



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา


ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญประเภทหนึ่งของโลก ป่าไม้ในความหมายที่แท้จริงมีความหมายที่ครอบคลุมไม่จำกัดแค่เฉพาะตัวไม้เป็นองค์ประกอบเท่านั้น แต่รวมถึงถึงการตอบสนองต่อระบบความสัมพันธ์ของป่ากับสิ่งอื่น ๆ ที่รวมกันเป็นระบบนิเวศน์ ป่าไม้จึงมีประโยชน์หลายประการ เป็นทั้งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ และยังเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารอีกด้วย จากประโยชน์นานับประการนี้ในส่วนของป่าไม้เองก็ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีศักยภาพนำมาใช้ประโยชน์ได้ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองและการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

เดิมประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดในอดีตที่ผ่านมา ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า "บนนี้มีปลาในนามีข้าว" ซึ่งแสดงถึงความอุดมสมบูรณ์อย่างพร้อมมูล ถ้าพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็นว่าคำกล่าวนี้มีได้หมายถึง เฉพาะปลาและข้าวเท่านั้น แต่มีความหมายครอบคลุมไปถึงทรัพยากรนานาชนิดอีกด้วย จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ และเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ชาคการพิจารณาคำนวณอนุรักษ์ควบคู่กับการวางแผนพัฒนา ย่อมเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมทรามเบ้ทั้งระบบ¹ โดยเฉพาะป่าไม้

ปัญหาทางด้านการป่าไม้ของประเทศไทยนั้นเริ่มจากไม่มีปัญหา รัฐก็มองว่าเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมการทำไม้ เก็บหาของป่า หรือถือครองที่ดินกิจกรรมดังกล่าวเปิดให้ประชาชนหา

¹ ทิวา สรรพกิจ, การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเพื่อเข้าทำประโยชน์ (สำนักงานประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่การป่าไม้ : กรมป่าไม้, กระทรวงเกษตร และสหกรณ์, 2535) หน้า 1.

ได้เคยเสรี ในระยะต่อมาก็เพียงแต่เก็บภาษีจากผลผลิตที่ทาออกจากป่า หรือจากการใช้พื้นที่ดิน ความจำเป็นที่รัฐจะเข้าควบคุมกิจกรรมดังกล่าวของประชาชนมีมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น การอนุญาตให้ทำไม้ เก็บหาของป่าใช้ประโยชน์ที่ดิน จนกระทั่งปัจจุบันประเทศไทยได้ย่างก้าวเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น ปัญหาทางด้านการทำป่าไม้ได้หยุดอยู่แต่เฉพาะการที่รัฐสูญเสียไม้ ของป่าตลอดจนขาดรายได้ค่าภาคหลวงจากการทำไม้ เก็บหาของป่าโดยผิดกฎหมายเท่านั้น หากปัญหาใหม่ที่ติดตามมากคือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (POLLUTION) และปัญหาการขาดความสมดุลทางธรรมชาติ (BALANCE OF NATURE)² อันนำมาสู่ภัยธรรมชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าว เกิดจากการที่มนุษย์ใช้ทรัพยากรป่าไม้เพื่อสนองความต้องการของคน และเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการขาดการพิจารณาด้านอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการวางแผนพัฒนาทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วลงตามลำดับ จนกระทั่งปัจจุบันคงเหลือพื้นที่ป่าไม้ ไม้ถึงร้อยละ 26.02 ดังแสดงไว้ในตารางต่อไปนี้



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²มานิค สิทธิผล, "ปัญหาทางกฎหมายในการยึดและริบของกลางในคดีป่าไม้," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 2.

ตารางเปรียบเทียบพื้นที่ป่าที่ยังคงเหลืออยู่ที่ประเทศไทยแต่ละปี พ.ศ.

พ.ศ.	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละของเนื้อที่ประเทศ
2516	138,573,125	43.21
2519	124,010,625	38.67
2521	109,515,000	37.15
2525	97,875,000	30.52
2528	94,291,250	29.40
2531	89,876,875	28.03
2532	89,635,625	27.95
2534	85,436,284	26.64
2536	83,450,623	26.02

ที่มา : ภาพถ่ายจากดาวเทียม LANDSAT กับสภาพพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ.2534 โดยจิวรรณ จารุพจน์ และสุจินต์ ชันติสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ : กองจัดการป่าไม้, กรมป่าไม้ , 2534), หน้า 27.

จากภาวะที่สภาพพื้นที่ป่าไม้ลดลงเรื่อย ๆ ทุกปี รัฐบาลเองได้ตระหนักถึงปัญหาและพยายามวางนโยบายแก้ไขปัญหานี้ โดยได้มีการทำความตกลงร่วมกันในระดับภูมิภาคกับประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ และในระดับภายในประเทศ รัฐบาลได้วางหลักการกำหนดมาตรการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2534 ไว้ดังนี้

มาตรา 74 รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม

นอกจากหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับได้กล่าวถึงนโยบายการใช้และอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ให้คงอยู่ในอัตราส่วนที่เหมาะสม และได้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นเพื่อรองรับนโยบายหลักและทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานของรัฐ

ในส่วนของบริษัทนิติทางกฎหมาย รัฐได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อมหาชนโดยตรง กฎหมายป่าไม้ของประเทศไทย ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลง (Dynamic) เพื่อให้ทันกับสภาวะการณป่าไม้ที่ได้เปลี่ยนแปลงไป³ จากเดิมมีพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองป้องกันต้นน้ำลำธาร และของมีค่าป่าไม้ให้ถูกโค่นหรือทำลายโดยพลการ โดยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อควบคุมการทำไม้ และการเก็บหาของป่า การแปรรูป ฯลฯ เป็นสำคัญ⁴

ต่อมารัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ จึงเห็นควรควบคุมการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และสงวนพื้นที่ป่าให้มากขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้น อันมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะป้องกันที่ดินที่เป็นป่าไม้และที่ดินที่เป็น ต้นน้ำลำธาร มิให้ถูกทำลาย และถูกยึดครองด้วยประการใด ๆ โดยการสงวนรักษาให้คงไว้เป็นสมบัติของชาติตลอดไป โดยกำหนดมาตรการควบคุมใช้ประโยชน์ในป่าสงวน และให้มีบทบังคับเป็นทั้งโทษอาญาและอำนาจบังคับทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่าทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมีมาตรการในการป้องกันปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาการที่จะมีผู้อ้างว่ามีสิทธิ หรือมีผลประโยชน์ใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายฉบับนี้ก็ได้บัญญัติให้ประกาศกฎกระทรวงให้ทราบแนวเขตป่าสงวน มีแผนที่แนวเขตป่าสงวน มีหลักเขต และป้ายเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนให้เห็นอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ในตัวกฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งให้อำนาจทั้งทางอาญาและทางปกครองอีกด้วย จึงเป็นที่น่าเชื่อว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เจ้าพนักงานตามกฎหมายจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดทั้งในทางอาญา และทางปกครอง อย่างไรก็ตามในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ปรากฏว่า เจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องกลับไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ปรากฏหลักฐานว่าผู้กระทำความผิดรอดพ้นจากการดำเนินคดีอาญานานหลายปีแล้วแต่เริ่มตั้งแต่การป้องกันและปราบปราม

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴ เทอด สุวีริษากร, เขตป่าสงวนแห่งชาติถูกทำลาย ข้อแตกต่างระหว่างพรบ. ป่าไม้ กับ พรบ. ป่าสงวนฯ (อัครสาเนา) กรมป่าไม้, หน้า 1.

การกระทำความผิด มีผู้กระทำความผิดมากมายที่ไม่นำปรากฏหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการจับกุม ต่อมาในชั้นสอบสวน และสำนวนคดีของพนักงานอัยการ เห็นได้ว่ามีคดีจำนวนมากที่ไม่สามารถส่งฟ้องคดีได้ เพราะไม่นำปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือยังจับตัวไม่ได้หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอส่วนในชั้นพิจารณาคดีและพิพากษาของศาล จำเลยผู้กระทำความผิดมักจะไม่ได้รับโทษจากคุกจริง เพราะจะได้รับการรอการลงโทษ ส่วนการรับทรัพย์สินมักจะมีผู้แอบอ้างว่าเป็นเจ้าของที่แท้จริง และมีได้รู้เห็นเป็นงานในการกระทำความผิดมาขอคืนของกลาง ซึ่งทำให้การบังคับโทษทรัพย์สินไม่อาจบังคับแก่ผู้กระทำความผิดได้ทางปฏิบัติ

ส่วนการบังคับใช้บทบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ นั้น เห็นได้ว่ามิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งต้องการให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจทางปกครองควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือยับยั้งการทำลายพื้นที่ป่าไม้อย่างรวดเร็ว เพราะเจ้าพนักงานป่าไม้ละเลย หรือไม่กล้าใช้อำนาจของคนในการระงับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ป่าสงวน - แห่งชาติ

จากปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งในทางอาญาและทางปกครอง แสดงให้เห็นว่ามีผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ที่ยังไม่ได้ถูกดำเนินคดีทางอาญาหรือไม่ได้รับการบังคับใช้อำนาจทางปกครอง โดยพนักงานป่าไม้ และบุคคลเหล่านี้ก็ยังคงบุกรุกหรือทำลายป่าหรือทรัพยากรอื่นในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาที่สำคัญ และเสนอแนวทางแก้ไข ตลอดจนมาตรการอื่น ๆ เพื่อนำมาเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายให้ดียิ่งขึ้น

สมมติฐาน

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้การป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติได้ผลดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ในการท้าววิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎี แนวความคิด ตลอดจนหลักกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่อง การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมาย และ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง และแนวทางที่เหมาะสม

ต่อไปในอนาคต

3. เพื่อศึกษาถึง ปัญหา อุปสรรค ของการบังคับใช้กฎหมาย และกลไกของรัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

ขอบเขต และวิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ของไทย ตลอดจนกลไกของรัฐในการควบคุมบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาทฤษฎีมหาชนในส่วนของนโยบายรัฐ และทฤษฎีกฎหมายอาญาในส่วนของความผิด เพื่อหาข้อยุติว่ารัฐควรจะมีบทบัญญัติกฎหมายและมีนโยบายอย่างไร ตลอดจนมีองค์การควบคุมดูแลในลักษณะอย่างไร จึงจะทำให้การคุ้มครองรักษาพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสนองตอบหลักการป่าไม้ และนโยบายแห่งรัฐที่ได้วางไว้

การวิจัยดังกล่าวเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากตัวบทกฎหมายอันเกี่ยวกับป่าไม้ และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายรวมทั้งคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับเรื่องของป่าไม้ด้วย ประกอบกับการวิจัยในลักษณะของบทสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและในบางหัวข้อจะมีนโยบายต่างประเทศมาสอดคล้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้รับความรู้และแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารป่าสงวนแห่งชาติ
2. ทำให้ทราบสภาพของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกลไกของรัฐ ตลอดจนมาตรการของรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารป่าสงวนแห่งชาติ
3. เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาประเมินการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับ การอนุรักษ์ป่าไม้และกลไกของรัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายต่อไป
4. ผลการวิจัยฉบับนี้ จะเป็นเครื่องกระตุ้นให้นักกฎหมายหันมาให้ความสนใจอย่างจริงจัง เพื่อเป็นแรงผลักดันให้มีการออกกฎหมายพิเศษและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอย่างแน่นอน และมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น