งการไว้ก่อน

ค. ในกรณีที่เกิดขึ้นเป็นคดีใหญ่หรือสำคัญ และการดำเนินการตามข้อความ
ดังกล่าวข้างต้นจะไม่ได้ผล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้า
ประจำกิ่งอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ตามข้อบังคับกระทรวง
มหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ
12.4 ข้อ12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของการตรวจ ตั้งแต่รองผู้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของการตรวจ ตั้งแต่รองผู้กำกับทำการตรวจภูธรขึ้นไปแล้ว
แต่กรณี จะเข้าไปเกี่ยวข้องควบคุมสำนวนการสอบสวนในเรื่องคดีเกี่ยวกับป่าไม้ และทรัพยากร
ของชาติอื่น ๆ ในลักษณะสั่งการในสำนวนการสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบคดีไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าไป
ช่วยสอบถาม เร่งรัด แนะนำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายการตรวจดำเนินการตามกระบวนการสอบสวน
ให้เกิดความเรียบร้อยรวดเร็วมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน
เงื่อนไข เงื่อนไข หรือคำสั่งของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน
ได้สั่งการไว้

2). การให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาการสอบสวนในคดีอาญาเกี่ยวกับ ป่าไม้และทรัพยากรของชาติ

เพื่อให้การควบคุมการสอบสวน เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย และมี -
ประสิทธิภาพเมื่อมีคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เกิดขึ้นในท้องที่ใดให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี ใช้อุทิศ-
พินิจที่จะปรึกษาร่วมกับพนักงานอัยการประจำท้องที่ เพื่อดำเนินการตาม 1.1 หรือ 1.2 หรือ
1.3 แล้วแต่กรณีได้ หากพิจารณาเข้าควบคุมการสอบสวนโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามข้อ
บังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม
พ.ศ.2525 ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 ให้แจ้งพนักงานอัยการท้องที่ทราบ เพื่อให้
พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมการสอบสวนนั้น

3). พนักงานฝ่ายปกครองจับกุม หรือร่วมจับกุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และ
ทรัพยากรของชาติ

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองได้จับกุม หรือร่วมในการจับกุมในคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ - ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวน uly เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณี ในทุกคดี⁷

การที่ให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมตรวจสอบการสอบสวน ก็เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญา uly พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นไปอย่างรวดเร็ว รัดกุม และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายอันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การให้ฝ่ายปกครองเข้าควบคุมดูแลการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่งเป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะมุ่งปรับปรุงพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับส่งผลในทางตรงกันข้ามต่อการบังคับใช้กฎหมายของคดีทรัพยากรธรรมชาติ พอสรุปสาระสำคัญของ ปัญหาและอุปสรรค ในทางปฏิบัติได้ดังนี้คือ

1. การให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ควบคุมการ - สอบสวนนี้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ ระบบอำนาจหน้าที่ อานาจการบังคับบัญชา ซึ่งเท่าที่เป็นอยู่ ยังไม่มีความชัดเจน จากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจะมาร่วมการสอบสวนเป็นครั้งคราว ร้อยละ 50 ไม่ได้มาร่วมการสอบสวนเลย ที่เหลือจากนั้นจะมาร่วมสอบสวนบ้าง น้อยบ้าง มีเพียงร้อยละ 17.14 เท่านั้น ที่มาร่วมการสอบสวน

⁷หนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0207/ว.981 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2532.

คดี⁸ จะเห็นได้ว่าได้จากสถิติข้อมูลข้างล่างนี้⁹

ลักษณะการเข้าร่วมสอบสวน

ความเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เข้าร่วมสอบสวนทุกคดี	48	21.40
เข้าร่วมบางบางครั้ง	160	71.40
ไม่ไปเลย เพียงแต่ลงนามร่วม	16	7.20
รวม	224	100

หมายเหตุ : จากตารางแสดงว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง มีนโยบายต้องการให้
เข้าร่วมสอบสวนกับฝ่ายตำรวจนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีเพียงร้อยละ 17.14 ที่เข้าร่วมทุกคดี
นอกนั้นเข้าร่วมเป็นบางครั้ง และไม่เข้าเลยเพียงแต่ลงชื่อร่วมเท่านั้น แสดงถึงไม่เข้า
ร่วมสอบสวนให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีดังกล่าวนี้หากผู้ต้องหาหรือจำเลยนำมาเป็นข้อต่อสู้ในทาง
คดี จะเกิดประเคิ่การสอบสวนที่มิชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาทันที

⁸วีระพงษ์ บุญญาส, "อาชญากรรมทรัพย์สินกับความล้มเหลวในการใช้
กฎหมาย", ประชาชาติธุรกิจ (25-27 พฤศจิกายน 2536) : 28-29.

⁹วุฒิ วิหิตานนท์, "การใช้มาตรการทางกฎหมายกับความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน
ธรรมดา", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535), หน้า 80.

ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามนโยบายอย่างแท้จริง และก็มีผู้เคสlinger บังคับบัญชา หรือควบคุมอย่างแท้จริง บ่อยครั้งพบว่าในหลายพื้นที่ที่มีการปล่อยให้นักงานสอบสวนที่หาหน้าที่ร้อยเวร เป็นผู้ทำการสอบสวนแต่เพียงลำพัง ส่วนงานสอบสวนจึงมีความบกพร่อง ส่วนผู้บังคับบัญชา ฝ่ายตำรวจก็มักจะไม่นำความสนใจ กำกับดูแล ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญหลายประการเช่น¹⁰

1.1 ฝ่ายปกครอง ยังขาดความรู้ความชำนาญในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา อาจเป็นไปได้ว่าเพราะฝ่ายปกครองมาจากผู้จบการศึกษาหลายสาขา ขณะที่การสืบสวน สอบสวนคดีอาญาคงอาศัยผู้จบการศึกษาทางกฎหมาย หรือผ่านการศึกษามาจากสถาบันการศึกษาที่เน้นหนักทางด้าน การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาโดยตรง เช่น โรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน เพราะเป็นงานด้านเทคนิคโดยตรง ผู้ที่จะทำหน้าที่ด้านนี้ต้องมีความรู้ความชำนาญอย่างสูง และผ่านการฝึกอบรมอย่างเข้มงวดจริงจัง หากสอบสวนคดีที่ไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอ ก็จะทำให้ส่วนงานสอบสวนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และหากขาดศกบพร่องก็อาจถูกผู้ต้องหา หรือผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา รวมทั้งถูกดำเนินการทางวินัยข้าราชการด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหลักสูตรการฝึกอบรมหลักสูตร "โรงเรียนนายอำเภอ" หรือ "โรงเรียนนักปกครองระดับสูง" ยังให้ความสำคัญต่อหลักสูตรการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาน้อยกว่าที่ควร ซึ่งหากฝ่ายปกครองมีความรู้ความชำนาญมากยิ่งขึ้น จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญามีผลดีมากขึ้นเท่าในปัจจุบัน

1.2 ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบงานต่างๆเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นงานตามกฎหมายเฉพาะ และงานตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องใช้เวลายกยอทั้งหมดให้กับงานด้านนี้ ขณะเดียวกันงานสอบสวนคดีอาญาเป็นงานที่ต้องทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ ใช้เวลา ความรู้ ความชำนาญในการสืบสวนสอบสวนเป็นพิเศษ ซึ่งจากที่ฝ่ายปกครองจะใช้เวลาสำหรับเรื่องนี้ได้เหมือนตำรวจซึ่งรับผิดชอบงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมโดยตรงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องห่างเหินจากการสืบสวน สอบสวนคดีอาญา

¹⁰กุลพล พลวัน, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาในประเทศไทย," วารสารกฎหมาย ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (ตุลาคม 2524) : 18-19.

1.3 นโยบายระดับสูงทั้งระดับกรมการปกครอง และระดับกระทรวงในเรื่อง การให้ฝ่ายปกครอง เข้าควบคุมตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ยังไม่ แน่ชัดเท่าที่ควร น่าจะเป็นเพราะเกรงว่าจะเกิดการกระทบกระทั่งกัน อันจะส่งผลเสียหายแก่ การประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ทาาให้ฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาคจึงหลีกเลี่ยงที่จะเข้า ไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจเว้นแต่กรณีจำเป็นอย่างยั้งเท่านั้น ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย 2527 จึงไม่เคร่าได้เข้าในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

2. การบังคับใช้กฎหมายในคดีทรัพย์สิน การประสานงานที่ดี กล่าวคือ นโยบาย ที่กำหนดไว้ว่า คดีทรัพย์สินทุกคดี ฝ่ายปกครองต้องเข้ามาควบคุมการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้า พนักงานสอบสวนนั้นจะต้องแจ้งให้อัยการมาเป็นที่ปรึกษาคดี แต่ปรากฏว่ามีการปฏิบัติตามนโยบาย นั้นน้อยมาก กล่าวคือ จากการสอบถามพนักงานฝ่ายปกครอง เกี่ยวกับแนวปฏิบัติดังกล่าวมีการแจ้ง ให้อัยการมาเป็นที่ปรึกษาทุกคดีเพียงร้อยละ 54.28 แจ้งเป็นครั้งคราว ร้อยละ 23.93 ไม่เคย มีการแจ้ง เลข ร้อยละ 11.43 และไม่ทราบถึงแนวปฏิบัติดังกล่าว ร้อยละ 10.36 แสดงให้เห็นว่านโยบายที่ให้แจ้งให้พนักงานอัยการมาร่วมนั้น ไม่ได้มีการปฏิบัติกันอย่างจริงจัง การให้ พนักงานอัยการเป็นที่ปรึกษานั้น ก็เพราะต้องการให้มีการให้คำแนะนำการสอบสวน เพื่อประสาน การปฏิบัติตั้งแต่ชั้นสอบสวนจนถึงการพิจารณาคดีในศาล แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติหาได้เป็น เช่นนั้นไม่

ศูนย์วิจัยทรัพย์สิน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากสถิติดังกล่าวสามารถแสดงเป็นตารางได้ดังนี้

การแจ้งฝ่ายอัยการมาเป็นที่ปรึกษา¹¹

การปฏิบัติ	จำนวน	ร้อยละ
แจ้งทุกคดี	152	54.28
แจ้งเป็นบางครั้ง	67	23.93
ไม่เคยแจ้ง	32	11.43
ไม่ทราบ	29	10.36
รวม	280	100

3. การสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากร ไม้มีการกำหนดรายละเอียดว่าจะประเมินผลอย่างไร บกคดีแล้วคดีที่สำคัญ เช่น คดีความผิดอุกฉกรรจ์ คดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย หรือคดีความผิดทรัพย์ เป็นคดีที่กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการประเมินผลไว้อย่างชัดเจน แต่สำหรับคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น ถือว่าเป็นคดีนโยบายสำคัญ มีวิธีการสอบสวนที่แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป แต่กลับไม่มี การกำหนดรายละเอียดในการควบคุม กำกับดูแล ไม้มีการรายงาน และไม้มีการกำหนดรายละเอียด ในการประเมินผลทั้งสิ้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การสอบสวนขาดประสิทธิภาพ

4. นโยบายเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ มีความสลับซับซ้อน ยุ่งยากต่อการปฏิบัติ แตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่ออก เป็นข้อบังคับ มีความ

¹¹ วุฒิ วิทิตานนท์, "การใช้มาตรการทางกฎหมายกับความผิดเกี่ยวกับทรัพยากร ธรรมชาติ, หน้า 81.

ชัดเจนแน่นอนยิ่งกว่า เช่น ยังมีได้มีการระบุให้ชัดเจนว่าความผิดเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาตินั้น หมายความว่า ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยระบบการสอบสวนที่แน่นอน เมื่อสำนวนการสอบสวนบทพร้อมก็ไม้อาจหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงได้

นอกจากนี้ปัญหาอื่นๆ ที่มาเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในคดีความผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ระบบการรายงานการสืบสวนหาผู้กระทำความผิด การเก็บรักษาของกลาง การเก็บรักษาสำนวน การตรวจสำนวน การควบคุมการสอบสวน รวมตลอดไปถึงประชาชนที่รู้เห็นไม่ยอมมาแสดงตนเป็นพยานล้วนแล้วแต่เป็นผลการบังคับใช้กฎหมายสำหรับคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ้น

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับค่านโยบายของรัฐต่อการบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องของนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ต่อกรณีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ นั้น ถือได้ว่าเป็นประเด็นปัญหาและอุปสรรค เรื่องหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจากการวิเคราะห์แล้วผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรนำนโยบายดังกล่าวมาทบทวนและพิจารณาเพื่อแก้ไขให้ดีขึ้น หรือนำข้อดีหรือข้อเสียของนโยบายดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ต่อนโยบายอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ว่าควรจะมีการวางมาตรการหลักมาตรการรองรับ และคำนึงถึงบุคคลากรประกอบด้วยปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนที่จะทำให้นโยบายที่วางไว้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างไร

อย่างไรก็ตามอุปสรรคและปัญหาในส่วนของนโยบายนี้ยังมีกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากการที่รัฐมีนโยบายจัดหาที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ซึ่งถ้าพิจารณาจากหลักการอันเป็นแผนแม่บทของโครงการแล้วพบว่า เป็นหลักการที่ดี หากสามารถปฏิบัติให้บรรลุหลักการตามที่วางไว้ได้ แต่ในทางปฏิบัติผู้เขียนพบว่ามีปัจจัยหลายประการที่มีส่วนทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินโครงการให้บรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่าง กรณีศึกษา กรณีโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อีกกรณีหนึ่ง

กรณีโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ปัญหาการลดลงของทรัพยากรป่าไม้มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัญหาที่ดินทำกินของราษฎร โดยที่ทางราชการมีความเชื่อว่าราษฎรเป็นผู้บุกรุกป่า และบังคับบ้านเรือนจนเกิดเป็นชุมชนขึ้น จึงต้องแก้ไขโดยการอพยพย้ายราษฎรออกจากป่า และนี่คือที่มาอันสำคัญของการ

ก่อนการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ภาคตะวันออก - เฉียงเหนือ หรือชื่อย่อว่า "คจก." ซึ่งได้ริเริ่มดำเนินการในต้นปี พ.ศ.2534 และยุติโครงการไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2535 โดยมีสาเหตุที่สำคัญ คือ การคัดค้านไม่เห็นด้วยจากชาวบ้านจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนจาก คจก. และรวมตัวกันประท้วงตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วภาคอีสาน

มติคณะรัฐมนตรีต่อโครงการ คจก. 12

เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2535 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาความเห็นร่วมกันของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ดังนี้

มีการพิจารณาว่าโครงการนี้ดี แต่จากการปฏิบัติตามโครงการ คจก. นั้น ได้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาแก้ไขเป็นการด่วน แต่ในระยะเวลาอันสั้นนี้เป็นที่ยากที่จะวิเคราะห์ให้ทราบถึงเหตุผลของความขัดแย้งได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากมีข้อมูลที่ขัดแย้งกันหลายกระแส คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้

- ยกเลิกเป้าหมายของการดำเนินการตามโครงการ คจก. ที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติอนุมัติไว้แล้ว

- ให้อยู่ยังการดำเนินงานในพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานเอาไว้ก่อน

- ส่วนโครงการใดที่เริ่มดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่มีการอพยพประชาชนเสร็จสิ้น ก็ให้ย้ายยังการอพยพไว้ก่อน

สำหรับโครงการที่ดำเนินการไปแล้ว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 118/2535 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการดังกล่าวโดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และกรรมการ 15 คน ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี, ผู้แทนปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์, ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, อธิบดีกรมการปกครอง, ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน, ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ที่มีโครงการ คจก. อธิบดีกรมป่าไม้, เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม, อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหรือผู้แทน, อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์หรือผู้แทน, ผู้อำนวยการมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, ผู้แทนสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน, เจ้าหน้าที่สำนักนายกรัฐมนตรี 2 คน เป็นกรรมการ และเลขานุการ และกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาทบทวนหลักการ และแผนงานตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วพิจารณาทบทวนวิธีการปฏิบัติงาน และการจัดองค์กรของโครงการ พิจารณาเสนอแนะวิธีแก้ไข หรือป้องกันมิให้เกิดปัญหา อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของโครงการ กระจายให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้งคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น และเหมาะสม ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายและ เสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้ฝ่ายพลเรือน โดยกระทรวงมหาดไทย เป็นแกนนำในการดำเนินโครงการ และพิจารณารูปแบบการดำเนินการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น อาทิ การนำระบบปฏิรูปที่ดินมาใช้ รวมทั้งให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ ด้วย

แม้ว่าโครงการ คจก. นี้ได้มีมติจากคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกแล้วก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าโครงการ คจก. เป็นตัวอย่างที่ดีของความขัดแย้งระหว่างนโยบายรัฐและประชาชนซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที เพราะเป็นปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และในที่สุดประชาชนที่ยากจนในชนบทซึ่งต้องมีชีวิตผูกพันอยู่กับป่าไม้จักจะ เป็นฝ่ายสูญเสียมาโดยตลอด ปัญหาในลักษณะดังกล่าว ถ้าหากไม่มีหนทางแก้ไขก็จะเป็นผลลึกลับต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนไร้ส่วนาชีพในประเทศ จะเป็นปัญหาที่นำมาสู่ความแตกแยกอย่างรุนแรงในสังคมไทยในที่สุด โดยจะมีปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้คิดความมากอีกมากมาย ดังนั้นจึงเป็นบทเรียนที่ดีที่ควรนำมาศึกษาเพื่อจะได้เป็นแนวทางการแก้ปัญหาต่อไปของรัฐบาลในการออกนโยบายรัฐในเวลาต่อมา

ประวัติความเป็นมา

โครงการ คจก. จะเริ่มปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ก่อนหน้าโครงการนี้ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาในลักษณะนี้มาก่อน ในรูปของโครงการสิทธิที่ ทากินของราษฎรเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา "การบุกรุก" ของราษฎรเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีการเสนอให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ เรียกว่า สิทธิทากินหรือ สทก. ให้แก่ราษฎรที่นั้นมีที่ ทากินของตัวเองและเข้าไป "บุกรุก" ที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม แต่ละครอบครัวจะได้รับเอกสาร สิทธิที่ เรียกว่า สิทธิทากิน หรือ สทก. 1 โดยที่โครงการที่เริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2522

ถึงแม้โครงการคังกล่าว จะได้รับบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะช่วยทำให้ราษฎรผู้ยากไร้มีสิทธิ ทากินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม แต่โครงการคังกล่าวก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีก ประการหนึ่งคือ การอนุรักษ์ ในทางตรงกันข้ามโครงการคังกล่าวยิ่งส่งเสริมให้มีการเร่งหา ลายพื้นที่ป่ารวดเร็วยิ่งขึ้น

พร้อมับโครงการสิทธิที่ทากิน กรมป่าไม้ก็ได้มีโครงการ "หมู่บ้านป่าไม้" เพื่อรักษา ป่าอนุรักษ์เอาไว้พร้อมับเป็นการสนับสนุนให้มีการปลูกป่าขึ้นมาใหม่ จากโครงการหมู่บ้านป่าไม้ คังกล่าวทำให้ชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมของชาวบ้านที่อยู่ภายใต้โครงการคังกล่าว มีสภาพเลวลง ถึงแม้กรมป่าไม้จะได้พื้นที่ป่าอนุรักษ์บางส่วนกลับคืนมา ป่าไม้แห่งใหม่อีกหลายแห่งก็ถูกทำลายลง โครงการคังกล่าวจึงประสบความล้มเหลวอีกเช่นกัน ในแง่ของความพยายามที่จะปลูกป่าเพิ่มเติม โดยกรมป่าไม้ เช่นเดียวกับความล้มเหลวที่เกิดจากโครงการสิทธิที่ทากิน

โครงการ คจก. นั้นเริ่มมีเสนอขึ้นมา ในปี 2533 ในฐานะที่เป็นโครงการต่อเนื่อง จากโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โดยที่ได้มีการวิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวของโครงการ หมู่บ้านป่าไม้ว่า เกิดจากการที่โครงการคังกล่าวไม่ได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ ประกอบด้วยข้าราชการจากกรมป่าไม้เท่านั้น ซึ่งมีความสามารถ พิเศษเฉพาะในเรื่องการปลูกป่า

คังนั้นเมื่อโครงการ คจก. ได้เริ่มดำเนินการในปี 2533 จึงได้มีการรวมหน่วยงาน ของทางราชการทั้งหมด 46 หน่วยงาน เพื่อการปฏิบัติงานในครั้งนี้ งบประมาณที่ใช้ในแต่ละหมู่บ้านยังมีได้มีการประมาณออกมาอย่าง เป็นทางการ แต่เป็นที่แน่นอนว่าโครงการคังกล่าวมีงบ ประมาณมากกว่าโครงการหมู่บ้านป่าไม้เป็นจำนวนมาก

จุดมุ่งหมาย¹³

โครงการจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจุดมุ่งหมายสูงสุดในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้ยากไร้ในพื้นที่เป้าหมายให้มีคุณภาพชีวิตที่ได้เกณฑ์มาตรฐานตามความจำเป็นพื้นฐาน (จ.ป.ฐ.) ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเอาไว้ และเพื่อรักษาทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ตลอดจนการสร้าง ความสมดุลทางธรรมชาติให้กลับคืนเช่นเดิม

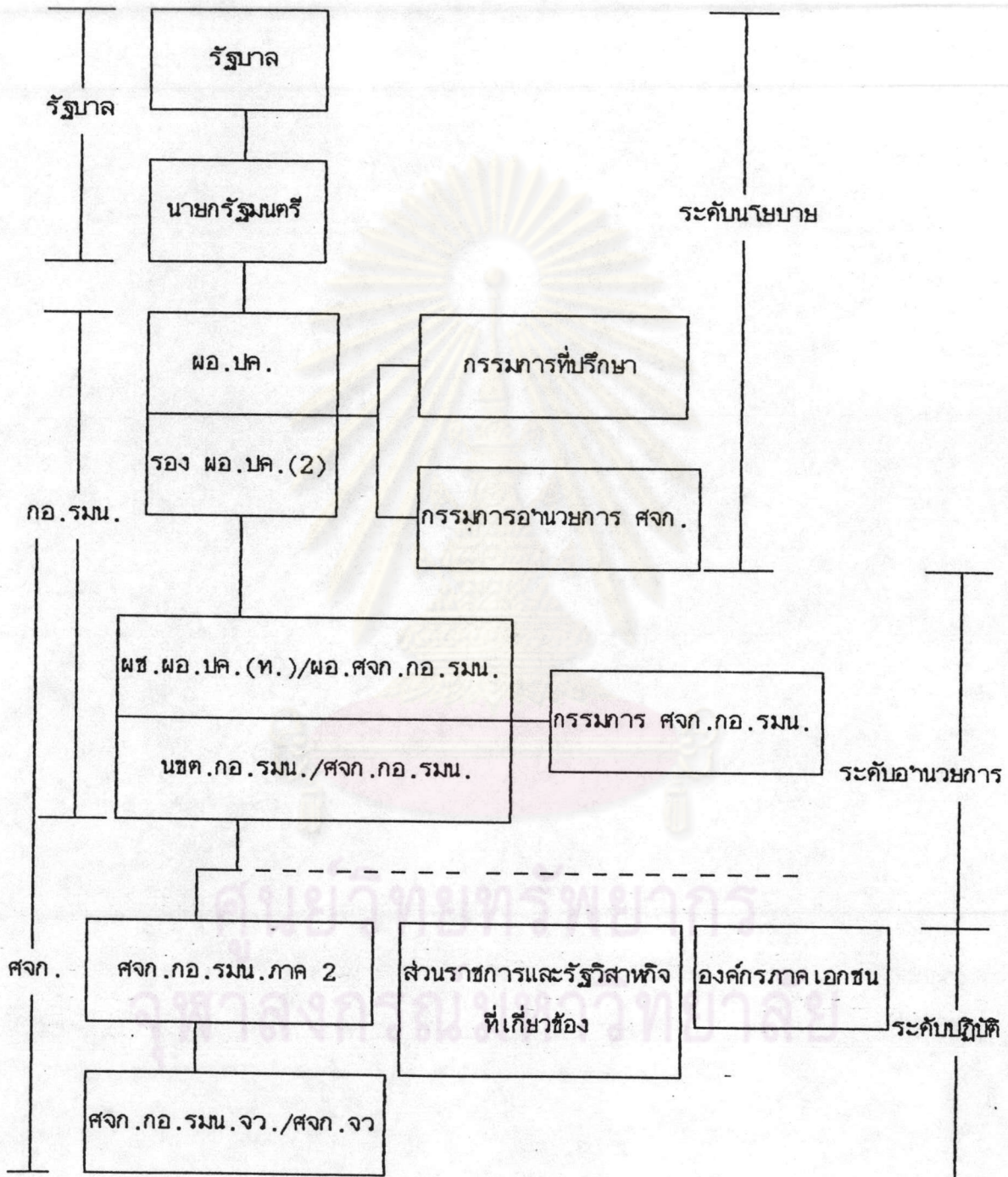
วัตถุประสงค์¹⁴

1. เพื่อจัดที่อยู่อาศัยและทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมให้มีที่อยู่อาศัยและทำกินโดยถูกต้องตามกฎหมาย
2. ส่งเสริมการปลูกพืชอย่าง เป็นระบบ ตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม และความต้องการของตลาด เพิ่มเนื้อที่ป่าเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน
3. ส่งเสริมและสนับสนุนโรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ให้รองรับผลผลิตจากเกษตรกรในพื้นที่ทำกินและพื้นที่ใกล้เคียง
4. เพื่อปรับปรุงและฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อให้เกิดความสมดุลย์ทางธรรมชาติ
5. สร้างความรัก ความหวงแหน ตลอดจนความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนในการเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกัน

¹³กรมป่าไม้ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์, โครงการจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (แผนแม่บท และสรุป, 2534) หน้า 5.

¹⁴เมตตา บังประเสริฐ และ สมยศ กิรติวุฒิกุล, โครงการจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง 95 ปี กรมป่าไม้ (18 กันยายน 2534) หน้า 48-49.

แผนภูมิโครงสร้างการบริหารโครงการจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้¹⁵
 ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.คอ./น.)



หมายเหตุ ————— สายการบังคับบัญชา - - - - - สายการประสานงาน
 คจก.กอ.รมน. = ศูนย์อำนวยการจัดที่ดินกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน
 ผอ.ปค. = ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

วิธีการดำเนินงาน

1. จัดการเคลื่อนย้ายราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ คัดนำลาธาร และพื้นที่หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ ให้ออกมาอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

2. รัฐจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ตามข้อ 1 ครอบครัวยังไม่เกิน 15 ไร่ หรือความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ครอบครัวยากไร้แต่ได้สิทธิครอบครองตกทอดถึงทายาทโดยชอบธรรมและสามารถทำนิติกรรมกับธนาคาร เพื่อการเกษตรได้

3. รัฐให้การช่วยเหลือในการจัดรูปหมู่บ้าน การพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูป-การขั้นพื้นฐานและการส่งเสริมอาชีพ ราชได้และคุณภาพชีวิตให้ขึ้นสู่เกณฑ์มาตรฐาน ความจำเป็นพื้นฐาน ความแนวทางการพัฒนาชนบทในรูปแบบคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.)

4. ดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับสู่ความสมบูรณ์ ตามระบบนิเวศน์วิทยา จัดทำแนวเขตที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกิน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ป่าชุมชน รวมทั้งวางมาตรการงานการป้องกันรักษามีให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์อีกต่อไป

ผลที่คาดว่าจะได้รับ¹⁶

การดำเนินการตามโครงการนี้ คาดว่าจะก่อให้เกิดผลสำเร็จ ดังนี้

1. สามารถยุติปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

2. จะทำให้ราษฎรได้รับสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม และสามารถอาศัยได้

โดยถูกต้องตามกฎหมาย

¹⁶กรมป่าไม้ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์, โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หน้า 12.

3. จะเป็นการฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำลำธาร ให้คงสภาพความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ
อย่างถาวร

4. จะเป็นการปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมให้ประชาชนในพื้นที่บัง เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม ให้มีความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการรักษาและฟื้นฟูให้คงอยู่ตลอดไป

ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าเป็นปัญหาในระดับชาติ ดังนั้นจึงมีเซ เป็นปัญหาเฉพาะของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การตัดไม้ทำลายป่านี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ดำเนินการอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

ในกรณีนี้ความผิดพลาดที่แท้จริงก็คือนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ นโยบายดังกล่าวต้องการ จะเปลี่ยนแปลงประเทศจากที่เคยเป็นประเทศเกษตรกรรมให้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมซึ่งในความหมายปัจจุบันก็คือ "อุตสาหกรรมใหม่" นั่นเอง ทำให้ชาวไร่ชาวนาชายที่ดิ้นแล้วอพยพมาเป็นกรรมกรรับจ้างในเมือง หรือไปบุกเบิกที่ทำกินใหม่ในป่าที่ยังสมบูรณ์ ต่อมาสถานการณ์ป่าไม้ของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้แตกต่างไปจากภาพรวมของประเทศเท่าใดนักต่างกันก็แต่เพียงระดับความรุนแรงของการทำลายป่าเท่านั้น

นับตั้งแต่ปี 2504 พื้นที่ป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ลดลงจาก 44.3 ล้านไร่หรือพื้นที่ทั้งหมด ร้อยละ 14.0 ในปี 2531 พื้นที่ป่าได้ลดลงไปสองในสามของพื้นที่ป่าทั้งหมดในระยะเวลาเพียง 28 ปี แนวโน้มดังกล่าวใกล้เคียงกับตัวเลขแนวโน้มทั้งหมดของประเทศ แต่มีระดับความรุนแรงมากกว่า เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ชื่อว่าเป็นภาคที่ยากจนที่สุดในประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พื้นที่ป่า และอัตราการลดลงของพื้นที่ป่า ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2504 - 2531

ปี	พื้นที่ป่า (1,000 ไร่)	พื้นที่ลดลง โดยเฉลี่ย ต่อปี (1,000 ไร่)	อัตราการลดลง ของพื้นที่ป่า (ร้อยละ)	ร้อยละของพื้นที่ป่า เปรียบเทียบกับ พื้นที่ทั้งหมด (ร้อยละ)
2504	44,315	-	-	43.9
2516	31,681	1,143	2.9	30.0
2519	25,934	2,572	9.9	24.5
2521	19,513	3,211	17.5	18.5
2528	15,987	504	26.0	15.2
2531	14,808	393	2.5	14.0

หมายเหตุ : พื้นที่ทั้งหมดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประมาณ 105.5 ล้านไร่
(168,854.34 ตารางกิโลเมตร)

ที่มา : Prayong Nettayarak and Bantorn Ondam, History of Forest Land Occupation for Cultivation in Northeast Thailand "Study of Conservation Forest Area Occupy in Thailand", MIDAS Agronomies Company Limited, Bangkok, Thailand, 1991

จากปัจจัยต่างๆ ทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ชื่อว่าเป็นภาคที่ยากจนที่สุดของประเทศ ในทัศนะของรัฐบาลไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพบก พื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีลักษณะ เพราะบางต่อการแทรกแซงจากภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มประเทศอินโดจีน ดังนั้นในทัศนะของกองทัพบก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องลดเงื่อนไขดังกล่าว ชื่อนี้เองอาจจะใช้อธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด กองทัพบกจึงเข้ามามีบทบาทโดยตรงในโครงการ คจก.

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่าโครงการ คจก. ที่ดำเนินการโดยกองทัพบก ในฐานะเป็นผู้ประสานงานเป็นการดำเนินงานที่สืบเนื่องจากโครงการอีสานเขียว ภายหลังจากที่ยุติโครงการดังกล่าวแล้ว ในขณะที่โครงการอีสานเขียวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการที่จะทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลายเป็นอีสานเขียว โดยการปลูกป่าและหาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกส่วนโครงการ คจก. มีแผนการที่จะจัดที่ทำกินให้ราษฎรที่คั้งถิ่นฐานอยู่แล้ว หรือเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อให้ราษฎรที่ยากจนเข้ามาคั้งถิ่นฐานใหม่ในพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรม การปฏิบัติการดังกล่าวจึงไม่แตกต่างไปจาก โครงการหมู่บ้านป่าไม้มากนัก

แต่ในกรณีของโครงการ คจก. นั้นมีมาตรการที่เพิ่มเติมมากกว่าโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และมีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานหลักของรัฐสามหน่วยงาน คือ กรมป่าไม้ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน(กอ.รมน.) กระทรวงกลาโหม และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และยังประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดอื่น ๆ เกี่ยวข้องอีก 43 หน่วยงานดังกล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามถึงแม้จะได้มีการพยายามปรับแก้ข้อบกพร่องและปัญหาต่างๆ ที่ประสพโดยโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โครงการ คจก. ยังประสบปัญหาอีกมากมาย คั้งที่จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

นอกจากการอพยพผู้คนออกจากพื้นที่แล้ว ในการจัดที่ทำกินให้กับผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เดิมนั้นก็ก่อให้เกิดปัญหากับราษฎรได้มากเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทำกินเดิมนั้นจะต้องลดพื้นที่ทำกินเดิมลง เป็นจำนวนมาก เป็นการบ่อนทำลายทำให้การขยายตัวของพื้นที่ทำกินเข้าไปสู่ป่าอนุรักษ์ในอนาคต ในการปฏิบัติการที่เป็นจริงมีผลทำให้ชาวบ้านที่ต้องสูญเสียที่ทำกินเหล่านั้นต้องประสบความเดือดร้อนในทางเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากมีผลโดยตรงที่จะทำให้บุคคลเหล่านั้นมีรายได้อลดลง ทั้งที่แต่เดิมนั้นมีรายได้ไม่มากนักอยู่แล้ว โครงการดังกล่าวจึงได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการดังกล่าว

แผนงานของโครงการ คจก.

หลักการสำคัญของโครงการ คจก. คือ จะต้องทำให้ทุกคนมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยมีคำขวัญที่สำคัญว่า "รัฐได้ป่าประชาชนได้ที่ทำกิน" โครงการนี้มีลักษณะที่แตกต่างจากโครงการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็ไม่เคยประสบความสำเร็จเลยเช่นกัน โครงการ คจก. สัญญาที่จะ

ให้ประชาชนมีมากกว่าพื้นที่ทำกิน โดยมีโครงการเสริมอื่น ๆ อีกมากมายที่มีเป้าหมายที่จะช่วยให้ประชาชนในโครงการมีชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่าเดิม

ถ้าหากโครงการ คจก. สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางเอาไว้ - ผู้เขียนเห็นว่าคงปฏิเสธชีวิตความเป็นอยู่ที่สำคัญของชาวไร่ชาวนาที่ยากจน ทั้งนี้เพราะลักษณะของโครงการดังกล่าวอยู่ในลักษณะของการปฏิรูปการเกษตรในความหมายที่แท้จริง ในทางปฏิบัติความพยายามดังกล่าวมีความสำเร็จเกิดขึ้นจริงน้อยมาก

ผลกระทบของโครงการ คจก. ที่มีต่อประชาชน

ประชาชนที่ดั่งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณพื้นที่ภายใต้โครงการ คจก. นั้นจะได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวแตกต่างกันไป ตามสถานะภาพทางเศรษฐกิจ และลักษณะการดำเนินงานของโครงการในแต่ละพื้นที่ โดยทั่วไปผู้ที่ถูกผลกระทบจากโครงการอย่างมาก ก็คือ ผู้ที่จะต้องอพยพย้ายถิ่นที่อยู่จาก เดิมไปอยู่ในพื้นที่รองรับ รวมทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รองรับที่มีที่ทำกินอยู่ เดิมค่อนข้างมาก โดยที่ดินจำนวนหนึ่งจะถูกโครงการ คจก. เอาคืนมา เพื่อที่จะนำมาแบ่งให้แก่ผู้ที่ถูกอพยพเข้ามาในพื้นที่รองรับ ในกรณีที่ดินมีการอพยพย้ายถิ่นแต่ประการใดก็จะมีผลกระทบมากนัก เว้นแต่ในกรณีที่บุคคลเหล่านี้มีพื้นที่อยู่เดิมมากกว่า 15 ไร่ ซึ่งจะต้องถูกลดจำนวนพื้นที่ถือครองลงจาก เดิม ก็จะได้รับผลจากโครงการ คจก. ดังกล่าว

จากโครงการ คจก. ผู้เขียนพบว่าผู้ที่ยากจนที่สุดจริง ๆ จะไม่ได้รับผลกระทบทางลบจากโครงการแต่อย่างใด ในกรณีที่จะต้องมีการย้ายออกจากที่ทำกินเดิม ผู้ที่ยากจนจริง ๆ อาจจะประสบความเดือดร้อน เนื่องจากจะต้องถูกอพยพออกจากถิ่นที่เคยอาศัยอยู่เดิม เมื่อย้ายไปที่อยู่ใหม่อาจจะไม่สภาพชีวิตดีกว่าเดิม ในบางครั้งอาจจะได้รับการจัดสรรที่ทำกินให้มากกว่าเดิมและในเกือบทุกกรณีสิ่งที่ได้รับเพิ่มขึ้นคือ ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน และไฟฟ้าเป็นหลัก ในกรณีที่ดินมีการอพยพย้ายหมู่บ้านแต่เป็นการจัดระเบียบชุมชนใหม่ในที่ตั้ง เดิม ผู้ที่ได้รับผลเสียจากโครงการ คือ ผู้ที่จะได้รับพื้นที่ทำกินลดลง แต่คนที่ยากจนที่สุดในกลุ่มนี้จะไม่ได้รับผลกระทบทางลบเลย นอกจากนั้นยังได้รับประโยชน์จากการที่มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในหมู่บ้านให้ดีขึ้น ดังนั้นจึงอาจจะสรุปได้ว่าในเกือบทุกกรณี คนที่จนที่สุดของบรรดาผู้ที่ยากจนภายใต้โครงการ คจก. จะไม่ได้รับผลกระทบในทางลบแต่อย่างใด

ในหมู่บ้านรองรับผู้ที่อพยพออกมา ผู้อพยพจะสูญเสียประโยชน์ที่เคยได้รับจากการมีป่า เป็นแหล่งพึ่งพิง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ครอบครัวจะต้องพยายามหารายได้ที่เป็นตัวเงินเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องหารายได้เพิ่มขึ้นมีผลในการบีบบังคับผู้ที่อยู่ในวัยฉกรรจ์และวัยรุ่น จำเป็นต้องชวนชวาชางานหาเงินที่ห่างไกลออกไปจากถิ่นที่อยู่

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ คจก. ในทางลบเหล่านี้ มีเป็นจำนวนมากกว่ากรณีที่ดี ผู้ยากจนที่สุด ความที่ได้ออกมาแล้วหลายเท่า บุคคลที่มีฐานะเศรษฐกิจเดิมในเขตดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการที่ต้องโยกย้ายถิ่นที่อยู่อันเนื่องมาจากโครงการ คจก.

ในปัจจุบันยังมีการประเมินออกมาอย่างแน่ชัดว่า มีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จากโครงการ คจก. ดังกล่าว อย่างน้อยในระดัสน้อยเพียงใด แต่ถ้าหากจะประเมินจาก คลื่นและขนาดของการต่อต้าน ตลอดจนเหตุผลประกอบอื่น ๆ ดังที่ได้อธิบายมาแล้ว อาจจะสรุป ได้ว่าราษฎรที่อยู่ภายใต้โครงการ คจก. ส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบในทางลบมากกว่าผู้ที่ได้รับผล ดีจากโครงการ คจก. ซึ่งคงจะมีจำนวนไม่น้อยอย่างไรก็ตามถ้าหากจะพิจารณาถึงสภาพความ รู้สึกนึกคิดจินตนาการ ตลอดจนผลกระทบทางวัฒนธรรมและจิตใจ รวมทั้งผลกระทบในทาง เศรษฐกิจย่อมมองอาจจะนำมาคำนวณรวมกัน แล้วประเมินออกมาว่า เป็นผลดีหรือผลเสียสุทธิเท่า ใด หากถูกต้องนั้นควรจะปฏิบัติตามหลักการของโครงการ คจก. อย่างเคร่งครัด นั่นก็คือ "ทุก ๆ คน ภายใต้โครงการ คจก. จะต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม" ซึ่งอาจจะเพิ่มลงไปอีกประโยค หนึ่งว่า "โดยไม่มีข้อยกเว้นใด"

จากลักษณะที่ได้ออกมาแล้วทั้งหมดย่อมจะเห็นได้ว่า โครงการ คจก. ประสบความ สัมผลอย่างสิ้นเชิง ในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่ได้ออกมาแล้ว อย่างน้อย ก็ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาของโครงการนี้ได้รับการพิสูจน์โดยสาธารณะชนอย่างชัดเจนแล้ว

เหตุผลของความล้มเหลวจากปฏิบัติการที่เป็นจริง

ความล้มเหลวในการปฏิบัติการของโครงการคจก. ผู้เขียนเห็นว่าสืบเนื่องมาจากปัจจัย ร่วมกันหลายประการ เริ่มจากลักษณะของการปฏิบัติการที่มีลักษณะ เป็นการปฏิบัติการทางการ ทหารและกฏระเบียบ ที่ไม่มีความคล่องตัวของระบบราชการ รวมทั้งความไม่ยืดหยุ่นและ คล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ความระเบียบวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้ง ความอ่อนค้ำในสัจนิยมของข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้วย

จากความล้มเหลวที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมจะเห็นได้ว่าเป็นปัญหา และอุปสรรคในการบังคับใช้นโยบายที่จะให้องค์กรสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ตามที่นโยบายหลักกำหนดไว้ได้ ซึ่งถ้าพิจารณาจากหลักการ วัตถุประสงค์ และผลที่คาดว่าจะได้รับของโครงการดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ดีมากโครงการหนึ่ง หากสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้

แต่ในทางปฏิบัติด้วยข้อจำกัด และขาดการดำเนินงานที่สอดคล้อง จึงทำให้โครงการนี้ต้องล้มเหลว เพราะมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนมากในทางลบ

จากโครงการต่าง ๆ มาสู่โครงการจัดที่หากินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนกระทั่งโครงการนี้ต้องล้มเหลว เนื่องจากปัญหาในส่วนขององค์กร, เศรษฐกิจ, สังคม ฯลฯ เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในขณะนี้รัฐบาลควรได้มีการทบทวนเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาและนำเสนอนโยบายในเรื่องอื่นต่อไป

นอกจากปัญหาคำนวณนโยบายของรัฐที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายด้วยก็คือ ปัญหาคำนวณขององค์กรของรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงานป้องกันปราบปรามการกระทำความผิด

หากองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพตามไปด้วย

ปัญหาคำนวณขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดี

นอกจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในส่วนของนโยบายแล้ว การบังคับใช้กฎหมายจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรยังขึ้นอยู่กับกระบวนการทางอาญาอีกด้วย ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการจับกุม สืบสวน สอบสวน ส่งฟ้องคดี จนกระทั่งตัดสินคดีนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตำรวจป่าไม้ ตำรวจท้องที่ ตำรวจตระเวนชายแดน อัยการ และศาล

ปัญหาสำคัญของ การบังคับใช้ในส่วนนี้จะอยู่ที่การปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ อันทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องการป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนองค์กร และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พอสรุปสาระสำคัญของอุปสรรคและปัญหา ใน

การบังคับใช้กฎหมายได้ดังนี้คือ¹⁷

การดำเนินคดีกับผู้กรรมาสงวนแห่งชาติ โดยหน่วยงานต่าง ๆ

ก. เจ้าหน้าที่ป่าไม้

อำนาจหน้าที่ทั่วไปของ เจ้าพนักงานป่าไม้คือ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ประกอบกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 26 ได้ให้อำนาจไว้มีอำนาจในการ สืบสวน สอบสวน จับกุม ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ได้โดยวิธีการสืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดของ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ แบ่งออกได้ 3 วิธีดังนี้ คือ

1). การดำเนินงานวิจัยให้มีการลาดตระเวนทั้งทางพื้นดินและทางอากาศ ในการลาดตระเวนทางพื้นดิน เจ้าหน้าที่ในหน่วยป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า จะประสานงานกับสำนักงานป่าไม้เขต เพื่อลาดตระเวนตรวจตราท้องที่ที่รับผิดชอบ โดยเข้ายานพาหนะ หรือการเดินเข้าสำรวจ ถ้าในระหว่างการลาดตระเวนเจ้าหน้าที่ป่าไม้พบการกระทำความผิดจะจับผู้กระทำความผิดทันที เพราะกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้อำนาจ เช่นเดียวกับ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁸

ต่อจากนั้นจะนำตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยของกลาง มาหาบันทึกการจับกุมซึ่งทำการของเจ้าหน้าที่ พร้อมด้วยของกลางที่ยึดได้นำส่งพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ในท้องที่ที่ความผิดเกิด เพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป แต่ในบางคดีที่มีโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียวไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือเป็นความผิดลหุโทษซึ่งกฎหมายให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ก็จะดำเนินการกำหนดค่าปรับ เมื่อได้รับชำระค่าปรับแล้ว ก็จะหาบันทึกโดยระบุไว้ -

¹⁷สัมภาษณ์ ร้อยตรีบุญเลิศ จันทาภาณุกร, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมป่าไม้ 11 มกราคม 2536.

¹⁸พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 26.

ผู้ต้องหายินยอมมาให้เปรียบเทียบปรับ และออกใบเสร็จรับเงินค่าปรับมอบให้แก่ผู้ต้องหาจากนั้นจึงลงทะเบียนการปรับในสารบบคดีและปล่อยตัวผู้ต้องหาไป แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ลาดตระเวนแล้วพบว่า มีการกระทำความผิดแต่ไม่พบผู้กระทำความผิด และแจ้งทราบว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่จะยึดสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ และสืบหาตัวผู้กระทำความผิด เมื่อสืบรู้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดก็จะขอออกหมายจับต่อไป

2). การสืบข่าวการลักลอบคัตไม้หรือบุกรุกแผ้วถางป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ ulyขอให้ราษฎรในถิ่นแถวใกล้เคียงกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือในหมู่บ้านที่มีการลักลอบคัตไม้ทำลายป่ามาคอยสอดส่องและแจ้งข่าวให้กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ถ้าสืบทราบว่ามีอาการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดขึ้นราษฎรก็จะส่งข่าวให้เจ้าหน้าที่ทราบ

3). การตั้งด่านตรวจตามเส้นทางต่างๆที่สำคัญเพื่อตรวจจับ และสกัดกั้นการขนานไม้ ของป่า ที่ได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมายออกจาก เขตป่าสงวนแห่งชาติ

จากรายงานการจับกุมผู้กระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติของกรมป่าไม้ พบว่ามีสถิติการจับกุมค่อนข้างสูง ตัวอย่างเช่น ระหว่างเดือนตุลาคม 2532 ถึง กรกฎาคม 2533 มีการกระทำความผิดในป่าสงวนแห่งชาติ 13,907 คดี จับผู้ต้องหาได้ 7,339 คน พื้นที่ถูกแผ้วถางจำนวน 143,718 ไร่ 1 งาน 97 ตารางวา¹⁹ ซึ่งถ้าพิจารณาในแต่ละพื้นที่พบว่ามีการลักลอบคัตไม้หรือแผ้วถางป่าในทุกพื้นที่ของประเทศ แต่ในพื้นที่ที่มีไม้สัก หรือไม้ที่ประชาชนนิยมนำมาเป็นเครื่องอุปโภคมาก หรือพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับบริเวณที่ดินมีราคาสูง เพื่อหาสถานที่ท่องเที่ยว หรือสนามกอล์ฟ จะปรากฏการกระทำความผิดในอัตราสูง

เป็นที่น่าสังเกตว่าตามกฎหมายเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด คือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมป่าไม้ กรมตำรวจ และกรมการปกครอง แต่ในทางปฏิบัตินั้นดูประหนึ่งว่าการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ จะเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้

¹⁹สำนักงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกคัตไม้ทำลายป่า, การป้องกันรักษาป่าไม้ไทย (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2533), หน้า 9.

แต่เพียงผู้เดียว หน่วยงานอื่นคอยเป็นผู้ส่งเสริม หรือสนับสนุนเท่านั้น ปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำความผิดรอดพ้นจากการจับกุมของเจ้าหน้าที่งานในอัตราที่สูง เพราะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบมิได้ปฏิบัติหน้าที่ของคนตามที่กฎหมายกำหนด

แม้ว่ารายงานของกรมป่าไม้ จะแสดงให้เห็นว่ามี การจับกุมผู้กระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติในอัตราที่สูง แต่เมื่อพิจารณาข้อจำกัดในเรื่องกำลังคนและงบประมาณ ซึ่งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีจำนวน 141 ล้านไร่ แต่มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านป้องกันรักษาป่าโดยตรงประมาณ 3,000 คน²⁰ จึงเกินกำลังที่เจ้าหน้าที่จะดูแลได้ทั่วถึง ประกอบกับการไม่ประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบทำให้โอกาสของผู้กระทำความผิดที่จะลักลอบตัดไม้ หรือแผ้วถางป่า โดยอาศัยโอกาสที่ ไม่มีเจ้าหน้าที่ดูแลนั้นมีอยู่มาก

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังประสบกับอุปสรรคในการจับผู้กระทำความผิดอีกด้วย เพราะผู้กระทำความผิดบางรายเป็นผู้มีอิทธิพล บางรายมีสายลับซึ่งเป็นราษฎรโดยจะคอยส่งสัญญาณเพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้ตัวโดยการยิงปืน หรือจุดพลุสัญญาณ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีก่อนที่จะเจ้าหน้าที่จะไปถึง ในบางกรณีเมื่อจับได้แล้วอาจมีการชักชว้างโดยมีราษฎรมาล้อมเจ้าหน้าที่และขอให้ปล่อย หรือเดินขบวนไปหารัฐบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดี และส่วนใหญ่วราษฎรเหล่านี้จะได้รับการผ่อนผันมิให้ดำเนินคดี ปัญหาเหล่านี้ทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดไม่อาจดำเนินการได้ตามกฎหมาย

นอกจากการจับผู้กระทำความผิดแล้ว การป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไปได้กระทำโดยวิธีอพยพชาวบ้านจาก เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาสู่เขตที่ทางราชการจัดไว้เพื่อการเกษตรหาเลี้ยงชีพ การอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินี้เป็นวิธีแก้ปัญหาคายใช้หลักรัฐศาสตร์เข้ามาผสมผสาน ทั้งนี้เพราะราษฎรที่บุกรุก เขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใหญ่ได้ตั้งบ้านเรือนอยู่หลายครอบครัวและได้อาศัยอยู่เป็นเวลานาน บางพวกเป็นชาวเขาเผ่าต่างๆ การจะจับบุคคลเหล่านั้นมาดำเนินคดีทั้งหมดคงจะไม่มีประโยชน์ เพราะ เมื่อผู้นั้นหันโทษมาแล้วก็คงจะกลับ

²⁰กรมป่าไม้, "สถานการณ์ด้านการป้องกันรักษาป่าของประเทศไทย," (เอกสาร
รณีย์) หน้า 9.

มาสู่หมู่บ้านที่คนอาศัยอยู่นั้นเอง ทางราชการจึงใช้วิธีอพยพราษฎรเหล่านี้ไปสู่ที่ดินผืนใหม่ โดยจัดแบ่งที่ดินให้ทำประโยชน์ และจะดำเนินการคดีแก่ราษฎรที่บุกรุก เข้าไปบนเขตป่าสงวนแห่งชาติอย่างเด็ดขาด²¹

การอพยพราษฎรตามโครงการดังกล่าว กรมป่าไม้ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เช่น กาลังพลของตำรวจ, กาลังพลทหาร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงานโครงการที่ดำเนินการไปแล้ว ได้แก่ การอพยพชาวบ้านจำนวน 43 ราย ออกจากป่าสงวนแห่งชาติวังโป่ง-ชนแดน-วังก่างเพง กิ่งอำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อกลับสู่ภูมิลำเนาเดิม การอพยพราษฎรจำนวน 53 ครอบครัว ออกจากป่าบริเวณยอดเขาภูคลี จังหวัดชัยภูมิ กลับสู่ภูมิลำเนาเดิม และการอพยพชาวบ้านภูทอกจำนวน 32 หลังคาเรือน ซึ่งบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติแควระบม-สีชัย อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา ไปยังพื้นที่ของโครงการพัฒนาบ้านคลองตะเคียนชัย²² เป็นต้น นอกจากนี้ทางกรมป่าไม้ยังมีโครงการที่จะอพยพราษฎรบุกรุกเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอีกหลายพื้นที่แต่ยังดำเนินการไม่สำเร็จ เพราะติดปัญหาเรื่องการหาพื้นที่รองรับราษฎร

การใช้อำนาจทางการปกครองของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการ - ยุติธรรมทางอาญาเป็นอีกอำนาจหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้มีอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เรื่องพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ

บทบัญญัติมาตรา 25 นี้ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง- เกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งขึ้นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติแต่ละป่า ซึ่งผู้ได้รับการแต่งตั้งจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น นายอำเภอ ป่าไม้เขต ผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมป่าไม้

²¹สัมภาษณ์ ร้อยตรี บุณสี จันทาภานุกร, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมป่าไม้ 11 มกราคม 2536.

²²กิตติ บพุมแก้ว, รายงานการศึกษาเรื่อง การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีป่าแควระบม-สีชัย อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (ชลบุรี : กมลศิลป์การพิมพ์, 2532) หน้า 81-129.

พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1). สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือ ว่างเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าการที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การสั่งนั้นจะสั่งด้วยวาจา หรือสั่งเป็นหนังสือก็ได้ ผู้ใดขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความผิดต้องรับโทษ (มาตรา 33 ทวิ)

มาตรา 33 ทวิ "ผู้ใดฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 18 หรือ ขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งตามมาตรา 25 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2). สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ รื้อถอน แก้วเซ หรือกระทำกรอื่น ๆ แก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้อุปสรรคแก่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายในเวลาที่กำหนดโดยกำหนดระยะเวลาไว้ในหนังสือสั่งการให้ชดเชยเงินด้วย ทางปฏิบัติต้องแจ้งให้ผู้กระทำความผิดทราบ และเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงรับหนังสืออาจส่งคำสั่งนั้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับและปิดสำเนาคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผย เห็นได้ง่ายบริเวณสิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้อุปสรรคแก่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นอีกด้วยก็ได้ ผู้ใดขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความผิดต้องรับโทษ (มาตรา 33 ทวิ)

3). เมื่อผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม (2) หรือในกรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวผู้กระทำความผิดไม่พบ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึด ทาลาย รื้อถอน หรือกระทำกรอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรได้ และถ้าได้เสียค่าใช้จ่ายในการกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวไปเท่าใดก็มีสิทธิเรียกร้องเอาจากผู้กระทำความผิดได้ โดยผู้กระทำความผิดต้องชดเชยค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้วิธีชำระทรัพย์สินที่ยึดไว้โดยขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร แล้วหักเงินที่ขายได้ชดเชยค่าใช้จ่ายของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ในกรณีนี้หากมีเงินเหลืออยู่ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดไว้แทนทรัพย์สินและอาจตกเป็นของแผ่นดินถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ขายทรัพย์สินหรือนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดแล้วแต่กรณี แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของต้องยึดเวลาออกไปเป็น 5 ปี

ทั้งนี้ ตามมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*

4). ถ้าเป็นกรณีฉุกเฉิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งกับสิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งทีทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาตินั้นว่าได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ

มีข้อที่น่าสังเกตว่า "ผู้กระทำความผิด" ตาม (2) และ (3) นั้น หมายถึงผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติป่าสงวนฯ ตามดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งต่างกับคำว่า "ผู้กระทำความผิด" ในวรรคท้ายของมาตรา 31 ซึ่งหมายถึงผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษา

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ป่าไม้²³ ซึ่งเป็นผู้ชำนาญตามมาตรา 25 นี้พบว่ามีการใช้อำนาจนี้น้อยมาก และในบางท้องที่แทบจะไม่มีการใช้ อำนาจนี้เลย ทั้ง ๆ ที่เจ้าพนักงานเหล่านี้ทราบว่าคุณสมบัติของป่าสงวนที่จะจับไล่หรือรื้อถอนได้

ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น มักจะใช้เมื่อตรวจพบว่ามี การก่อสร้างรุกล้ำเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และก่อสร้างนั้นยังไม่เสร็จสิ้น แต่ถ้การก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์เป็นบ้านพัก หรือสถานที่อยู่แล้วเจ้าพนักงานจะไม่รื้อถอนและจะไม่ยอมรื้อถอนกว่าศาลมีคำพิพากษาขับไล่บุคคลนั้นและสั่งให้ผู้นั้นรื้อถอนออกไป นอกจากนี้เจ้าพนักงานมักจะเลือก รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ราคาถูกเท่านั้น ส่วนราคาแพงจะต้องมีหมายศาลให้รื้อถอน จึงจะดำเนินการตามหมาย ถ้าเป็นกรณีเร่งด่วน มักจะไม่รื้อถอนโดยลำพังแต่จะขอให้พนักงานอื่นเช่น นายอำเภอ หรือ สารวัตรใหญ่ หรือ พนักงานอัยการมาร่วมเป็นพยานในการรื้อด้วย

*ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1327 "ภายในบังคับแห่งกฎหมายอาญา กรรมสิทธิ์แห่งสิ่งใด ๆ ซึ่งได้เข้าในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิดหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดโดยประการอื่น และได้ส่งไว้ในความรักษาของกรมในรัฐบาลนั้น ท่านว่าตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาภายในหนึ่งปีนับแต่วันส่ง หรือถ้าได้ฟ้องคดีอาญาค่อศาลแล้ว นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของ ท่านให้ผ่อนเวลาออกเป็นห้าปี

ถ้าทรัพย์สินเป็นของเสียหาย...."

²³สัมภาษณ์ วนิดา พรหมบุญ, เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย กองนิติการ กรมป่าไม้

24 พฤศจิกายน 2536.

เหตุผลที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ยอมมาใช้อำนาจนี้ หรือยอมใช้ในบางกรณีข้างต้นแยกได้เป็น 2 กรณี คือ²⁴

กรณีแรก เนื่องจากกลัวว่าจะถูกฟ้องกลับ ทว่าเจ้าพนักงานประพฤติกมิชอบ กระทำไปเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ เมื่อรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างก็เป็นความผิดฐานทำให้เสียหาย หรือบางรายถูกแจ้งความว่ามีความผิดฐานลักทรัพย์ ซึ่งปรากฏว่าพนักงานสอบสวนก็รับคำร้องทุกข์ และดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้หลายคน เช่น คดีที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ กรณีการเผาบ้าน ชาวบ้านในบริเวณเขตกาสวงแห่งชาติ ที่จังหวัดกำแพงเพชรตามที่ได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่ 3 หรือบางกรณีเกรงว่าจะถูกฟ้องให้รับผิดชอบในทางแพ่ง จึงต้องรอคำพิพากษาของศาลก่อนแล้วใช้วิธี บังคับตามคำพิพากษาของศาลแทน

กรณีที่สอง เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานไม่ยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นเพราะเห็นว่า อาจใช้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการได้ เช่น สิ่งก่อสร้างที่เป็นบ้านพักตากอากาศ ซึ่งอาจใช้เป็น สำนักงานชั่วคราวของหน่วยงานป่าไม้ได้

ข. การวาง

นอกจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้แล้ว ในงานดำเนินการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดในคดี เกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นยังมีองค์กรอื่นที่มีอำนาจในการดำเนินการจับกุม สอบสวน ผู้กระทำผิดคดีป่าไม้ด้วย องค์กรที่มีความสำคัญอีกองค์กรหนึ่งก็คือ การวาง

ในส่วนของตำรวจนี้ แม้จะมีหลายองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่จะมีลักษณะของบัญชาการร่วมกัน คล้ายกัน ดังนั้นจึงขอพิจารณาารวมกันไว้ทั้ง 3 หน่วยงาน ดังนี้คือ

- ตำรวจป่าไม้
- ตำรวจท้องที่
- ตำรวจตระเวนชายแดน

²⁴สัมภาษณ์ วนิดา พรหมพิบูลย์, เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย กองนิติการ กรมป่าไม้
24 พฤศจิกายน 2536.

การบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของระบบงานควบคุมอาชญากรรม มีความเชี่ยวชาญในการปราบปรามอาชญากรรม หน้าที่หลักของตำรวจก็คือ หน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน²⁵

ในกรณีความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นหน่วยงานของตำรวจ เข้ามาเกี่ยวข้องในการจับกุมและดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยดำเนินการป้องกันและปราบปรามในความผิดดังกล่าวต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งตำรวจจะปฏิบัติเหมือนเป็นความผิดอาญาโดยทั่วไป โดยมีสารวัตรใหญ่ และนายอำเภอเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับอำเภอ ส่วนในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยประสานงานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อความผิดเกิดขึ้นในท้องที่ใดการสอบสวนเป็นหน้าที่ของพนักงานตำรวจในเขตท้องที่ที่ความผิดเกิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ประกอบกับมาตรา 2(16)* แต่เนื่องจากคดีเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายทรัพยากร ป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นคดีที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์โดยรวมของ ประเทศ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งกำชับให้นายอำเภอในแต่ละท้องที่จะต้อง เข้าไปควบคุม การสอบสวนของพนักงานสอบสวนทุกคดี ซึ่งอำนาจควบคุมการสอบสวนนี้เป็นอำนาจที่ระบุไว้ใน ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12

²⁵พันตำรวจเอก ชิคชัย วรณเสถียร, "หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจ,"

ในการบริหารงานยุติธรรม, หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527), หน้า 151.

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้ เจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน... ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งคนมีหน้าที่ต้องจับกุม หรือปราบปราม



โดยทั่วไปเมื่อตรวจพบว่าผู้ใดบุกรุก เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือตัดไม้ในเขตดังกล่าว ไม่ว่าจะปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ต้องแจ้งให้ตำรวจเข้ามาสอบสวนหาผู้กระทำความผิด แต่ถ้าสอบสวนแล้วไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนจะแจ้งการสอบสวนหรือเสนอความเห็นในการสอบสวนให้พนักงานอัยการ ซึ่งคดีเหล่านี้จะไม่นำขึ้นสู่การฟ้องคดีต่อศาลเพราะยังไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด แต่ถ้ามีตัวผู้กระทำความผิดโดยเรียกหรือจับตัวได้แล้ว พนักงานสอบสวนจะส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาคนนั้นต่อไป

ในบางคดีเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจเปรียบเทียบปรับเพื่อให้เกิดภัย เลิกใบคดีไม่ฟ้องคดี ถ้าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือคดีที่เป็นความผิดลหุโทษ (จากคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท) และเมื่อผู้ต้องหายินยอมมาให้เปรียบเทียบปรับและชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้วคดีเป็นอันระงับไป*

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37, 38 และ 39(3).

มาตรา 37 คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้

(1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับอันตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(2) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งพันบาท... เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(3) ...

มาตรา 38 ความผิดตามอนุมาตรา (2) ... ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวในมาตรานั้น เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(1) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมความนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสิบห้าวันแล้วคดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด ...

มาตรา 39 สิทธิในคดีอาญาไม่ฟ้องระงับไปดังต่อไปนี้

(1) ...

(3) เมื่อคดีเล็กน้อยตามมาตรา 37

() ...

การะกิจสำคัญอันดับแรก ของเจ้าหน้าที่ตำรวจป่าไม้, ตำรวจท้องที่ และตำรวจตระเวนชายแดน ในคดีความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ คือ การสืบสวนและสอบสวน

การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10))

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ (มาตรา 2 (11))

การสืบสวนสอบสวนต้องอาศัยปัจจัย ความรอบรู้ ความสามารถ ความหมั่นเพียร- เฉพาะตัวของพนักงานสืบสวนสอบสวนโดยตรง กอปรด้วยความมีศักดิ์ศรี ความซื่อสัตย์ กล้าหาญ ยุติธรรม ความมีไหวพริบ สังเกต สืบเสาะ อดทนอดกลั้น ช่างสงสัย จดจำ มีเหตุผล ความริเริ่ม จิตสังหรณ์หยั่งรู้ และการสร้างจินตนาการของพนักงานสืบสวนสอบสวนมาประยุกต์ใช้ประกอบการวิเคราะห์เหตุการณ์ให้บังเกิดผลสำเร็จ รวมทั้งความสามารถที่จะเรียกร้องขอความร่วมมือสนับสนุนจากประชาชนด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงการจัดระบบงานบริหาร การจัดอัตรากำลังและความสะดวกรวดเร็วฉับไวอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งหน่วยวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์เครื่องมือตรวจสอบต่าง ๆ ด้วย

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ อันเป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ขององค์กร - ตำรวจ คือ

1). ความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ จัดเป็นอาชญากรรมทรัพยากร-ประเภทหนึ่ง ตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อปัญหาด้านนโยบาย

อาชญากรรมทรัพยากร ต่างจากอาชญากรรมธรรมดา ซึ่งมองเห็นชัดว่ามีความผิดเกิดขึ้นแล้ว เช่น การลักคนค้าย การปล้นทรัพย์ เป็นอาชญากรรมที่มองเห็นความรุนแรง ความชั่วร้ายได้โดยตรง ในขณะที่ความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติในเรื่องของความผิดทางอาญา ส่งผลกระทบในระยะยาว ไม่ระเหือนขวัญประชาชนเหมือนอาชญากรรมธรรมดา ตำรวจจึงมุ่งป้องกันและปราบปรามความผิดร้ายแรงก่อน เพราะเห็นว่าเป็นความผิดที่ระทบระเหือน

ต่อสังคมโดยตรง และ เห็นได้เด่นชัดในทันทีที่ความผิดเกิดขึ้น แต่ความผิดอันเป็นอาชญากรรม-
ทรัพย์สินนี้ ไม่สามารถมองเห็นผลร้ายได้เด่นชัดในทันทีทันใด

เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าตำรวจจะให้ความสำคัญ หรือมุ่งประเด็นไปที่ความผิดเกี่ยวกับการ
บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ก็ทำให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติลดลงอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งมีผล
กระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐเป็นผู้เสียหายในความผิดดังกล่าวนี้ เมื่อไม่มี
ผู้เสียหายเป็นเอกชนมาแจ้งความ ร้องทุกข์ ก็ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่
ควร โดยจะมุ่งจับกุม สืบสวน สอบสวน เฉพาะคดีที่มีการแจ้งความร้องทุกข์เป็นหลัก

2). อัตรากำลังตำรวจไม่เพียงพอ²⁶ ในสภาพเศรษฐกิจตกต่ำปัจจุบัน รวมทั้งสภาพ
สังคมที่เต็มไปด้วยโจรผู้ร้าย อาชญากรรมชุกชุม มีทั้ง การฆ่า ปล้น ชิงทรัพย์ เรียกค่าไถ่ ยา
เสพติด ฯลฯ เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอยู่จึงเห็นได้ว่าแม้แต่อาชญากรรม
ธรรมดาที่เห็นเด่นชัดถึงความผิดที่เกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทั่วไป
โดยตรงและรวดเร็ว ร้ายแรง กำลังตำรวจที่มีอยู่ยังป้องกันและปราบปรามไม่หมด เห็นชัดจาก
ข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วไปว่า อาชญากรรมประเภทนี้ชุกชุมมาก และมีหลายรายที่ตำรวจยังไม่
สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องลงโทษได้ เมื่อเป็นเช่นนี้สำหรับความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่
ป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นเรื่องที่ถูกละเลยมองข้ามไป กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะถูกส่งไปเพื่อ
การปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าวมากกว่าเพราะเห็นเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องปกป้อง
คุ้มครองสวัสดิภาพ ชีวิต ร่างกายของประชาชน เห็น一斑

3). ตำรวจส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพ ในเรื่องของความผิด
อาญาเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติไม่เพียงพอ มีตำรวจไม่น้อยที่ไม่เห็นถึงความสำคัญของ
ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความผิดในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ เป็น
พระราชบัญญัติเฉพาะ และไม่ได้มีการบังคับให้บรรจุลงในหลักสูตรในการศึกษาวิชากฎหมายส่วน
ใหญ่เน้นไปในเรื่องของความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความมั่นคงฯ ความผิดทางเพศ

²⁶สัมภาษณ์ พลตำรวจตรี บุญเขียน ใยบัวเทศ, ผู้บังคับการตำรวจป่าไม้

4). แต่เดิมมันั้นกรมตำรวจขาดหน่วยงานที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อรับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญาประเภทอาชญากรรมทรัพย์สิน โดยเฉพาะแต่ต่อมาได้มีการตั้งหน่วยงานตำรวจป่าไม้ขึ้น เป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมตำรวจ ทั้งนี้เพราะเล็งเห็นว่าการดำเนินการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินป่าไม้ ต่างกับอาชญากรรมธรรมดาทั่วไป ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญพิเศษในเรื่องกฎหมายเฉพาะ ตำรวจที่จะสอบสวนคดีความผิดที่เป็นอาชญากรรม-ทรัพย์สิน ต้องมีลักษณะของความเป็นผู้ชำนาญในการสอบสวนคดีความผิดอาญานี้ในลักษณะ เป็นมืออาชีพ การสรรหาผู้ชำนาญเป็นปัญหามาก พนักงานสอบสวนต้องรู้ว่าในคดีอย่างนี้ต้องใช้ความ-ชำนาญอะไรบ้าง เพื่อให้การสอบสวนและการทำสำนวนยื่นต่ออัยการตรงตามเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกองบังคับการตำรวจป่าไม้เกิดขึ้นมาเกือบ 20 ปีแล้วก็ตาม แต่จากการที่ต้องมีการหมุนเวียน สับเปลี่ยน โยกย้ายหน่วยงานตำรวจ ทำให้ตำรวจที่ย้ายมาใหม่ ต้องเรียนรู้ระบบงานของกองบังคับการตำรวจป่าไม้ใหม่ ซึ่งอาจเกิดภาวะที่ว่าตำรวจที่มีความชำนาญถูกย้ายไปหน่วยงานอื่น ตำรวจที่มีความชำนาญด้านอื่นย้ายมาประจำการในส่วนของกองบังคับการตำรวจป่าไม้ ซึ่งทำให้ต้องเรียนรู้งานใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้า และคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เป็นหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจจับกุม ลี้บสวน สอบสวน ยึด อาศัย จัดการแก่ของกลาง ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจ ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้ถูกฟ้องคดีอาญาได้ หากกระทำการโดยมิเป็นไปตามขั้นตอนตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และไม่อาจป้องกันบุคคลเหล่านั้นมิให้ฟ้องได้ เพราะเป็นสิทธิของเขา ดังนั้นมีทางเดียวที่จะป้องกันได้ก็คือขยับปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หน้าที่ที่สุดเป็นการป้องกันตนเองมิให้ถูกฟ้องกลับ

จากความไม่รู้นี้เองทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนหนึ่งมีความกลัวในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้การป้องกันปราบปรามการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ค. พนักงานอัยการ

อัยการ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่มีความสำคัญต่อการพิทักษ์ความเป็นธรรม ในการสอบสวนฟ้องร้องและดำเนินคดีอย่างมี มีหน้าที่ภารกิจสัมพันธ์เกี่ยวกับเจ้าพนักงานสืบสวนและสอบสวนอย่างใกล้ชิด เนื่องจากประสิทธิผลแห่งการฟ้องร้องคดี ย่อมขึ้นอยู่กับ

กับการเสาะหาข้อเท็จจริงแห่งคดีของพนักงานสอบสวน ในฐานะเป็นด่านแรกของกระบวนการยุติธรรมอยู่มาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5) ได้บัญญัติว่า "พนักงานอัยการ หมายความว่า เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจ เช่นนั้นก็"ได้"

การพิจารณาฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาล เป็นหน้าที่หลัก และเป็นความรับผิดชอบของอัยการในฐานะเป็นทนายของแผ่นดินอย่างแท้จริง อำนาจเห็นควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องของอัยการนี้เป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดของอัยการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยใจเป็นกลาง เพื่อคงไว้ซึ่งความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยอย่างเคร่งครัด ทั้งจะต้องถือเป็นหน้าที่ของอัยการที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่แท้จริงให้ได้รับการลงโทษตามผลแห่งการกระทำความผิดนั้น ดังเช่นหลักการที่กำหนดไว้ในจริยธรรมนักกฎหมายของสมาคมนักกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (The Canons of Ethics of the American Bar Association) ตอนหนึ่งว่า "หน้าที่มูลฐานของอัยการมิได้มุ่งหมายความถึงการพิพากษาว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด แต่เป็นการปฏิบัติภารกิจเพื่อคุ้มครองความยุติธรรมให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง (The Primary Duty of the Prosecutor not to Convict But to See that Justice is Done)²⁷

พนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา โครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในปัจจุบันได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีอาญา ออกจาก "อำนาจฟ้องคดีอาญา" อย่างเด็ดขาด

ดังนั้นการสืบสวนสอบสวน การจับกุม การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่ผู้เดียวจนกระทั่ง "เห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว" จึงจะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็น (เช่น การงดการสอบสวน ควรสั่งฟ้อง ควรสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ) ไปยังพนักงานอัยการ

²⁷ประเสริฐ เมฆฉวี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม : คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักกฎหมาย นักศึกษาและสิ่งทีประชาชนควรรู้ (กรุงเทพฯ : บริษัทพิพิธการพิมพ์ จำกัด, 2525), หน้า 325.

พนักงานอัยการจึงมีฐานะเป็น "ผู้กลั่นกรอง" ส่วนงานการสอบสวน หากเห็นว่าการสอบสวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็จะใช้อำนาจตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาให้ซักถามเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดีในการสอบสวนเพิ่มเติม ม.143 ยังมีปัญหาอยู่มากมายหลายประการ เช่น พนักงานสอบสวนไม่สอบสวนเพิ่มเติมมาให้ ระยะเวลาการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมมีไม่พอ เพราะพนักงานสอบสวนมักจะส่งสำนวนการสอบสวนไปให้เมื่อใกล้จะครบกำหนดเวลาฝากขังครั้งสุดท้าย ทำให้ไม่สามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ทันภายในกำหนด พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาสั่งคดีไปเท่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้ในสำนวนการสอบสวน หรือเมื่อสั่งสอบสวนเพิ่มเติมปรากฏว่าพยานหลักฐานต่างว่ กระจัดกระจายสูญหายไปแล้ว เป็นเหตุให้การรวบรวมพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนไม่หนักแน่นพอ

สถิติที่ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์ในประเทศไทยจึงค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น และกรณีผู้ต้องหาควรได้รับการสั่งไม่ฟ้องในชั้นพนักงานอัยการก็น่าจะกระทำได้ เนื่องจากการสอบสวนเพิ่มเติมหาไม่ได้หรือไม่ได้ผลดี อันกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างร้ายแรง²⁸ เพื่อสนับสนุนข้อมูลดังกล่าวมาจึงขอแสดงตารางสถิติความ - อายวนชั้นพนักงานอัยการดังนี้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸กุลพล พลวัน, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาในประเทศไทย", :

สถิติความอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

พรบ.ป่าไม้, พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ

พรบ.อุทยานแห่งชาติ

	ส.1	ส.2	ส.3
พ.ศ.2531	8,888	1,155	7,947
พ.ศ.2532	8,855	1,385	9,329
พ.ศ.2533	10,158	1,384	11,338
พ.ศ.2534	10,737	1,467	12,129
พ.ศ.2535	8,218	1,333	11,378

- หมายเหตุ :**
- ส.1 หมายถึง สถิติความอาญาชั้นห้องศาล
 - ส.2 หมายถึง สถิติความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา
วันแต่คดีเปรียบเทียบ
 - ส.3 หมายถึง สถิติความอาญาไม่ปรากฏผู้กระทำความผิด

ที่มา : กองสถิติและวิจัย สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด
(16 กุมภาพันธ์ 2537)

โดยทั่วไป เมื่อตรวจพบว่ามีผู้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่ว่าจะปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ต้องแจ้งให้ตำรวจเข้ามาสอบสวนหาผู้กระทำความผิด แต่ถ้าสอบสวนแล้วไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนจะงดการสอบสวน หรือเสนอความเห็นในการสอบสวนให้พนักงานอัยการ ซึ่งคดีเหล่านี้จะนำเสนอขึ้นสู่การฟ้องคดีต่อศาล เพราะยังไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด แต่ถ้าได้ตัวผู้กระทำความผิดโดยเรียกหรือจับตัวได้แล้ว พนักงานสอบสวนจะส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาคนนั้นต่อไป ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ก็จะดำเนินการฟ้องผู้ต้องหาผู้นั้นต่อศาลที่ผู้ต้องหากระทำความผิดอยู่ในเขต แต่ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานไม่มีมูลพอฟ้อง จะหาความเห็นสั่งไม่ฟ้องแต่ความเห็นสั่งไม่ฟ้องนี้จะต้องได้รับการทบทวนจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ถ้า

ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นด้วยกับการส่ง นมห้องก็จะเป็นคำสั่ง เกิดขาดนมห้องคดี*

จากการสัมภาษณ์พนักงานอัยการ²⁹ พบว่าสาเหตุแห่งการส่ง นมห้องผู้ต้องหาส่วนใหญ่ เนื่องจาก ปรากฏพยานหลักฐานในคดีหรือสำนวนการสอบสวนนมหนักแน่นพอที่จะชี้ว่าผู้ต้องหา เป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งในบางกรณีเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้จับ มิได้รวบรวมพยานหลักฐานอัน-สำคัญแก่คดี เพื่อจะเป็นพยานยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเจ้าหน้าที่ ผู้จับขาดความสันติคนเรื่องกฎหมาย จึงไม่ทราบว่าพยานชนิดใดควรนำมาพิสูจน์ความผิดของผู้-ต้องหาหรือถ้าเป็นคดีซึ่งผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล หรือเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลเช่น เป็นญาติ หรือ ลูกจ้างหรือเป็นนายทุน พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ อาจได้รับอิทธิพลของผู้ต้องหา เหล่านี้ทั้งการข่มขู่ หรือเสนอสินจ้างรางวัลให้สมัครคดี จึงทำให้มีการหาพยานหลักฐานให้ไม่น่า เชื่อถือจนถึงส่ง นมห้องคดีได้

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 145 ในกรณีที่คำสั่ง นมห้องและคำสั่งนั้น นมห้องของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าใน นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวน- พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิให้คัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการ - อย่างไม่แก่ผู้ต้องหาตั้งแต่วันนี้ มาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ใน นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้- ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ- หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รอง- อธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับ ...

²⁹สัมภาษณ์ ปรานี รัตนชัยวงศ์, พนักงานอัยการ กองคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร- สำนักรงอัยการสูงสุด 21 มกราคม 2536.

ในคดีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนและรู้ตัวผู้กระทำความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องจึงไม่ต้องส่งผู้ต้องหาพร้อมสำนวนการสอบสวน จะเห็นได้ว่าความเห็นของพนักงานสอบสวนกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ในสำนวนการสอบสวนที่ไม่ได้ตัวผู้ต้องหานั้น ไม่แตกต่างกันมาก

มีข้อสงสัยเกิด คือ คดีที่สั่งไม่ฟ้อง เพราะยังจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้นี้จะไม่สามารถนำขึ้นศาลได้ เพราะอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมตำรวจ จะมีความเห็นแย้งควรสั่งฟ้อง ซึ่งในทางปฏิบัติโดย เฉพาะคดีที่เกิดขึ้นนอก เขตกรุงเทพมหานคร มักจะไม่ค่อยมีการแย้งความเห็นสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ดังนั้นสถิติที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องนี้จึงถือว่าเป็นคดีที่จับได้แต่ไม่ได้ฟ้องคดี เพราะไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าได้กระทำความผิด ส่วนคดีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้อง แต่ยังไม่ได้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งจะต้องออกหมายจับผู้ต้องหา และเมื่อจับได้จึงจะนำตัวไปฟ้องศาล คดีเหล่านี้จะฟ้องต่อศาลได้ต่อเมื่อจับตัวผู้ต้องหาได้เท่านั้น จึงอาจมีกรณีที่พนักงานอัยการไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้แม้มีคำสั่งฟ้องคดีแล้วก็ตาม

คดีอีกประเภทหนึ่งคือ คดีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วแต่ไม่ทราบว่าจะใครเป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้นจึงเสนอความเห็นงดการสอบสวน ซึ่งมีผลให้คดีนั้นหยุดการดำเนินการจนกว่าจะสืบหาตัวผู้กระทำความผิดได้ สำนวนที่เสนองดการสอบสวนนี้ ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาว่าสามารถสอบสวนในประเด็นอื่นแล้วอาจรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้จะสั่งสอบสวนต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าโดยรูปคดีไม่อาจรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้ เช่น จับได้แต่ไม่มีของกลางที่ผูกมัด ส่วนผู้กระทำความผิดหลบหนีไปโดยไม่มีร่องรอยหรือพยานหลักฐานใด ๆ เลย กรณีอย่างนี้พนักงานอัยการจะสั่งงดการสอบสวน

เมื่อพิจารณาถึง 3 ประเภทข้างต้นแล้วและเปรียบเทียบจำนวนคดีที่พนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่ศาลกับคดีที่ไม่อาจดำเนินการคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะ เป็นเพราะเหตุผลที่ว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้องคดี ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือด้วยเหตุอื่นใด จะเห็นได้ว่ามีอัตราส่วนของคดีที่พนักงานอัยการฟ้องกับคดีที่ไม่อาจดำเนินการคดีได้ มีอัตราใกล้เคียงกันและส่วนใหญ่กรณีที่พนักงานอัยการฟ้องคดีได้เป็นคดีที่งดการสอบสวน เพราะหาตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ จึงอาจสรุปได้ว่าเหตุที่พนักงานอัยการไม่สามารถนำตัวผู้ต้องหานำฟ้องต่อศาลนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำความผิด นอกนั้นเป็นกรณีของพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง หรือผู้ต้องหาหลบหนี

สำหรับคดีความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เป็นคดีที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น บางรายมีความรู้ด้านกฎหมาย หรืออาจเป็นผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวและเกรงใจ ประกอบกับคดีดังกล่าวเป็นคดีที่ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถพิเศษในด้านพยานหลักฐาน ทางสำนักงานอัยการสูงสุดตระหนักถึงเหตุผลข้อนี้ ดังนั้นจึงมีคำสั่งกรมอัยการที่ 26/2531 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2531 แบ่งส่วนงานหน้าที่เคยตั้งกองคดี เศรษฐกิจและทรัพย์สินมา เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานนี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบคดีใหญ่ ๆ หรือคดีที่จะมีปัญหาในกระบวนการฟ้องคดีในเขตพื้นที่เกิดการกระทำความผิดขึ้น

นอกจากสาเหตุจากปัญหาหลักซึ่งส่งผลกระทบตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีปัจจัยอื่นประกอบอยู่อีกไม่น้อย อันเป็นการส่งผลกระทบทางอ้อมต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอีกด้วย

1). ใน ด้าน เจ้าหน้าที่ องค์กร ของรัฐ มีบางรายที่เรียกร้องค่าตอบแทนในการดำเนินการตามกฎหมายมีค่านับจะไม่ปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ระเบียบการลงโทษผู้บังคับใช้กฎหมายมักใช้สถานเบาเกินไป เช่น ส่งย้ายกรณีฉ้อราษฎร์บังหลวง

2). ด้าน ประชาชน ปัญหาเช่น ประชาชนไม่มั่นใจในตัวบทกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กลัวการล้างแค้นตอบแทน เพราะอาจไม่ได้รับความปลอดภัยเพียงพอ จึงไม่กล้าเป็นพยานชี้ตัวผู้กระทำความผิด หรือแจ้งแหล่งปลอมนี้ให้ตำรวจรู้เพราะกลัวถูกทำร้าย นอกจากนี้อาจเป็นเพราะประชาชนขาดจริยธรรม มีความเห็นแก่ตัว มุ่งเอารอดเอาเปรียบกัน รวมทั้งความแตกต่างของอายุ เพศ ชั้นระดับ ฐานะของบุคคลในสังคมได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่างกัน เช่นผู้ที่มีฐานะดีมีหนทางต่อสู้ หลุดรอดเงื้อมมือกฎหมายได้ง่าย ผู้ยากไร้มักได้รับโทษตามกฎหมาย

3). เศรษฐกิจ การทรมานหาเงินผิดเคือง รัฐบาลขึ้นภาษี ราคาสินค้าสูงตาม ค่าครองชีพสูงไปด้วย แต่รายได้ต่ำลง ว่างงาน ต้องดิ้นรนต่อสู้ชีวิตทุกวิถีทาง เพื่อความอยู่รอด อดอยากค้ำหน้าว่าผิดกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ร้ายแรงจนเกินไป เกิดลักษณะแบบตัวใครตัวมัน ต่างคนต่างอยู่ต้องช่วยเหลือพึ่งตนเองไม่ข้องเกี่ยวกับใคร ซึ่งเป็นลักษณะที่พบเห็นมากในสังคมเมือง คือไม่เกี่ยว ไม่รู้ ไม่เห็น ไม่ทราบ การกระทำอาชญากรรมใดหากมิได้รับผลกระทบต่อคนโดยตรงแล้ว จะไม่ให้ความร่วมมือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐต่ออย่างใด

รวมความแล้ว การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ให้มีประสิทธิภาพ บรรลุผลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่วางไว้ได้นั้น จำเป็นต้องลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมลงให้ได้ ซึ่งจะได้นะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ในบทต่อไป

ง. ศาล

ศาล เป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม ปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์ความเป็นธรรมในสังคม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (1) บัญญัติว่า "ศาล หมายถึงศาลยุติธรรม หรือผู้พิพากษาซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา" ศาลจะต้องมีอิสระในการพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลทางการเมืองหรือภาวะครอบงำอันใดทั้งสิ้น หลายประเทศนิยมจัดตั้งศาลชำนาญการ เฉพาะ เรื่องความเหมาะสมจำเป็น เพื่ออำนวยความสะดวก ความรวดเร็ว และความยุติธรรมแก่ประชาชน เช่น ศาลครอบครัว ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลจราจร เป็นต้น³⁰ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลเฉพาะคดีอาชญากรรมหรืออาชญากรรมขั้นต่ออย่างใด ทั้ง ๆ ที่คดีประเภทนี้มีลักษณะ เฉพาะอย่าง ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญพิเศษเพราะน่าใช้ เรื่องที่ศาลโดยทั่วไปจะรู้และ เข้าใจได้ลึกซึ้งพอในการพิจารณา

ศาลเป็นองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาในฝ่ายตุลาการ ดังนั้นกฎหมายจะถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของศาลในชั้นสุดท้าย

ทางทฤษฎี การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนควรประกอบด้วยหลักการอย่างน้อยสองประการดังต่อไปนี้คือ

1. การอำนวยความสะดวกต้องรวดเร็วประหยัด และเสมอภาค
2. การกระจายอำนาจความยุติธรรมไปยังประชาชนให้มากที่สุดโดยการจัดตั้งศาลต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น เท่าที่จะสามารถกระทำได้³¹

³⁰ อรรถิทธิ์ คัมภระศาสน์, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการกระทำผิดทางอาญาเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า, หน้า 219.

³¹ กุลพล พลวัน, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาในประเทศไทย", :

ปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ที่เกิดขึ้นกับองค์กรศาลยุติธรรมพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

1). ทัศนคติของศาลที่มีต่อความผิดประเภทนี้ ศาลเป็นนักนิติศาสตร์ไม่ใช่นักวิทยาศาสตร์หรือนักรัฐศาสตร์ ดังนั้นความเข้าใจ ความรู้สึกในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ ก็เป็นความเข้าใจตามความรู้สึกนึกคิดของบุคคลธรรมดาที่มีได้อยู่ในวงการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมองเห็นคุณค่าของทรัพยากรป่าไม้

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาจากคำพิพากษาฎีกาพบว่าศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด โดยให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับในอัตราที่สูง โดยให้รอการลงโทษจำคุกไว้เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จำเลยให้การรับสารภาพ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ผู้กระทำความผิดจึงไม่กลัวกฎหมาย

2). ความล่าช้าในการดำเนินคดี เป็นปัญหาใหญ่และสำคัญมากที่สุดในปัจจุบัน เพราะหากการพิจารณาล่าช้าไปเพียงใดการอำนวยความสะดวกประสิทธิภาพลง จนมีคำกล่าวว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมนั่นเอง

นอกจากนั้นการพิจารณาพิพากษาคดีที่ล่าช้า ยังมีผลทำให้การยับยั้งอาชญากรรมหย่อน ประสิทธิภาพอีกด้วย เพราะหากเกิดการกระทำความผิดขึ้นก็ควรมีการลงโทษกันโดยรวดเร็ว และเด็ดขาด จึงจะทำให้อาชญากรรมเกิดความเกรงกลัวเข็ดหลาบ และประชาชนจะเกิดความมั่นใจ ศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของรัฐมากยิ่งขึ้น

ความล่าช้าในการดำเนินคดีก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล ทั้งทางด้านค่าใช้จ่าย เสียเวลาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนับแต่ผู้เสียหาย จำเลย หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ศาล ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หลายคดีซึ่งเวลาในการดำเนินคดีหลายปี และค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนสูง ทั้งที่ขณะนั้นยังไม่สามารถทราบได้ว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไป ก็นับเป็นการสูญเสียค่าที่จำเลยไม่สามารถเรียกร้องจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เลย

ในคดีความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วความล่าช้าในการดำเนินคดี เป็นปัญหาสำคัญมาก เพราะจะทำให้ผู้กระทำความผิดมีความรู้สึกที่ศาลมิได้ให้ความสำคัญกับการกระทำ ความผิดประเภทนี้มาก เท่าที่ควร

3). ชาติอัครากาลังและอุปรณ์ ปัจจุบันอัครากาลังผู้พิพากษาไม่พอเพียงคดีจึงมีล้นมือ ทำให้การพิจารณาคดีต้องล่าช้าไปด้วย และทำให้ศาลต้องขึ้นพิจารณาคดีไม่ครบองค์คณะ ตามกฎหมาย เช่น ศาลจังหวัด หรือศาลอาญาคือต้องมีองค์คณะผู้พิพากษา 2 คนเป็นอย่างน้อยขึ้นนั่งพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติจะใช้ผู้พิพากษาคนเดียวขึ้นนั่งพิจารณาคดีเกือบทุกคดี ในการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาคนเดียว อาจจะไม่ละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร เพราะการขึ้นนั่งพิจารณา 2 คน จะช่วยกันพิจารณาควบคุมการพิจารณาคดีให้เรียบร้อยและเป็นธรรม มากกว่าพิจารณาเพียงคนเดียว อย่างแน่นอน³²

นอกจากนี้ห้องพิจารณาและอุปรณ์ทันสมัยที่ใช้ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาของศาลมีไม่เพียงพอ เช่น เทปบันทึกเสียง, เครื่องคอมพิวเตอร์, ไม้เรียวฟิล์ม ฯลฯ

ปัญหาการประสานงานของหน่วยงานในการป้องกันปราบปราม

การที่รัฐตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าไม้และได้ตั้งหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานนั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสียกล่าวคือ

ข้อดี

1. การที่มีหลายองค์กร หรือหน่วยงานเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาตินั้น ทำให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัว และมีโอกาสระงับความผิดได้ยากขึ้น
2. การที่มีหลายองค์กรทำให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างและทั่วถึง อัครากาลังมีมากขึ้น มาตรการในการดำเนินการป้องกันปราบปรามมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อเสีย

1. ขาดการประสานงานกันในหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การดำเนินการปราบปรามจนถึงที่สุดขาดประสิทธิภาพ และเอกภาพในการดำเนินงาน
2. การที่มีหลายหน่วยงานทำให้บางพื้นที่ของป่าสงวนแห่งชาติมีหลายหน่วยงานดูแลรักษา ป้องกันปราบปราม แต่บางพื้นที่อาจไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาดูแลเลยโดยเฉพาะในพื้นที่รัฐควบคุมป่าไม้ถึง

จากข้อดี-ข้อเสีย ที่กล่าวมาข้างต้นย่อมจะเห็นได้ว่า การมีหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน อาจจะได้ผลดีและผลเสียได้ในขณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ผลดีในการดำเนินการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดในเรื่องการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการประสานงานกัน จึงจะหาหนทางที่คงเป้าหมายไว้สามารถบรรลุได้ เพราะหากแต่ละหน่วยงานมีลักษณะต่างคนต่างทำก็จะเป็นข้อบกพร่องในการดำเนินงานและส่งผลกระทบต่อการทำงานให้ล่าช้าและล้มเหลวได้ในที่สุด

ปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์และงบประมาณ

การขาดแคลนอุปกรณ์และงบประมาณ เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพของการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดลดลง ทั้งนี้เพราะงบประมาณที่ได้รับมีน้อย เช่น ในส่วนงานปราบปรามของกรมป่าไม้ งบประมาณในส่วนของน้ำมันที่ให้กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ในส่วนงานปราบปรามเดือนละ 200 ลิตร³³ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่งานน้ำมันไม่เพียงพอสำหรับภารลาดตระเวนทุกวันหรือทุกพื้นที่

ส่วนอุปกรณ์ในการสื่อสารนั้นล่าช้า และผู้กระทำผิดบางรายสามารถคักฟังการสื่อสารของเจ้าหน้าที่ได้จึงหลบหนีไปก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมา

นอกจากนี้ในเรื่องของยานพาหนะที่ใช้ในการลาดตระเวนของแต่ละหน่วยงานมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอ จากการสัมภาษณ์³⁴ หัวหน้าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า (ส.ป.ป.) ผลปรากฏว่ายานพาหนะที่ใช้ในการลาดตระเวนของแต่ละหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ามีเพียงคันเดียว และมีกำลัง เครื่องค้อยกว่ารถยนต์ของผู้กระทำผิดคิด ทำให้ไม่สามารถไล่ตามผู้กระทำผิดได้ทัน หรือบางครั้งก็ถูกผู้กระทำผิดวางตะปูให้ยางรถยนต์แตกมองอาจเข้าไปจับกุมได้ เพราะมียานพาหนะเพียงคันเดียวเป็นคัน

³³กรมป่าไม้, "สถานการณ์ด้านการป้องกันรักษาป่าของประเทศไทย", เอกสารจรเนียว, หน้า 9.

³⁴สัมภาษณ์ สมชัย เพียรสภาพ, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า 22 ธันวาคม 2535.

ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร

การที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้ทั่วถึง เพราะขาดกำลังคนในการปฏิบัติหน้าที่ จากการสัมภาษณ์³⁵ ผู้บังคับการตำรวจป่าไม้พบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจของกองบังคับการตำรวจป่าไม้มีจำนวนไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะต้องดูแลรับผิดชอบ

นอกจากนี้ การประสานงานกับเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง ในแต่ละพื้นที่ไม่ดีเท่าที่ควรจึงทำให้ขาดแคลนกำลังของเจ้าหน้าที่ที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

ยิ่งไปกว่านั้นในบางกรณีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเองกลายเป็นสาขาให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยส่งข่าวให้นายทุน หรือผู้มีอิทธิพลทราบว่าจะมีการลาดตระเวนตรวจตราพื้นที่ ในวันหรือเวลาใด ทำให้เจ้าหน้าที่ลาดตระเวนนั้นไม่อาจจับผู้กระทำความผิดได้

ปัญหาเจ้าหน้าที่รับสินบน หรือทุจริตต่อหน้าที่

ปัญหาการรับสินบนเป็นสาเหตุของการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ด้วย และเป็นปัญหาในระดับชาติซึ่งไม่เฉพาะแต่การดำเนินคดีอาญาเท่านั้น มูลเหตุที่เจ้าพนักงานรับสินบนส่วนหนึ่ง เกิดมาจากรายได้ที่ได้จากการรับราชการไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และอีกส่วนหนึ่ง เกิดจากการขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ และขาดการควบคุมและคานอำนาจในระหว่างองค์กรที่ดี

ปัญหาเจ้าหน้าที่รับสินบนหรือทุจริตต่อหน้าที่นี้ ปัจจุบันพบว่ามีจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ความสภาวะเศรษฐกิจที่ไม่มีความคล่องตัว เฉพาะเงินเดือนข้าราชการเท่านั้นจึงไม่เพียงพอต่อการครองชีพที่คนไทยมีทัศนคติว่า เมื่อเป็นข้าราชการมีลักษณะเป็น "เจ้าคน นายคน" ต้องใช้ชีวิตฟุ้งเฟ้อ หลูหรา จะใช้ชีวิตเรียบง่ายอย่างชาวบ้านธรรมดาไม่ได้

³⁵สัมภาษณ์ พลตำรวจตรี บุญเขียน ใยบัวเทศ, ผู้บังคับการตำรวจป่าไม้

ดังนั้นจากทัศนคติประกอบกับคำครองชีพที่สูงขึ้น จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่สามารถ
ใช้ช่องว่างของกฎหมายในส่วนของคุณวินิจฉัยซึ่งคนมีอำนาจตามกฎหมาย คาเนินการอันมิชอบด้วย
กฎหมายได้

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อมวลชน

โดยลักษณะความผิดของอาชญากรรมทรัพย์สินนี้มีลักษณะพิเศษหลายประการ กล่าวคือ
สถานที่ในการกระทำความผิดอยู่ใกล้ชุมชน, รัฐเป็นผู้เสียหายในความผิดดังกล่าว และที่สำคัญ
คือ ความผิดประเภทนี้มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมโดยรวมอย่างมหาศาล
แต่ในทางตรงข้ามกลับใช้เวลานานพอสมควรที่จะทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำความ
ผิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเป็นการกระทำความผิดในที่ห่างไกล
และตัวราษฎรเองไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรง เมื่อพบเห็นการกระทำผิดดังกล่าว จึงไม่ได้มีการ
ร้องทุกข์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจับกุม ประกอบกับการกระทำความผิดประเภทนี้มีผู้มีอิทธิพล
เข้ามาเกี่ยวข้องในการจ้างวานให้กระทำความผิดด้วย

การกระทำที่เข้ามามีเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในลักษณะใด -
กล่าวคือไม่ว่ารัฐจะ เข้าไปดำเนินการจัดการกับผู้กระทำความผิดในบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือ
ผลกระทบจากการทำลายพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจนทำให้เกิดภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงก็ล้วนแล้วแต่ส่ง
ผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมทั้งสิ้น

ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาในกรณีที่รัฐเข้าไปดำเนินการ จึงพบเห็นบนหน้าหนังสือพิมพ์เสมอ
ว่า มีกลุ่มชาวบ้านบริเวณนั้น ๆ ได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการของรัฐ จึงมาชุมนุมประท้วง
เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กลุ่มชาวบ้านเสนอ และเหตุการณ์ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจนก็
เช่นกรณีโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมทราม ภาคตะวันออกเฉียง
เฉียงเหนือในจังหวัดต่างๆ ประชาชนได้มีการรวมกลุ่มเรียกร้องต่อรัฐบาลอยู่เสมอ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกรณีความผิดเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นั้น มีผลกระทบ
ต่อมวลชนอย่างมาก ดังนั้นการดำเนินการของรัฐจะต้องมีหลักการและการวางแผนในระยะยาว
มิฉะนั้นแล้วการดำเนินการต่างๆ ย่อมไม่ประสบผลสำเร็จดัง เช่น เหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมา

ปัญหาความสัมพันธ์ของกฎหมายกับการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายเป็นมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการรัฐจำเป็นต้องใช้ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายในส่วนของคุณคิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีประสิทธิภาพนั้น เกิดจากปัญหาต่าง ๆ หลายด้านเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้ และปัญหาประการหนึ่งคือ เรื่องของ ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้แจ้งชัด ทำให้เปิดโอกาสให้ตีความตีความกฎหมาย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายระบบประมวล (Civil Law) การ บัญญัติตีความกฎหมายหลักทั่ว ๆ ไป จะเป็นการใช้ถ้อยคำอย่างกว้าง ๆ เชื่อกันว่ากฎหมายที่ดีจะ ให้นำใช้ถ้อยคำที่คับแคบจำกัดตายตัวหรือกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ หรือลักษณะการกระทำใดควลงไป อย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะกฎหมายที่ออกมานั้นมักจะมีระยะเวลาการใช้อยาวนาน การ แก้ไขกฎหมายนำใช้การกระทำได้ง่าย ๆ ดังนั้นต้องคำนึงถึงยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป สภาพการณ์ สิ่งแวดล้อมย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย การกระทำอย่างหนึ่งซึ่งในสมัยหนึ่งเห็นว่าเป็นความผิด แต่ต่อมาในอีกยุคหนึ่งอาจเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาในสังคม เป็นต้น ดังนั้นการบัญญัติข้อกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายแม่บท หรือกฎหมายหลักแล้ว จึงมักจะใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เปิดโอกาสให้นัก กฎหมายตีความออกไป เพื่อครอบคลุมสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นให้ได้ โดยมีเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นหลัก ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่าง เช่น

ก. การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะสามารถออกกฎหมายทับที่ดินกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวล กฎหมายที่ดินของ เอกชนได้หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ที่ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้จะต้อง เป็น "ป่า" ซึ่งมีบทนิยามให้ความหมายว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อ พิจารณามาตรา 12 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้วเห็นว่าน่าจะ ออกกฎกระทรวงทับได้ เพียงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของ เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด

ข. ความบทบัญญัติของมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ว่า "ห้ามมิให้บุคคลใด ยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย กั้นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิด" แต่บทบัญญัติในมาตรา 16 ทวิ วรรคสามกำหนดว่า ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนด เขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิขออนุญาตทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปได้จึงมีปัญหาว่จะคาเป็นคดีกับบุคคลตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสามของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อย่างไร เรื่องนี้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย³⁶

ฝ่ายแรกเห็นว่า บุคคลที่เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยมาก่อนประกาศนั้นมี ความผิดตามมาตรา 14 เพราะได้รับนิรโทษกรรมโดยปริยายจึงมีสิทธิขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสาม

ฝ่ายที่สองเห็นว่า บุคคลดังกล่าวมีความผิดตามมาตรา 14 ต้องคาเป็นคดีให้เสร็จสิ้นก่อน จึงจะขอเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสามได้ ดังนั้น มาตรา 16 ทวิ จึงมีความคลุมเคลือในการคาเป็นคดีกับผู้กระทำผิด ทำให้ผลของคดีแต่ละเรื่องไม่เป็นไปตามแนวเดียวกัน

ค. มาตรา 4 (4) ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งบัญญัติว่า "(4) ไม้แปรรูป หมายความว่า ไม้ที่แปรรูปแล้ว และหมายความรวมถึงไม้ที่อยู่ในสภาพทรงว่าเป็นสิ่งปลูกสร้าง หรืออยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้าง อันไม่ชอบด้วยลักษณะสิ่งปลูกสร้างทั่วไป หรือที่ผิดปกติวิสัยหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ที่ไม่ชอบด้วยลักษณะของ เครื่องใช้ที่ใช้เป็นปกติในท้องถิ่น หรือที่ผิดปกติวิสัย

³⁶มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, "รายงานผลการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, (กันยายน 2532-กันยายน 2534), หน้า 169.

ในที่อยู่นสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้าง หรืออยู่นสภาพเป็นเครื่องใช้ทั้งนี้ตลอดเวลา ที่อยู่นสภาพเช่นนั้น รวมทั้งในที่เคยอยู่นสภาพดังกล่าว และผู้ครอบครองพิสูจน์ได้ว่าได้เคยมี สภาพเช่นนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีสำหรับไม้เนื้อแข็งและห้าปีสำหรับไม้เนื้ออ่อน มีให้ถือว่าเป็น ไม้แปรรูป"

อย่างไรก็ตามการมีข้อยกเว้นในกฎหมายในบางกรณี ก็เป็นเรื่องจำเป็นเพื่อผ่อนคลาย ความรุนแรง เกินไปของกฎหมายและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในบางสถานการณ์

นอกจากความบกพร่องอันเกิดจากตัวผู้ร่าง หรือบัญญัติกฎหมายเองแล้ว ความจำกัด ของภาษาก็เป็นสาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ถ้อยคำของกฎหมายมีความหมายได้หลายนัย เช่น คำว่า "ที่ผิดปกติวิสัย" ในมาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่คัดลอกไว้ข้างบนนี้ ความหมายที่แน่นอนของถ้อยคำเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ก็โดยอาศัยการตีความ และยึดถือปฏิบัติ เป็น บรรทัดฐานกันมา โดยที่ผู้มีหน้าที่ใช้กฎหมาย คือ เจ้าพนักงาน และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐฝ่าย บริหารและตุลาการ

การตีความกฎหมายตามระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรฝ่าย- ตุลาการของรัฐ ที่มีหน้าที่ตีความกฎหมายเพื่อปรับใช้แก่กรณีที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องๆไป โดยทางปฏิบัติ ถือกันว่า คำพิพากษาศาลฎีกาย่อมเป็นบรรทัดฐานของการตีความกฎหมาย ในแต่ละ เรื่องที่ถูกต้อง ที่สุด เพราะเป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจตุลาการ

อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ก็หาใช่ว่าศาลฎีกาจะตีความกฎหมายถูกต้องตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายทั้งหมดเสมอไป เพราะแนวทางปฏิบัติในการตีความกฎหมายไทยยึดถือการตีความตามตัว หนังสือเป็นสำคัญ ในเมื่อศาลสามารถหาความหมายของถ้อยคำในกฎหมายได้ แม้ว่าถ้อยคำนั้นจะ มีความหมายหลายนัย ศาลก็อาจวินิจฉัยตัดสินคดีไปตามความของถ้อยคำที่ค้นหาได้ โดยมีพิกัดต้อง คำนึงว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ควรจะเป็น เช่นใด การตีความกฎหมายโดยคำนึง ถึงความหมายของถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก โดยไม่ต้องคำนึงถึง เจตนารมณ์ที่แท้จริง ของกฎหมาย จึงอาจทำให้เกิดช่องโหว่ในกฎหมายขึ้นได้เช่นเดียวกัน

การตีความหมายโดยนัยคำนึงถึง เจตนารมณ์ของกฎหมายเช่นว่านี้ บางครั้งนำไปสู่การ ใช้เหตุผลทางกฎหมายแบบ "ย้อนทาง" กล่าวคือตีความหมายบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นให้ย้อนกลับ ไปสู่หลักใหญ่ หรือกลับกัน ทวนองเดียวกัน ทำให้เกิดผลหลักกลายเป็นข้อยกเว้น และข้อยกเว้น กลายเป็นหลักไปโดยนัยมีข้อยกเว้น

ตัวอย่างการตีความกฎหมายโดยวิธีนี้ได้แก่³⁷

"บทกฎหมายใดก็ตามที่บัญญัติให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่เขาไม่ได้รู้เห็นเป็นใจด้วย ในการกระทำความผิดและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่บุคคลหาหรือมีไว้เป็นความผิดแล้ว ย่อมขัดกับการ ลงโทษ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาในระหว่างใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ศาลตีความมาแล้วว่า บทบัญญัติเช่นนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือประเพณีการปกครองประเทศไทยใน ระบอบประชาธิปไตยใช้บังคับมิได้ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503 มาตรา 10 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 74 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งบัญญัติให้รับ เครื่องมือเครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ฯลฯ ซึ่งบุคคลใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ฯลฯ ให้รับเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือ ไม่นั้นยอมถ้อยหรือตีความได้ว่า ไม่นับความมุ่งหมายที่จะลงโทษผู้ร้อง ผู้เป็นเจ้าของช้างรายพิพาท ซึ่งมีไม้ซุงทรัพย์สินที่บุคคลหาหรือมีไว้เป็นความผิด และผู้ร้องมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดของ จาเลย"

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ได้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการดำเนินคดีของเจ้าพนักงาน และศาลยุติธรรมมาจนถึงปัจจุบัน เพราะได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาคัดสินตามแนวคำวินิจฉัยนี้ตลอดมา เช่น ฎีกาที่ 1303/2510, ที่ 812/14, ที่ 1010/2517 เป็นต้น จากผลคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในฎีกาที่ 1602-1603/2509 ดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าทำให้อำนาจบทบัญญัติมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งบัญญัติว่า "...ให้รับเสียทั้งสิ้นโดยไม่ว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือไม่" ไร้ผลไปโดยสิ้นเชิง

³⁷คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1602-1603/2509.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ เพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ
มีหลายฉบับ

การที่มีกฎหมายมาเกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยนำมาได้มีการทบทวนจัดหมวดหมู่ที่อยู่เป็น พระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อความสะดวกแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นหาให้เป็นอุปสรรคต่อการบังคับ ใช้กฎหมายกล่าวคือ

โดยเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับต่าง ๆ จนกระทั่งถึงฉบับที่ใช้อยู่ใน ปัจจุบันนี้นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองป้องกันต้นไม้ในป่าและของป่าที่มีค่ามาให้ถูก รัดหรือ ทำลายโดยพลการ โดยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้น เพื่อควบคุมการทำไม้ และการเก็บของป่า การแปรรูปไม้ ฯลฯ เป็นสำคัญ³⁸

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 เหตุผลในการประกาศใช้คือ สัตว์ป่า เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของประเทศ สมควรที่จะได้มีการคุ้มครองมิให้สูญพันธุ์ไป สาธารณประโยชน์ของกฎหมายฉบับนี้ คือการกำหนด "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" ห้ามมิให้ผู้ใด เข้าไปยึด ถือครอบครองหรือกระทำการใด ๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอย่างเด็ดขาด หากฝ่าฝืนก็จะต้อง รับโทษทางอาญา

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เหตุผลในการประกาศใช้คือเพื่อคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พรรณไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนหิน หิน หิน ป่าและภูเขา ให้อยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป สาธารณประโยชน์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดบริเวณ "อุทยานแห่งชาติ" ตามมาตรา 6 และการห้ามมิให้บุคคลใด เข้าไปยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน ห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าในเขตอุทยานแห่งชาติอย่างเด็ดขาด ห้ามเข้าไปเก็บหาของป่า กล้ายาไม้ พรรณไม้ต่าง ๆ ด้วย (มาตรา 16) การฝ่าฝืนก็จะต้องได้ รับโทษเป็นความผิดทางอาญาคด้วย

³⁸เทอด สุปรีชากร, "เหตุที่ป่าสงวนแห่งชาติถูกทำลาย ข้อแตกต่างระหว่าง พระราชบัญญัติป่าไม้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, 2527, อัครสาเนา, หน้า 1.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เหตุผลที่ประกาศใช้ คือเพื่อรักษาสภาพของป่าไม้ ไม้และของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้คงสภาพไว้ สาธารณประโยชน์ของกฎหมายฉบับนี้ คือการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 6 และการห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทาไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 14) การฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากป่าสงวน สั่งให้หรือถอนสิ่งก่อสร้างที่ผู้ใดกระทำการในป่าสงวน หากไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะสั่งหรือถอนสิ่งก่อสร้างนั้นเองได้

ในสาขาของกฎหมายป่าไม้ก็คือส่วนหนึ่งของที่ดิน* ดังนั้นบทกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินรวมทั้งการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว จึงมีส่วนทำให้เกิดปัญหาในกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้ เช่น การออกหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดิน (ส.ค.1) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3)ทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยผู้ขอออกหนังสือสำคัญดังกล่าวมีเจตนาที่จะเข้าไปทำนามากกว่าที่จะได้สิทธิในที่ดินเพื่อทำกิน กรณีเช่นนี้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มาตรา 6 วรรค 2 กำหนดไว้ว่า "ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีเขตพวง การเมือง" ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 13 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ก็มีบทบัญญัติที่เหมือนกัน การบุกรุกเข้าครอบครองป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือแม้แต่อุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยความร่วมมือจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงมีช่องทางให้กระทำได้หาก เจ้าพนักงานเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และยิ่งหากเป็นการร่วมมือสคบกันหมดทุกฝ่าย ก็จะสามารถทำให้เกิดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าได้อย่างมากมายมหาศาล

นอกจากนี้ การที่หน่วยงานรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนา จะต้องเข้าไปดำเนินงานตามโครงการพัฒนาของคนในบริเวณพื้นที่เป็นป่าหรือต้นน้ำลำธาร ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะของคนให้อำนาจไว้ กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่มุ่ง

*พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484.

มาตรา 4 (1) "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด และส่วนใหญ่การใช้สิทธิพิเศษความมียบายการ พัฒนาของหน่วยงานเหล่านี้ ก็มักจะเป็นทางให้มีการเข้าไปทำลายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ได้ทั้งจงใจและไม่จงใจ เช่น การสร้าง เขื่อนพลังน้ำไฟฟ้าแต่ละ เขื่อนก็จะต้องมีการตัดถนนเข้าไป สู่อ่างที่ก่อสร้าง และต้องมีการตัดฟันไม้เหนือเขื่อนออกมา ซึ่งก็ย่อมเป็นช่องทางให้มีการ เข้า ลักลอบตัดไม้ทำลายป่ากันได้ง่ายยิ่งขึ้นทั้งสิ้น³⁹

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมจะเห็นได้ว่าการที่มีกฎหมายหลายฉบับของหลาย หน่วยงานทำให้ขาด เอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายและนำซึ่งการทำลายพื้นที่ป่าไม้ได้

กฎหมายที่ขัดแย้งกันมีโทษ เรื่องการบังคับใช้กฎหมาย

ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ต่างๆที่กล่าวมามีหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็เป็น บทบัญญัติที่สามารถจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่าประชาชน หรือ เจ้าหน้าที่ที่พบเห็นการกระทำความผิดกลับละ เลี้ยงค่าเนนการแจ้งความร้องทุกข์ต่อ เจ้าหน้าที่ที่มี หน้าที่รับผิดชอบ หรือรีบเข้าดำเนินการจับกุมหากคนมีหน้าที่ในการปฏิบัติกรนั้น ๆ ทั้งนี้อาจเกิด สาเหตุหลายประการ กล่าวคือ

1. ผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ ผู้เสียหายโดยตรงคือรัฐ ประชาชนจึงขาด ความสนใจในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดดังกล่าว ประกอบกับความเสียหายนั้นเป็น เรื่องไกลตัว และใช้ระยะเวลาอันนานง่เหมือนกับกรณีที่พี่น้องตนเองถูกฆ่า หรือตนเองถูกลักทรัพย์ เป็นต้น

2. การกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ส่วนมากจะมีผู้มีเงิน และผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เกิดความเกรงกลัวอันตรายที่เกิดขึ้นกับชีวิตตนเอง และ ครอบครัว

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากตัวบทกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้บนนี้จะได้เสนอแนะถึงแนวทาง ในการปรับปรุงแก้ไขในบทต่อไป

³⁹พัส ทัศนียานนท์, "กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ", วารสารสิ่งแวดล้อม (กันยายน 2529) : 47-48.