

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบัน

ในการจัดการป่าชายเลนนั้น รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงการควบคุม คุ้มครอง และ การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนโดยมิให้ขัดแย้งกับหลักทางนิเวศป่าชายเลน ดังนั้น การวิเคราะห์กฎหมายจึงมุ่งเน้นถึงเรื่องการจัดการป่าชายเลนและการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ทั้งนี้ เพราะหากรัฐใช้อำนาจรัฐ (Police power) เข้าจัดการพื้นที่ป่าชายเลนและจัดการป่าชายเลนถูกต้องแล้ว ปัญหาป่าชายเลนเสื่อมสภาพก็จะหมดไป ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมก็คือ มาตรการทางกฎหมาย ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายโดยตรงในเรื่องป่าชายเลน การวิเคราะห์กฎหมายจึงต้องนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาใช้บังคับแทน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงโครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลนต่อไป

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับป่าชายเลน

1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เกี่ยวข้องในส่วนการจัดการป่าชายเลน เช่น ไม้หวงห้าม เช่น ไม้โกงกาง ไม้ตะปุนดำ ไม้ประสักขาว ไม้แสม ฯลฯ เป็นต้น
2. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน โดยกฎหมายได้กำหนดเขตป่าสงวนบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน คือ บริเวณป่าชายเลนน้ำเค็มเกาะยาวใหญ่ จังหวัดพังงา, บริเวณเกาะยง จังหวัดกระบี่, บริเวณคลองบางปอ จังหวัดพังงา เป็นต้น
3. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนนั้น กำหนดอุทยานแห่งชาติแหลมสน จังหวัดระยอง มีพื้นที่ป่าชายเลน 7,924 ไร่ อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา มีเนื้อที่ป่าชายเลน 31,668 ไร่ อุทยานแห่งชาติสุสานหอยเจ็ดสิบห้าล้านปีหาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ มีเนื้อที่ป่าชายเลน

ประมาณ 2,232 ไร่ อุทยานแห่งชาติคลองโหลว ป่าคลองปอและป่าคลองกันตัง จังหวัดตรัง มีเนื้อที่ป่าชายเลนประมาณ 2,059 ไร่ อุทยานแห่งชาติเขาลำปี หาดท้ายเหมือง จังหวัดพังงา เนื้อที่ประมาณ 2,741 ไร่² อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ 2,059 ไร่³ เป็นต้น

2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องทางอ้อมกับป่าชายเลน

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
2. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
3. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
4. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
5. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
6. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
7. พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
8. พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย

3 นโยบายการดำเนินงานของรัฐ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน

² จิตต์ คงไชยแสน, "บทบาทของสื่อมวลชน องค์การรัฐและเอกชนในการอนุรักษ์ป่าชายเลนในประเทศไทย," สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 10-13 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 เอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการ

³ รายงานสภาวการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมประเทศไทย พ.ศ. 2528 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการป่าชายเลน

1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

ในพุทธศักราช 2482 นั้น ประเทศไทยมีกฎหมายเรียกว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า และมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการสงวนป่ารวมถึง 20 กว่าฉบับ ครั้งใน พ.ศ. 2484 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้กร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ขึ้นมาพิจารณา โดยยกเลิกกฎหมายเก่าที่ไม่เป็นหมูปกนำมาจำแนกอย่างเป็นระบบและเกิดพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้ขึ้น⁴ เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เมื่อ พ.ศ. 2484 คือ เพื่อรักษาป่าไม้ของราษฎรและเพื่อประโยชน์ในการบริหารป่าไม้ให้มีระเบียบที่มั่นคง เช่น การป้องกันการทำไร่ข้าว (การทำไร่เลื่อนลอย) เป็นต้น แต่การรักษาไม้ของราษฎรในสมัยนั้น ถือว่าเป็นการสงวนไม้ไว้ให้ราษฎรได้ปลูกเรือนกัน กล่าวโดยสรุปก็คือ ใน พ.ศ. 2484 นั้น รัฐมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนไม้ในป่า⁵ เท่านั้น เพราะในการประชุมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีการกล่าวถึงการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนเลยแม้แต่น้อย ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อกาลเวลาผ่านไปจวบจนปัจจุบัน (50 ปี) ป่าชายเลนกำลังเสื่อมสลายไป เพราะเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายไม่ได้ครอบคลุมถึง อย่งไรก็ดี สำหรับป่าบนบกก็เช่นกัน แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองรักษา แต่สภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน ป่าไม้

⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ) สมัยที่ 2 และ (สามัญ) สมัยที่ 2 พ.ศ. 2484 ห้องสมุดเลขาธิการรัฐสภา, หน้า 421.

⁵ คำนิยามคำว่า "ป่า" ในทางกฎหมาย คือ พื้นที่ที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และยังรวมไปถึงพื้นที่ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย แต่ "ป่า" ในความหมายทางสากล คือ สังคมของพืชที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม มีเอกลักษณ์ทางโครงสร้างและพฤติกรรมเฉพาะ ฉะนั้น ป่าตามกฎหมายจะให้ความสำคัญกับพื้นที่มากกว่าสังคมพืชและสัตว์ พื้นที่ที่ไม่มีต้นไม้ก็เป็นป่า ถ้าพื้นที่นั้นไม่มีผู้ใดครอบครองและมีข้อสงสัยเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้จะตราขึ้นเพื่อการจัดการไม้หรือต้นไม้จึงทำให้คำนิยามว่าป่าคือ ต้นไม้

กำลังจะหมดลง จากป่าประเทศไทยเช่นเดียวกับป่าชายเลน ซึ่งน่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้มีข้อบกพร่อง ซึ่งการพิจารณาปัญหากฎหมายนี้ จะแยกพิจารณา 2 ประเด็นหลักในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาป่าชายเลน คือ การจัดการป่าชายเลนและการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

1.1.1 การจัดการป่าชายเลน

1.1.1.1 เนื้อหากฎหมาย สำหรับเนื้อหากฎหมายนั้นได้พิจารณาถึงปัญหาอันเกิดจากการควบคุมป่าชายเลน การคุ้มครองป่าชายเลน และการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน กล่าวคือ เนื้อหาของกฎหมายป่าไม้ส่วนใหญ่แล้ว จะมุ่งในการรักษาไม้ในป่า^๕ การรักษาไม้ในป่าของพระราชบัญญัติป่าไม้ ทำโดยการประกาศชนิดไม้หวงห้ามเพื่อควบคุมการทำไม้ ซึ่งได้แก่การเอาประโยชน์จากต้นไม้ในป่า ดังมีปรากฏในบัญชีท้ายกฎกระทรวงซึ่งสรุปได้ดังนี้ บัญชีท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2507) ซึ่งจะกำหนดเป็นท้องที่จังหวัดในภาคต่าง ๆ เช่น บัญชีที่ 1 จะเป็นไม้หวงห้ามในเขตจังหวัดทางภาคเหนือ เช่น แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย แพร่ น่าน พิชณุโลก สุโขทัย ฯลฯ เป็นต้น ส่วนไม้ที่หวงห้าม ได้แก่ ไม้ก่อ ไม้กะทุม ไม้กระตังหัน ไม้กะบาก ไม้ก้านเหลือง ไม้กาแล ไม้เข้ลิ่ง ไม้ตะเคียน ไม้ปอกระด้าง ไม้พลับ ไม้สะเดา ไม้สักชี้โก้ ฯลฯ เป็นต้น บัญชีที่ 2 ได้แก่ จังหวัดละเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก สระบุรี ลพบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ไม้หวงห้าม ได้แก่ ไม้ก่อ ไม้กะเจา ไม้กะทอน ไม้ก้นเกา ไม้โกงกาง ไม้ชัน ไม้ชิงชัน ไม้แดง ไม้ตะบูน ไม้ตะบัน ไม้ฉนตรี ไม้ประดู่ ไม้รัง ไม้แสม ฯลฯ เป็นต้น บัญชี 4 ได้แก่ ไม้ในจังหวัดสมุทรสงคราม สมุทรสาคร ไม้หวงห้าม ได้แก่ ไม้โกงกาง ไม้คูน ไม้ตะบูน ไม้ตะบัน ไม้ปะสักขาว ไม้โปร่ง เป็นต้น หมายเหตุ บัญชี 3 ที่ไม่มีปรากฏ เพราะเป็นประเภทไม้อื่น ๆ บนปากทังสิ้น ไม่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน จึงไม่นำมาประกอบในบัญชีนี

ในการควบคุมป่าชายเลนนั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 และมาตรา 72 ตี ดังนี้ คือ

^๕ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ) สมัยที่ 2 และ (สามัญ) สมัยที่ 2 พ.ศ. 2484 ห้องสมุดเลขาธิการรัฐสภา, หน้า 421-432.

มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แฉ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 72 ตริ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา 54 ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 54 ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากป่านั้นได้ด้วย

การควบคุมป่าชายเลน

1. การกำหนดพื้นที่เขตเกษตรกรรมมีผลเป็นการทำลายป่าชายเลนมากกว่าการบำรุงรักษาป่า ที่กล่าวเช่นนี้เพราะกรณีการทำนาในที่พื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งทำให้สภาพทางเคมีของดินเปลี่ยนแปลง ก่อผลกระทบต่อพืชพรรณในป่าชายเลน และในกรณีที่เผาหรือทำลายไม้ในพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์ (โฉนด) ตามความในมาตรา 54 นั้น เช่น กรณีทำนาในที่พื้นที่ป่าชายเลน ย่อมมีผลต่อระบบนิเวศใกล้เคียงในพื้นที่ป่าสงวนเช่นกัน ถือเป็นการทำลายป่าอย่างหนึ่ง สำหรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กรณีการทำนาในที่พื้นที่เขตเกษตรกรรมจังหวัดจันทบุรี ระยอง มีบางส่วนที่ทำในพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเอกชน⁷ จะมีการไถกลบพรรณไม้ในป่าชายเลน และใช้รถดักขุดแบ่งพื้นที่เป็นลุ่มคตามแปลนที่กำหนดไว้ หลังจากนั้นก็ทำการเลี้ยงกุ้ง ซึ่งจาก

⁷ สัมภาษณ์บุคคลผู้ทำนาในที่จังหวัดทั้งสอง เมื่อเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2534

การเก็บข้อมูลสนาม^๘ พบว่าการทำนาถุ้งจะขาดทุนหลังจากได้กำไรมาแล้ว 2-3 ปี สาเหตุเนื่องมาจากน้ำเสียจากบ่อถุ้ง ทำให้ถุ้งเป็นโรคและบางครั้งเป็นโรครยะขาดตายทั้งบ่อ และจากการทำนาถุ้งนี้ น้ำเสียจากบ่อถุ้งจะทำให้พื้นที่ป่าชายเลนเสื่อมสภาพ ต้นไม้ เช่น โกงกาง แสม ตะบูน ฯลฯ ไม่สามารถจะขึ้นได้ต่อไป สัตว์ทะเลขนาดที่อยู่อาศัย ล้มตาย และก่อผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลนข้างเคียง ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ป่าสงวนทำให้สภาพความเค็มของดินในทางเคมีเปลี่ยนแปลงไป มีผลต่อมวลชีวิตทั้งหลายในพื้นที่ป่า ซึ่งถือเป็นการทำลายป่าเช่นเดียวกับการแผ้วถางหรือเผาป่านั่นเอง

2. กรณีมาตรา 72 ตรี ผู้ทำลายป่ามักจะกระทำในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งมีอาณาเขตไม่ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายมีใจความไม่ครอบคลุม จึงทำให้การให้สัมปทานในพื้นที่เกษตรกรรมมีผลเป็นการทำลายป่ามากกว่าการบำรุงรักษาป่า การที่รัฐให้สัมปทานหรือการกำหนดเขตเกษตรกรรมให้แก่ประชาชนนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อฟื้นฟูป่าโดยการอนุมัติให้เอกชนปลูกป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม หรือป่าที่จำแนกไว้เป็นประเภทเขตเกษตรกรรม โดยมีระยะเวลาถึง 30 ปี เอกชนจะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ส่วนรัฐจะได้ประโยชน์จากการปลูกป่าทดแทน แต่สภาพความเป็นจริงที่ปรากฏเนื่องจากการกำหนดอาณาเขตไม่ชัดเจน จึงมีการกำหนดเขตเกษตรกรรมหรือเขตป่าสัมปทานกินเนื้อที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ ดังกรณีการทำนาถุ้งรุกล้ำพื้นที่ป่าสงวนซึ่งมีอาณาเขตไม่ชัดเจนในพื้นที่ที่เชื่อมต่อระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าสงวน

การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน จากแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable Development) ซึ่งเป็นการพัฒนาบำรุงรักษาทรัพยากรควบคู่กับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าชายเลนนั้น จะทำให้สภาพป่ามีความสมบูรณ์และการใช้ประโยชน์จึงได้ผลอย่างเต็มที่ อันเป็นแนวคิดที่เหมาะสมในการใช้พื้นที่ป่าชายเลนในปัจจุบัน แต่สภาพที่ปรากฏนั้นรัฐเคยขาดแนวความคิดดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของพรรณไม้ต่าง ๆ ในพื้นที่ป่าชายเลน เช่น แสม ตะบูน โกงกาง เป็นต้น การใช้ประโยชน์จึงไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ ซึ่งจากการเก็บ

^๘ เรื่องเดียวกัน



ข้อมูลสนามพบว่า^๙ การที่รัฐให้สัมปทานทำไม้โกงกางแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณภาคใต้เป็นเวลา 30 ปีนั้น ปัจจุบันพบว่าการเผาถ่านไม้ไม่ได้ผลเหมือนสมัยก่อน ผู้รับสัมปทานต้องการเลิกทำแต่ทว่าติดขัดสัญญาที่ทำไว้กับรัฐ จากสาเหตุดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลแนวความคิดดังกล่าว และจากข้อมูลสนามพบว่ากรมป่าไม้ไม่มีงบประมาณที่เพียงพอ^{๑๐} ในการสนับสนุนการพัฒนาป่า อีกทั้งขาดบุคลากรในการดำเนินงาน

การคุ้มครองป่าไม้ชายเลน จากแนวความคิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Environmental Cum Economic) ซึ่งเป็นการคำนึงถึงความสมดุลของสิ่งแวดล้อม และขณะเดียวกันก็นำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยที่มิให้เกิดความเสียหายต่อความสมดุลทางธรรมชาติของทรัพยากรนั้น ประกอบด้วย มาตรการในการป้องกันทรัพยากรล่วงหน้าเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นนั้น ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้ โดยส่วนใหญ่กฎหมายจะมุ่งถึงการคุ้มครองไม้เป็นส่วนใหญ่ มีบัญชีท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2507) ซึ่งกำหนดไม้หวงห้ามในท้องที่จังหวัดในภาคต่าง ๆ (ดังที่กล่าวไว้แล้วในส่วนของปัญหาเนื้อหากฎหมาย) แต่มาตรการในการคุ้มครองไม้ในป่านั้นไม่ประสบผล เนื่องจากความสมบูรณ์ของพรรณไม้ชายเลนลดน้อยลง สาเหตุ คือ กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงการป้องกันล่วงหน้าในผลกระทบที่จะเกิดแก่พรรณไม้ในป่าชายเลน ผลกระทบดังกล่าว ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางเคมีของสภาพดินจากการทำนาเกลือ ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการเจริญเติบโตของพรรณไม้ในป่าชายเลนในพื้นที่ข้างเคียง กรณีต่อมา คือ การทำนาเกลือในเขตเกษตรกรรมซึ่งจำแนกไว้ตามมาตรา 54 ดังที่กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การคุ้มครองป่าไม้ชายเลนไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป่าชายเลนนั้นมีสาระสำคัญ คือ การนำทรัพยากรมาบริโภคเพื่อความเจริญในเศรษฐกิจของประเทศ โดยคำนึงถึงวิธีการที่จะใช้ทรัพยากรนั้นให้ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และขณะเดียวกัน คือ การรักษาสภาพความสมดุลทางธรรมชาติ

^๙ สัมภาษณ์ผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ชายเลนในจังหวัดระนอง พังงา ตรัง กระบี่
เมื่อกันยายน-พฤศจิกายน 2534

^{๑๐} สัมภาษณ์นิติกรกรมป่าไม้ เมื่อกันยายน 2535

1.1.1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งบัญญัติว่า "พนักงาน เจ้าหน้าที่" หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้¹¹ ได้แก่ กรมป่าไม้ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ¹² แต่องค์กรที่มีบทบาทมากที่สุด คือ กรมป่าไม้ และในจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลนนั้นมีหน่วยงานของกรมป่าไม้ตั้งอยู่มีจำนวน 34 หน่วย¹³ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่า การควบคุมการเผาถ่านตามระยะสัมปทาน และให้ความรู้ทางทฤษฎีแก่หน่วยงานอื่นและผู้สนใจ ส่วนสำนักงานป่าไม้จังหวัดเป็นผู้ควบคุมการใช้พื้นที่ป่าชายเลน รวมถึงตลอดถึงการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้ บัญญัติไว้ในมาตรา 64 ทวิ และมาตรา 64 ตรี คือ

มาตรา 64 ทวิ

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา 11 มาตรา 48 มาตรา 54 หรือมาตรา 69 ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีได้จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือจนกว่า

¹¹ สมปอง ศรีชุมพวง และ ธง สีนั่งธรรม, คำอธิบายประกอบความผิด พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484, พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503, พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, กรมอัยการ พ.ศ. 2508

¹² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้

¹³ สนิท อักษรแก้ว, "ป่าชายเลน : นิเวศวิทยา และการจัดการ,"

คดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิด หรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือศาลไม่พิพากษาให้ริบ และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในกำหนดหกเดือน นับตั้งแต่วันทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่คำพิพากษาถึงที่สุดแล้วแต่กรณี ให้ตกเป็นของกรมป่าไม้

ถ้าทรัพย์สินที่ยึดไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะเกินค่าของทรัพย์สิน รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายจะจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก่อนถึงกำหนดตามวรรคสองก็ได้ ได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ยึดไว้แทนทรัพย์สินนั้น"

มาตรา 64 ตริ วรรคแรก ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามมาตรา 64 ทวิ มีใช้ของผู้กระทำความผิด ถ้าจะขอคืนก่อนถึงกำหนดตามมาตรา 64 ทวิ ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

"มาตรา 11 ผู้ใดทำไม้หรือเจาะหรือสับ หรือเผาหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทานสำหรับการทำไม้พินหรือไม้เผาถ่าน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือเฉพาะการทำไม้ชนิดที่มีค่าหรือหายาก

การพิจารณาคำขออนุญาตผูกขาดหรือสัมปทานตามความในวรรคก่อน ให้กระทำโดยคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง" ¹⁴

¹⁴ รายงานสภาวการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมประเทศไทย พ.ศ. 2528 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม, หน้า 51.

"มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

องค์กรเจ้าหน้าที่ องค์กรเจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายใช้กฎหมายนั้น พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายกรณีที่มีผลให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ปัญหาเหล่านี้ประกอบด้วย

- (ก) การยึดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด ตามมาตรา 64 ทวิ
- (ข) การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 64 ทวิ
- (ค) ช่องโหว่ของกฎหมายก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพป่าชายเลน มาตรา 54

วรรค 2

- (ง) การที่พนักงานป่าไม้ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานสอบสวน
- (จ) รัฐไม่ได้คำนึงถึงหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

ให้กับท้องถิ่น

- ก. การยึดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด ตามมาตรา 64 ทวิ¹⁵

ตามมาตรา 64 ทวิ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจยึดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดในป่าไม้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ คือ "กฎหมายจะไม่ริบทรัพย์สินของบุคคลที่มิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย

¹⁵ มานิต สิทธิผล, การใช้บังคับกฎหมายป่าไม้, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532, หน้า 103, 109-120.

ในการกระทำผิด" หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีรากฐานมาจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า "มาตรา 33 ในการริบทรัพย์สิน นอกจากศาลจะมีอำนาจริบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- 1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือ
- 2) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด เว้นแต่ทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งมีได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด¹⁶

หลักเกณฑ์ข้างต้นนำมาซึ่งปัญหาการใช้กฎหมายในทางที่ไม่เหมาะสมระหว่างพนักงานสอบสวนและผู้กระทำความผิด โดยในชั้นแรกหลังจากที่เจ้าพนักงานป่าไม้รวบรวมพยานหลักฐานนำส่งพนักงานสอบสวน ในชั้นต่อมาเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงในคดีก่อนนำคดีสู่พนักงานอัยการ และนำสู่ศาลในชั้นสุดท้าย ขั้นตอนที่เกิดปัญหา คือ ขั้นตอนพนักงานสอบสวน นั่นคือ ผู้กระทำความผิดจะร่วมมือกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้หลุดพ้นจากความผิด โดยมีวิธีการ คือ นำบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี และระบุว่า เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดและมีได้รู้เห็นด้วยกับการกระทำความผิดเพราะได้แจ้งความไว้ก่อนหน้านี้อแล้ว โดยมีหลักฐานบันทึกประจำวันซึ่งเจ้าพนักงานสอบสวนได้ทำขึ้น และพนักงานสอบสวนก็ทำให้เห็นสิ่งไม่ฟ้อง โดยระบุเหตุผลนำส่งพนักงานอัยการ ด้วยวิธีนี้ทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงหลุดพ้นจากความผิดเป็นจำนวนมากและไม่ก่อความผิดต่อไปอีก

อย่างไรก็ดี มีผู้ค้นคว้า¹⁷ ไว้แล้วว่าให้เพิ่มมาตรการในการวางเงินประกันสำหรับการคืนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม ซึ่งไม่ได้รู้เห็นในการกระทำความผิดเป็นจำนวนเงินเท่ากับทรัพย์สินที่ยึดไว้

¹⁶ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

¹⁷ มานิต สิทธิผล, การใช้บังคับกฎหมายป่าไม้, หน้า 109-120.

ข. ควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 64 ทวิ

มาตรา 64 ทวิ นั้น กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยึดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด 4 หน่วยงาน คือ 1. พนักงานป่าไม้ 2. ตำรวจ 3. อัยการ 4. ศาล ปัญหาในปัจจุบันที่พบมาก คือ ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนโดยการร่วมมือระหว่างพนักงานสอบสวนและผู้กระทำความผิด ด้วยการนำบุคคลอื่นเข้ามาร่วมรับผิดชอบในคดีแทนผู้กระทำผิดจริง ด้วยเหตุนี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจของพนักงานสอบสวนเป็นอำนาจที่สมควรที่จะมีมาตรการในการควบคุม เช่น การให้พนักงานป่าไม้มีส่วนดำเนินคดีร่วมกับพนักงานสอบสวน ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

ค. การจำแนกเขตเกษตรกรรม ก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพป่าชายเลน ตามมาตรา 54 วรรค 2

มาตรา 54 วรรค 2 นั้น กำหนดให้เอกชนเข้าแผ้วถางหรือทำลายป่าในพื้นที่ที่จำแนกไว้เป็นเขตเกษตรกรรม ปัญหาในปัจจุบันที่พบมาก คือ ปัญหาการกำหนดพื้นที่เขตเกษตรกรรมล้ำเข้าแนวเขตป่าไม้อื่น ๆ เช่น ป่าสงวน เป็นต้น¹⁸ นอกจากนี้ ในพื้นที่เขตเกษตรกรรมรัฐควรกำหนดประเภทของการเกษตรกรรม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการเกษตรกรรมที่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมป่าชายเลน

ง. การที่พนักงานป่าไม้ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานสอบสวน ในการรวบรวมหลักฐานเมื่อเกิดการกระทำความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานป่าไม้ แต่ขั้นตอนในการนำคดีสู่ศาลนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ กรมป่าไม้ไม่สามารถดำเนินคดีต่อผู้บุกรุกป่าได้ด้วยตนเอง ซึ่งถ้ากฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานป่าไม้มีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีป่าไม้ร่วมกับพนักงานสอบสวนแล้ว ก็จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด¹⁹ ทั้งนี้ เพราะพนักงานป่าไม้เป็นผู้รู้และเข้าใจปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการดำเนินการทางกฎหมายของพนักงานสอบสวน

¹⁸ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองป่าสงวน กรมป่าไม้ กันยายน 2535

¹⁹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ สิงหาคม 2534

จ. ค้ำึงถึงหลักการแบ่งอำนาจ (Decentralization) ให้กับท้องถิ่น

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) และแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการปกครองแบบรวมอำนาจนี้ครอบคลุม จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ในส่วนของการปฏิบัติราชการ ส่วนการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ครอบคลุมในหน้าที่ของเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับการปกครองแบบรวมอำนาจนี้ในต่างประเทศ เช่น มาเลเซีย, อินโดนีเซีย²⁰ ได้มีการแบ่งอำนาจ (Decentralization) ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) ไปดำเนินการในกิจการบางเรื่อง เช่น ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งมาจากสาเหตุ คือ ท้องถิ่นเป็นผู้ประสบปัญหาจึงทราบถึงอุปสรรคและวิธีการแก้ไขปัญหานั้น ด้วยเหตุนี้ในเรื่องการจัดการป่าไม้รัฐบาลกลาง (Central government) ของประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย จึงมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานโดยที่รัฐบาลไทยยังไม่ได้พัฒนาไปในส่วนนี้ และจากข้อดีดังกล่าวของหลักการแบ่งอำนาจในประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย วิทยานิพนธ์นี้จึงได้นำกฎหมายป่าไม้ของทั้งสองประเทศมาวิเคราะห์ในบทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

²⁰ - Sudjono Suryo 1976, "Forestry Development in Indonesia," p.1-14.

- Forestry Legislation in Malaysia Eseege UNEP. Inter-governmental Meeting on Environmental Protection Legislation, BKK. 4-8 July 1978

- รายงานของ UNESCO แผนกสิ่งแวดล้อม ชั้น 7 ถนนราชดำเนิน เรื่อง Environmental Guideline in Land and Forest Resources Management and Conservation, p.1-6.

สภาพบังคับของกฎหมาย

การพิจารณากฎหมายในส่วนสภาพบังคับของกฎหมาย (Sanction)

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นั้น ในส่วนของสภาพบังคับได้กำหนดไว้ในส่วนท้ายของมาตราต่าง ๆ ดังนี้ คือ

มาตรา 69 กำหนดโทษไว้สำหรับผู้มีไม้หวงห้ามอันยังมีไม้แปรรูปไว้ในครอบครองโดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวงหรือรอยตรารัฐบาล โดยมีอัตราโทษ คือ ระวังโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา 71 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35, มาตรา 36, มาตรา 44 วรรคสอง หรือมาตรา 57 (เป็นเรื่องการควบคุมไม้หวงห้าม) ต้องระวังโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 72 ตริ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 (เป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามการทำลายป่า) ต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา 71 ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวังโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ในกรณีที่มิค้ำนิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 71 ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำผิดออกไปจากป่านั้นได้ด้วย

มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น... ฯลฯ

จากสภาพบังคับของกฎหมายจะเห็นได้ว่าโทษที่กำหนด ได้แก่ จำคุกและปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันนั้น จะพบว่าแม้โทษที่กำหนดจะหนักเพียงใด การทำลายก็ยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งในปัจจุบัน สภาพป่าทั้งป่าบกและป่าในทะเลต่างลดจำนวนลงถึง 50 % ²¹

อย่างไรก็ตาม สภาพบังคับของกฎหมาย ได้แก่ การจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำและปรับนั้น ในปัจจุบันปัญหาที่พบมาก คือ

(1) กฎหมายคำนึงถึงการใช้อำนาจรัฐ Police power ในการจัดการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดเพียงประการเดียว โดยที่กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงแนวคิด Sustainable Development ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการเพื่อความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

(2) ในสภาพบังคับนั้นกฎหมายป่าไม้ไม่มีแนวความคิด PPP. (Polluter Pays Principle) ซึ่งเป็นหลักที่ผู้กระทำความผิดต้องจ่ายเงินเป็นค่าบำรุงสมานแวดล้อมในส่วนที่ตนทำลาย และรัฐจะนำเงินจำนวนนี้มาฟื้นฟูสภาพป่า แทนที่จะนำเข้าบัญชีหลวงทั้งหมดดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งเงินจำนวนนี้กรมป่าไม้สามารถนำมาฟื้นฟูสภาพป่าที่เสื่อมโทรมแทนการขอรับเงินงบประมาณส่วนการบำรุงป่าดังเช่นขณะนี้ ²²

(3) ในปัจจุบันนี้ในต่างประเทศ เช่น อเมริกา แคนาดา ฯลฯ หลักการ Polluter pays principle ได้พัฒนามาเป็นหลัก Polluter pays sympathy ²³ นั่นคือ การให้ผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น โดยรัฐกำหนดแนวทางในการควบคุมอย่างใกล้ชิด ด้วยวิธีนี้จะทำให้พื้นที่ป่าชายเลนที่ถูกทำลายได้รับการดูแลและฟื้นฟูให้อยู่ในสภาพที่

²¹ แหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ชั้น 7 ของ UNESCO องค์การสหประชาชาติ

²² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ สิงหาคม 2535

²³ สัมภาษณ์ ดร.ทวีศักดิ์ ปิยะกาญจน์, ผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการจัดการ ณ สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กล่าวมา สำหรับในประเทศไทย แนวความคิด Polluter pays principle นี้จะปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2535-2539 จึงทำให้ขั้นตอน การพัฒนาสู่ระบบ P.P.S. (Polluter Pays Sympathy) ยังไม่เกิดขึ้น

1.1.2 การจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

1.1.2.1 เนื้อหาของกฎหมาย

ก) การควบคุมพื้นที่ป่า

1) เนื้อหาของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่ได้ควบคุม ถึงการใช้พื้นที่ป่าชายเลน อีกทั้งไม่ได้ตระหนักถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยในการป้องกันล่วงหน้า ในพื้นที่ต่อเนื้อป่าชายเลน เช่น น้ำน้ำอาณาเขต เป็นต้น²⁴ ทั้งนี้ เพราะรัฐเห็นว่าแนว เขตดังกล่าวอยู่ในบังคับของกฎหมายทะเล ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ²⁵ ดังนั้น จะพบว่ากรณีเนื้อหากฎหมายป่าชายเลนที่ตีพิมพ์ประกายเดียวกันนั้น ย่อมจะทำให้การจัดการ พื้นที่ป่าชายเลนไม่ได้ผล สาเหตุ คือ พื้นที่รอบ ๆ ป่าชายเลนนั้นล้วนมีระบบนิเวศที่เชื่อมโยง ต่อป่าชายเลนทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ถ้าเนื้อหาของกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองถึงพื้นที่ ดังกล่าว ก็จะทำให้สัตว์ที่เจริญเติบโตจากพื้นที่ป่าชายเลนล้มตายลงได้ เพราะเกิดมลพิษบริเวณ แนวเขตรอบนอกป่าชายเลน²⁶ และจากการที่เนื้อหาของกฎหมายไม่ครอบคลุมพื้นที่ท้องทะเลภายใน

²⁴ จุมพต สายสุนทร, ย่อหลักกฎหมายทะเล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สันติธรรม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 25), หน้า 13-30.

²⁵ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.ประดิษฐ์ เขียวสกุล, ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม ณ บริษัทไทยฮาซออี เมื่อมิถุนายน 2535

²⁶ AMBIO : A Journal of the human environment / volume XVII number 3, 1988, p.200-206.



น่านน้ำอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล ก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากเรือบรรทุกน้ำมันเกิดคว่ำบริเวณช่องแคบมะละกา ซึ่งก่อผลกระทบต่อมวลชีวิตในท้องทะเลและพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเลในเวลาต่อมา สาเหตุเพราะปฏิกิริยาจากคราบน้ำมันใช้เวลาอันจึงจะก่อผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตรอบ ๆ ชายฝั่งทะเล²⁷ เป็นต้น

จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ในเวลาต่อมาในต่างประเทศ เช่น อินโดนีเซีย กำหนดเขตดังกล่าวเป็นเขตกันชน หรือ Buffer Zone²⁸

2) แนวความคิดในการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land Use Planning) นั้น เป็นการกำหนดพื้นที่ในเขตจังหวัดให้ได้สัดส่วน โดยกำหนดเป็นเขตเกษตรกรรม เขตเศรษฐกิจ เขตสถานที่ราชการ ฯลฯ เป็นต้น จะพบว่าเนื้อหาของกฎหมายป่าไม้ไม่ได้คำนึงถึงหลัก Land use planning²⁹ จึงก่อให้เกิดการทำนากิ่งโดยไม่มีการควบคุม การใช้ที่ดินจึงไม่เป็นที่สัดส่วนและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรอบข้าง ซึ่งถ้าหากรัฐนำแนวความคิดนี้มากำหนดเนื้อหาของกฎหมาย จะทำให้การใช้พื้นที่ป่าชายเลนเป็นไปอย่างเหมาะสม

3) เนื้อหาของกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงหลัก Sustainable development ซึ่งหลักนี้จะทำให้ทราบวิธีการที่จะใช้พื้นที่ป่าชายเลนอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดและยาวนานต่อไป อันเป็นการเอื้ออำนวยต่อการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ปัญหาช่องโหว่ของกฎหมาย ตามมาตรา 54 วรรค 2 มีผลกระทบต่อ การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายตามมาตรา 54 วรรค 2 นี้ เป็นข้อยกเว้นให้ราษฎรแผ้วถางหรือทำลายป่าชายเลนได้ ถ้าพื้นที่นั้นจำแนกไว้เป็นเขตเกษตรกรรม ปัญหาข้อ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-206.

²⁸ AMBIO : A Journal of the human environment/volume XVII number 3, 1988, p.218-230.

²⁹ แนวความคิด Land Use Planning อ้างไว้ในบทที่ 2

ที่จริงที่พบในปัจจุบัน คือ เอกชนผู้ทำนาถุ้งไถ่อยู่พื้นที่ข้างเคียงเขตเกษตรกรรม ซึ่งเป็นที่ของทางราชการ สาเหตุหนึ่ง คือ หลักเขตกำหนดพื้นที่ไม่ชัดเจน^{๓๐} ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่ได้ให้ความสนใจในการควบคุมพื้นที่ป่า ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้จะพบว่ากรมป่าไม้ขาดงบประมาณและอุปกรณ์ในการจัดการป่า^{๓๑}

๕) รัฐไม่มีแนวความคิดบริการสาธารณะ (Public Service) ในการให้บริการบำบัดน้ำเสียจากบ่อเลี้ยงกุ้ง ซึ่งถ้าแนวความคิดนี้พื้นที่ป่าชายเลนจะไม่เสื่อมสภาพอย่างปัจจุบันนี้ การที่จะให้เอกชนบำบัดน้ำเสียเองนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะจากการเก็บข้อมูลผู้เลี้ยงกุ้งในภาคตะวันออก พบว่าการบำบัดน้ำเสียเองจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงโดยใช้เหตุ

๖) ในการทำนาถุ้งไถ่ในเขตเกษตรกรรมนั้น กฎหมายควรกำหนดให้มีการทำรายงานผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม (EIA) ไว้เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายที่เกิด คือ ถ้าการทำนาถุ้งไถ่ในพื้นที่มีโฉนดนั้น รัฐจะเข้าไปแทรกแซงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้อย่างไร จากปัญหาดังกล่าวนี้เป็นกรณีเช่นเดียวกับการที่รัฐกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีโฉนดและปลูกต้นสักต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ก่อนทำการตัด โดยรัฐใช้อำนาจรัฐ (Police Power) เข้าแทรกแซงกรรมสิทธิ์เพื่อสงวนรักษาไม้หวงห้ามไว้ใช้ต่อไป จากกรณีดังกล่าวมารัฐจึงมีอำนาจอันชอบธรรมที่จะใช้อำนาจรัฐในการกำหนดให้เจ้าของนาถุ้งไถ่ซึ่งมีโฉนดหรือเอกสารสิทธิ์อื่นทำรายงานผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม (EIA) ซึ่งแม้จะเป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แต่รัฐก็มีเหตุผลอันชอบที่จะกระทำเพื่อความสงบสุขของสังคม^{๓๒}

^{๓๐} สัมภาษณ์ผู้ทำนาถุ้งไถ่ในจังหวัดตราด เมื่อมิถุนายน ๒๕๓๕

^{๓๑} สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เมื่อกันยายน ๒๕๓๔

^{๓๒} ตูตฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ ภาพที่ ๘ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจรัฐและเสรีภาพของประชาชน, หน้า ๕๓

ข) การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน

1) นโยบายการให้สัมปทานเพื่อให้ราษฎรช่วยบำรุงป่า นั้น มีจุดมุ่งหมายในการให้เอกชนเข้าช่วยในการบำรุงป่า แต่ในปัจจุบันกลับเป็นอุปสรรคในการประกาศใช้ป่าชายเลนฉบับอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนฯ พ.ศ. 2507 ปัญหาที่พบ คือ ในปัจจุบันพบว่าพื้นที่ที่รัฐเคยให้สัมปทานแก่เอกชนซึ่งมีอายุถึง 30 ปี มีพื้นที่เหมาะสมและควรจะประกาศเป็นเขตป่าสงวน^{๓๓} เป็นต้น

2) การกำหนด "เขตประเภทเกษตรกรรม" ในมาตรา 54 วรรคแรก ไม่ชัดเจน

จากความหมายของคำว่า "เขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม" นั้น สามารถจำแนกประเภทของการเกษตรกรรมได้หลายประเภท โดยไม่มีขอบเขตจำกัดและทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนอย่างไม่เหมาะสม เช่น การขยายตัวของพื้นที่นาทุ่งอย่างรวดเร็ว^{๓๔} จนทำให้พื้นที่ป่าชายเลนได้รับความเสียหาย

ค) การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่ป่า นั้น กำหนดไว้ไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้ปรากฏปัญหาดังนี้ คือ

1) เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งคุ้มครองเฉพาะไม้ จึงทำให้พื้นที่ป่าไม้ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งถ้าหากกำหนดเจตนารมณ์ของกฎหมายให้กว้างและชัดเจนโดยรวมถึงการคุ้มครองพื้นที่ข้างเคียงป่าชายเลนตามพื้นที่น่าน้ำอาณาเขต 12 ไมล์ทะเลแล้ว พื้นที่ป่าชายเลนก็จะไม่เสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว เช่นในปัจจุบันนี้^{๓๕}

^{๓๓} สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองป่าสงวน เมื่อกุมภาพันธ์ 2533

^{๓๔} คุรยลช เอียด เรื่องการให้สัมปทานในภาคผนวก ง.

^{๓๕} AMBIO : A Journal of the human everonnet/volume XVII

2) กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรอื่น ๆ ในการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน นอกจากกำหนดให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลพื้นที่ป่าทั่วประเทศ³⁶ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการขาดเครื่องมือที่ทันสมัย เรือสำรวจท้องทะเล เครื่องบินที่จะใช้สำรวจพื้นที่ แผนที่ป่าไม้ชนิดพิเศษ ฯลฯ เป็นต้น และปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของกรมป่าไม้ในขณะนี้คือ การขาดบุคลากรในการคุ้มครองพื้นที่ป่าซึ่งรวมถึงป่าชายเลนด้วย³⁷

1.1.2.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ป่าชายเลน³⁸

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดให้กรมป่าไม้เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการป่าไม้ แต่ในกรณีที่มีความผิเกิดขึ้น การสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ จึงวิเคราะห์ได้ว่า

(1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้ ไม่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการจัดการเกี่ยวกับพื้นที่ป่าชายเลนอย่างเต็มที่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการไม่สามารถควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนได้อย่างอิสระ โดยพิจารณาได้จากขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาลซึ่งเจ้าพนักงานป่าไม้ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินคดีร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ ด้วยเหตุนี้ ขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนคดีขึ้นสู่ศาลจึงไม่มีการควบคุมโดยเจ้าพนักงานป่าไม้ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการคุ้มครองพื้นที่ป่า ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนไม่ได้ผลอย่างเต็มที่

³⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เมื่อธันวาคม 2534

³⁷ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เมื่อกุมภาพันธ์ 2535

³⁸ กล่าวไว้แล้วในเรื่ององค์กรเจ้าหน้าที่ในส่วนของจัดการป่าชายเลน

(2) กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงหลักการแบ่งอำนาจให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น (Deconcentration) ซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจในการจัดการกิจการส่วนจังหวัดให้กับส่วนภูมิภาค ดังเช่น การจัดการป่าไม้ในประเทศอินโดนีเซีย³⁹ ปัญหาในปัจจุบันคือ การแก้ไขปัญหของเจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัดไม่สามารถเยียวยาปัญหาป่าไม้ชายเลนเสื่อมสภาพลงได้ ทั้งนี้ เพราะความล่าช้าในระบบการรวมอำนาจ ซึ่งต้องรองงบประมาณและการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ซึ่งหากให้หลักการแบ่งอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นแล้ว การแก้ไขปัญหาก็จะมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า อีกทั้งสามารถจัดหางบประมาณของตนเองได้

1.1.2.3 สภาพบังคับของกฎหมายจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

ในปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายป่าชายเลนนี้ เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่ง จึงควรกำหนดจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยที่จุดมุ่งหมายของการกำหนดโทษนั้น ก็เพื่อใช้อำนาจรัฐ (Police power) ในการควบคุมป้องกันการกระทำความผิดและจรรโลงไว้ซึ่งความสงบสุขของสังคม กรณีการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนนี้ ในกฎหมายปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายเพียงนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษและป้องกันมิให้กระทำผิดอีก ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา 74 ทวิ⁴⁰

มาตรา 74 ทวิ "บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา 11 มาตรา 48 มาตรา 54 หรือมาตรา 69⁴¹ ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่"

³⁹ ดูบทวิเคราะห์กฎหมายอินโดนีเซีย, หน้า 172.

⁴⁰ สมปอง ศรีชมพวง และ ธง ลิ้มธรรม, "คำอธิบายประกอบความผิดในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484," หน้า 77-78.

⁴¹ มาตรา 11 เป็นกรณีเกี่ยวกับการทำอันตรายแก่ไม้หวงห้าม มาตรา 69 เกี่ยวกับการมีไม้หวงห้ามไว้ในครอบครอง มาตรา 54 เป็นเรื่องการทำลายป่า

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น จะพบว่าจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับในปัญหาป่าชายเลน มิได้อยู่ที่การนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่ประการเดียว แต่มีจุดมุ่งหมายอื่น ๆ ประกอบ เช่น จุดมุ่งหมายในการกำหนดสภาพบังคับเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่ได้ถูกทำลายลง ทั้งนี้ เพราะการปล่อยให้พื้นที่ป่าถูกทำลายโดยไม่แก้ไขให้กลับคืนสู่ภาวะธรรมชาติ ก็จะทำให้จุดมุ่งหมายในการจัดการพื้นที่ป่าไม่มีสภาพอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติเป็นไปไม่ได้⁴²

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าสภาพบังคับของกฎหมายในการป้องกันผู้กระทำความผิดไม่ให้กระทำซ้ำอีกแต่เพียงประการเดียว ไม่ใช่วิถีทางที่จะทำให้จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บรรลุผล

1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คือ เพื่อคุ้มครองควบคุม ดูแล รักษา บำรุงป่าและพื้นที่ป่าที่ปรากฏไม่มีค่า เช่น ไม้สัก ไม้พะยอม ไม้โกกงาง ฯลฯ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันนี้จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่บรรลุผล โดยปรากฏว่าพื้นที่ป่าสงวนโดยถูกบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก กรณีเช่น การทำนา กุ้ง รุกป่าพื้นที่ป่าสงวน การทำนา กุ้ง ในส่วนพื้นที่ป่าสงวน ฯลฯ เป็นต้น

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฉบับนี้ จัดว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับป่าชายเลน ซึ่งแยกวิเคราะห์ดังนี้

1.2.1 การจัดการป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1.2.1.1 เนื้อหาของกฎหมาย

การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น กำหนดเขตตามกฎหมายกระทรวง ออกตามความใน

⁴² อุดมสภาพบังคับในหน้า 103.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดเขตป่าชายเลนให้เป็นเขตป่าสงวน โดยจำแนกออกเป็นพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงใต้และภาคใต้ ดังนี้คือ ⁴³

1) ภาคตะวันออกเฉียงใต้แก่ ป่าเขาลูกช้างในท้องที่ตำบลทุ่งเบญจา อำเภอท่าใหม่ และอำเภอลុង จังหวัดจันทบุรี พื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดตราด เป็นต้น

2) ภาคใต้ ได้แก่

- บริเวณป่าเลนน้ำเค็มป่าเกาะยาวใหญ่แปลงที่หนึ่ง ในท้องที่ตำบลเกาะยาวใหญ่ กิ่งอำเภอเกาะยาว อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา มีพื้นที่ 5,494 ไร่ ไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ไม้ยาง ไม้ตะเคียน ไม้กระบาก ไม้เคี่ยม ไม้ตะบูน ไม้แสม ไม้โกงกาง ไม้ถั่ว และไม้มีค่าอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

- บริเวณป่าเกาะยังในท้องที่ตำบลเกาะศรีบอยา อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ มีเนื้อที่ 3,775 ไร่ มีสภาพเป็นป่าดิบชื้นและป่าเลน ไม้ที่สำคัญได้แก่ ไม้ยาง ไม้ตะเคียน ไม้เคี่ยม ไม้โกงกาง ไม้แสม ไม้ตะบูน ไม้ถั่ว และไม้ชนิดอื่น ๆ ที่มีค่าเป็นจำนวนมาก

- บริเวณป่าเลนคลองบางป่อ ในท้องที่ตำบลบางนายสี และตำบลบางมะม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา มีเนื้อที่ 1,443 ไร่ ไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ไม้โกงกาง ไม้ถั่ว ไม้ตะบูน ไม้ปืปี ไม้ลำพู ไม้ลำแพน และไม้ชนิดอื่น ๆ ที่มีค่าเป็นจำนวนมาก

- บริเวณป่าเลนหยิ่งแปลงที่สองในท้องที่ตำบลตาโละกาโปร์ และตำบลยามู อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี มีเนื้อที่ 1,250 ไร่ ไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ไม้โกงกาง ใบเล็ก ไม้ลำพู ไม้แสม ไม้ปะสัก ไม้ตะบัน และไม้ชนิดอื่นที่มีค่าเป็นจำนวนมาก

สภาพปัญหาการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1) จากการที่กฎหมายกำหนดอำนาจและดุลพินิจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำไม้ในพื้นที่ป่าสงวนตามมาตรา 15 นั้น ทำให้ป่าชายเลนในเขตป่าสงวน

⁴³ ข้อมูลจากห้องสมุดคณะกรรมการกฤษฎีกา ตุลาคม 2534

ถูกกรุกทำลายในอัตราสูง จนในปัจจุบันนี้คุณภาพของไม้ขายเลนลดลงและมีราคาสูง เช่น ไม้โกงกางในปัจจุบันนี้มีขนาดเล็กลงและราคาแพง

2) กฎหมายขาดแนวความคิด การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Environmental cum economic) จึงทำให้การควบคุมป่าชายเลนไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะไม้ในป่าชายเลนล้วนเป็นไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ การนำไม้ไปใช้ในทางเศรษฐกิจ⁴⁴ โดยไม่คำนึงถึงการฟื้นฟูและพัฒนาป่า จึงส่งผลกระทบต่อ การควบคุมพื้นที่ป่าที่ไม่มีประสิทธิภาพ

3) กฎหมายขาดแนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental right) ซึ่งกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อม โดยสิทธินี้ ได้แก่ การมีสิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และการมีสิทธิเรียกร้องป้องกันเพื่อจะได้ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จากการขาดแนวความคิดนี้ จึงทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน⁴⁵ ผลกระทบที่ตามมาคือ รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างหนักในการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน

4) รัฐมีแนวคิดที่ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นกฎหมายมหาชนและก่อความเสียหายต่อสังคม ผู้เสียหายโดยตรง คือ รัฐ เอกชน ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเรียกร้องเยียวยาปัญหา สิทธิที่มีอยู่เป็นเพียงสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น และแนวความคิดนี้ก็ได้นำปรากฏในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นี้เช่นกัน ซึ่งผลกระทบที่ตามมา คือ ขอบข่ายการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายกว้างมาก จึงทำให้การควบคุมของกฎหมายมีอุปสรรคมากขึ้นเช่นกัน ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาชนมีสิทธิฟ้อง

⁴⁴ สนิท อักษรแก้ว, ป่าชายเลน : นิเวศวิทยาและการจัดการ, หน้า 10-11.

⁴⁵ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิกล่าวโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ขั้นตอนในการดำเนินคดีเป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่ว่า เอกชนมิใช่ผู้เสียหายในคดีตามกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ฯลฯ เป็นต้น กล่าวโทษ หมายถึง การที่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิด

คดีสิ่งแวดล้อมโดยเรียกว่าการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen suits)⁴⁶ ซึ่งเป็นการยอมรับหลักเกณฑ์ที่ว่าผู้ที่ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ปัญหาต่อมา คือ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีในนามประชาชนเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁴⁷ แต่ทว่าในเรื่องเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 43 กล่าวคือ ไม่รวมพื้นที่อุทยาน พื้นที่ป่าสงวน และพื้นที่ที่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ ด้วยเหตุนี้ ในส่วนของการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนฯ จึงได้รับยกเว้นจากบทบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴⁸ จะไม่ก้าวผ่านการดำเนินงานในพื้นที่ซึ่งมีกฎหมายอื่นกำหนดอยู่แล้ว ซึ่งจากข้อพิจารณาจะพบว่าหากว่าพื้นที่ดังกล่าวมีระบบคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่ติดอยู่แล้วก็จะไม่เกิดปัญหา ถ้าหากว่าพื้นที่ดังกล่าวกำลังมีปัญหาสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนชายเลนเพื่อทำนาุ้ง ซึ่งสร้างปัญหาแก่ระบบนิเวศป่าชายเลนดังเช่นปัจจุบันนี้

การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนนี้ ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 15 มาตรา 17 และมาตรา 20 ดังนี้ คือ

มาตรา 15 "การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ"

⁴⁶ พิเศษฐ เมลาพันธ์, บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 83-86.

⁴⁷ บัญญัติไว้ในมาตรา 96, 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

⁴⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรมเป็นหลัก

"มาตรา 17 เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาต เป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลอื่นใด ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขต ป่าสงวนแห่งชาติได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะ สั่งยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าก็ได้"

สภาพปัญหาจากการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนในป่าสงวน

กฎหมายมุ่งถึงการให้ประโยชน์แต่เพียงประการเดียว และไม่คำนึงถึงหลักการ ใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน (Sustainable development) ซึ่งหลักการนี้รัฐจะต้องบำรุงรักษา ป่า ขณะที่นำทรัพยากรจากป่าชายเลนนี้มาใช้ เพื่อจะได้ใช้ทรัพยากรได้นานที่สุด ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐจะ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าบำรุงป่าต่อเมื่อนั้นมีสภาพเสื่อมโทรมแล้ว ดังมาตรา 20 ซึ่งบัญญัติ ว่า "ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรม ไม่ค่าเหลืออยู่เป็นส่วนใหญ่ และป่าสงวน แห่งชาตินั้นไม่อาจกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็น หนังสือให้บุคคลใดทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ ภายในระยะเวลา และตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต"

การคุ้มครองป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ในการคุ้มครองป่าชายเลนนี้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้บัญญัติ ไว้ในมาตรา 14 และมาตรา 31 ดังนี้ คือ

"มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการ เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้น

1. ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตาม มาตรา 15 กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 14 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

2. ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และ ปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท



ในกรณีความผิดตามมาตรา ๓๑ ถ้าได้กระทำ เช่น เนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่

1. ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ
2. ไม้อื่นที่เป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินกว่า สี่สิบต้นหรือท่อนหรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร
3. ต้นน้ำลำธาร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา ๓๑ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทนและบริวารของผู้กระทำความผิดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ด้วย”

อย่างไรก็ดี ในมาตรา 14 และมาตรา 31 นั้น ถือได้ว่าเป็นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองอย่างแท้จริง โดยกฎหมายแยกความผิดเป็น 5 ประเภท คือ

1. ความผิดฐานยึดถือหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบต้องระวางโทษจำคุก.....
2. ความผิดฐานก่อสร้าง⁴⁹ แผ้วถาง หรือเผาป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบ
3. ความผิดฐานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบ
4. ความผิดฐานเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบ
5. ความผิดฐานกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบ

⁴⁹ คำว่า "ก่อสร้าง" นี้ สันนิษฐานว่า หมายถึง การหักร้างถากพงเพื่อทำไร่ ซึ่ง
เป็นคำศัพท์สมัยก่อน

จากประเภทของการกระทำผิดทั้ง 5 ประการนี้ ถ้าได้กระทำในเนื้อที่เกิน 25 ไร่ หรือเป็นต้นน้ำลำธาร หรือไม้ที่กระทำเป็นไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. หรือไม้อื่นที่เป็นต้น หรือเป็นท่อนอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่าง รวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินกว่าสี่ลูกบาศก์เมตร ต้องระวางโทษจำคุก

จะพบได้ว่ากฎหมายให้ความคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนเป็นอย่างดี แต่ทว่าปัญหาที่แท้จริงในป่าชายเลนนั้น คือ การบุกรุกป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำนากุ้ง กรณีเช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนในจังหวัดตรัง^{๕๐} ด้วยเหตุนี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่าการคุ้มครองป่าชายเลนไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าปัญหาการคุ้มครองป่าชายเลนได้ดังนี้ คือ

1) นับตั้งแต่ พ.ศ. 2518-2530 เป็นต้นมา

สืบเนื่องจากมาตรา 20^{๕๑} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดุลพินิจในการกำหนดป่าเสื่อมโทรม ซึ่งมีไม้มีค่าเหลืออยู่จำนวนน้อย เมื่อกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมแล้วก็สามารถจะอนุญาตให้เอกชนเข้าทำรังป่าได้ต่อไป ปัญหาที่ปรากฏ คือ แม้จะมีระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530^{๕๒}

^{๕๐} ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 10 มิถุนายน 2535 เรื่อง ตรังรำลึก

^{๕๑} ในมาตรา 20 บัญญัติว่า ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรม ไม้มีค่าเหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่าสงวนแห่งชาตินั้นไม่อาจกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติ อธิบดีโดยรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำการทำรังหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

^{๕๒} 4.1 "ป่าเสื่อมโทรม" หมายความว่า พื้นที่ป่าในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่น้อย ไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 ซม. ตั้งแต่ 50-100 ซม. ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 ซม. ขึ้นไป ขึ้นกระจายทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น

ข้อนำสังเกต คำนิยามนี้ไม่เหมาะสมแก่ไม้ในป่าชายเลนซึ่งมีขนาดลำต้นเล็กเป็นส่วนใหญ่

ข้อ 4 บัญญัติถึงลักษณะของป่าเสื่อมโทรมแล้วก็ตาม แต่ในกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง และการควบคุมอำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีสามารถกระทำได้ทางรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องยากและใช้เวลานาน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงควรแก้ไขบุคลากรที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในส่วนกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมดังกล่าว โดยเลือกจากผู้ที่สามารถถูกตรวจสอบอำนาจได้โดยง่าย และจากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้พื้นที่ป่าซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลายลงด้วย ด้วยเหตุนี้ นับแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา จึงไม่มีมติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดเขตบำรุงป่าหรือเขตสวนป่า โดยรัฐให้เหตุผลว่ากำลังพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์อยู่^{๕๖}

3) กฎหมายในส่วนการคุ้มครองป่าไม้ ไม่มีแนวความคิด Environmental right ซึ่งแนวความคิดนี้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และสามารถเรียกร้องป้องกันเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งถ้ามีแนวความคิดนี้ในส่วนของการคุ้มครองป่าไม้แล้วก็จะทำให้ประชาชนทุกคนสามารถช่วยกันคุ้มครองป่าชายเลนได้ โดยไม่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงองค์กรเดียวเช่นทุกวันนี้ ซึ่งก็จะทำให้จุดมุ่งหมายของการคุ้มครองป่าบรรลุผล

1.2.1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการป่าชายเลน

หน่วยงานที่ดูแลป่าชายเลน ได้แก่ กรมป่าไม้ ซึ่งกฎหมายพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6, มาตรา 15, มาตรา 16, มาตรา 17, มาตรา 18, มาตรา 20 และมาตรา 25 ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"ป่า" หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

^{๕๖} สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองป่าสงวน กรมป่าไม้ เมื่อกันยายน 2535

"ป่าสงวนแห่งชาติ" หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ

1.....

1.....

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ในมาตรา 6 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะกำหนดพื้นที่ป่าใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา 6 บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 15 การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ในมาตรา 16 เป็นอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้บุคคลใด ๆ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณา

"มาตรา 16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราว ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง เป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่หรือให้ขุดดินเขาว หรือทำการระเบิดหินและย่อยหิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ดินขาวหรือหินแล้วแต่กรณี"

กรณีต่อมา คือ มาตรา 17 องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดเข้ากระทำการในเขตป่าสงวน โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ ประโยชน์ในการศึกษา และการวิจัยทางวิชาการ

"มาตรา 17 เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลอื่นใดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าก็ได้"

มาตรา 18 องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวน

"มาตรา 18 อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์บางประการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การผ่านหรือการให้ทาง
- (2) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป"

มาตรา 20 องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีป่าแห่งนั้นเป็นป่าเสื่อมโทรม ไม่มีค่าเหลืออยู่น้อย

"มาตรา 20 ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรม ไม่มีค่าเหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่าสงวนแห่งชาตินั้นไม่อาจกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต"

ผลของกฎหมายในบทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ในส่วนถัดจากนี้

สภาพปัญหาของหน่วยงานในการจัดการป่าชายเลน

1. จากบทบัญญัติในส่วนของอำนาจหน้าที่แห่งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดอำนาจในส่วนนี้ไว้มาก เช่น

- 1.1 อำนาจในการกำหนดเขตป่าสงวน
- 1.2 อำนาจในการอนุญาตให้ทำไม้หรือเก็บของป่า มาตรา 15
- 1.3 อำนาจในการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ มาตรา 16
- 1.4 อำนาจในการอนุญาตให้องค์กรของรัฐหรือบุคคลเข้ากระทำการในป่าสงวนเพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษาหรือวิชาการ มาตรา 17
- 1.5 อำนาจในการออกระเบียบในการใช้ประโยชน์ มาตรา 18
- 1.6 อำนาจในการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์กรณีป่าเสื่อมโทรม มาตรา 20

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในส่วนของป่าชายเลน จะพบว่าในมาตรา 20 นั้น จากการที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงเกิดช่องว่างในกฎหมายกรณีหนึ่ง นั่นคือ อำนาจคุณนิติของรัฐมนตรีตามมาตรา 20 ยังไม่มีการควบคุมโดยเงื่อนไขทางกฎหมายแม้จะมีปรากฏในทางรัฐสภาก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องยากและใช้เวลานานดังที่กล่าวมาแล้ว และจากจุดนี้ทำให้เกิดการทำลายป่าชายเลนในเขตป่าสงวน

2. กฎหมายป่าไม้ขาดแนวความคิดการแบ่งอำนาจให้ท้องถิ่น (Deconcentration) ซึ่งแนวความคิดนี้จะทำให้การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นรวดเร็วขึ้น เพราะท้องถิ่นเป็นผู้ประสบปัญหา จิ๊งรู้และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าการแก้ไขปัญหาโดยรอคำสั่งบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ประการต่อมา คือ การขาดบุคลากรในการดูแลป่าไม้ของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นปัญหาอันปรากฏอยู่ในปัจจุบัน และปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาปัญหาประการอื่น ๆ เช่น การดูแลพื้นที่ป่าตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ทั่วถึง การขาดบุคลากรในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

โดยหาสิ่งผลกระทบต่อการเกิดปัญหาประการอื่น ๆ เช่น การดูแลพื้นที่ป่าตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
ไม่ทั่วถึง การขาดบุคลากรในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

1.1.2.3 สภาพบังคับของกฎหมายในการจัดการป่าชายเลน

ในส่วนของสภาพบังคับหรือการกำหนดโทษนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ใน
เรื่องการริบทรัพย์สินที่ใช้หรือได้มาซึ่งการกระทำความผิด โดยที่กฎหมายประสงค์จะริบทรัพย์สิน
ทั้งสิ้นไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของผู้กระทำความผิดหรือเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่นใดก็ตาม ดังบัญญัติไว้ใน
มาตรา 35 ดังนี้ คือ

"มาตรา 35 บรรดาไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ
ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
ให้ริบเสียทั้งสิ้น โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ตกลงโทษตามคำพิพากษาของศาล
หรือไม่"

แต่แนวคำพิพากษาศาลฎีกาตีความเป็นอีกประการหนึ่ง นั่นคือ การริบ
ทรัพย์สินนั้นจะริบทรัพย์สินซึ่งเป็นของบุคคลอื่นที่รู้เห็นด้วยในการกระทำความผิดเท่านั้น และถ้า
เป็นทรัพย์สินของบุคคลซึ่งมิได้รู้เห็นในการกระทำความผิด ศาลจะริบทรัพย์สินไม่ได้เพราะเป็นการผิด
กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่กำหนดว่าจะลงโทษบุคคลซึ่งมิได้ทำความผิดได้ และการริบทรัพย์สินนั้น
ก็ถือว่าเป็นโทษเช่นกัน ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหา คือ ผู้กระทำความผิดจ้างบุคคล
ภายนอกเข้ามาในคดีโดยให้รับเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือทรัพย์สินที่ได้มาจาก
การกระทำความผิด และให้สินบนแก่พนักงานสอบสวนในการดำเนินคดี ผลที่ปรากฏ คือ ทรัพย์สิน
ดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการกระทำต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าโทษที่กำหนดนั้นไม่สามารถ
แก้ไขปัญหาการทำลายป่าชายเลนได้ เพราะโทษส่วนใหญ่จะมุ่งถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดในทาง
อาญา และไม่ได้ตระหนักว่าปัญหาป่าไม้นี้เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมนั้นเป็นสิ่งที่
สำคัญที่จะทำให้ป่าชายเลนคงอยู่ การลงโทษผู้กระทำความผิดแต่เพียงประการเดียวจึงไม่อาจ
เยียวยาปัญหาการเสื่อมสภาพป่าได้ ซึ่งถ้าหากมีมาตรการในการฟื้นฟูสภาพป่าควบคู่กับการลงโทษ
ผู้กระทำความผิดแล้ว ปัญหาการเสื่อมสภาพของป่าชายเลนก็จะหมดไป เช่น กรณีการกำหนดให้
นำเงินค่าปรับบางส่วนไปเข้ากองทุนฟื้นฟูป่าชายเลน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมาย
ในการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนโดยตรง เป็นต้น

1.2.2 การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1.2.2.1 เนื้อหาของกฎหมาย ประกอบด้วย

การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน

กฎหมายได้กำหนดพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นป่าสงวนไว้ดังนี้ คือ

- 1) พื้นที่ป่าสงวนชายเลนภาคตะวันออก
- 2) พื้นที่ป่าสงวนชายเลนภาคใต้

พื้นที่ป่าสงวนชายเลนในภาคตะวันออก ได้แก่ บริเวณป่าเขาลูกช้าง ท้องที่ตำบลทุ่งเบญจา อำเภอท่าใหม่ อำเภอลง จังหวัดจันทบุรี พื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดตราด เป็นต้น

พื้นที่ป่าสงวนชายเลนในภาคใต้ ได้แก่

- 1) บริเวณป่าเลนน้ำเค็มป่าเกาะยาวใหญ่ แปลกที่หนึ่ง ในท้องที่ตำบลเกาะยาวใหญ่ กิ่งอำเภอเกาะยาว อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา มีพื้นที่ 5,494 ไร่ ไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ไม้ยาง ไม้ตะเคียน ไม้กระบาก ไม้เคี่ยม ไม้ตะบูน ไม้แสม ไม้โกงกาง ไม้ถั่ว และไม้มีค่าอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก
- 2) บริเวณป่าเกาะยั้ง ในท้องที่ตำบลเกาะศรีอูญะ อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ มีเนื้อที่ 3,775 ไร่ มีสภาพเป็นป่าดิบชื้นและป่าเลน ไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ไม้ยาง ไม้ตะเคียน ไม้เคี่ยม ไม้โกงกาง ไม้แสม ไม้ตะบูน ไม้ถั่ว และไม้ชนิดอื่น ๆ ที่มีค่าเป็นจำนวนมาก
- 3) บริเวณป่าเลนคลองบางป่อ ในท้องที่ตำบลบางนายสี และตำบลบางมะม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา มีเนื้อที่ 1,443 ไร่ ไม้ที่สำคัญได้แก่ ไม้โกงกาง ไม้ถั่ว ไม้ตะบูน ไม้ปิปิ ไม้ลำพู ไม้ลำแพน และไม้ชนิดอื่น ๆ ที่มีค่าเป็นจำนวนมาก

4) บริเวณป่าเลนยะหริ่งแปลงที่สอง ในท้องที่ตำบลลาโละกาโปร์ และตำบล ยามู อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี มีเนื้อที่ 1,250 ไร่ ไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ไม้โกงกางใบเล็ก ไม้ลำพู ไม้แสม ไม้ปะสัก ไม้ตะบัน และไม้ชนิดอื่นที่มีค่าเป็นจำนวนมาก

จากการเก็บข้อมูล พบว่าพื้นที่ป่าสงวนถูกบุกรุกและใช้ทำนาถุ้งเป็นจำนวนมาก เช่น พื้นที่ป่าสงวนชายเลนจังหวัดตราด^{๕๔} พื้นที่ป่าสงวนในอำเภอท่าใหม่ อำเภอเมือง อำเภอขลุ่ย จังหวัดจันทบุรี^{๕๕} พื้นที่ป่าสงวนในจังหวัดตรัง^{๕๖} เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบสาเหตุของปัญหาดังนี้ คือ

1) สืบเนื่องจากการที่กฎหมายให้อำนาจคุณวินิจฉัยแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ในการกำหนดป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 20 นั้น จึงก่อผลกระทบถึงการ ควบคุมพื้นที่ป่าสงวนชายเลนที่ไม่ได้ผลและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งการแก้ไขนั้นคล้ายคลึงกับการ แก้ไขปัญหาในส่วนองค์กรเจ้าหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลน นั่นคือ องค์กรที่มีอำนาจคุณวินิจฉัย ดังกล่าว ควรเป็นองค์กรที่ตรวจสอบอำนาจคุณวินิจฉัยโดยง่ายและรวดเร็ว

2) กฎหมายขาดแนวความคิดในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Sustainable development) ในการใช้พื้นที่ป่าสงวน ซึ่งหลักเกณฑ์นี้จะกำหนดถึงวิธีการในการใช้ทรัพยากร อย่างต่อเนื่อง และการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งถ้านำแนวความคิดนี้มาใช้ในการ บริโภค ทรัพยากรจะทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพขึ้น

^{๕๔} สัมภาษณ์ผู้ทำนาถุ้งในจังหวัดตราด เมื่อมิถุนายน 2535

^{๕๕} สัมภาษณ์ผู้ทำนาถุ้งในจังหวัดจันทบุรี เมื่อพฤษภาคม 2534

^{๕๖} สัมภาษณ์ผู้ทำนาถุ้งในจังหวัดตรัง เมื่อพฤษภาคม 2535

3) กฎหมายขาดมาตรการในการควบคุมความสะอาดในน่านน้ำอาณาเขต ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาย่อมเกิดผลกระทบโดยตรงต่อพื้นที่ป่าชายเลน กรณีเช่น เรือบรรทุกน้ำมันแตก บริเวณช่องแคบมะละกา ^{๕๗} ทำให้คราบน้ำมันไหลสู่บริเวณพื้นที่ป่าชายเลน และทำให้สภาพทางเคมีของดินเปลี่ยนไปมีผลต่อสิ่งมีชีวิตในบริเวณดังกล่าว ^{๕๘} ด้วยเหตุนี้ ในบทกำหนดโทษของกฎหมายป่าไม้มาเลเซีย (Legislation Forestry Act) จึงกำหนดหลัก PPP. (Polluter Pay Principle) ไว้เพื่อนำเงินค่าปรับดังกล่าวมาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเลต่อไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ป่าชายเลน

การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน

ในเรื่องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนนั้น กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 16, มาตรา 17 และมาตรา 20 ดังนี้ คือ

มาตรา 16 การอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์

มาตรา 17 การอนุญาตให้องค์การของรัฐหรือบุคคลเข้ากระทำการในป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษาหรือวิชาการ

มาตรา 20 การอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในกรณีป่าเสื่อมโทรม

จากปัญหาข้อเท็จจริงพบว่า พื้นที่ป่าชายเลนถูกใช้ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจจนกระทั่งสภาพพื้นที่เสื่อมโทรมอย่างรุนแรง กรณีเช่น การทำนาเกลือในพื้นที่ป่าชายเลน น้ำเสียจากบ่อเลี้ยงกุ้งทำให้สภาพของดินเสื่อมลง สัตว์ทะเลตัวอ่อนและนิหรรณในป่าชายเลนพากันล้มตายลงเป็น

^{๕๗} AMBIO : A Journal of the human environment/volume XVII number 3, 1988 p. 102-120.

^{๕๘} แม้ว่าป่าชายเลนจะเป็นตะแกรงในการดักสิ่งปฏิกูล (Waste) มิให้เข้ามาในแผ่นดินก็ตาม แต่ในสถานการณ์การรับมลพิษย่อมมีขอบเขต (Limit) ซึ่งถ้าป่าชายเลนรับมลพิษถึงขอบเขตก็จะทำให้พืชในป่าชายเลนล้มตาย และสภาพดินเปลี่ยนแปลงไป

จำนวนมาก จากสภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนนี้ รัฐไม่ได้คำนึงถึงหลักการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Environmental cum economic) โดยพิจารณาจากการไม่สนับสนุนงบประมาณป่าไม้ในการปลูกสร้างสวนป่า และการที่รัฐเคยมีนโยบายในการปิดป่า^{๕๙} ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น อเมริกา^{๖๐} ได้คำนึงถึงหลักการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับพัฒนาอุตสาหกรรม หลังจากที่เคยประสบปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรม และในปัจจุบันนี้ประเทศญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเยี่ยมควบคู่กันไป

การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน

โดยส่วนใหญ่แล้วพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาเป็นการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ เช่น มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่พันบาทถึงห้าหมื่นบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่



^{๕๙} การปิดป่านั้น เป็นการที่ห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไปในเขตป่าซึ่งกำหนดเป็นพื้นที่ควบคุม ซึ่งผลกระทบจากการปิดป่านั้นนอกจากจะไม่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าซึ่งเสื่อมโทรมอยู่แล้วนั้น ยังเป็นการปิดกั้นมิให้มีการพัฒนาพื้นที่เสื่อมโทรมดังกล่าว อีกทั้งเป็นการสร้างให้เกิดผลกระทบต่อ การป้องกันประเทศอีกประการหนึ่ง

^{๖๐} สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, หน้า

1. ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ
2. ไม้อื่นที่เป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินสี่ลิบตันหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร
3. ต้นน้ำลำธาร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่า บุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 14 นี้ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด หน่วยงานผู้รับจ้าง ผู้แทนและบริวารของผู้กระทำผิดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ด้วย"

"มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

1. ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 15 กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 14 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20
2. ทำไม้หวงห้าม หรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้"

จากเนื้อหาของกฎหมายในส่วนการคุ้มครองนี้ จะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาที่รัดกุมและเข้าใจง่าย แต่ผลในปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ชายเลนถูกทำลายในอัตราสูงมาก สาเหตุก็คือ

- (1) การขาดงบประมาณในการกำหนดเขตป่าสงวนที่ชัดเจน ^{๑๑}
- (2) จากการศึกษาที่กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมที่ดิน กรมประมง จึงก่อให้เกิดปัญหา คือ กรณีที่คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติมี

^{๑๑} สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองป่าสงวน เมื่อมิถุนายน 2535

นโยบายในการออก นส.3 ^{๕๒} ให้กับที่ดินทั่วประเทศนั้น สืบเนื่องจากการไม่มีความร่วมมือระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ จึงทำให้กรมที่ดิน ออก นส.3 ที่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนด้วยเป็นจำนวนถึง 150,๐00 ไร่ ใน พ.ศ. 2516 ^{๕๓} กรณีต่อมา คือ การที่กรมประมงส่งเสริมในการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ซึ่งส่วนใหญ่เพาะเลี้ยงในพื้นที่ป่าชายเลนโดยที่กรมป่าไม้มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาป่าชายเลน ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนที่ไม่ประสบผลสำเร็จเช่นกัน

1.2.2.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ดังนี้ คือ

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

จากมาตรา 4 จะพบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมป่าไม้

สภาพปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบ

สืบเนื่องจากการที่พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก และหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ป่าชายเลน ได้แก่ กรมป่าไม้ จึงทำให้ทราบว่าการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนมีข้อบกพร่อง ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาองค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหา คือ

^{๕๒} นส.3 คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่รัฐออกให้เอกชนผู้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งไม่มีผู้ใดถือกรรมสิทธิ์อยู่

^{๕๓} สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เมื่อมิถุนายน 2534

1) มาตรา 20 กำหนดให้อธิบดีโดยรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์กรณีป่าสงวนเสื่อมโทรม

.....ฯลฯ..... เป็นต้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะพบว่า กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐมนตรีในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนมาก จากจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจในการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ไม่เป็นอิสระโดยขึ้นอยู่กับข้าราชการการเมือง ซึ่งจะเปลี่ยนไปตามวาระการดำรงตำแหน่งและการควบคุมดุลพินิจ ก็ทำได้โดยการตั้งกระทู้หรือการลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งไม่ใช่กระทำได้ง่ายด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลกระทบต่อจัดการป่าและการจัดการพื้นที่ป่าที่ขาดประสิทธิภาพ ^{๕๔}

2) ในส่วนขององค์กรเจ้าหน้าที่นี้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติหลักการแบ่งอำนาจให้กับท้องถิ่น (Deconcentration) ซึ่งหลักการนี้จะทำให้หน้าที่ขององค์กรส่วนกลางลดลงและการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วและตรงตามปัญหา

1.2.2.3 สภาพบังคับของกฎหมาย

กฎหมายได้กำหนดสภาพบังคับไว้ในมาตรา 34, 35 ดังนี้ คือ

มาตรา 34 ผู้ได้รับไว้ด้วยประการใด ช้อนเร้น จำหน่าย หรือช่วยพาเอาไปเสีย ซึ่งไม้หรือของป่าที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่มีผู้ได้มาโดยการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเสมือนเป็นตัวการในการกระทำผิดนั้น

^{๕๔} วิเคราะห์จากการสัมภาษณ์การปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ในกรมป่าไม้ เมื่อมกราคม 2535 อย่างไรก็ดี ปัญหาการกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมนี้ กรมป่าไม้เคยประสบปัญหาการกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมแล้วเขตป่าสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้ จึงได้นำเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเมื่อ พ.ศ. 2520 เมื่อรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา รัฐจึงให้เหตุผลว่ามติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่บำรุงป่าตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนฯ กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าปัจจุบันนี้ พ.ศ. 2535 แล้ว มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ยังไม่ปรากฏออกมา

มาตรา 35 บรรดาไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลให้ หรือได้มาโดยการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติ นี้ ให้ความเสียทั้งสิ้น โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำผิด และมีผู้ตกลงโทษตามคำนิพากษาของศาล หรือไม่

มาตรา 33 ผู้ใดทำเสียหาย ทำลายซึ่งหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมาย อันใดที่จัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากสภาพบังคับพบว่า การลงโทษเสมือนตัวการ การริบทรัพย์สินและการจำคุก เป็นการแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นหลังจากการกระทำผิดแล้ว ส่วนการป้องกันปัญหานั้น กฎหมายยังไม่ได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงการฟื้นฟูสภาพป่าหลังจากพื้นที่ป่าถูกทำลาย เพียงแต่บัญญัติถึงการบำรุงป่าตามมาตรา 20 ซึ่งมีความหมายกว้างมาก ด้วยเหตุนี้ สภาพพื้นที่ป่าชายเลนจึงถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก

1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในส่วนที่สัมพันธ์กับการแก้ไขสภาพเสื่อมโทรมในพื้นที่ป่าชายเลน

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อกำหนดบริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติ เป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน⁶⁵ ซึ่งรัฐถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนในการใช้สิ่งแวดล้อมโดยเท่าเทียมกัน (Environmental right)

⁶⁵ รายงานการประชุมร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 รัฐสภา

สำหรับอุทยานแห่งชาติที่เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่สำคัญนั้น ได้แก่

1. อุทยานแห่งชาติแหลมสน จังหวัดระยอง มีพื้นที่ป่า 7,924 ไร่
2. อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา มีพื้นที่ป่า 31,668 ไร่
3. อุทยานแห่งชาติสุสานหอยเจ็ดพันปี หาดคนแตรต้นธารา หมู่เกาะพิณ จังหวัดกระบี่ มีพื้นที่ 2,232 ไร่
4. อุทยานแห่งชาติคลองไหล้อย ปากคลองปอ และปากคลองกันตัง จังหวัดตรัง มีเนื้อที่ 2,059 ไร่
5. อุทยานแห่งชาติเขาส่าปี หาดท้ายเหมือง จังหวัดพังงา เนื้อที่ประมาณ 2,741 ไร่
6. อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม จังหวัดตรัง เนื้อที่ 2,059 ไร่ ⁶⁶

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายมุ่งถึงการจัดการพื้นที่ป่าเป็นส่วนใหญ่ สำหรับเรื่องการจัดการป่าไม้บัญญัติไว้น้อยมาก ฉะนั้น การวิเคราะห์ในส่วนของการจัดการป่าจึงไม่มี ⁶⁷

1.3.1 การจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

1.3.1.1 เนื้อหาของกฎหมาย

การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้น รัฐได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้พื้นที่ดังนี้ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ คือ

⁶⁶ เอกสารจากกองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้

⁶⁷ หมายเหตุ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มุ่งหมายในการจัดการป่า จึงไม่สามารถจะวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้

1) พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดิน ป่าน้ำตกพริ้ว เขาสระบาป ในท้องที่ตำบลพลับพลา ตำบลคลองนารายณ์ ตำบลคนบาง อำเภอมืองจันทบุรี, ตำบลพริ้ว อำเภอสลึงห์ ตำบลมะขาม อำเภอมะขาม และตำบลมาบโพ ตำบลสรรพรส ตำบลตรอกนอง ตำบลซึ้ง ตำบลตะปอน ตำบลเกวียนหัก อำเภอบลูจ จังหวัดจันทบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2518 (พ.ศ. 2518) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 87 ฉบับพิเศษ)

2) พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินป่าอ่าวพังงา ในท้องที่ตำบลกระโสม ตำบลกะไหล ตำบลคลองเคียน ตำบลตะกั่วทุ่ง ตำบลเกาะปันหยี อำเภอมืองพังงา และตำบลยาวน้อย ตำบลเกาะยาวใหญ่ กิ่งอำเภอกะยาว อำเภอมืองพังงา จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 (พ.ศ. 2524) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ตอนที่ 64 ฉบับพิเศษ)

3) พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองโหล๊ะ ป่าคลองปอ และป่าคลองกันตัง ในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอลิเกา และตำบลบ่อน้ำร้อน ตำบลบางลึก ตำบลเกาะสิงห์ อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 (พ.ศ. 2524) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ตอนที่ 170 ฉบับพิเศษ)

4) พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินหมู่เกาะสุรินทร์ ในท้องที่ตำบลเกาะพระทอง อำเภอกุระบุรี จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 (พ.ศ. 2524) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ตอนที่ 112 ฉบับพิเศษ)

5) พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินหมู่เกาะสิมิลัน ในท้องที่ตำบลเกาะพระทอง อำเภอกุระบุรี จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2525 (พ.ศ. 2525) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 123 ฉบับพิเศษ)

6. พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินหาดแหลมสน และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่ตำบลราษกรุด อำเภอมืองระนอง ตำบลม่วงกลอง ตำบลกะเปอร์ ตำบลบางหิน ตำบลนาคา ตำบลกำพวน อำเภอกะเปอร์ จังหวัดระนอง และตำบลคุระ อำเภอกุระบุรี จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2526 (พ.ศ. 2526) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 135 ฉบับพิเศษ)

7. พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินสสานหอยเจ็ดสิบห้าล้านปี หาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่ตำบลหนองทะเล ตำบลอ่าวนาง ตำบลไสไทย และตำบลปากน้ำ อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2526 (พ.ศ. 2526) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 160 ฉบับพิเศษ)

8. พระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินป่าเกาะเกตรา เกาะเขาใหญ่ และหมู่เกาะใกล้เคียง ในท้องที่ตำบลเกาะสุกร อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ตำบลขอนแก่น อำเภอทุ่งหว้า ตำบลแหลมสน และตำบลปากน้ำ อำเภอลงจู จังหวัดสตูล ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2527 (พ.ศ. 2527) (101 ราชกิจจานุเบกษา 30 ตอนที่ 200 ฉบับพิเศษ) ^{๖๘}

สภาพปัญหาการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติ

ปัญหาที่พบในปัจจุบัน คือ พื้นที่ป่าชายเลนในอำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี ^{๖๙} จังหวัดตรัง ^{๗๐} และพื้นที่แถบฝั่งทะเลอันดามัน ^{๗๑} ถูกบุกรุกเพื่อทำประโยชน์หลายประการ เช่น การสร้างโรงแรมฟังกาเบย์รีสอร์ท จังหวัดตรัง ^{๗๒} การทำนาุ้งที่จังหวัดตรัง ^{๗๓} เป็นต้น ซึ่งการทำนาุ้งนั้นได้ก่อปัญหาในการบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกาศตาม

^{๖๘} สมปอง ศรีชุมพวง และ ธง สีนั่งธรรม, "คำอธิบายองค์ประกอบความผิด พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484, พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503, พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507," หน้า 572-582.

^{๖๙} เดินทางไปสำรวจที่อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี เมื่อเมษายน 2534

^{๗๐} บทความเรื่องตรังรำลึก หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 10 มิถุนายน 2535 หน้า 10.

^{๗๑} เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตุลา-โยทยกา, 2534), หน้า

^{๗๒} เดินทางไปสำรวจเมื่อเมษายน 2535

^{๗๓} เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, หน้า 330.

พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองไหลโละ ป่าคลองป่อ และป่าคลองกันตัง ในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสีเทา และตำบลบ่อน้ำร้อน ตำบลบางลึก ตำบลเกาะสิงห์ อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง⁷⁴ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และจากการค้นคว้าของผู้เชี่ยวชาญพบว่า พื้นที่ป่าชายเลนในปี พ.ศ. 2528-2531 มีอัตราการลดลงถึง 50% ของจำนวนพื้นที่ป่าในปี 2500-2504⁷⁵ ซึ่งจากการลดลงของพื้นที่นี้ สะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ป่าชายเลนไม่ประสบความสำเร็จ จากการวิเคราะห์จะพบว่ามิมีบทบัญญัติในการห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการรบกวนเขตอุทยานแห่งชาติอย่างละเอียดดังนี้ คือ

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน กำหนดว่า "ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง
- (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8) เก็บหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

⁷⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ตอนที่ 170 ฉบับพิเศษ

⁷⁵ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, หน้า 334.

- (9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือขับขึ้นยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อ
การนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
จากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยปลั๊กสัตว์เข้าไป
- (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะปฏิบัติตามระเบียบที่
อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
จากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (14) บิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
- (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์ หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป
เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาต
นั้นกำหนดไว้
- (16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิด ซึ่งวัตถุระเบิดหรือจุดดอกไม้เพลิง
- (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวนหรือเป็นที่เดือดร้อน
รำคาญแก่คนหรือสัตว์
- (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
- (19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

จากบทบัญญัติข้างต้น จะพบว่ากฎหมายมีความเคร่งครัดมาก แต่พื้นที่ป่าชายเลนในเขต
อุทยานก็ถูกบุกรุกเป็นจำนวนมาก สาเหตุ คือ

1. จากการที่แนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมยังไม่มีการพัฒนาในประเทศไทย
จึงทำให้ประชาชนในประเทศไม่มีความตื่นตัวในคุณค่าสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลกระทบต่อ
การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งรัฐโดยกรมป่าไม้จะต้องปฏิบัติงานด้วยความยากลำบาก และใน
บางแห่งมีการต่อต้านการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่⁷⁶

⁷⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ กองควบคุมป่าชายเลน จังหวัดพังงา, สุราษฎร์ธานี ตรัง
เมื่อเมษายน 2534



2. ในการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงการควบคุมพื้นที่ข้างเคียงหรือการป้องกันล่วงหน้า (Precaution) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติ -

3. จากสถานะของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนจึงทำให้ผู้ต้องการให้ความร่วมมือในการควบคุมป่าทำได้แต่เพียงการกล่าวโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะในกฎหมายมหาชนนั้นเมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้นและเกิดความเสียหาย ผู้เสียหายคือ รัฐเท่านั้น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้ที่ต้องฟ้องร้องคดีได้ต้องเป็นผู้เสียหาย ตามมาตรา 2 (4)⁷⁷

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติป่าชายเลนถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก

การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติ

ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้ ส่วนใหญ่เน้นในเรื่องการควบคุมและการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน การใช้ประโยชน์ก็เป็นไปในลักษณะห้ามใช้ประโยชน์ในการทำป่าชายเลนเสื่อมเสียสภาพธรรมชาติ ได้แก่ มาตรา 16 (3) และมาตรา 27

มาตรา 27 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) หรือ (19) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ

⁷⁷ มาตรา 2 (4) ผู้เสียหาย คือ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง

- (3)
- (4)
- (5)
- (6)
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8)
- (9)
- (10)
- (11) นำหรือปล่อยปลั๊กสัตว์เข้าไป
- (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
- (15)
- (16)
- (17)
- (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีจัดไว้เพื่อการนั้น

สภาพปัญหาอันเกิดจากการใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติที่เป็นพื้นที่ป่าชายเลนนี้ ในทางกฎหมายไม่มีข้อบกพร่องหรือปัญหาใด ๆ ส่วนใหญ่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาของการละเมิดกฎหมายของบุคคลซึ่งแอบลักลอบตัดไม้โกงกาง ซึ่งไม่เป็นการทำลายพื้นที่ป่าชายเลน ประการต่อมาคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำนาถุ้ง และก่อผลกระทบทางชีววิทยาและเคมีต่อพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติที่น่าสังเกตคือ กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงการป้องกันล่วงหน้า (Pre-caution) ในพื้นที่รอบ ๆ ป่าชายเลน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดแก่พื้นที่อุทยานแห่งชาติ

การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติ

การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ชายเลน ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้ มีเนื้อหาที่เป็นข้อห้ามอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 16

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
 - (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ
 - (3)
 - (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
 - (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน หรือเหือดแห้ง
 - (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
 - (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
 - (8)
 - (9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
 - (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
 - (11) นำหรือปล่อยปลัสด์ตัวเข้าไป.....
- 1..... ฯลฯ เป็นต้น

สภาพปัญหาการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ

การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติในปัจจุบันนี้ พิจารณาจาก มาตรา 16 จะพบปัญหาการเสื่อมสภาพของพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยาน เช่น ความอุดมสมบูรณ์

ของพรรคไม่มีปริมาณลดลง สภาพธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ฯลฯ เป็นต้น สาเหตุของปัญหา คือ การคุ้มครองพื้นที่อุทยานนี้ กฎหมายจะไม่มีมาตรการในการคุ้มครองในลักษณะป้องกันล่วงหน้ากฎหมายจะมุ่งคุ้มครองพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตอุทยานเท่านั้น โดยไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันผลกระทบที่จะเกิดจากบริเวณนอกเขตอุทยานที่จะส่งผลโดยตรงมายังเขตอุทยาน

1.3.1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

การพิจารณากฎหมายในส่วนองค์กรเจ้าหน้าที่ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ กองอุทยานแห่งชาติ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะถูกส่งไปจากส่วนกลาง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ตามแนวทางการแบ่งอำนาจหน้าที่ (Deconcentration) และเป็นที่น่าสนใจว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้ มีหน้าที่ในการรักษากฎหมายซึ่งมีเนื้อหาเป็นการห้ามมิให้บุคคลก่อความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งอำนาจหน้าที่ต่างกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจคลุณินจด้วยเป็นส่วนใหญ่ สำหรับอำนาจของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาตินี้ บัญญัติไว้ใน

มาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (1) (2) (3) (4) หรือ (5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน หรือเหือดแห้ง ^{7๖}

จากสภาพแวดล้อมดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคอยสอดส่องดูแลว่าจะมีผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 16 (1)-(5) หรือไม่ และขณะเดียวกันก็ต้องคอยระวังไม่ให้มีการกระทำผิดดังกล่าว แต่ถ้าเกิดการกระทำขึ้นก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 นั้น คือ นำผู้กระทำความผิดมาฟ้องศาลเพื่อจำคุกและปรับต่อไป นอกจากนี้ ยังมีมาตรา 25 และมาตรา 16 (6)-(11) ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ

"มาตรา 25 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (6) (7) (9) (10) (11) มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 16 ภายใต้เขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือขยับย้านพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป

^{7๖} สมปอง ศรีชุมพวง และ ธง ลิ้นจี่ธรรม, "คำอธิบายองค์ประกอบความผิด พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484, พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503, พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507," หน้า 550-551.

จากการมีกฎหมายในส่วนขององค์กรเจ้าหน้าที่มีข้อบกพร่อง จึงทำให้พื้นที่ป่าชายเลน ถูกบุกรุกทำลายลงถึง 50 % ใน พ.ศ. 2500-2531 ⁷⁹ ข้อบกพร่องดังกล่าว ได้แก่ การที่กฎหมายขาดแนวความคิดในการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค

ในทฤษฎีการแบ่งอำนาจให้ท้องถิ่น (Deconcentration) สามารถแบ่งเขาราชการจากหน่วยงานกลางและช่วยแก้ไขการขาดองค์กรเจ้าหน้าที่ เพราะท้องถิ่นสามารถมีองค์กรเจ้าหน้าที่ดูแลจัดการพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติได้โดยตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดการปกป้องหวงแหนทรัพยากรในท้องถิ่นบ้านเกิด ด้วยเหตุนี้ การนำทฤษฎีการแบ่งอำนาจให้ท้องถิ่นมาแก้ไขปัญหามิ้องค์กรเจ้าหน้าที่ ก็จะช่วยเยียวยาปัญหาการทำลายพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้เป็นอย่างดี ซึ่งในต่างประเทศ เช่น มาเลเซียและอินโดนีเซียนั้น ในการจัดการป่าไม้ของประเทศรัฐบาลกลางได้แบ่งอำนาจในการจัดการป่าให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ⁸⁰

1.3.1.3 สภาพบังคับของกฎหมาย

นอกจากการกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับแล้ว กฎหมายได้กำหนดโทษริบทรัพย์สิน ดังเช่น มาตรา 29

บรรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดตามมาตรา 16 (1) ฐานแผ้วถางหรือเผาป่า หรือตามมาตรา 16 (2) ฐานทำให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ หรือตามมาตรา 16 (3) ฐานทำให้เป็นอันตรายต่อสัตว์ หรือตามมาตรา 16 (4) ฐานทำให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย ให้ริบเสียทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ตกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

⁷⁹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, หน้า 326.

⁸⁰ AMBIO : A Journal of the human environment/volume XVII

จากโทษที่ปรากฏพบว่ากฎหมายมีข้อบกพร่อง คือ

จุดมุ่งหมายของการลงโทษนอกจากการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษแล้ว กฎหมายควรกำหนดมาตรการในการแก้ไขเยียวยาปัญหา เช่น การฟื้นฟูสภาพป่าในเขตอุทยาน เป็นต้น ซึ่งมาตรการฟื้นฟูจะทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น พร้อม ๆ กับการลงโทษผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขในส่วนของ การขาดงบประมาณในการฟื้นฟูสภาพป่าของกรมป่าไม้ กฎหมายควรกำหนดถึงการนำเงินค่าปรับมาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายแทนการนำเข้าบัญชีหลวงแต่เพียงประการเดียว ดังเช่นในปัจจุบัน

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าชายเลนโดยอ้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าชายเลนโดยอ้อมนี้ เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่นำมาตีความใช้กับการคุ้มครองป่าชายเลนได้ในบางเรื่องเท่านั้น

2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

การหยิบยกกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาพิจารณา เพราะป่าชายเลนนั้นจะปรากฏอยู่ในบริเวณจังหวัดชายฝั่งทะเลทางภาคตะวันออกและชายฝั่งทะเลทางภาคใต้ ซึ่งจังหวัดเหล่านี้มีการปกครองในส่วนภูมิภาค โดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายหลักในการปกครอง ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอบล หมู่บ้าน

สำหรับการพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะพิจารณาในส่วนขององค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งปรากฏอยู่ในการจัดการป่าชายเลน เพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ไม่ใช่เป็นกฎหมายอันเป็นข้อห้าม ดังเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

สภาพปัญหาจากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ในส่วนการจัดการป่าชายเลน อำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4, มาตรา 31 ดังนี้ คือ

มาตรา 4 "ข้าราชการส่วนจังหวัด" หมายความว่า ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการ
ส่วนจังหวัด และได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่ตั้งทาง
จังหวัด

มาตรา 31 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัด
ภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 2) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- 3) การสาธารณสุข
- 4) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- 5) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- 6) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 7) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- 8) การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 10) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 11) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 12) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 13) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 14) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวน
สาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- 15) การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 16) การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

- 17) การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- 18) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 19) การพาณิชย์ -
- 20) กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว ^{๒๒}

จากบทบัญญัติข้างต้น อำนาจหน้าที่ของจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาสภาพแวดล้อมไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน เพียงแต่กำหนดไว้ในข้อ 20) ซึ่งเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ และให้ผู้ปฏิบัติตีความกันเอง แต่อย่างไรก็ดี ใน พ.ศ. 2498 นี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงพออนุมานได้ว่าในข้อ 20) ไม่ได้กินความถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อขจัดความสับสนในการตีความ กฎหมายจึงควรกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจในการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการสิ่งแวดล้อมในจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (Deconcentration) ซึ่งได้เสนอไว้ในส่วนของมาตรการในการบังคับการให้ เป็นไปตามที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้

2.2 พระราชบัญญัติที่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ในการจัดการที่ดินนั้น จะมีองค์กรเจ้าหน้าที่คณะหนึ่งเป็นผู้ควบคุมการจัดการ ซึ่งมีชื่อว่า "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดที่ดินนี้ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

มาตรา 14 ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม - อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นกรรมการ อธิบดีเป็นกรรมการและเลขาธิการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง" ^{๒๖}

ในส่วนของอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 ดังนี้ คือ

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ
- 2) วางแผนการถือครองที่ดิน
- 3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- 4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- 5) อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
- 6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่น
- 7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- 8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้ แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

^{๒๖} คมกริช วัฒนเสถียร, ประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บัณฑิตไทย, 25), หน้า 18-19.



- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น
- 10) วางระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดิน หรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{๒๔}

จากอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" จะเห็นได้ว่ามีหน้าที่โดยตรงในการจัดพื้นที่ดินทั่วประเทศรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนด้วย โดยยึดหลักการ Land use planning ซึ่งหมายถึงการจัดการที่ดินอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์มากที่สุด โดยในพื้นที่ที่เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง กว้างแผนการใช้ที่ดินในทางการเกษตร ส่วนพื้นที่ราบสูงมีแร่ธาตุมากก็จัดเป็นแหล่งอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ได้มีการจัดแบ่งประเภทการใช้ที่ดินเป็น 7 ประเภท

- 1) การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีอยู่บริเวณทั่วไปในเมือง และมีการจัดสาธารณูปโภค
- 2) การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม เป็นบริเวณที่อยู่ห่างจากที่พักอาศัยและสถานที่ทำงานอื่น ๆ เพราะป้องกันกากของเสีย (Waste) ที่ปล่อยจากโรงงาน
- 3) การใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมเป็นย่านธุรกิจ ตลาด การค้า ซึ่งต้องมีการคมนาคมสะดวก
- 4) การใช้ที่ดินเพื่อการขนส่งเป็นสิ่งสำคัญมากเพราะการพาณิชย์ ที่อยู่อาศัย การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม ต้องอาศัยการขนส่งที่สะดวกทั้งสิ้น เพราะถ้าหากการขนส่งติดขัดก็จะทำให้ธุรกิจต่าง ๆ มีปัญหาตามมาด้วย
- 5) การใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่ราชการ วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสถานที่บริการประชาชน สถานที่ดังกล่าวจะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจน้อย

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

6) การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชานเมือง ส่วนมากจะตั้งอยู่ชานเมือง ซึ่งอดีตอาจช่วยชะลอการขยายตัวของเมืองมิให้ขยายมากเกินไป แต่ในปัจจุบันมหานครได้รุกรานพื้นที่เพื่อการเกษตรมากขึ้น โดยการขยายเมืองออกไป

7) บริเวณที่ยังไม่มีการพัฒนา เป็นบริเวณที่ปล่อยตามธรรมชาติ ไม่มีกิจกรรมใด ๆ อยู่เลย เช่น พื้นที่ป่า หนองน้ำ เป็นต้น ^{๕๕} ในปัจจุบันเนื่องจากมีการเพิ่มจำนวนประชากรมากขึ้น มีการลงทุนทางเศรษฐกิจสูงขึ้น จึงมีการลักลอบนำพื้นที่นี้มาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนาเกลือ หรือการเพาะเลี้ยงชายฝั่งทะเลอื่น ๆ ทำให้เกิดการเสื่อมถอยของระบบนิเวศป่าชายเลนอย่างมหาดศาล การแก้ไขเป็นไปได้ยาก

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คือ (1) เมื่อ พ.ศ. 2516 คณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ ได้มีนโยบายในการออก นส.๓ ทั่วประเทศ แต่ด้วยการขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพกับกรมป่าไม้ จึงทำให้เกิดการออก นส.๓ ที่ป่าสงวนเป็นจำนวนถึง 150,000 ไร่ ซึ่งพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวนี้รวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนด้วย ซึ่งในปัจจุบันปัญหานี้กรมป่าไม้ก็ยังมิได้ดำเนินการอย่างไร ^{๕๖} ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่เคยหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมา ทั้งนี้เพราะถ้ามีการเสนอกฎหมายเวนคืนที่ดินดังกล่าว ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจและไม่เลือกตนในสมัยต่อไป ^{๕๗} ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงควรกำหนดมาตรการชดเชยที่ดินให้แก่ประชาชนก่อนที่จะใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะยังมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอีกเป็นจำนวนมาก

^{๕๕} ประภาภัทร นิยม, กฎหมายสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 197-198.

^{๕๖} ดำเนินการทางปกครอง คือ ร้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าว และจากการสัมภาษณ์พบว่า สาเหตุที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและผลประโยชน์ทางการเมือง สัมภาษณ์เมื่อมิถุนายน 2534

^{๕๗} สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เมื่อกรกฎาคม 2535 และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เมื่อมิถุนายน 2535

ที่กรมป่าไม้ยังขาดงบประมาณในการบำรุงรักษาป่า ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้รวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน เลื่อมโทรมเช่นกัน และการที่จะกำหนดเขตให้เอกชนเข้าบำรุงป่าก็เป็นแนวความคิดในการนำ ทรัพยากรมาใช้อย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ประการหนึ่ง อีกทั้งนำพื้นที่ที่ เลื่อมประโยชน์มาพัฒนาให้เกิดผลผลิตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมตามแนวความ คิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม Socio Economic เช่นกัน

(2) ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้น ในส่วน ของการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดปัญหาการดำเนินงานที่ผิดพลาดและซ้ำ ซ้อนกับหน่วยงานอื่น ดังเช่น กรณีตามข้อ (1) ที่กล่าวมาแล้ว

2.3 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

การทำเหมืองแร่ขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510^{๑๑} โดยกฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองและควบคุมการผลิต การตรวจ การรักษาแหล่งแร่ บนบก ซึ่งไม่ได้ควบคุมถึงการทำเหมืองแร่ในท้องทะเลเท่าใดนัก^{๑๒} อย่างไรก็ตาม การทำ เหมืองแร่ก็มีผลกระทบต่อป่าชายเลน คือ

(1) การทำเหมืองแร่ทำให้เกิดสารแขวนลอยซึ่งไหลมาทับถมในบริเวณป่าชายเลนและปากแม่น้ำเกิดการตื้นเขิน ทำให้น้ำขุ่นลงไม่สะดวก ก่อผลกระทบต่อวงจรชีวิตของพืชและ สัตว์น้ำบริเวณป่าชายเลนนั้น เช่น บริเวณปากอ่าว อำเภอมือง จังหวัดระนอง

(2) ตะกอนจากเหมืองแร่ ทำให้พืชและสัตว์บริเวณป่าชายเลนลดจำนวนลง

^{๑๑} พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 และพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

^{๑๒} จิตนา สุขมณี, กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 384-385.

(3) ตะกอนจากเหมืองแร่ ทำให้คุณภาพน้ำเสียและมีผลต่อการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ^{๙๐}

จากผลกระทบดังกล่าวนี้ โดยลำพังของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะไม่มีมาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ทว่าใน พ.ศ. 2518 จนถึง พ.ศ. 2535 นับตั้งแต่มีการบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 เรื่อยมาจนถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ทำให้มีมาตรการในการรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวเรียกว่า ETA (Environment Impact Assessment) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การทำเหมืองแร่ต้องมีการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย แต่อย่างไรก็ดี จากการวิเคราะห์พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลนนั้นเกี่ยวเนื่องกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไม่ได้คุ้มครองพื้นที่ในบางแห่ง ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ดังนี้ คือ "พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่รวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาน้ำรสสัตว์ป่า เขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น เพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มิกฎหมายเฉพาะกำหนดอยู่" ด้วยเหตุนี้ พื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงอยู่นอกขอบข่ายของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงทำให้ผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ต่อพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติชายเลน ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสภาพแวดล้อม และโดยลำพังของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แม้จะมีกฎหมายกำหนดถึงการลงโทษในความผิดฐานกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบ^{๙๑} ก็ตามแต่กรมป่าไม้ กองป่าสงวนก็ไม่สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพราะเป็นปัญหาในเรื่องนโยบายและวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการ จากปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า

^{๙๐} สนิท อักษรแก้ว, ป่าชายเลน : นิเวศวิทยาและการจัดการ, หน้า 188-190.

^{๙๑} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, หน้า 114-115.

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ควรมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ เช่น การกำหนดกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบของการทำเหมืองแร่ในพื้นที่นอกเขตคุ้มครองสภาพแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประการต่อมา คือ ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ควรกำหนดถึงจุดมุ่งหมายในการควบคุมการทำเหมืองแร่ในท้องทะเล เช่น แร่วุลแฟรม เป็นต้น

2.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ คือ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศโดยการป้องกันและแก้ไขปัญหาดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร และการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกสัดส่วน^{๑๒} ซึ่งกฎหมายได้กำหนดมาตรการควบคุมสภาพสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ เช่น การจัดตั้งองค์กรเพื่อรองรับการแก้ไขและป้องกันปัญหามากขึ้นกว่าที่บัญญัติเดิม^{๑๓} การมีมาตรการตรวจสอบควบคุม (Post Audit) ซึ่งมีเอกภาพมากกว่ากฎหมายเดิม การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนในการควบคุมมลพิษที่กษสิ่งแวดล้อม การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น จากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีคุณภาพยิ่ง แต่อย่างไรก็ดี ในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ กฎหมายฉบับนี้จะไม่ก้าวล่วงไปในพื้นที่ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดอยู่แล้ว ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 43 คือ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาน้ำจืดสัตว์ป่า เขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดอยู่ เป็นต้น จากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้เห็นว่า แนวโน้มของกฎหมายสามารถคุ้มครองป่าและพื้นที่ป่าชายเลนในที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์อยู่ แต่สำหรับพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น เป็นพื้นที่ซึ่งต้องอยู่ภายในอำนาจของ

^{๑๒} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, หน้า 1-35.

^{๑๓} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นใหม่

กฎหมายเฉพาะ ดังนั้น การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะไม่ครอบคลุมถึง ซึ่งในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ต่างก็มีจุดบกพร่องในตัวของมันเอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลาย และสาเหตุประการต่อมา คือ ในการที่กฎหมายกำหนดให้โครงการต่าง ๆ ทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA ซึ่งมีข้ออ้างสังเกตว่ากฎหมายกำหนดให้โครงการที่ทำกิจกรรมอุตสาหกรรมเท่านั้น ต้องทำ EIA เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แต่สำหรับกิจกรรมกึ่งอุตสาหกรรม เช่น การทำนา กุ้ง ก่อผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการทำ EIA ซึ่งถ้ามีการกำหนดแล้วก็จะเท่ากับเป็นการควบคุมการทำนา กุ้ง ไปในตัว และขณะเดียวกันก็เป็นการเข้าควบคุมสภาพแวดล้อมของป่าชายเลนด้วยอีกวิถีทางหนึ่ง

การพิจารณาสภาพปัญหา

กล่าวโดยสรุป จากการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงมาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมในเขตป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอยู่ตามมาตรา 43 นี้^{๑๔} ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสืบเนื่องจากการหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดผลกระทบ คือ สภาพแวดล้อมบริเวณเขตป่าสงวน เขตอุทยาน และเขตที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอยู่ ไม่มีการควบคุมโดยกฎหมายฉบับนี้ ฉะนั้น การทำนา กุ้ง ในเขตบุกรุกป่าสงวนซึ่งก่อผลเสียหายต่อระบบนิเวศป่าชายเลน จึงไม่ได้รับการเยียวยาจากกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน

^{๑๔} ขั้นตอนและหลักเกณฑ์การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีข้อยกเว้นในมาตรา 43 คือ ไม่เป็นพื้นที่ ก) เขตอุทยานแห่งชาติ หรือ ข) เขตรักษาน้ำจืดสัตว์ป่า หรือ ค) เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว หรือ ง) เขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

2.5 พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ก่อสร้างท่าเทียบ ซึ่งปรากฏตามบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494^{๖๖} และจากการสร้างท่าเทียบเรือนี้ก่อผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งจากการสำรวจพบว่าใน พ.ศ. 2525-2529 มีท่าเทียบเรือเป็นจำนวน 2,684 ไร่^{๖๗} ซึ่งอยู่ในพื้นที่จังหวัดกระบี่ นครศรีธรรมราช พังงา และสตูล^{๖๗} และพื้นที่ใกล้เคียงท่าเทียบเรือนี้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน และจากผลกระทบของการสร้างท่าเทียบเรือต่อป่าชายเลนนี้ ได้แก่^{๖๘} ครายน้ำมัน เชื้อเพลิง (Petroleum pollution) เกษะจับพืชน้ำและรากไม้ป่าชายเลนทำให้พืชและสัตว์ล้มตายลงเป็นจำนวนมาก

จากการวิเคราะห์พบว่าโดยลำพังของกฎหมายฉบับนี้ อำนาจตรวจสอบคุณนิยของรัฐมนตรีเป็นไปได้อากเพราะต้องกระทำในรัฐสภา แต่เนื่องจากในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีมาตรการในการรายงานผลกระทบของโครงการต่อสภาพแวดล้อม EIA และนั้น ปัญหาการทำลายสภาพแวดล้อมจึงหมดไป แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 นี้ ควรแก้ไขให้สมบูรณ์แบบและสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

^{๖๖} มาตรา 35 ปรากฏอยู่ในภาคผนวก ง. สาเหตุที่บัญญัติไว้ในภาคผนวก เพราะมีข้อความยาวมาก

^{๖๗} บุญชนะ และ ธงชัย, จากกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

^{๖๘} สนิท อักษรแก้ว, ป่าชายเลน : นิเวศวิทยาและการจัดการ, หน้า 178

2.6 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

จากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทนั้น ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลายลงเป็นจำนวนมาก เช่น โรงงานปลาป่นและโรงงานน้ำปลาบริเวณแม่น้ำแม่กลอง ก่อให้เกิดน้ำเสียทำลายพืชพรรณป่าชายเลน และการตั้งโรงงานนี้เดิมอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งต่อมาได้แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Environmental Cum Economic) ปรากฏชัดขึ้นกว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยพิจารณาได้จากหมวด 2 การกำกับและดูแลโรงงาน มาตรา 32 ซึ่งกำหนดว่า "เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือสาธารณชน ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง
- 2) กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบ และหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน
- 3) กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย
- 4) กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะใช้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

อย่างไรก็ดี มีข้อน่าสังเกตว่าพระราชบัญญัตินี้บัญญัติขึ้นอย่างสอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมและแก้ไขข้อบกพร่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับเดิม และจากการที่เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติปรับปรุงใหม่ จึงทำให้ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหากฎหมายยังไม่ปรากฏมากนัก จึงทำให้การวิเคราะห์เป็นการวิเคราะห์ในลักษณะล่วงหน้า ซึ่งปัญหาจากการวิเคราะห์นั้นเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

จากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะไม่ก้าวล่วงไปกำหนดเขตควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตเกษตรกรรมป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ

(มาตรา 43) ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดผลกระทบต่อป้าชายเลนซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ที่ถูกบุกรุกทำลาย) จากโรงงานอุตสาหกรรม จะใช้กฎหมายฉบับใดในการแก้ไขปัญหาการเสียสมดุลย์ทางธรรมชาติในพื้นที่ป่าชายเลนในเขตเกษตรกรรม ซึ่งกรมป่าไม้กำหนดไว้ในมาตรา 54 (พระราชบัญญัติป่าไม้ 2489) และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าชายเลนซึ่งถูกบุกรุกทำนาทุ่ง เพราะในส่วนของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็มีข้อบกพร่องในส่วนของการไม่มีแนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะบำบัดน้ำเสียจากบ่อเลี้ยงกุ้งเช่นกัน

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าพื้นที่ป่าชายเลนตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2489 และพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ยังไม่มีกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมลงได้

2.7 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการประมงและคุ้มครองพันธุ์สัตว์ทุกชนิดโดยเฉพาที่อาศัยอยู่ในน้ำจืด โดยคุ้ได้จากมาตรา 22, มาตรา 19 ดังต่อไปนี้

มาตรา 22 ห้ามมิให้บุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่น ๆ ในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกระทำการเช่นนั้นเพื่อประโยชน์แก่การกลสิกรรมในที่คั้นอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์

ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ เช่น บันไดปลา เจน หรือเครื่องอุปกรณ์อื่น ๆ เพื่อให้สัตว์น้ำว่ายขึ้นลงได้^{๑๑}

มาตรา 19 ห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำมีนเมา วางยาเบื่อเมา หรือทิ้งวัตถุที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำลงในที่จับสัตว์น้ำ ฯลฯ เป็นต้น

^{๑๑} เสถียร วิชัยลักษณ์ และ สิบวงศ์ วิชัยลักษณ์, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, หน้า 7.

นอกจากพระราชบัญญัติประมงนี้แล้ว รัฐยังออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ เกี่ยวกับการคุ้มครองน้ำเค็มสัตว์น้ำ เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรราธิการ ลงวันที่ 14 เมษายน 2490 เรื่อง ห้ามมิให้ทำการประมงเต่าทะเลและกระดุกทะเลทุกชนิด รวมทั้งไข่ของสัตว์ดังกล่าวแล้ว ประกาศกระทรวง ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2490 เรื่อง ห้ามใช้วนทุกชนิดหรือเครื่องมือที่มีลักษณะคล้ายวนทำการประมงใน "หนอง" หรือ "บึง" ซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์ ประกาศกระทรวงเกษตรราธิการ ประกาศ ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2492 เรื่อง ให้ผู้มีอาชีพในการค้าสินค้าสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำมาจากทะเบียนและขออนุญาต ประกาศกระทรวงเกษตรราธิการ ประกาศ ณ วันที่ 17 กันยายน 2495 เรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมือบางชนิดตกหรือจับปะทะเลในฤดูปะทะเลมิใช่โดยเด็ดขาด ฯลฯ เป็นต้น¹⁰⁰

อย่างไรก็ดี ในส่วนที่พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 ก่อให้เกิดการเสียระบบนิเวศป่าชายเลนนั้น ได้แก่ การที่กระทรวงเกษตรส่งเสริมให้มีการทำนากุ้ง โดยดูได้จากประกาศกระทรวงเกษตรฯ ณ วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2500 เรื่อง ยกเว้นการเก็บเงินอากรค่าที่อนุญาตในการทำนากุ้ง ซึ่งมีข้อความว่า "ด้วยเนื่องจากกระทรวงเกษตรมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรในท้องที่จังหวัดชายทะเลทำนากุ้งให้แพร่หลายเป็นอาชีพที่มั่นคงต่อไป ปรากฏว่าราษฎรผู้ทำนากุ้งส่วนมากเป็นผู้มีฐานะยากจน การที่จะต้องเสียเงินอากรค่าที่อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำในการทำนากุ้งอีก จึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ราษฎรผู้ทำนากุ้งยิ่งขึ้น กระทรวงเกษตรจึงเห็นสมควรยกเว้นการเก็บเงินอากรค่าที่อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำในการทำนากุ้งในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรประกอบอาชีพการทำนากุ้งมากขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประกาศยกเว้นการเก็บเงินอากรค่าที่อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำในการทำนากุ้งในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด¹⁰¹

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96-103.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.



หมายเหตุ มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 38 โดยอนุมัติรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจยกเว้น งด หรือคืนอากรค่าประทานบัตร ใบอนุญาต และอาญาบัตรให้บางส่วนหรือทั้งหมดตามแต่จะเห็นสมควร ¹⁰²

และจากการส่งเสริมการทำนาซึ่งมักทำในพื้นที่ป่าชายเลนของกระทรวงเกษตรนี้เอง จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ ซึ่งมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาป่าซึ่งรวมถึงป่าชายเลนด้วย จากความขัดแย้งขององค์การเจ้าหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องนโยบายการบริหารประเทศ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ยาก แต่อย่างไรก็ดีถ้าหน่วยงานของรัฐมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี จะเป็นวิธิต่างหนึ่งในการลดปัญหาลงได้

2.8 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

จากการวิเคราะห์พบว่าในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเล ทั้งนี้ โดยพิจารณาได้จากมาตรา 121 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้ คือ

"เมื่อมีเรือไทย เรือต่างประเทศ หรือสิ่งอื่นใดจมลงหรืออยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือ หรือสิ่งอื่นใดนั้นจัดทำเครื่องหมายแสดงอันตรายโดยพลัน ด้วยเครื่องหมายตามที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เห็นสมควร สำหรับเป็นที่สังเกตในการเดินเรือทั้งเวลากลางวันและเวลากลางคืน จนกว่าเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอื่นใดนั้นจะได้นำ รื้อ ขน ทำลาย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เรือหรือสิ่งอื่นใด ซึ่งได้จมลงอยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือออกจากที่นั้นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนด...

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

ถ้าเรือไทย เรือต่างประเทศ หรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่ง มีสิ่งซึ่งก่อหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอื่นใดนั้นบริหารจัดการหรือป้องกันมลพิษให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนด หากไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่มีอำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจัดหรือป้องกันมลพิษนั้นได้ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอื่นนั้น...

แต่อย่างไรก็ดี จะพบว่าจุดมุ่งหมายของมาตราดังกล่าวนี้ มุ่งถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเลจากมลพิษที่ปล่อยจากเรือที่เดินทางมาในน่านน้ำไทย แต่กรณีที่เรือเดินทะเลหรือเรือบรรทุกน้ำมันนอกน่านน้ำไทยซึ่งปล่อยมลพิษเข้ามาในน่านน้ำไทย กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองไปไม่ถึง ดังเช่นกรณีเรืออากาศยานซึ่งเป็นเรือบรรทุกน้ำมัน ทำน้ำมันหกในบริเวณช่องแคบมะละกา (Strait of Malacca) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2535 ซึ่งน้ำมันดิบดังกล่าวนี้จะทำให้สิ่งแวดล้อมในท้องทะเลได้รับความเสียหายถึง 100 ปี¹⁰³ โดยประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ได้รับความเสียหายโดยตรง¹⁰⁴ และจากเหตุการณ์ดังกล่าวจะก่อผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทย คือ หากประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียกำจัดคราบน้ำมันไม่หมด หรือคราบน้ำมันส่วนที่ไหลลอยออกมาก่อนที่จะทำการทำความสะอาดทะเลบริเวณดังกล่าว จะต้องไหลลอยมาสู่เกาะตะรุเตา ซึ่งเป็นพื้นที่ท้องทะเลในน่านน้ำไทย และมีทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่มีค่าอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น แนวปะการัง สัตว์ทะเล และป่าชายเลน เป็นต้น แต่ด้วยจุดมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงมลพิษที่เกิดจากเรือเดินทะเลนอกน่านน้ำไทย กองทัพเรือจึงต้องเข้าจัดการเกี่ยวกับการป้องกันคราบน้ำมันดิบดังกล่าว ปัญหาที่ปรากฏคือ ขาดเครื่องมือที่ใช้กำจัดคราบน้ำมัน ทั้งนี้ เพราะมีราคาสูงมากและต้องสั่งซื้อจากประเทศสิงคโปร์ และจากสภาพการดังกล่าวประเทศไทยต้องประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเลจากคราบน้ำมันหกอย่างแน่นอน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีข้อบกพร่องในกรณีที่รัฐไม่ได้คำนึงถึงการป้องกันมลพิษที่ไหลมาสู่น่านน้ำไทย แม้เรือนั้นจะมีได้อยู่ในน่านน้ำไทย ซึ่งในต่างประเทศ เช่น มาเลเซียและอินโดนีเซีย

¹⁰³ Asiaweek October 9, 1992, p. 35-36.

¹⁰⁴ ข่าว คม. 08.5 วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2535 เวลา 16.10 น.

ต่างมีมาตรการในการป้องกันและจัดการสภาพปัญหาดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการเรียกค่าทำความสะอาดห้องแควนทะเลตามหลัก PPP. (Polluter Pay Principle) และรวมถึงค่าเสียหายอื่น ๆ กรณีผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในการป้องกันมลพิษกฎหมายควรครอบคลุมถึงต้นเหตุของมลพิษที่เกิดขึ้นในน้ำไทย มิใช่จำกัดแค่แนวเขตอธิปไตยในน่านน้ำไทยเท่านั้น เพราะการที่เรืออากาศยานน้ำมันหกไหลลอยเข้ามาในน่านน้ำไทย ก็ย่อมเกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทย เช่น แนวปะการัง อีกทั้งสัตว์ทะเลและปลาชายเลน เป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยในน่านน้ำไทยเช่นกัน

3. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับปลาชายเลน

มติคณะรัฐมนตรีในส่วนใหญ่มักจะเป็นการใช้ประโยชน์ในน่านน้ำปลาชายเลน จัดอยู่ในการจัดการพื้นที่ป่า มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปลาชายเลนมีปรากฏดังนี้ คือ ¹⁰⁵

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2521 กำหนดไม่ให้มีการทำลายพื้นที่ป่าชายเลน ยกเว้นกรณีเพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างท่าเทียบเรือ เป็นต้น การจัดทำโครงการใด ๆ ต้องมีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติเข้าร่วมอยู่ด้วย

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 อนุญาตให้ทำโครงการพัฒนาในป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่จะต้องมีเงื่อนไขดังนี้ คือ มีการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศบริเวณป่าชายเลน พื้นที่ที่มีอยู่ก่อนแล้วไม่ให้ถอนสภาพเพียงแต่ให้ใช้พื้นที่เท่านั้น ไม่ให้ออก สค.1, นส.3 และโฉนดในพื้นที่ป่าชายเลนนั้น ผู้เข้าใช้ประโยชน์ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523. ในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามถอนสภาพในพื้นที่จัดทำโครงการ โดยในมติคณะรัฐมนตรีนี้อนุญาตให้ส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์เป็นการถาวร

¹⁰⁵ รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก จ.

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2527 กำหนดให้
- ก. พื้นที่ป่าชายเลนแบ่งออกเป็น 3 เขต คือ เขตสงวน เขตอนุรักษ์ เขตพัฒนา และให้มีกฎหมายรองรับ
 - ข. ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลน
 - ค. ให้มีการปลูกสร้างสวนป่าทั้งภาครัฐและเอกชน
5. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2527 กำหนดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนในจังหวัดภูเก็ต ดังนี้ คือ
- ก. ควบคุมการใช้ประโยชน์และไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน
 - ข. จัดให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนที่เสื่อมสภาพและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าชายเลน
6. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 มีใจความกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลน แบ่งออกเป็น 3 เขต คือ
- เขตอนุรักษ์ เนื้อที่ 266,738 ไร่
 - เขตเศรษฐกิจ ก. เนื้อที่ 1,248,056 ไร่
 - เขตเศรษฐกิจ ข. เนื้อที่ 813,006 ไร่
7. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2532 มีใจความในการสงวนและคุ้มครองป่าชายเลนในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราช ดังนี้ คือ
- รักษาพื้นที่ที่เหลืออยู่ในปัจจุบัน
 - ฟื้นฟูและเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนตลอดแนวชายฝั่ง
 - จัดระบบการใช้พื้นที่ป่าชายเลนที่มีอยู่ในปัจจุบัน
 - ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกป่าชายเลนที่เหลืออยู่
 - รณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจความสำคัญของป่าชายเลน
8. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2532 กำหนดโครงการใหม่ตามแผนปฏิบัติการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ 5 โครงการ และมีการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์รวมอยู่ด้วย 1 โครงการ
9. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2533 กำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนภาคตะวันออก โดยยึดแนวทางการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เป็นบรรทัดฐาน

ข้อสังเกตในมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ

ในระยะแรกคณะรัฐบาลมีแนวนโยบายไม่แน่นอนเกี่ยวกับพื้นที่ป่าชายเลน เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 แต่ในระยะหลังคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ มีความเห็นในการแบ่งพื้นที่ป่าชายเลนออกเป็น 3 เขต ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ดังนี้ คือ

เขตอนุรักษ์ เนื้อที่ 266,738 ไร่¹⁰⁶

เขตเศรษฐกิจ ก. เนื้อที่ 1,248,056 ไร่

เขตเศรษฐกิจ ข. เนื้อที่ 813,006 ไร่

แม้ในภายหลังจะมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนก็ตาม แต่ก็ยังยึดถือตามแนวปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 นั่นคือ การแบ่งพื้นที่ป่าชายเลนออกเป็น 3 เขต ซึ่งรัฐควรนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย สาเหตุเพราะ

1. การที่รัฐแบ่งพื้นที่ป่าชายเลนออกเป็น 3 เขต นั้น มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดที่จะใช้ทรัพยากรอย่างยาวนานและต่อเนื่องควบคู่กับการพัฒนาประเทศ (Sustainable development)¹⁰⁷ ซึ่งแนวความคิดนี้ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แต่การแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 เขตดังกล่าว เป็นเพียงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่อ ๆ มา จึงเกิดความไม่แน่นอนในการจัดการป่าชายเลน ตัวอย่างเช่น มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 กำหนดห้ามมิให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน เป็นต้น

¹⁰⁶ รายละเอียดเกี่ยวกับเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. เขตเศรษฐกิจ ข. อยู่ในภาคผนวก ง.

¹⁰⁷ สนิท อักษรแก้ว, ป่าชายเลน : นิเวศวิทยาและการจัดการ, หน้า 222.

2. มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย^{๑๐๖} ฉะนั้น การปฏิบัติการขององค์กรเจ้าหน้าที่จึงไม่ใช่การกระทำทางปกครอง (Jurisdiction act) เมื่อเกิดการปฏิบัติที่ไม่ชอบขึ้น จึงเพิกถอนไม่ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรีได้

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่า ในส่วนของกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อประชาชนและกฎหมายที่ใช้โดยทางอ้อมต่อประชาชนนี้ ต่างมีจุดบกพร่อง คือ กฎหมายบางฉบับไม่ครอบคลุมในสาระสำคัญซึ่งเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมาย และแม้กฎหมายบางฉบับจะครอบคลุมโครงสร้างกฎหมายก็ตาม แต่ก็มีจุดบกพร่องในบางส่วนเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมาย เช่น อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไม่มีการควบคุม การใช้ประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) การใช้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่โดยไม่ควบคุม ในการกำหนดสภาพบังคับการไม่มีมาตรการในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยจำแนก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในประชาชน

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในส่วนเนื้อหากฎหมายมุ่งคุ้มครองไม้ในป่ามากกว่าการคุ้มครองพื้นที่ป่า ซึ่งในการจัดการป่าหรือวนวัฒนวิทยา เน้นการจัดการป่าต้องควบคู่กับการจัดการพื้นที่ป่า ทั้งนี้ เพราะระบบนิเวศของดินและต้นไม้ที่ต่างมีความสัมพันธ์ควบคู่กันไป ถ้าระบบนิเวศของสิ่งใดชำรุดเสียหายก็จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของอีกระบบหนึ่ง

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จากการใช้กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดป่าเสื่อมโทรมในพื้นที่ป่าสงวน ตามมาตรา 20 จึงมีผลกระทบต่อการทำลายป่าและพื้นที่ป่าชายเลน ทั้งนี้ เพราะอำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีสามารถตรวจสอบโดยรัฐสภา แต่เป็นเรื่องยากและใช้เวลานาน

^{๑๐๖} สุวิมล สังขพันธ์, สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี, หน้า 214-

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กฎหมายไม่มีเจตนารมณ์โดยตรงในการจัดการป่าชายเลน โดยส่วนใหญ่จะมุ่งหมายในการจัดการพื้นที่ป่า ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลกระทบต่อ การเสื่อมสภาพของพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยาน ทั้งนี้ เพราะพรรณไม้ เช่น โกงกาง แสม ฯลฯ มีหน้าที่ปิดหน้าดินในพื้นที่ป่าชายเลน และเมื่อไม่มีการดูแลรักษาพรรณไม้ก็เท่ากับเป็นการเปิดหน้าดินให้ถูกทำลายได้โดยง่าย พื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานจึงพบกับปัญหาการเสื่อมสภาพ ดังที่ปรากฏในปัจจุบันนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยทางอ้อมต่อป่าชายเลน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 31 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดถึงอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างชัดเจน เป็นแต่การกำหนดกฎหมายไว้ให้ตีความกันเอง ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติถ้าท้องถิ่นเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนกลางจะเป็นองค์กรในการแก้ปัญหา จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีความรักและหวงแหนสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นตามแนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) จากจุดนี้จึงส่งผลกระทบถึงการแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมที่ยากลำบาก และการขาดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหามาจากประชาชน อีกทั้งเป็นเหตุที่ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างเหมาะสมไม่สามารถบรรลุถึงจุดมุ่งหมายได้

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 20 ซึ่งอำนาจดังกล่าววางอยู่บนพื้นฐานของแผนการใช้ที่ดิน (Land Use Planning) สำหรับปัญหาที่ปรากฏ คือ คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติได้กำหนดนโยบายการออก นส.3 ทั่วประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2516 ซึ่งก่อผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือ การออกเอกสารสิทธิเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนเป็นเนื้อที่ประมาณ 150,000 ไร่ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน สำหรับการแก้ไขปัญหานี้ กรมป่าไม้ยังมิได้ดำเนินการแต่อย่างไร เพราะเป็นเรื่องความขัดแย้งในทางนโยบายระหว่างหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ในส่วนของการทำเหมืองแร่ นั้น มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในกรณีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้มีการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA จากการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการควบคุมผลกระทบของการทำเหมืองแร่ต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนด้วย แต่อย่างไรก็ดี ในพื้นที่บางแห่ง เช่น เขตป่าชายเลนซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถเข้าไปคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ เพราะเข้าข้อยกเว้นในมาตรา 43 ฉะนั้น ผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าสงวนชายเลน (ที่ถูกบุกรุก) จึงไม่มีการเยียวยาแก้ไขจากพระราชบัญญัติส่งเสริมสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าขณะนี้ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าสงวนชายเลนที่ถูกบุกรุกเพื่อทำนาเกลือ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 12 (8) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในการป้องกันรักษาสภาพแวดล้อม แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจะผูกจำกัดเกี่ยวกับการกำหนดเขตควบคุมสิ่งแวดล้อมในบางพื้นที่ตามมาตรา 43 และปัญหาในปัจจุบัน คือ ได้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเพื่อทำนาเกลือ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลน

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้เสียทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงพื้นที่บางแห่ง

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ตามมาตรา 35 กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมมีอำนาจในการอนุญาตให้สร้างท่าเทียบเรือบริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นการที่กฎหมายกำหนดอำนาจคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งการตรวจสอบอำนาจนี้กระทำได้ทางรัฐสภาซึ่งเป็นเรื่องยากและใช้เวลานาน แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าวได้มีการแก้ไขปัญหาโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2535) โดยกำหนดให้มีการรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการสร้างท่าเทียบเรือ EIA (Environment Impact Statement)

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กฎหมายมีจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้ พิจารณาได้จากมาตรา 32 ดังที่กล่าวมาแล้ว สำหรับปัญหาทางกฎหมายนั้นเป็นการวิเคราะห์ล่วงหน้า สาเหตุเพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็คือ สืบเนื่องจากความสัมพันธ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรงงานและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงทำให้พื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวน (ซึ่งถูกบุกรุก) และพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งกรมป่าไม้จำแนกเป็นเขตเกษตรกรรมตามมาตรา 54 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2489 เป็นพื้นที่ที่ไม่มีกฎหมายแก้ไขปัญหาล้อมที่ เกิดจากการสร้างโรงงาน ทั้งนี้ เพราะในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะไม่กำหนดเขตควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ซึ่งมีกฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 กฎหมายมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมพันธุ์สัตว์น้ำ เช่น กุ้ง ปู ปลา หอย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานขององค์กรอื่น เช่น กรมป่าไม้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะการส่งเสริมการทำนากุ้งกลาดำส่วนใหญ่จะใช้พื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งอยู่ในความควบคุมของกรมป่าไม้ ด้วยเหตุนี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนและการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กฎหมายมีจุดมุ่งหมายในการป้องกันมลพิษจากเรือเดินทะเลที่อยู่ในน่านน้ำไทย แต่กรณีเรือต่างประเทศอยู่นอกน่านน้ำไทย และปล่อยมลพิษเข้ามาในน่านน้ำไทย กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองไม่ถึง ซึ่งในปัจจุบันขึ้นอยู่กับจัดการของรัฐบาล

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าชายเลน เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่มีจุดมุ่งหมายในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนและป่าชายเลน เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 15 ธันวาคม 2530 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 1 สิงหาคม 2532 แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ปรากฏ คือ มติคณะรัฐมนตรีไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย(พหุ^๗325) ด้วยเหตุนี้ มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหการจัดการป่าชายเลนและการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามที่กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เสมอ ตามหลักเกณฑ์การปกครองที่ได้กล่าวมาแล้ว