

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน

ในการจัดการป่าชายเลน นั้น มาตรการทางกฎหมาย นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดการ เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายจัดว่าเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมให้อยู่ในกรอบระเบียบแบบแผน ตลอดจนกฎเกณฑ์ ที่ได้กำหนดไว้ มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะในการจัดการป่าชายเลนนั้น มาตรการทางกฎหมายนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าชายเลน ซึ่งเป็นเหตุให้ป่าชายเลนมีปริมาณลดลงและเกิดภาวะความเสื่อมโทรม เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายนั้นมีสภาพบังคับให้ประชาชนทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยได้กำหนดโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายทั้งโทษในทางอาญาและทางแพ่ง และนอกจากมาตรการทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการจัดการป่าชายเลนแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนก็นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดการเนื่องจาก องค์กรนั้นเป็นตัวจักรสำคัญในการที่จะนำมาตรการทางกฎหมายไปใช้บังคับในการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน และองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนโดยจะได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศฉบับต่างๆที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน และมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน และจะได้ศึกษาถึงองค์กรต่างๆ ทั้งองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนนี้ ผู้เขียนได้แบ่งประเด็นในการศึกษาวิจัยออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน มาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน โดยในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนนั้น มีกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน จำนวน 3 ฉบับ ซึ่งประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.

2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิจัยว่า กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้มีมาตรการทางกฎหมายอย่างไรที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน มาตรการบังคับทางกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้มีปัญหาอย่างไรในการนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนหรือไม่อย่างไร ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิจัยว่า กฎหมายต่างๆ เหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนอย่างไร ซึ่งในการศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน ดังกล่าวนี้ เพื่อที่จะได้ทราบว่มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการจัดการป่าชายเลนหรือไม่ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายนั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะนำไปสู่การเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน อันจะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนนี้ ในปัจจุบันประกอบไปด้วยกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งในการนำมาตรการทางกฎหมายในกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ไปใช้ในการจัดการป่าชายเลนอย่างไร นั้น ขึ้นอยู่กับว่าป่าชายเลนในแต่ละพื้นที่นั้นมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้อย่างไร ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนได้เฉพาะป่าชายเลนที่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เท่านั้น โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นได้ให้ความหมายของคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4 (1) บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

ซึ่งจากความหมายของคำว่า "ป่า" ตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) ดังกล่าวนั้น เพื่อที่จะทำให้ทราบความหมายของคำว่า "ป่า" ที่มีความชัดเจนมากขึ้นจึงต้องพิจารณาความหมายของคำว่า "ที่ดิน" และ"สิทธิในที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ประกอบคือ

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 บัญญัติว่า "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

"สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

จากความหมายของคำว่า "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) ประกอบกับความหมายของ"ที่ดิน" และ"สิทธิในที่ดิน"ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ดังกล่าว คำว่า "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) จึงหมายถึง ที่ดินที่มีได้มีบุคคลใด เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน สภาพของที่ดินนั้นอาจจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ชายทะเล ที่ชายตลิ่ง ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งอาจไม่มีต้นไม้ขึ้นอยู่บนที่ดินตามความเข้าใจของบุคคลโดยทั่วไปก็ได้

ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่จะนำมาบังคับใช้กับการจัดการป่าชายเลนนั้น จึงหมายความถึงเฉพาะป่าชายเลน ซึ่งขึ้นอยู่บนที่ดินที่มีได้มีบุคคลใด เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินป่าชายเลนที่ขึ้นอยู่บนที่ดินซึ่งมีบุคคลเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือ ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงไม่อยู่ในบังคับของการนำพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาบังคับใช้ในการจัดการ

การจัดการป่าชายเลนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน ได้เฉพาะป่าชายเลนที่มีสภาพเป็น "ป่าสงวนแห่งชาติ" ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เท่านั้น โดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติได้ให้ความหมายของคำว่า "ป่า" และ "ป่าสงวนแห่งชาติ" ไว้ในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า "ป่า" หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมาย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาถึง ความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้ว จะเห็นได้ว่า ได้ให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกัน แต่โดยเนื้อหาสาระแล้วไม่ถือว่าแตกต่างกัน ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็คือที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน นั้นเอง แต่เหตุที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “ป่า” ขยายความออกไป มากกว่า คำจำกัดความของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น ก็เพื่อให้คำจำกัดความของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีความชัดเจนมากกว่า คำจำกัดความของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงอาจกล่าวได้ว่า คำจำกัดความของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และคำจำกัดความของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นมีความหมายเดียวกันนั่นเอง ซึ่งเมื่อที่ดินแปลงใดที่มีได้มีบุคคลใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ที่ดินแปลงนั้น ย่อมมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และสามารถที่จะถูกกำหนดให้เป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้โดยที่การกำหนดให้ พื้นที่ “ป่า” ที่ใดสมควรที่จะถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 และมาตรา 36 ดังนี้

มาตรา 6 บัญญัติว่า “บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 36 บัญญัติว่า “บรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 วรรคสอง หรือมาตรา 7 ซึ่งต้องออกภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

จากบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 6 และ มาตรา 36 ดังกล่าวนั้น “ป่า” ที่จะถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติจึงได้แก่

1. ป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ซึ่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้ถือว่า เป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป โดยไม่ต้องมีการประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติซ้ำอีก (มาตรา6 วรรคหนึ่ง)

2. ป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง และสงวนป่า พ.ศ.2481 ย่อมหมดสภาพความเป็นป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 และให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไปชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 วรรค 2 กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ภายใน กำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ใช้บังคับ แต่ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะมีหมดสภาพป่าสงวนแห่งชาติไปโดยทันที แต่ยังคงมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (มาตรา 6 วรรคสอง ประกอบมาตรา 36)

3. เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดให้ป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในป่านั้น โดยการออกกฎกระทรวง กำหนดให้ป่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยจะต้องมีการทำแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แนบทำกฎกระทรวงนั้นด้วย (มาตรา 6 วรรคสอง)

จากการกำหนดให้พื้นที่ป่าบางพื้นที่ นั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังกล่าวนั้น เนื่องจากป่าชายเลน บางพื้นที่ได้ถูกประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่น บริเวณป่าเขาลูกช้าง ในท้องที่ตำบลทุ่งเบญจา อำเภอท่าใหม่ และอำเภอขลุ้ง จังหวัดจันทบุรี บริเวณป่าเกาะยัง ในท้องที่ตำบลเกาะศรีบอยา อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ บริเวณป่าคลองบางปอ ในท้องที่ตำบลบางนายสี และตำบลบางมะม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงาบริเวณป่ายะหริ่ง ในท้องที่ ตำบลตาโละกาโปร้และตำบลยามู อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี เป็นต้น ดังนั้น การจัดการป่าชายเลนที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจึงต้องนำพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาบังคับใช้ในการจัดการ

การจัดการป่าชายเลน ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองรักษา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติตามเดิม ซึ่งป่าชายเลนก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง ซึ่งควรที่จะได้รับการคุ้มครองรักษาให้มีสภาพธรรมชาติตามเดิม โดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของอุทยานแห่งชาติ หมายความว่า “ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้” และได้ให้ความหมายของที่ดิน หมายความว่า “พื้นที่ดินทั่วไป และให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” โดยการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นมาตรา 6 ได้บัญญัติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา และรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตและบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง

ดังนั้น การกำหนดให้ที่ดินแห่งใดเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ที่ดินจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ต้องเป็นที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ซึ่งอาจไม่จำเป็นจะต้องเป็นพื้นที่ป่าก็ได้
2. ที่ดินนั้น จะต้องมิใช่ที่ดินซึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือได้มีการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
3. ในกรณีที่ที่ดินนั้นมีทบวงการเมืองใดครอบครองอยู่ การครอบครองไม่มีผลกระทบต่อการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ¹

¹ ทบวงการเมือง หมายความว่าถึง หน่วยงานของราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อันประกอบด้วย

ก.ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

ข.ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

ค.ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและ องค์การบริหารส่วนตำบล

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นจะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย นอกจากนี้ตามกฎหมายยังกำหนดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่น แสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ² รวมทั้งกำหนดวิธีการขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการประกาศตั้งระบบพื้นที่อุทยานแห่งชาติ (National Park System) ขึ้นมาตามแนวความคิดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบไปด้วยพื้นที่ 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ³

1. อุทยานแห่งชาติ (National Park) ซึ่งหมายความถึงพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งที่ดินดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นพื้นที่ ที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงกรมเมือง ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้คงอยู่ในสภาพตามธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อการสงวนรักษาเอาไว้เป็นแหล่งการศึกษา และให้ความรื่นรมย์แก่ประชาชนสืบต่อไป⁴

2. วนอุทยาน (Forest Park) หมายถึงพื้นที่ธรรมชาติที่มีลักษณะสวยงาม และเป็นที่ยังรัฐให้ความคุ้มครองเพื่อรักษาสภาพตามธรรมชาติ ตลอดจนการปรับปรุงฟื้นฟูให้มีความสมบูรณ์ สวยงาม และสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยวพักผ่อน หรือการศึกษาหาความรู้ทางธรรมชาติของประชาชน

สำหรับในส่วนของอุทยานแห่งชาตินั้น ก็ยังได้ถูกแบ่งออกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางบก จำนวน 64 แห่ง มีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้น จำนวน 22,259,930 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 6.88 ของขนาดพื้นที่ ทั่วทั้งประเทศ และเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จำนวน 14 แห่ง มีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 2,992,687 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.933 ของขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้ก็ยังมีอุทยานแห่งชาติ ที่กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการเพื่อประกาศจัดตั้ง

² ดู พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 8.

³ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ .รายงานการประเมินสภาพอุทยานแห่งชาติพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า และพื้นที่คุ้มครองอื่นๆ ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ,2530) หน้า 2.

⁴ ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 4 (2)

ขึ้นอีกจำนวน 48 แห่ง มีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 15,410,959 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 4.80 ของขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ โดยแบ่งออกเป็น อุทยานแห่งชาติทางบกจำนวนทั้งสิ้น 44 แห่งและเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล จำนวน 14 แห่ง โดยในสวนพื้นที่ของป่าชายเลน ที่ถูกประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น จัดอยู่ในอุทยานแห่งชาติทางทะเล

โดยตัวอย่างของพื้นที่ป่าชายเลนที่รัฐได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติแหลมสน จังหวัดระยอง อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา อุทยานแห่งชาติสุสานหอยเจ็ดพันปี หาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ อุทยานแห่งชาติคลองไหลลิ๊ะ ปากคลองป่อ และปากคอกันตั้ง อุทยานแห่งชาติคลองหาดเจ้าไหม จังหวัดตรัง ดังนั้น การจัดการป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติจึงต้องนำพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาบังคับใช้ในการจัดการ

เมื่อทราบถึงการนำมาตราการทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนในพื้นที่ต่าง ๆ ใดๆแล้ว ต่อไปผู้เขียนจะได้อธิบายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนตามกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว เพื่อความเข้าใจในการอธิบายส่วนนี้ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

โดยในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁵ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรี แต่งตั้งให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าวต่อไปนี้มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวน

⁵ ดูพระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 มาตรา 10(5) ประกอบพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(17).

⁶ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(16)

แห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้แก่วัฒนธรรมที่ว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁷ อธิบดีกรมป่าไม้⁸ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้⁹ และตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าวต่อไปนี้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้แก่วัฒนธรรมที่ว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช¹¹ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช¹²

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เมื่อกล่าวถึงรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงได้แก่วัฒนธรรมที่ว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อกล่าวถึงอธิบดีตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงได้แก่ อธิบดีกรมป่าไม้ เมื่อกล่าวถึงพนักงาน

⁷ ดูพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 76. ประกอบ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4.

⁸ ดูพระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 มาตรา 10(6) ประกอบพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4.

⁹ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4.

¹⁰ ดูพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 129 ประกอบ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4(7).

¹¹ ดูพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 129 ประกอบ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4(7).

¹² ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4(5) มาตรา 4(6).

เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงได้แก่ เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ และเมื่อกล่าวถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

จากที่กล่าวมาแล้วในส่วนของการศึกษาวิจัย มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ ในการจัดการป่าชายเลน ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิจัย ถึงมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน โดยแบ่งประเด็นในการศึกษาวิจัย อันประกอบไปด้วย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน และมาตรการบังคับทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางอาญา และมาตรการบังคับทางแพ่ง ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1.1 มาตรการทางกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์ และการพัฒนาประเทศ เนื่องจากในการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์นั้น ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นที่พึ่งพิงในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อม แหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งทำมาหากิน ตลอดจนประโยชน์ในด้านอื่นๆ นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติยังมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากประเทศจะมีความเจริญก้าวหน้าต่อไปได้นั้นจะต้องมีทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ เป็นฐานในการผลิตเพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาต่อไป ดังนั้น ในชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการนำทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ และการพัฒนาประเทศ ซึ่ง ป่าชายเลนก็เช่นเดียวกัน จะต้องถูกนำมาใช้ประโยชน์ในชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนนั้น หากไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ให้อยู่ภายในขอบเขตที่จำกัดแล้ว ก็จะทำให้ป่าชายเลนมีปริมาณลดลงและเสื่อมโทรม ไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการของมนุษย์และการพัฒนาประเทศได้ต่อไปได้ ประกอบทั้งหากป่าชายเลนมีปริมาณลดลงและเสื่อมโทรมแล้ว มนุษย์เองที่จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่ง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนนั้น ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่จะ

มีส่วนช่วยควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ มิให้ป่าชายเลนมีปริมาณลดลง และเสื่อมโทรม ในส่วนนี้จึงจะได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ไว้อย่างไรบ้าง มาตรการทางกฎหมายนั้นสามารถที่จะนำมาบังคับใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนต่อไป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน โดยการห้ามหวงห้าม

เนื่องจากไม้ที่ขึ้นอยู่ในป่าชายเลนนั้นประกอบไปด้วยพันธุ์ไม้ต่างๆ จำนวนมากมายหลายชนิด ซึ่งไม้บางชนิดอย่างเช่นไม้โกงกาง ไม้โปรง ไม้ตะบูน ไม้ประดัก เป็นต้น จัดว่าเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530¹³ ซึ่งการทำไม้¹⁴ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก่อน ดังนั้น หากประชาชนประสงค์ที่จะทำไม้ ในป่าชายเลน ซึ่งเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการทำไม้ในป่าชายเลน ซึ่งเป็น "ป่า" ตามความหมายของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และการทำไม้ในป่าชายเลนซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่า

¹³ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ.2530 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518 กำหนดไม้หวงห้ามประเภท ก. "ไม้หวงห้ามธรรมดา" และไม้หวงห้ามประเภท ข. "ไม้หวงห้ามพิเศษ" ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนด ไม้หวงห้าม พ.ศ.2530

¹⁴ มาตรา 4(5) "ทำไม้" หมายความว่า "ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด ชัก ลาก ไม้ในป่า หรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใดๆ และหมายความรวมถึงการกระทำได้กล่าวกับ ไม้สัก หรือไม้อย่างที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีไร่ป่าหรือการนำไม้สัก หรือไม้อย่างออกจากที่ดินที่ไม่นั้นๆ ขึ้นอยู่ด้วย"

สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484¹⁵ โดยการอนุญาต ให้ทำไม้ หรือการได้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นแบ่งประเภทของการทำไม้ออกเป็น 3 ประเภทคือ

ก. การอนุญาตธรรมดา หรือการอนุญาตรายย่อย การอนุญาตประเภทนี้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการอนุญาตให้อนุญาตทำไม้เป็นรายๆ ไป โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยการทำไม้หวงห้ามโดยกฎหมายกระทรวง ฉบับนี้ได้กำหนดอายุใบอนุญาตไว้มีกำหนด ไม่เกิน 12 เดือน

ข. การอนุญาตให้ผูกขาด เป็นการอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะรายทำไม้ในป่าแปลงใดแปลงหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากการอนุญาตให้ผูกขาดเป็นการยินยอมให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิดีกว่าผู้อื่น จึงต้องมีการเสียเงินค่าผูกขาด นอกเหนือจากที่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าแล้ว การอนุญาตให้ผูกขาดนี้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการที่พิจารณาคำขอ เมื่อรัฐมนตรีอนุมัติจึงเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาตต่อไป โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2518)ว่าด้วยการทำไม้หวงห้าม โดยสามารถกำหนดอายุใบอนุญาตนานกว่า 1 ปีก็ได้ โดยผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายและเงื่อนไขในใบอนุญาตด้วย แต่ถ้าเป็นการอนุญาตให้ผูกขาดสำหรับการทำไม้พื้นหรือไม้เผาถ่านนั้น ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือเฉพาะไม้ชนิดมีค่าและหายาก¹⁶ ซึ่งเหตุผลที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น ก็เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงการใช้ไม้ของประชาชนในท้องถิ่น

ค. การอนุญาตโดยวิธีให้สัมปทาน เป็นการอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำไม้ชนิดใด ในป่าแปลงใดแปลงหนึ่ง การให้สัมปทานเป็นอำนาจของรัฐบาล¹⁷ แต่การให้สัมปทานจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เช่นการให้สัมปทานสำหรับทำไม้พื้น หรือไม้เผาถ่าน จะให้สัมปทานได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกล กันดาร

¹⁵ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 และมาตรา 11 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 มาตรา 14 (2).

¹⁶ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11 วรรค 3.

¹⁷ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 63.

หรือต้องเป็นไม้ชนิดมีค่าและหายาก¹⁸ โดยผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและเงื่อนไขในการอนุญาตให้สัมปทานด้วย

จากการที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการทำไม้หวงห้าม ประเภท ก. "ไม้หวงห้ามธรรมดา" ที่อยู่ในป่าชายเลน ไม่ว่าจะเป็นป่าชายเลนที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็ตาม จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้มีการขอเข้าทำสัมปทานทำไป ประเภท ก. "ไม้หวงห้ามธรรมดา" ในพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าวโดยประชาชน ตลอดจนผู้ประกอบการต่างๆ เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตหรือขอเข้าทำสัมปทานป่าไม้ เพื่อกิจการเผาถ่าน การทำนาุ้ง การทำเหมืองแร่ตลอดจนกิจการอื่นๆอีกมากมาย ซึ่งจากการขออนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการให้สัมปทานทำไม้ดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาการทำลายและความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนอย่างมากมาย โดยเฉพาะการให้สัมปทานทำไม้ในพื้นที่ป่าชายเลนนั้น ปรากฏว่ารัฐบาลได้มีการสัมปทานทำไม้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานถึง 15 ปีตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากการให้สัมปทานทำไม้ในพื้นที่ป่าชายเลนเป็นระยะเวลาที่ยาวนานดังกล่าวนี้ ปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลการทำไม้ของผู้รับสัมปทานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดและเงื่อนไขของการให้สัมปทานอย่างทั่วถึง เป็นเหตุให้ผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของการให้สัมปทานอย่างจริงจัง โดยผู้รับสัมปทานบางราย เช่น ผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานทำไม้ เพื่อกิจการเผาถ่าน นั้นได้ตัดฟันไม้ ในพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อแปรเปลี่ยนกิจการจากการเผาถ่านไปเป็นการทำนาุ้งแทน ซึ่งจากการทำพื้นที่ป่าชายเลนไปทำนาุ้งนั้นได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ระบบนิเวศน์ ในพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้รับสัมปทาน ตลอดจนพื้นที่ป่าชายเลนใกล้เคียง เป็นเหตุให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรม ตลอดจนสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ขาดแคลนแหล่งอาหารและที่อยู่อาศัย นอกจากนี้การให้สัมปทานทำไม้ในป่าชายเลน เป็นระยะเวลาเนิ่นนานเกินสมควรนั้น ได้ส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลนนั้นบางพื้นที่มีความเหมาะสมที่จะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่สามารถที่จะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เนื่องจากยังติดขัดในเรื่องการให้สัมปทานทำไม้ที่มีอยู่ต่อเอกชน เป็นเหตุให้พื้นที่ป่าชายเลนที่เหมาะสมที่จะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และถึงแม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีมติคณะ รัฐมนตรียกเลิกการให้สัมปทานทำไม้แต่ผู้รับสัมปทานไม่ยังคงทำไม้ต่อไปได้อยู่จนสิ้นอายุสัมปทาน และเมื่อสิ้นสุดการให้สัมปทานแล้ว ปรากฏว่า ผู้ได้รับ

¹⁸ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11 วรรค 3.

สัมปทานบางรายยังคงใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนต่อไปโดยมิได้คืนพื้นที่ป่าชายเลนให้แก่รัฐ แต่อย่างใด¹⁹ ทำให้พื้นที่ป่าชายเลน ที่ได้รับสัมปทานบางพื้นที่นั้นยังคงอยู่ในความครอบครองของผู้รับสัมปทาน ซึ่งรัฐก็ มิได้ดำเนินการใดๆ แก่ผู้รับสัมปทานเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง พื้นที่ป่าชายเลนนั้น ยังมิได้นำกลับมาฟื้นฟูและอนุรักษ์ให้ดีขึ้นดังเดิมได้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ถึงแม้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะได้มีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองไม้ในป่าเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้การทำไม้ในป่า ซึ่งเป็นไม้หวงห้ามนั้นจะต้องมีการขออนุญาต หรือได้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนก็ตาม แต่ก็ปรากฏ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ป่าชายเลน ได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากการให้สัมปทานทำไม้หวงห้าม ประเภท ก. “ไม้หวงห้ามธรรมดา” ในพื้นที่ป่าชายเลนนั้น การให้สัมปทานของรัฐบาลนั้นได้คำนึงถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการให้สัมปทานทำไม้เป็นประการสำคัญ มากกว่าการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงมิได้ถูกนำไปใช้บังคับอย่างจริงจัง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรให้มีตัวแทนของประชาชนในชุมชนป่าชายเลนนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาต หรือให้สัมปทานทำไม้ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และรัฐบาลและให้อำนาจหน้าที่ตัวแทนประชาชนในชุมชนในการตรวจสอบการทำไม่ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ด้วย ซึ่งน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

(2) การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน โดยการทำไม้ที่มีไม้หวงห้าม สำหรับการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนโดยการทำไม้ที่มีไม้หวงห้ามนี้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดข้อห้ามมิให้มีการทำไม้ไว้เฉพาะไม้หวงห้ามเท่านั้น ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะทำไม้ในป่าชายเลน ซึ่ง อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลก่อนอย่างเช่น การทำไม้หวงห้ามแต่อย่างใด แต่การทำไม้ที่มีไม้หวงห้ามนั้นจะต้อง ไม่เป็นการกระทำอันเป็นการบุกรุกทำลายป่าชายเลน หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าชายเลน เพื่อตนเอง หรือผู้อื่น เว้นแต่ ได้กระทำในพื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้กระทำได้หรือ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่²⁰ จากการที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดยกเว้นให้มีการกระทำใดๆ

¹⁹ คู่มือคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546.

²⁰ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54.

ในพื้นที่ ที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตเกษตรกรรมได้นั้น ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าชายเลนในพื้นที่เขตเกษตรกรรมเป็นจำนวนมากซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ป่าชายเลนเป็นอย่างมาก เช่น การ บุกรุกเพื่อทำนาทุ่งนั้น น้ำเสียจากบ่อเลี้ยงกุ้ง จะทำให้พื้นที่ป่าชายเลนเสื่อมโทรม บรรดาพันธุ์ไม้ต่างๆ ในพื้นที่ป่าชายเลน เช่น ไม้โกงกาง โปรง ตะปูน ไม้ประดัก ไม่สามารถเจริญเติบโตต่อไปได้ ตลอดจนบรรดาสัตว์น้ำต่างๆที่อาศัยในบริเวณป่าชายเลน ขาดแหล่งที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังปรากฏว่าเขตพื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐได้จำแนกไว้นั้น ยังไม่มีความชัดเจน จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่เอกชนจะอาศัยช่องว่างของกฎหมายนี้ในการบุกรุกทำลายป่าชายเลนในพื้นที่ ที่มีได้จำแนกไว้เป็นเขตเกษตรกรรมและเอกชนสามารถที่จะนำมาเป็นข้อกล่าวอ้างได้ว่า ไม่ทราบว่าเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรมมีพื้นที่แค่ไหนเพียงใด เพื่อให้พ้นผิดจากความผิด เนื่องจากขาดเจตนาที่จะบุกรุก

แม้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นจะมีมาตรการในการควบคุม การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนดังกล่าวมาแล้วก็ตามแต่จะเห็นได้ว่า ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ ยังมีช่องว่างให้เอกชนสามารถบุกรุกทำลายป่าชายเลน และสามารถที่จะนำมาเป็นข้ออ้างว่าขาดเจตนาเพื่อให้ตนพ้นผิดได้ จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นยังไม่มีมาตรการในการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนอย่างเพียงพอ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า รัฐควรกำหนดแนวเขตพื้นที่ที่จำแนกไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมให้มีความชัดเจน ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหการบุกรุกทำลายป่าชายเลนได้ในระดับหนึ่ง

ในส่วนของการทำไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้ามในป่าชายเลน ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้การทำไม้จะกระทำได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ²¹

ดังนั้นประชาชนจึงจะมีสิทธิเข้าไปทำไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้าม ในป่าชายเลนซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะได้กำหนดข้อห้าม การทำไม้ดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ที่ผ่านมายังมีการบุกรุกทำลายป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำไม้มาโดยตลอด นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้มีการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้นั้น ทำให้พนักงานเจ้า

²¹ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15.

หน้าที่ได้อาศัยอำนาจนี้ในการใช้ดุลยพินิจอนุญาตให้พรรคพวกของตนได้เข้าไปประโยชน์ใช้ในการทำไม้จากป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้เขียนมีความเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีบทบัญญัติรับรองสิทธิประชาชนในพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุญาตให้ทำไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ด้วย ซึ่งน่าจะช่วยแก้ไขการใช้อำนาจดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วย

(3) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลน

การเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินป่าชายเลนนั้น โดยทั่วไป จะมีวัตถุประสงค์เพื่อทำกิจกรรมทางการเกษตร หรือ การ นำทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ในป่าชายเลน เช่น หิน แร่ ธาตุต่าง ๆ ออกมาใช้ประโยชน์ ส่วนการอยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนนั้นก็เกิดผลมาจากการขาดแคลนแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลน นั้นจะต้องมีการแผ้วถางป่า เผาป่าหรือมีการทำลายป่า เพื่อกระทำกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขกำหนดในกฎกระทรวง”

จะเห็นได้ว่า มาตรา 54 ได้กำหนดห้ามมิให้มีการกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือยึดถือครอบครองป่า²² เพื่อ

²²พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525.

“กันสร้าง” หมายถึง ขุดโค่นต้นไม้ ตอไม้ เพื่อปลูกสร้าง

“แผ้วถาง” หมายความว่า ทำให้เตียน สะอาด หหมดสิ้นไป

“เผาป่า” หมายความว่า ทำให้ไหม้ด้วยไฟ

“กระทำด้วยประการใดๆอันเป็นการทำลายป่า” หมายความว่า กระทำด้วยวิธีการใดก็ตามอันเป็นการทำให้ป่าเสียหาย

ตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะได้กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2498) ว่าด้วยการแผ้วถางป่า²³ โดยกำหนดให้ยื่นคำขอแผ้วถางป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ป่านั้น และให้เจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาสั่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาต

ดังนั้น หากประชาชนจะเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หากจะต้องมีการแผ้วถาง เผาป่าหรือทำลายป่า ชายเลนแล้วจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ทำการแผ้วถาง เผาป่า หรือทำลายป่าชายเลนได้ก่อน เว้นแต่ได้กระทำในพื้นที่ที่รัฐมนตรีได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งได้มีการประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา จึงกระทำได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนได้โดยกำหนดการทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยไว้ โดยหากจะต้องแผ้วถางหรือเผาป่าหรือทำลายป่าชายเลนแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เว้นแต่ได้กระทำในพื้นที่ที่รัฐมนตรีได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมแม้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นจะให้สิทธิประชาชนในการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนซึ่งอยู่บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยดังกล่าวไว้ก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นก็ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนด้วย แต่ที่ผ่านมานั้นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากยังมีการบุกรุกทำลายป่าชายเลนมาอย่างต่อเนื่อง และผู้บุกรุกมักจะอ้างว่าไม่ทราบว่ามีกฎหมายห้ามบุกรุกนั้นอยู่ในเขต “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตนจึงขาดเจตนาในการบุกรุกจึงไม่มีความผิด ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐ

“ยึดถือหรือครอบครอง” หมายความว่า การยึดถือครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 มาตรา 1368 และมาตรา 1369

²³กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2498 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 72 (30 เมษายน 2498)

ควรจะต้องกำหนดแนวเขตป่าชายเลนให้มีความชัดเจนและแน่นอน เพื่อที่ผู้กระทำผิดจะนำมาเป็นข้ออ้างว่าขาดเจตนาที่จะกระทำผิดไม่ได้

ในส่วนของกรเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ นั้น โดยทั่วไป ก็มีเหตุผลเช่นเดียวกับ การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลน ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 คือเพื่อการทำกิจกรรมทางการเกษตรหรือการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติ ในป่าชายเลน ออกมาใช้ประโยชน์ หรือการขาดแคลนแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนแต่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะให้การคุ้มครองและ การจัดการที่เคร่งครัดกว่า ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า "ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน กั้นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้ หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้าม หรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้"

มาตรา 16 บัญญัติว่า " อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วย แร่คราวละไม่เกินสิบปีโดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี

การขออนุญาต และการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี "

แม้ข้อความตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 จะมีความคล้ายคลึง กับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54 ก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่า ข้อความตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 จะมีข้อความที่ครอบคลุม การกระทำได้มากกว่า ข้อความตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54 ซึ่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองป่าสงวนแห่งชาติเป็นประการสำคัญ ในขณะที่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น จะให้ความสำคัญคุ้มครองป่าโดยทั่วไปเท่านั้น ส่วนความหมายของถ้อยคำในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนั้น ไม่ว่าจะ เป็น กั้นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ยึดถือครอบครองนั้นมีความหมายในทำนองเดียวกัน

ดังนั้นหากประชาชนจะเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือจะทำการแผ้วถาง เผาป่า หรือทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี โดยอนุมัติรัฐมนตรีก่อนจึงจะเข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ สำหรับตัวอย่างของการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อทำประโยชน์ อย่างอื่น นอกจากการทำเหมืองแร่ นั้น จะต้องขออนุญาตตามมาตรา 16 (1) เช่น การขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าชายเลน เพื่อทำนาเกลือ เป็นต้น ส่วนการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อการทำเหมืองแร่ นั้น ต้องขออนุญาต ตามมาตรา 16 (2) โดยในทางปฏิบัติ นั้น พื้นที่ที่ขออนุญาตทำเหมืองแร่ ที่มีสภาพเป็นป่าชายเลนแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบสภาพป่าชายเลนก่อน โดยจังหวัดที่ป่าชายเลนอยู่ในเขต พื้นที่ จะส่งให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทำการตรวจสอบสภาพป่าชายเลน แล้วทางจังหวัดจะส่งเรื่อง ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาในด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนแล้วจึงส่งเรื่องให้อธิบดีกรมป่าไม้ พิจารณาก่อน ขออนุมัติจากรัฐมนตรี²⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้นมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนหรือจะทำการแผ้วถางเผาป่าหรือทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน ซึ่งที่ผ่านมานั้นการใช้อำนาจของอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีนั้นได้ก่อให้เกิดการนำพื้นที่ป่าชายเลนไปใช้ประโยชน์ต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นการทำไม้ ทำนาเกลือ

²⁴มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2521.

การทำเหมืองแร่ ซึ่งการอนุญาตให้เอกชนได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่างๆ เหล่านี้ นั้น ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและปริมาณที่ลดลงอย่างรวดเร็วของป่าชายเลน เนื่องจากการแผ้วถางเผาป่า ทำลายป่าชายเลน ไปใช้เพื่อกิจกรรมดังกล่าว เป็นจำนวนมาก โดยไม่มีมาตรการในการป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมและปริมาณที่ลดลงของป่าชายเลนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยควรกำหนดให้ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการในการพิจารณาสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าชายเลนร่วมกับอธิบดีด้วย ซึ่งน่าจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วของป่าชายเลนได้

3.1.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน

ในการจัดการป่าชายเลน นอกจากจะมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์ และควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนให้อยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ก็เป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้ป่าชายเลนคงความอุดมสมบูรณ์ สามารถที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ได้ตลอดไป ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ว่า กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนไว้ อย่างไรบ้าง มาตรการทางกฎหมายนี้ สามารถนำมาบังคับใช้ในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ตลอดจน มาตรการทางกฎหมายได้บัญญัติ รองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนไว้ หรือไม่อย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนต่อไป ดังมีรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

- (1) การห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลน

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยการห้ามมิให้กระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนนั้น นับว่าเป็นมาตรการหนึ่ง ในการควบคุมป้องกัน มิให้มีการบุกรุกทำลายป่าชายเลน ที่มีส่วนช่วยอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน มิให้มีปริมาณลดลง และเสื่อมโทรมจนส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ที่ต้องพึ่งพิงอาศัย ป่าชายเลน ในการดำรงชีพ ซึ่งในส่วนของมาตรการทางกฎหมาย ที่กำหนดห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนนี้ สามารถพิจารณา ได้จาก พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนี้

(1.1) การห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลน ซึ่งเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นมาตรการในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนไว้ปรากฏตาม มาตรา 54 ที่กำหนดห้ามมิให้กันสร้าง แฉ้วถาง หรือเผาป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือยึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดยตามมาตรา 55 นั้น กฎหมายได้ กำหนดให้มีข้อสันนิษฐานสำหรับผู้ครอบครองป่าที่ถูกแฉ้วถางไว้โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้ แฉ้วถางป่า ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ครอบครองจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนเองมิได้เป็นผู้แฉ้วถางป่าจึง จะไม่มีความผิดตามมาตรา 54

ซึ่งจากมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังกล่าวนี้นี้ ถือว่า เป็นมาตรการทางกฎหมาย มาตรการหนึ่งที่น่ามาบังคับใช้ เพื่อการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน แต่ในการนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ ยังไม่สามารถที่จะอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากถึงแม้พระราช บัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้นจะมีมาตรการในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนไว้ โดยห้ามมิให้กันสร้าง แฉ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือ ยึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ก็ตามแต่ ในขณะที่เดียวกันก็ได้กำหนดข้อยกเว้นให้ทำการ กันสร้าง แฉ้วถางหรือเผาป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือ ครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้หากได้กระทำในพื้นที่ที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ที่ผ่านมายังมีการบุกรุกทำลายป่าชายเลนโดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เหตุผลเนื่องมา จากความต้องการที่อยู่อาศัยตลอดจนความจำเป็นใน ทางธุรกิจ การดำรงชีพไม่ว่าจะเป็นการตัด ไม้ในป่าชายเลนเพื่อการเผาถ่าน การบุกรุกเพื่อทำนาถุ้ง การทำเหมืองแร่ เป็นต้น ซึ่งแม้พระราช

บัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะมีมาตรการในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนไว้ โดยกำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการดังกล่าว โดยกำหนดอัตราโทษไว้ทั้งโทษจำคุก และปรับ²⁶ ก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้น ไม่สามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าชายเลนที่มีปริมาณลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเหตุที่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการ คุ่มครองดูแลป่าชายเลน นอกจากนี้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็มีได้บัญญัติให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลคุ้มครองป่าชายเลนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างไร พระราชบัญญัติป่าไม้เพียงแต่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนเป็น รายกรณี แต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์และพิทักษ์ รักษาป่าชายเลนแต่อย่างไร ดังนั้น ผู้เขียน จึงมีความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยควรกำหนดให้ตัวแทนของประชาชนนั้น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (16) มีอำนาจจับกุมและปราบปรามผู้บุกรุก ทำลายป่าชายเลนด้วย ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหการบุกรุกทำลายป่าชายเลนได้ ซึ่งจะเป็นมาตรการ ทางกฎหมายมาตรการหนึ่ง ที่จะทำให้การอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนอย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

(1.2) การห้ามกระทำการใดๆอันเป็นการทำลายป่าชายเลน ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน กั้นสร้าง แฝงวาง เผลาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการใดๆอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจากมาตรการ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 ดังกล่าว นั้นถือว่าเป็น มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ ในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนที่อยู่ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งแม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 จะถือว่าเป็น มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับ ใช้ในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่า สงวนแห่งชาติ ก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ในการจัด การป่าชายเลนอย่างได้ผล ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมาอันมี การบุกรุกทำลายป่าชายเลนในเขตป่า

²⁶ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 72 ตี.

สงวนแห่งชาติ อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการทำลายป่าชายเลนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 ถึงแม้จะได้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน โดยห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าสงวนแห่งชาติ ไว้ก็ตามแต่ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14 ก็ได้กำหนดยกเว้นให้กระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เช่น กรณีตามมาตรา 14 (1) ประกอบมาตรา 15 ที่กำหนดให้สามารถที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนได้ ในกรณีของการทำไม้ เมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ กรณีตามมาตรา 14 (1) ประกอบมาตรา 16 (2) ที่กำหนดให้สามารถที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนได้ เพื่อการทำเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หากได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี กรณีตามมาตรา 14 (2) ที่กำหนดให้สามารถที่จะกระทำใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนได้ หากเป็นกรณีการทำไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา เมื่อได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้ว กรณีตามมาตรา 14 (1) ประกอบ มาตรา 16 (1) ที่กำหนดให้สามารถที่จะกระทำใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนได้ หากเป็นการเข้าทำประโยชน์ในป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดี โดยอนุมัติรัฐมนตรี เช่น การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อทำนาถุ้ง ซึ่งแม้การกระทำใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว นั้น จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน การกระทำดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดการทำลายป่าชายเลนด้วยเช่นกัน ประกอบทั้งมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นั้น มีบทบัญญัติในลักษณะ ของการห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีข้อยกเว้น ให้สามารถที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าสงวนแห่งชาติได้ดังกล่าวแล้ว แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติที่จะนำมาบังคับใช้ ในการฟันฟูป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกทำลายอย่างจริงจังตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้ผู้เข้าทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ มีหน้าที่ที่จะต้องปลูกสร้าง สวนป่า หรือออกค่าใช้จ่ายให้กับพนักงาน เจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้างสวนป่านั้น ยังไม่ถึงว่าเป็นมาตรการที่จะนำมาใช้ ในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษา ป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(1.3) การห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

การห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าอุทยานแห่งชาตินั้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดข้อห้ามมิให้ กระทำการใดๆ ดังต่อไปนี้ ภายในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมาย มาตรการหนึ่งในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ คือ

- 1) ยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้างหรือแผ้วถางป่า⁵
- 2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น⁶
- 3) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ แก่ ดิน หิน กรวด หรือทราย⁷
- 4) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่⁸

จากการกำหนดข้อห้าม มิให้กระทำการใดๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังกล่าว ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ยังไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ แม้จะได้มีการกำหนดบทลงโทษทั้งโทษจำคุก และปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวก็ตาม⁹ ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมาอันยังคงมีการบุกรุกทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติมาโดยตลอด¹⁰ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งของการบุกรุกทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยาน

⁵ ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (1).

⁶ ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (2).

⁷ ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (4).

⁸ ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (13).

⁹ ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 24 และมาตรา 27.

¹⁰ กองจัดการอุทยานแห่งชาติ ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล รายงานประจำปี 2544 ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลกรมป่าไม้, พ.ศ. 2544, หน้า 40.

แห่งชาตินั้น มาจากการที่รัฐมิได้มีการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติให้มีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งถือว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่ผู้บุกรุกมักจะนำมาอ้างว่าไม่ทราบว่แนวเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ตรงไหน เพื่อทำการบุกรุก และเพื่อตนพ้นผิดเมื่อถูกดำเนินคดี โดยมักจะอ้างว่าขาดเจตนา ด้วยเหตุผลดังกล่าว ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่รัฐควรกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติให้มีความชัดเจนแน่นอน เพื่อมิให้ผู้บุกรุกนำมาอ้างว่าไม่ทราบแนวเขตที่แน่นอน เพื่อให้ตนพ้นผิดเนื่องจากขาดเจตนา ซึ่งน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ควรว่ให้มีตัวแทนประชาชนในพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (5) มีอำนาจจับกุม และปราบปรามผู้บุกรุกป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติได้ด้วย ซึ่งน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติได้ในอีกกรณีหนึ่งเช่นกัน อีกทั้งยังถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย

(2) การปลูกสร้างสวนป่าชายเลนหรือการบำรุงป่าไม้ชายเลน

การปลูกสร้างสวนป่าชายเลน หรือการบำรุงป่าไม้ชายเลนนั้นถือเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการป่าชายเลน เพื่อการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ให้คงความอุดมสมบูรณ์ตลอดไปโดยในส่วนของมาตรการทางกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้นำมาตรการในการปลูกสร้างสวนป่าหรือการบำรุงป่าไม้มาบัญญัติไว้ ซึ่งตามมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว สามารถนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(2.1) การปลูกสร้างสวนป่าชายเลนหรือการบำรุงป่าไม้ชายเลนซึ่งเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 58 ทวิ ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี ในการกำหนดให้ ผู้ได้รับสัมปทานหรือ ผู้รับอนุญาตผูกขาด หรือ ผู้รับอนุญาต ทำไม้หวงห้าม เพื่อการค้าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ แฉ้วถางป่า เพื่อกระทำประโยชน์ใดๆ ตามมาตรา 54 ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า ตามคำสั่ง และวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดหรือให้ผู้ที่รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงหรือปลูกสร้างสวนป่าแทน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นมาตรการที่สามารถนำมาบังคับ ใช้ในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน โดยเจตนารมณ์ของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ต้องการที่จะให้ผู้ได้รับประโยชน์จากป่าซึ่งมีส่วนทำให้ป่า

ได้รับความเสียหายจะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับคืนสภาพตามเดิม โดยผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากป่า มีหน้าที่ที่จะต้องทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าด้วยตนเอง หรือออกค่าใช้จ่ายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้ ซึ่งแม้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 58 ทวิ จะถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น ผู้รับสัมปทาน หรือผู้รับอนุญาต มิได้ดำเนินการบำรุงป่า ปรี้อปลูกสร้างสวนป่า อย่างจริงจังตลอดจนพนักงาน เจ้าหน้าที่ก็มักจะละเลยไม่มีการตรวจสอบให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตดำเนินการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขของการให้สัมปทาน หรือการอนุญาต นอกจากนี้ถึงแม้ผู้รับสัมปทาน หรือผู้รับอนุญาตจะทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าแต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่ถูกทำลายลงไป ให้มีสภาพดีดังเดิมได้ เนื่องจากการขาดความรู้ความสามารถในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าและในสวนกรณีนี้ที่ผู้รับสัมปทานหรือ ผู้รับอนุญาต ได้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าแทนก็ตามแต่ค่าใช้จ่ายนั้นก็ไม่มีเพียงพอ ที่จะนำมาฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนให้มีสภาพดีดังเดิมได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ป่าชายเลนมีอำนาจในการตรวจสอบการทำให้สัมปทานหรือผู้รับสัมปทานว่าเป็นไปตามที่กฎหมายหรือเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้สัมปทานหรือไม่ แล้วรายงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป เช่น ให้อำนาจแก่ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ป่าชายเลนมีอำนาจตรวจสอบว่า ผู้ได้รับสัมปทานทำไม่ได้ดำเนินการปลูกป่าไม้ชายเลนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการอนุญาต หรือการให้สัมปทานหรือไม่ เป็นต้น

(2.2) การปลูกสร้างสวนป่าชายเลน หรือการบำรุงป่าไม้ชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

(2.2.1) การปลูกป่าไม้ชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรมโดยตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิวรรคสาม (2) ได้กำหนดให้ รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีประกาศให้ ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งหมดหรือบางส่วน ที่มีสภาพ เป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือไม่มีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติโดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ที่รัฐมนตรีกำหนด เป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งหากมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุง ฟื้นฟู ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมด หรือบางส่วนเป็น

เขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หากว่ามีบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมอยู่ก่อนแล้วจนถึงวันที่ประกาศให้เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม บุคคลนั้น อาจร้องขอทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าเสื่อมโทรมต่ออธิบดี เมื่ออธิบดีอนุญาต บุคคลนั้น ก็สามารถทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าเสื่อมโทรมต่อไปได้ และอาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นในที่ที่ตนเคยทำประโยชน์เพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตไว้แล้ว หากพิสูจน์ได้ว่ามีความสามารถและมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่าหรือไม่ ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ ดังนั้นในพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม แล้ว หากบุคคลใดได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยก่อนประกาศให้เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม ก็สามารถขออนุญาตปลูกป่าชายเลนหรือไม่ป่าชายเลน ที่ตนเคยทำประโยชน์อยู่เพิ่มเติมได้

(2.2.2) การปลูกสร้างสวนป่าชายเลน หรือการบำรุงป่าไม้ชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรม ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 20 ซึ่งกำหนดให้อธิบดี โดยอนุมนตรีรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม่ยืนต้น ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกประกาศให้เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม ได้ภายในระยะเวลา และตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

จากมาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิบุคคลที่เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนวันที่ป่าสงวนแห่งชาติ ถูกประกาศให้เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม สามารถขออนุญาตปลูกป่าไม้ชายเลนในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ และการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความสำคัญมากประการหนึ่งในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายนี้ยังไม่สามารถที่จะอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากการปลูกป่าไม้ชายเลน หรือการบำรุงป่าไม้ชายเลน จะเป็นการกระทำ เพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ได้รับอนุญาต เพื่อการประกอบอาชีพ หรือธุรกิจของตนเป็นประการสำคัญมากกว่า การฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน ให้มีสภาพดีดังเดิมแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ในการจัดการป่าชายเลน ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 นั้น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนที่

จะเข้ามาจัดการป่าชายเลนโดยการใช้ประโยชน์ ตลอดจนการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน โดยการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่น การได้รับ อนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการได้รับสัมปทานจากรัฐบาลให้ทำไม้ หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้าม ธรรมดา หรือประกอบกิจการอย่างอื่น อย่างเช่น การทำเหมืองแร่ การทำนาเกลือ เป็นต้น การ อนุญาตให้ทำไม้ซึ่งมิใช่ ไม้หวงห้าม การอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยใน ที่ดินป่าชายเลน การจัดการป่าชายเลนด้วยการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ตามพระราช บัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่น การได้รับอนุญาตจาก อธิบดีหรือรัฐมนตรีให้ได้รับอนุญาต หรือผู้รับสัมปทานทำการบำรุงป่า หรือ ปลูกสวนป่า หรือชำระเงินแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่า หรือปลูกสวนป่า ซึ่งการใช้ประโยชน์ ตลอดจน การอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะเป็นการ ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าไปจัดการป่าชายเลนก็ตามแต่การเข้าไปจัดการป่าชายเลนดังกล่าว นี้ ไม่ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐ ธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้ จริง ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ต้องเป็นไปในลักษณะของการมอบสิทธิแก่ประชาชนซึ่งเป็นชุมชน ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัด การร่วมกับองค์กรต่างๆ ทั้งองค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติป่า ไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชน เป็นการเฉพาะรายซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานเข้าไปจัดการป่าชายเลน ดังกล่าวนั้น จึงมิใช่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนอย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ยังมีได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนแต่อย่างใด แต่อย่าง ไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการรวมกลุ่มของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบันพบว่า ประชาชนในชุมชนต่างๆ ได้ มีการรวมกลุ่มกันขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนของชุม ชนโดยกำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการ อนุรักษ์และพิทักษ์ รักษาป่าชายเลน ในชุมชนทำให้ป่าชายเลน คงความอุดมสมบูรณ์ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนใน ชุมชน ดังนั้น เมื่อกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นพระ ราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราช

บัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนไว้ แต่ประชาชนในชุมชนป่าชายเลนต่างๆ ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าประชาชนในชุมชนมีความสามารถที่จะจัดการป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนด้วยโดยมีรูปแบบขององค์กรและระดับในการเข้ามามีส่วนร่วม ที่เหมาะสมโดยองค์กร การมีส่วนร่วมนั้นควรประกอบไปด้วย องค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกันในการจัดการป่าชายเลน

3.1.1.3 มาตรการบังคับทางกฎหมาย

ในส่วนของมาตรการบังคับทางกฎหมาย ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางอาญา และมาตรการบังคับทางแพ่งที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีมาตรการบังคับทางกฎหมายอย่างไร มาตรการบังคับทางกฎหมายนั้น สามารถนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) มาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการทางปกครอง หรือ การกระทำทางปกครองนั้น แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ นิติกรรมทางปกครอง (Administrative juristic Act.) และการปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative Real Act.) นิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งที่ถูกกฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการควบคุม ให้เอกชนที่เกี่ยวข้องนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ต้องมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคล ในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ ในที่นี้หมายถึงกฎทั่วไป เช่น กฎกระทรวง เพราะกฎไม่มีลักษณะเป็นการสั่งการเฉพาะราย เป็นแต่เพียงการประกาศโดยทั่วไป ซึ่งโดยปกติแล้ว กฎหมาย (norm) มักไม่กระทบสิทธิของ ประชาชนโดยตรงจนกว่าจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้นๆ สั่งการให้ประชาชนปฏิบัติ (act) กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนจะถูกกระทบสิทธิใน

กรณีที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติ¹¹ หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็จะกำหนดบทบาทการใช้อำนาจทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาจจะมีการใช้กำลังบังคับ เพื่อให้เอกชนปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเรียกว่า การปฏิบัติทางปกครอง มาตรการทางปกครองนั้นถือว่าเป็นมาตรการในการปราบปรามเบื้องต้น มีลักษณะเป็นมาตรการป้องกันยืดหยุ่น และรวดเร็ว โดยจะเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม มีความยืดหยุ่น และปรับเปลี่ยนได้ ตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมได้ โดยการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถที่จะสั่งการได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนหรือกระบวนการในการพิจารณาของศาล¹² ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจที่จะสั่งการใดๆ ออกไป โดยศาลจะไม่เข้าไปควบคุมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองดังกล่าว หากการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น ได้กระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ หากกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีกระบวนการทางศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ศาลปกครอง ดังนั้นมาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการชายเลนนั้นจึง พิจารณาได้ดังนี้

(1.1) ระบบอนุญาต (Gensing)

ระบบอนุญาต เป็นระบบที่นำมาใช้ในกฎหมายเพื่อให้อำนาจรัฐในการกำหนดให้การกระทำกิจกรรมบางอย่างของเอกชนนั้น จะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาต ตามกฎหมายก่อนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบ ควบคุมให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ได้กระทำภายในขอบเขตตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยการอนุญาตนั้นรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขตลอดจนข้อกำหนดต่างๆ ให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติตามได้ ซึ่งหากผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขอบเขตเงื่อนไข ตลอดจนข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ผู้รับอนุญาตจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย ซึ่งระบบอนุญาตที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนนั้นปรากฏตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

¹¹ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. หลักกฎหมายปกครอง(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม), หน้า 37.

¹² อุทัย หงส์ศิริ, มาตรการทางปกครองในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน (ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี้), หน้า 137.

พ.ศ. 2507 โดยระบบอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ได้แก่การขออนุญาตทำไม้ และการขอสัมปทานทำไม้ หวงห้ามประเภท ก.ไม้หวงห้ามธรรมดา¹³ ซึ่งเมื่อผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืน โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งพักใบอนุญาตได้ไม่เกิน 120 วัน¹⁴ โดยเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้พักใบอนุญาตแล้ว ผู้รับอนุญาตหมดสิทธิตามใบอนุญาตนั้น นับแต่วันทราบคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ จนกว่าจะครบกำหนดเวลาการพักใช้ใบอนุญาต หรือจนกว่ารัฐมนตรีจะให้เพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต¹⁵ โดยผู้ที่ถูกสั่งพักใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อรัฐมนตรี ได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด¹⁶

สำหรับระบบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่การอนุญาต ให้ทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹⁷ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹⁸ การอนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ¹⁹ การอนุญาตให้บำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือ

¹³ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11.

¹⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. มาตรา 59 บัญญัติว่า “ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ได้ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขในการอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

(2) เมื่อมีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะสั่งพักใบอนุญาตไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้

¹⁵ ดู พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 60.

¹⁶ ดู พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 62.

¹⁷ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 15.

¹⁸ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 16.

¹⁹ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 17.

ไม่ยื่นต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าเสื่อมโทรม²⁰ ซึ่งหากผู้รับใบอนุญาตกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ หรือกฎกระทรวง หรือเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือหนังสืออนุญาตซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ในการอนุญาตในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวแล้ว หากเป็นการเสียหายอย่างร้ายแรง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พักใช้ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตได้ มีกำหนดไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตนี้ อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งหรือเพิ่ม หรือลดระยะเวลาที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีที่มีคำสั่งเพิ่มระยะเวลาดังกล่าวนั้น จะเพิ่มได้ไม่เกิน 120 วัน²¹ โดยคำสั่งพักใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคำสั่งของอธิบดีดังกล่าวนี้ ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี โดยยื่นอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด²²

(2.2)ระบบออกคำสั่ง (order)

ระบบออกคำสั่งนั้น กฎหมายได้นำมาใช้เป็นมาตรการในการบังคับให้เอกชน กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด หรือ ห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยระบบออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่นำมาบังคับใช้กับการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ การห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น²³

สำหรับระบบออกคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน ได้แก่ การห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ⁴⁴ การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติหรือแจ้ง दें การกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

²⁰ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 20.

²¹ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 27.

²² ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 28.

²³ ดู พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54.

⁴⁴ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 17.

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁵ สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอนแก้ไขหรือทำประการอื่นใด แก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายในเวลาที่กำหนดให้⁴⁵

สำหรับระบบออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนได้แก่การให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16⁴⁶ ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นกระทำ

⁴⁵ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25(1).

⁴⁵ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25(2).

⁴⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 บัญญัติว่า

ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้ง
- (6) ปิดหรือทำให้เกิดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยปลุ่สัตว์เข้าไป
- (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

การใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ⁴⁷ การให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ สั่งให้ผู้ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ทำลายหรือรื้อถอน สิ่งนั้นออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าว แล้วอย่างไรอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป ในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการนั้นเสียเอง⁴⁸

(1.3) ระบบค้น (inspection)

ระบบค้นนั้น กฎหมายได้นำมาใช้เป็นมาตรการ ในการตรวจสอบว่าเอกชนได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ โดยระบบค้นตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่นำมาใช้กับการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจตรวจการแปรรูปไม้ และกิจการของผู้รับอนุญาตได้ เพื่อจะดูว่าผู้รับอนุญาตได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เรื่องในการควบคุมไม้แปรรูปหรือไม่²⁴ นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ ยังมีอำนาจค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญา

(13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

(15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(9) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

⁴⁷ ดู พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21.

⁴⁸ ดู พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 22.

²⁴ ดู พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 53.

ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁵

สำหรับในส่วนของระบบคั่น ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 26 ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการคั่น ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ระบบคั่น ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น มาตรา 20 ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจจับกุม ปราบปราม ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการคั่นในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

(1.4) ระบบยึด

กฎหมายได้นำระบบยึดมาใช้เพื่อมิให้มีการนำเอาสิ่งของที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดเอากลับมาเพื่อใช้กระทำความผิดอีกต่อไปโดยระบบยึดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน ได้แก่ การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา 11 มาตรา 48 มาตรา 54 หรือมาตรา 69 ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม⁴⁶

สำหรับระบบยึด ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่นำมาบังคับใช้ ในการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ การที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจยึดสิ่งของใดๆ ของผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ ที่เป็นอันตราย

²⁵ ดู พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 64.

⁴⁶ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 64 ทวิวรรคหนึ่ง.

หรือทำให้ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมสภาพ เมื่อผู้กระทำผิดไม่ยอมรื้อถอนแก้ไขหรือกระทำการใดๆ ให้สิ่งของที่เป็นอันตราย หรือที่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาติ เสื่อมสภาพภายในเวลาที่กำหนดให้ หรือไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด หรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ โดยค่าใช้จ่ายที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปนั้น ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ หรือออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดออกมาขายทอดตลาด นำเงินมาชดใช้ค่าใช้จ่ายได้⁴⁷

สำหรับระบบยึด ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น มาตรา 20 ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจจับกุมและปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการยึดสิ่งของที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

(1.5) ระบบจับกุม

การนำระบบจับกุมมาใช้ในกฎหมายก็เพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ สำหรับระบบจับกุม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่นำมาบังคับใช้กับการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁸

- สำหรับระบบจับกุมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่จะต้องดำเนินการจับกุม ปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้⁴⁹ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจจับกุม ปราบปราม ผู้บุกรุกทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยถือว่าเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราช

⁴⁷ ดู พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 25(3).

⁴⁸ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 64.

⁴⁹ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 26 .

บัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังได้กำหนดให้ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รองอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและ พันธุ์พืช รองอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และ เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกตำแหน่ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีอำนาจจับกุม ปรามปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวด้วย

สำหรับระบบจับกุมตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจจับกุม ปรามปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้⁵⁰ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจจับกุม ปรามปราม ผู้บุกรุกทำลายป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยถือว่าเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(1.6) ระบบเปรียบเทียบปรับ

ระบบเปรียบเทียบปรับ หรือโทษปรับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความแตกต่างไปจากโทษปรับทางอาญา ซึ่งโทษปรับทางปกครองนี้จะไม่ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายอาญา จึงไม่กระทบกระเทือนถึงอิสรภาพ ของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง แต่จะส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ เพราะโทษปรับทางปกครองนั้นเกิดจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อคำสั่งทางปกครอง มิได้เกิดจากการทำความผิดอาญา ซึ่งหากมีการกระทำใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองไม่มีเงินชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีอำนาจยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง นำออกขายทอดตลาด นำเงินมาชำระค่าปรับแทนได้

การนำมาตรการทางการปกครองดังกล่าวมาใช้บังคับในการจัดการป่าชายเลนนั้นถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง ที่จะมีส่วนช่วยในการจัดการป่าชายเลน เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถช่วยป้องกันการบุกรุกทำลาย หรือ

⁵⁰ ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 20.

การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้ป่าชายเลนมีปริมาณลดลงและเกิดความเสื่อมโทรม หากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

สำหรับระบบเปรียบเทียบปรับ หรือ โทษปรับทางปกครอง ที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน เช่นในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดเชยค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น ตามมาตรา 22

(2) มาตรการบังคับทางอาญา

ความผิดอาญา เป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งสังคมต้องเข้ามาดำเนินการควบคุมความผิดนั้น การกระทำความผิดที่ว่านี้อาจแบ่งได้เป็น⁵¹

1. กฎหมายอาญาทั่วไป ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala in Se) เป็นความผิดทางธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์โดยธรรมชาติมักจะมุ่งแสวงหาประโยชน์ใ้ตนให้มากที่สุด เมื่อต้องอยู่ร่วมกันในสังคมก็มักจะเกิดความไม่สงบสุข ความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดในตัวเอง มองเห็นได้เด่นชัด และเห็นผลแห่งความชั่วร้ายในการกระทำได้อย่างแน่นอน เช่น ฆ่าคนตาย ลักทรัพย์ วางเพลิงเผาทรัพย์ เป็นต้น เมื่อความผิดประเภทนี้เกิดขึ้นรัฐจึงใช้กฎหมายอาญาควบคุมความประพฤติของประชาชนเพื่อความปลอดภัยและสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม

2. กฎหมายอาญาที่เป็นเทคนิค เป็นกฎหมายที่บัญญัติออกมาเพื่อควบคุมและวางระเบียบความประพฤติที่นอกเหนือไปจากความผิดทางธรรมชาติ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีระเบียบ

⁵¹ อำนวย คอวนิช, "ผลของนโยบายป่าไม้แห่งชาติต่อการพัฒนาป่าไม้," ในเอกสารการสนชดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมป่าไม้หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 358.

ความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดที่มองไม่เห็นชัดในตัว แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ตลอดจนพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็อยู่ในประเภทของกฎหมายอาญาที่เป็นเทคนิคด้วย ด้วยเหตุที่กฎหมายประเภทนี้มีอยู่จำนวนมากจึงยากที่ประชาชนธรรมดาที่มีได้ศึกษากฎหมายจะทราบได้ว่ามีการกระทำใดที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิด จึงมักจะกระทำผิดโดยไม่ทราบว่ามีความผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และต้องถูกจับกุม สอบสวน ฟ้องต่อศาลและถูกลงโทษในที่สุด

สำหรับมาตรการบังคับทางอาญานั้น จะเป็นการลงโทษเพื่อตอบโต้ผู้กระทำผิดอาญาโดยตรงเพื่อให้เข็ดหลาบหวาดกลัวให้สาสมกับความผิดหรือความประพฤติที่สังคมยอมรับ⁵² โดยในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดมาตรการบังคับทางอาญา ไว้ประกอบด้วยโทษ จำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น ผู้เขียนได้แยกพิจารณาจากโทษตามที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติต่างๆ ดังนี้

(2.1) โทษจำคุกและปรับ

สำหรับโทษจำคุกและปรับ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ กรณีความผิดดังต่อไปนี้

1. ความผิดฐานมีไว้ในครอบครอง ซึ่งไม้หวงห้ามอันยังมีได้แปรรูป โดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวง หรือรอยตรารัฐบาลขายจะต้องรับโทษ ตามมาตรา 69 ซึ่งมาตรา 69 บัญญัติว่า ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามอันยังมีได้แปรรูป โดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวง หรือรอยตรารัฐบาลขาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าได้ไม้นั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ความผิดฐาน ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 54 ในเรื่องการห้ามกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นจะต้องรับโทษ ตามมาตรา 72 ตรีซึ่งมาตรา 72

⁵² วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ" ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2527) , หน้า 182.

ตรี บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา 54 นี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 54 นี้ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้น ได้ยึดถือครอบครองป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิด ออกไปจากป่านั้นได้ด้วย

สำหรับโทษจำคุกและปรับตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้นได้แก่ กรณีความผิดดังต่อไปนี้

1. ความผิดฐานยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำโดยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 14 จะต้องรับโทษ ตามมาตรา 31 ซึ่งมาตรา 14 บัญญัติว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือ มาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา 31 บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือน ถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรา 31 นี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่

(1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขาหรือไม้หวงห้ามประเภท ข.ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ

(2) ไม้อื่น ที่เป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือ

(3) ต้นน้ำลำธาร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาซึ่งขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา ๓๓ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นยึดถือหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทนและบริวารของผู้กระทำความผิดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

2. ความผิดฐานทำให้เสียหาย ทำลายหลักเขตหรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 33

มาตรา 33 บัญญัติว่า ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซึ่งหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามที่ อธิบดีฯ กำหนด หรือ ความผิดฐาน การขัดคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใด ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้รื้อถอน แกะไซ หรือทำประการอื่นใด แก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายในเวลาที่กำหนดให้ตามมาตรา 33 ทวิ

มาตรา 33 ทวิ บัญญัติว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 18 หรือขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 25(1)หรือ(2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับโทษจำคุกและปรับ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้กำหนดอัตราโทษสูงสุด สำหรับการกระทำความผิดไว้ ในมาตรา 24 คือ โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณี ที่เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 16 (1)-(5) ส่วนกรณี การกระทำความผิดตามอนุมาตราอื่นๆ ของมาตรา 16 เป็นความผิดลหุโทษ คือมีโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 มาตรา 26 หรือมาตรา 27 แล้วแต่กรณี

(2.2) โทษริบทรัพย์สิน

สำหรับโทษริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ กรณีตามมาตรา 74 ทวิ⁵³ ซึ่งกำหนดให้บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ ในการกระทำความผิดฐาน ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 54 ในเรื่องการห้ามกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำความผิดประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือความผิดฐานมีไม้หวงห้ามที่ยังมิได้แปรรูป โดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวง หรือรอยตรารัฐบาลตามมาตรา 69 ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

สำหรับโทษริบทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น ได้แก่ กรณีตามมาตรา 35 ซึ่ง บรรดาไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลใช้ หรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ริบเสียทั้งสิ้นโดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

สำหรับโทษริบทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลสั่งยึดทรัพย์สินในกรณีที่มีการกระทำความผิด โดยการใช้อาวุธ เครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะ ตามที่บัญญัติไว้มาตรา 29 ซึ่งได้แก่ กรณีการกระทำความผิด ตามมาตรา 16 (1)-(4)

จากมาตรการบังคับทางอาญา ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังกล่าวข้างต้นนั้น ถึงแม้จะได้กำหนด อัตราโทษ สำหรับลงโทษผู้ที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ไว้ทั้งโทษจำคุก ปรับ และริบทรัพย์สินก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าที่ผ่านมานั้นยังมีการบุกรุกทำลายป่าชายเลนโดยการลักลอบตัดไม้โกงกาง ไม้ตะบูน ไม้โปรง ไม้ประดัก ซึ่งเป็นไม้ ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และการบุกรุกทำลายป่าชายเลนโดยการแผ้วถางป่าชายเลนซึ่งเป็น"ป่า"อันเป็น

⁵³พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 74 ทวิ บัญญัติว่า "บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา 11 มาตรา 48 มาตรา 45 หรือ มาตรา 69 ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิ ผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่"

การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 การแผ้วถางป่าชายเลนซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และการแผ้วถางป่าชายเลน ซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ดังจะเห็นได้จาก อัตราพื้นที่ของป่าชายเลนจากการสำรวจโดยกรมป่าไม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504- พ.ศ.2539 นั้น มีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง นั่นก็แสดงให้เห็นว่า มาตรการทางอาญาตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวนั้น ยังไม่สามารถที่จะจัดการและคุ้มครองป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งสาเหตุที่มาตรการบังคับทางอาญาดังกล่าวนั้น ไม่สามารถที่จะจัดการ และคุ้มครองป่าชายเลนได้นั้น ผู้เขียน มีความเห็นว่า มีสาเหตุมาจากอัตราโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น มีอัตราโทษต่ำจนเกินไป โดยเฉพาะอัตราปรับโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้น มีอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้บุกรุกทำลายป่าชายเลนนั้น พร้อมที่จะฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว โดยเห็นว่าการเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนกฎหมายนั้น จะได้ผลคุ้มค่า ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรเพิ่มโทษตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวให้มีอัตราที่สูงขึ้น นอกจากนี้ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ก็เป็นส่วนหนึ่ง ที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ให้มีจำนวนที่เพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย ตลอดจน รัฐควรที่จะกำหนดแนวเขตป่าชายเลน ไม่ว่าจะ เป็นป่าชายเลนที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504-ให้มีความชัดเจนแน่นอน เนื่องจากที่ผ่านมามีผู้กระทำความผิดมักจะไม่ทราบอาณาเขตของป่าชายเลนที่แน่นอน ทำให้ขาดเจตนาอันเป็นองค์ประกอบของความผิด ทำให้ศาล ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ประกอบทั้งควรนำวิธีการ เพื่อความปลอดภัยมาใช้ในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ด้วย โดยห้ามผู้กระทำความผิดเข้าไปทำประโยชน์ใดๆภายในป่าชายเลนที่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย และควรกำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ในกรณีมีการกระทำความผิดซึ่งหน้า ซึ่งน่าจะทำให้การจัดการป่าชายเลนตามกฎหมาย ทั้ง 3 ฉบับ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งน่าจะช่วยป้องกันปัญหาการบุกรุกทำลายป่าชายเลนได้ผลดียิ่งขึ้น

(3) มาตรการบังคับทางแพ่ง

มาตรการบังคับทางแพ่ง เป็นมาตรการที่รัฐต้องการให้มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยมีรัฐควบคุมระเบียบกฎเกณฑ์เท่านั้น ไม่ให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้สร้างสภาพบังคับเพื่อชดเชยเยียวยา หรือทดแทนความเสียหาย⁵⁴ ซึ่งมาตรการบังคับทางแพ่งนั้นมีอยู่หลายประการ เช่น การให้กระทำการ การงดเว้นกระทำการ การส่งมอบ การไม่รับผู้ลในกฎหมาย การบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ โดยบรรดามาตรการทางแพ่งทั้งหลายเหล่านี้ การบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นเรื่องที่ใช้กันมากที่สุด เนื่องจากครอบคลุมถึงการคืนทรัพย์ การใช้ราคา และการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนการบังคับให้กระทำการอย่างอื่น เพื่อให้ความเสียหายหมดสิ้นไปหรือบรรเทาซึ่งค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายนั้น โดยทั่วไปมี 3 ประเภท คือ⁵⁵

1. ค่าเสียหายตามความเสียหายที่แท้จริง (Substantial Damages)
2. ค่าเสียหายที่ชดเชยให้ในกรณีที่ความเสียหายไม่อาจคำนวณเป็นเงินตราได้ (Nominal Damages)
3. ค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นหนักกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพราะผู้กระทำผิดกระทำไปโดยจงใจ ไม่เคารพกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น (Exemplary Damages)

สำหรับมาตรการบังคับทางแพ่ง ที่จะนำมาใช้บังคับในการจัดการป่าชายเลน ในกรณีที่มีการกระทำใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 อันเป็นเหตุให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรมและถูกทำลายนั้น ตามพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนั้น มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด การฟ้องบุคคลใดๆ ที่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ป่าชายเลน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวนี้จึงต้องอาศัย

⁵⁴ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมหน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 190.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 192.

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการฟ้องให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแต่เดิมนั้นเมื่อมีการกระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว มาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาบังคับในการวินิจฉัยความรับผิดทางแพ่งของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะในบทบัญญัติเรื่องละเมิดตามมาตรา 420 ที่กำหนดให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นั้น เป็นผู้กระทำละเมิด จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น⁵⁶ และบทบัญญัติในเรื่องทรัพย์สินตามมาตรา 1337 ที่กล่าวถึงว่าบุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหาย หรือเดือดร้อนเกินกว่าที่ควรคิด หรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติ และเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้น มาคำนึงประกอบแล้ว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นมีสิทธิฟ้อง ผู้ที่ใช้สิทธินั้นให้ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้ความเสียหายและความเดือดร้อนนั้นสิ้นไป โดยมีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้⁵⁷ ซึ่งจากมาตรา 420 และมาตรา 1337 ดังกล่าวนั้นจะเห็นว่าสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้น มักจะจำกัดอยู่เพียงแค่นี้ และไม่เป็นการเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ต่อมาจึงมีการนำมาตรการบังคับทางแพ่งมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วยการขยายขอบเขตความรับผิดชอบทางแพ่งให้ครอบคลุมถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใน 2 กรณีด้วยกัน คือ

1. ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ ตามมาตรา 96 บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย...เจ้าของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่...”

⁵⁶ ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420.

⁵⁷ ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337.

2. ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป นั้น

ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อ พระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับซึ่งเป็นเหตุให้ป่าชายเลนเสื่อมและถูกทำลายนั้น นอกจากจะต้อง อาศัยมาตรการบังคับทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องละเมิด และ ทรัพย์สินเพื่อฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแล้ว ยังสามารถอาศัยบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96, 97 เพื่อ ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายดังกล่าวได้ และแม้จะได้มีการนำมาตรการบังคับทาง แพ่งมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96, 97 เพื่อกำหนดให้เป็นมาตรการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อัน เนื่องมาจากการกระทำใดๆ อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมก็ตามแต่ความรับผิดชอบตามมาตรา 97 นั้น เป็นความรับผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องรับผิดต่อรัฐ โดยถือว่ารัฐเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว โดยไม่คำนึงว่า ต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือสิ่งอื่นใด ส่วนเงื่อนไขแห่งความรับผิด (Culpability) ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินว่าเมื่อใดผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องรับผิดใน การกระทำของตนนั้น เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 97 ได้ระบุว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการ กระทำด้วยประการใดๆ โดยมีชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหายหรือเสียหาย แก่ ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าเสียหาย ให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายสูญหาย หรือเสียหายไป ซึ่งเงื่อนไขแห่งความรับผิดตามมาตรา 97 นี้ ใช้หลักที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องรับผิดเมื่อ ความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจของผู้กระทำเท่านั้น หากเกิดจากความประมาทแล้วไม่ต้องรับผิด ส่วนมาตรา 96 ซึ่งกล่าวถึงความเสียหายอันเกิดจากมลพิษว่าผู้กระทำจะต้องรับผิดนั้น เป็น ความรับผิดโดยเคร่งครัด

(Strict Liability) ดังนั้นในมาตรา 97 จึงไม่ได้บัญญัติไว้ดังเช่นมาตรา 96 ดังนั้นผู้กระทำที่จงใจ เท่านั้นที่จะต้องรับผิด ส่วนผู้กระทำโดยประมาทไม่ต้องรับผิด ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะฟ้องเรียก

ค่าเสียหายจากผู้กระทำโดยประมาทได้ ซึ่งจะเห็นว่าเป็นข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ยังไม่ครอบคลุมสิทธิในการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ดังกล่าว และหากพิจารณาจากตัวบทกฎหมายตามมาตรา 97 แล้วยังมีปัญหาในการตีความตัวบทกฎหมายเนื่องจากตัวบทกฎหมายยังไม่มีข้อความชัดเจนเพียงพอ ทำให้นักกฎหมายบางท่านมีการตีความตัวบทกฎหมายมาตรานี้แตกต่างไปจากที่กล่าวมาแล้ว

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น ในกรณีที่มีการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ป่าชายเลนแล้ว มาตรการบังคับทางแพ่งที่นำมาใช้ ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ต้องอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 , 97 บังคับ ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางแพ่ง ที่นำมาใช้บังคับกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกประเภท ซึ่งการนำมาตรการบังคับทางแพ่งตามกฎหมายดังกล่าวนี้ มาใช้บังคับในการจัดการป่าชายเลนนั้น ยังไม่เอื้อต่อประโยชน์ในการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดนั้น จะมีลักษณะเฉพาะของตัวมันเองอีกทั้งตามมาตรา 97 นั้น กำหนดให้รัฐเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วนอกจากรัฐจะได้รับความเสียหายแล้ว ประชาชนซึ่งต้องอาศัยป่าชายเลนในการประกอบอาชีพต่างๆ นั้นก็เป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิของประชาชนไว้ ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรนำมาตรการบังคับทางแพ่งมาบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เพื่อที่จะให้การบังคับใช้นั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพตลอดจนควรที่จะกำหนดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จากการกระทำใดๆ ต่อป่าชายเลนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องผู้กระทำการฝ่าฝืนให้รับผิดชอบในกรณีที่การกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนด้วย ซึ่งน่าจะช่วยแก้ไขเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ผลดียิ่งขึ้น

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน

ในการจัดการป่าชายเลนนั้น นอกจากจะมีมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนแล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ดังนั้น ในส่วน

นี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน โดยพิจารณาจากกฎหมายฉบับต่างๆดังกล่าวที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองแหล่งน้ำต่างๆ ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนการทำกิจกรรมทางประมงและให้ความคุ้มครองสัตว์น้ำทุกชนิดที่อาศัยอยู่ในแหล่งน้ำต่างๆสำหรับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดสิทธิในการทำประมง โดยการจับ “สัตว์น้ำ” ให้ประชาชนทำการประมงได้ที่จับสัตว์น้ำ โดยได้กำหนดเขตที่จับสัตว์น้ำออกเป็น 4 ประเภท คือ ที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่า ประมูล ที่อนุญาต และที่สาธารณประโยชน์⁵⁹ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของ

⁵⁹ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 6 บัญญัติว่า “บรรดาที่จับสัตว์น้ำทั้งปวง ให้กำหนดเป็น 4 ประเภทคือ

- (1) ที่รักษาพืชพันธุ์
- (2) ที่ว่าประมูล
- (3) ที่อนุญาต
- (4) ที่สาธารณประโยชน์

มาตรา 8 ที่รักษาพืชพันธุ์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอารามหรือปูชนียสถานหรือติดกับเขตสถานที่ดังกล่าวแล้ว บริเวณประตูน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝาย หรือทำนบ หรือที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ

มาตรา 10 ที่ว่าประมูล คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งสมควรจะให้บุคคลว่าประมูลผูกขาดทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

การกำหนดที่จับสัตว์น้ำแห่งใดเป็นที่ว่าประมูลนั้น จะต้องไม่อยู่ในเขตชลประทานหลวงหรือไม่เป็นการเสียหายแก่การทำนา หรือการสัญจรทางน้ำ

มาตรา 12 ที่อนุญาต คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและรวมตลอดถึงปล่อยสัตว์น้ำ

มาตรา 16 ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงเลี้ยงน้ำได้

สัตว์น้ำจำนวนมากมายหลายชนิด เช่น ปลา กุ้ง ปู หอยเต่าทะเล เป็นต้น ในกิจกรรมทำการประมงของชาวประมง ชาวประมงจึงได้อาศัยพื้นที่ป่าชายเลนเป็นแหล่งในการทำประมง ซึ่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ได้กำหนดข้อห้ามต่างๆที่ห้ามมิให้บุคคลกระทำการใดๆอันเป็นการเสียหายแก่ที่จับสัตว์น้ำ อย่างเช่น ห้ามเผาพื้นที่ ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งจะเป็นเหตุให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ⁶⁰ ดังนั้น หากมีบุคคลที่ทิ้ง ระบายของเสียต่างๆลงในพื้นที่ป่าชายเลน การกระทำของบุคคลดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งถือว่ามีความผิดจะต้องได้รับโทษตามที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ได้กำหนดไว้⁶¹

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจังหวัด โดยการอนุมัติของรัฐมนตรี⁶² ในการประกาศกำหนดให้ที่จับสัตว์น้ำภายในเขตจังหวัดที่ตนมีเขตอำนาจปกครองที่อยู่ในประเภท"ที่รักษาพืชพันธุ์" เป็น "ที่รักษาพืชพันธุ์"ได้⁶³ ดังนั้น คณะกรรมการจังหวัดในจังหวัดที่มีป่าชายเลนสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในประเภท "ที่รักษาพืชพันธุ์" เป็น "ที่รักษาพืชพันธุ์"ได้เมื่อได้ประกาศพื้นที่ป่าชายเลนจัดเป็น "ที่รักษาพืชพันธุ์" แล้วจะทำการประมงในพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าวไม่ได้ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490⁶⁴

บุคคลใดซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁶⁰ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19 บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆอันทำให้สัตว์น้ำมีเน่า หรือ เท ทิ้ง ระบาย หรือทำในสิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

⁶¹ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 62 ทวิ บัญญัติว่า บุคคลใดฝ่าฝืน มาตรา 19 หรือ มาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

⁶² ในปัจจุบัน ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

⁶³ ดูพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 7.

⁶⁴ ดูพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 9 ประกอบมาตรา 62.

นอกจากนี้ มาตราทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่มีความสำคัญมากอีกประการหนึ่ง ที่มีส่วนในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ได้แก่ การที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในการออกประกาศเพื่อควบคุม ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือที่จะนำไปใช้ในการจับสัตว์น้ำ การกำหนดห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งในการทำประมง⁶⁵ ซึ่งจากการที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว นั้น ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายมาตรการหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน เนื่องจากในการทำประมงนั้นจะต้อง ใช้เครื่องมือต่างๆในการจับสัตว์น้ำ ซึ่งการใช้เครื่องมือต่างๆมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายและความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลน เช่น การใช้จวนรุน จวนลาก ในการจับสัตว์น้ำ หากมีการจับสัตว์น้ำ ในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนแล้ว จวนรุน จวนลาก ก็จะถูกลากเอาไม้ชายเลนออกไปด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้พันธุ์ไม้ในป่าชายเลนไม่สามารถที่จะเพิ่มจำนวนหรือเจริญเติบโตขึ้นได้ตามธรรมชาติ โดยจากการที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกประกาศดังกล่าว นั้น ที่ผ่านมาก็ได้มีการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในการออกประกาศกระทรวง จำนวนหลายฉบับที่มีส่วนในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายต่างๆในการควบคุมและคุ้มครองสัตว์น้ำไว้หลายประการ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ มีส่วนในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนไปด้วยในตัว

2. ประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับประมวลกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้มืองค์กรเจ้าหน้าที่คณะหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการจัดการที่ดิน ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นกรรมการ อธิบดี

⁶⁵ ดูพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32.

เป็นกรรมการและเลขาธิการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง⁶⁶ โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁶⁷

- (1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย และหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ
- (2) วางแผนการถือครองที่ดิน
- (3) ส่งเสริมและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- (4) ส่งเสริมหรือหน่วงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- (5) อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
- (6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่น
- (7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น
- (10) วางระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดิน หรือ เพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการที่ดินทั่วประเทศซึ่งนั้นหมายความถึงรวมถึงการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จึงอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินในการนำพื้นที่ป่าชายเลนมาจัดการเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการต่างๆตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้

3. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อคุ้มครองและควบคุมการผลิต การตรวจ การรักษาแหล่งแร่ นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการบังคับต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการทำเหมืองแร่มีอำนาจ

⁶⁶ ดูประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 14.

⁶⁷ ดูประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20.

ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพและอนามัยของประชาชนด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน จึงมีหน้าที่จะช่วยป้องกันและลดผลกระทบที่อาจจะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อป่าชายเลน หากมีการทำเหมืองแร่ในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน หรือบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ป่าชายเลน เช่น

(1) ห้ามมิให้ทำการสำรวจแร่ ไม่ว่าจะที่ซึ่งสำรวจแร่นั้นจะเป็นพื้นที่ ซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลใดก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตบัตรสำรวจแร่ อนุญาตบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออนุญาตบัตรพิเศษ⁶⁸ หากบุคคลใดฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁶⁹ ซึ่งจากการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดห้ามทำการสำรวจแรดังกล่าวนั้น บุคคลใดจะทำการสำรวจแร่ในพื้นที่ป่าชายเลนไม่ได้ ไม่ว่าจะในพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตบัตรสำรวจแร่ อนุญาตบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออนุญาตบัตรพิเศษ พระราชบัญญัตินี้จึงมีส่วนช่วยป้องกันและลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลนอยู่ด้วยในตัว เนื่องจากหากมีการสำรวจแร่ ในพื้นที่ป่าชายเลนแล้ว จะต้องมีการแผ้วถางหรือตัดไม้ในป่าชายเลนออกเพื่อขุดดินในพื้นที่ป่าชายเลนในการสำรวจแร่

(2) ห้ามมิให้มีการทำเหมืองแร่ ไม่ว่าจะพื้นที่นั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดก็ตาม เว้นแต่ จะได้รับประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร⁷⁰ หากบุคคลใดฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁷¹ ซึ่งจากการที่พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดห้ามมิให้ทำเหมืองแรดังกล่าวนี้ ก็มีเหตุผลเช่นเดียวกับ การห้ามมิให้ทำการสำรวจแร่ตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น บุคคลใดจะทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าชายเลนไม่ได้ ไม่ว่าจะในพื้นที่ป่าชายเลน ที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็ตาม เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร พระราชบัญญัตินี้ จึงมีส่วนช่วยป้องกันและลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลนอยู่ด้วยในตัว เนื่องจากหากมีการทำเหมืองแร่ในป่าชายเลน จะต้องมีการแผ้วถางหรือตัดไม้ในป่าชายเลนเพื่อการทำเหมืองแร่

⁶⁸ ดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 25.

⁶⁹ ดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 133 ตี.

⁷⁰ ดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 43.

⁷¹ ดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 135.

(3) ห้ามมิให้ผู้ถือ ประทานบัตรปล่อยน้ำขุ่น หรือมูลดินทรายที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ ออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่ ความขุ่นข้นของน้ำหรือมูลดินทรายมีปริมาณไม่เกิน อัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง⁷² หากผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย หรืออาจถูกสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นได้⁷³

การห้ามปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือ มูลดินทรายที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ ออกนอกเขตเหมืองแร่นั้น ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีส่วนช่วยคุ้มครองและลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลนที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่ เนื่องจากหากมีการปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายออกมาสู่พื้นที่ป่าชายเลนแล้วจะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลน ทำให้พันธุ์ไม้ต่างๆในป่าชายเลนไม่สามารถเจริญเติบโตได้ตามปกติ เพราะน้ำขุ่นหรือมูลดินทรายที่ปล่อยออกมานั้นมีผลต่อการเจริญเติบโตของพันธุ์ไม้ต่างๆ นอกจากนี้การปล่อยน้ำขุ่นข้น หรือ มูลดินทราย ยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลของระบบนิเวศน์ ทำให้บรรดาสัตว์น้ำ สัตว์ป่า สัตว์บกต่างๆได้รับผลกระทบตามไปด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จึงเป็นกฎหมายที่มีส่วนช่วยคุ้มครองและลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลน ซึ่งถือว่าเป็น มาตรการทางกฎหมายมาตรการหนึ่งในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนให้คงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ

4. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่บุคคล ทรัพย์สิน ตลอดจนการให้ความคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนของพระราชบัญญัติโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น อย่างเช่น กรณีที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี⁷⁴ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐาน และวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ดังนั้น รัฐมนตรีจึงใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ในการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆจากการประกอบกิจการโรงงาน ที่จะมผลกระทบต่อป่า

⁷² ดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 67.

⁷³ ดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 138.

⁷⁴ ดูพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8(5).

ชายเลนได้ พระราชบัญญัตินี้จึงมีส่วนช่วยคุ้มครองและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลนด้วยอยู่ในตัว โดยการใช้อำนาจของรัฐมนตรีฯ ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ที่มีส่วนควบคุมและป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าชายเลน เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ข้อ 14 ซึ่งกำหนด ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง จนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีฯ กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (dilution) ซึ่งหากใช้วิธีทำให้เจือจางแล้ว ระบายน้ำทิ้งลงแหล่งน้ำก็เท่ากับว่า น้ำทิ้งที่ระบายออกไปนั้นยังมิได้มีการบำบัดแต่อย่างใด ซึ่งหากผู้ประกอบการโรงงาน ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจถูกสั่งปิดโรงงานได้⁷⁵

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้นได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการโรงงานระบายน้ำเสียจากโรงงานลงในแหล่งน้ำซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษ ตลอดจนความเสื่อมโทรมแก่สิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ที่ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ถ้าไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดนั้น จะได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นี้ได้ให้ความคุ้มครอง ควบคุมป้องกันมิให้ผู้ประกอบการโรงงานกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลนด้วยในตัว พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงมีส่วนในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน

5. พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการอนุญาตให้มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือได้⁷⁶ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน คือ คณะรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ในการอนุญาตให้มีการสร้างท่าเทียบเรือในพื้นที่ป่าชายเลนได้ ซึ่งที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีก็ได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ในการอนุญาตให้สร้างท่าเทียบเรือในพื้นที่ป่าชายเลน จำนวนหลายแห่ง เช่น ในพื้นที่ป่าชายเลนในจังหวัดกระบี่

⁷⁵ ดูพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45.

⁷⁶ ดูพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35.

นครศรีธรรมราช พังงา และสตูล⁷⁷ ซึ่งจากการสำรวจ เมื่อปี พ.ศ. 2525-2520 นั้น ปรากฏว่าได้มีการสร้างท่าเทียบเรือเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,684 ไ่ว⁷⁸

6. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีเจตนารมณ์ในการป้องกัน ควบคุมมลพิษทางน้ำและทางทะเล ตลอดจนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเล ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของ “น่านน้ำไทย” ไว้ว่า หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยและในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และ มาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้หมายความรวมถึง น่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความกว้างไม่เกิน 14 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานด้วย โดยในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น เนื่องจากป่าชายเลนเป็นทรัพยากรที่ขึ้นอยู่กับบริเวณชายฝั่งทะเล ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล การกระทำความดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อป่าชายเลนได้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย จึงได้กำหนดห้ามมิให้มีการกระทำใด ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำและทางทะเล ดังนี้

1. ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย ตามมาตรา 119

การกระทำที่จะเป็นความผิดมาตรา 119 นี้ หมายถึงการทิ้งสิ่งของเกือบทุกชนิดลงในแหล่งน้ำ ยกเว้นการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ ซึ่งจะเป็นความผิดเฉพาะตามมาตรา 119 ทวิ ส่วนความหมายของแหล่งน้ำนั้นจะครอบคลุมแหล่งน้ำทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็น

⁷⁷ สุริศรีย์ วงศ์สกุล, โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2535, หน้า 151.

⁷⁸ บุญชนะ และธงชัย, กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530.

แม่น้ำ คลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ แต่แหล่งน้ำเหล่านี้จะต้องเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หากเป็นแหล่งน้ำที่มีขนาดเล็กมาก ไม่สามารถใช้ในการสัญจรไปมาได้ หรือเป็นแหล่งน้ำที่โดยสภาพ ซึ่งอาจใช้สัญจรได้แต่ก็ไม่มีประชาชนใช้สัญจรหรือใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ก็ไม่ถือว่าการทิ้งสิ่งของลงในแหล่งน้ำนั้นเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 119 นอกจากนั้นแหล่งน้ำ ตามมาตรา 119 ยังใช้ครอบคลุมถึงทะเลในน่านน้ำไทยอีกด้วย หากมีการทิ้งสิ่งของลงในทะเลน่านน้ำไทย ก็จะเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 119 หากการทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในแหล่งน้ำและทะเลในเขตน่านน้ำไทยเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก

2. ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรืออันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บางอ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย ตามมาตรา 119 ทวิ

จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 119 ทวินั้น มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้บุคคลใดก่อให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำและทะเลภายในน่านน้ำไทยเช่นเดียวกับมาตรา 119 แต่กรณีที่แตกต่างกันคือ ตามมาตรา 119 ทวิ ห้ามเฉพาะการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแหล่งน้ำหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ส่วนการทิ้งสิ่งของอื่น ๆ จะเป็นความผิดตามมาตรา 119 และการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแหล่งน้ำหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยนั้นมิใช่ทำให้เกิดเป็นมลพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม จะเป็นความผิดตามมาตรา 119 ทวิ แต่หากเป็นเพียงแต่ก่อให้เกิดความตื่นเงินหรือสกปรกโดยไม่เป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตแล้ว การกระทำนั้นจะเป็นความผิดตามมาตรา 119

3. ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหล ด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 204

การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 204 นั้น จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการเท ทิ้ง หรือการปล่อยน้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำให้รั่วไหล โดยวัตถุประสงค์หลัก

ของมาตรานี้ก็เพื่อต้องการให้เรือต่าง ๆ ต้องถ่ายเท หรือปล่อยน้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำเฉพาะในบริเวณที่จัดไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

จากการที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้นจึงมีส่วนที่จะช่วยในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนอยู่ด้วย

7. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศการป้องกันและแก้ไขปัญหาดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย ตลอดจนการใช้ทรัพยากรโดยไม่ถูกส่วน โดยการส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁷⁹

สำหรับพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า (Audity)⁸⁰ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายที่สามารถจะช่วยป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนได้ในระดับหนึ่ง โดยในส่วนของมาตรการต่างๆตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลนนั้น สามารถพิจารณาได้ดังนี้

⁷⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 วันที่ 4 เมษายน 2535.

⁸⁰ คณิ่ง ฤชาชัย, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่"วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม (มกราคม 2538) : หน้า 19.

(1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁸¹ ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถนำมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อการอนุรักษ์ พื้ที่รักษาป่าชายเลน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเล ชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำและมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆได้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีดังกล่าว กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าชายเลนและกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อมิให้ป่าชายเลนและสภาพน้ำทะเลในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ อันจะส่งผลก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลนได้

(2) การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นมาตรการฯ หนึ่งที่นำมาใช้เพื่อที่จะทำให้กระบวนการ ในการแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสามารถที่จะดำเนินต่อไปได้ อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง โดยอำนาจหน้าที่ในการวางแผน จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเมื่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีผลใช้บังคับตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผน และเพื่อให้การดำเนินการเป็นโดยบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการตามแผนนั้นเป็นไปโดยบรรลุผล

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงอาศัยอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สามารถที่จะวางแผนจัดการในการอนุรักษ์ พื้ที่รักษาป่าชายเลนได้ ซึ่งอาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือ ระยะยาว ได้ตามความเหมาะสม โดยแผนการ

⁸¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายถึง ค่ามาตรฐานคุณภาพ น้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่นๆของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จัดการนั้น ควรจะต้องประกอบไปด้วย แผนงานและแนวทางการดำเนินงาน ในเรื่องของการจัดการ ป่าชายเลน การควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและ เงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อ เสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่จำเป็นสำหรับการ ดำเนินงานตามแผน การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และ ประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน การตรวจสอบ ติดตามและวิเคราะห์คุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผล การดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่ เกี่ยวข้อง⁸² ซึ่งแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวนี จัดเป็นแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ ยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ที่อยู่ ในเขตควบคุมมลพิษและในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่จะต้องทำแผนปฏิบัติการเพื่อ จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้แผนการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศแล้ว โดยจะต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจ ขยายกำหนดระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกตามความเหมาะสม ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร⁸³ สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด สำหรับเขต ควบคุมมลพิษนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและ ขจัด มลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นได้จัดทำขึ้นมารวมเป็นส่วนหนึ่ง ของแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย⁸⁴ และในกรณีที่จังหวัดไม่

⁸² ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 36.

⁸³ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง.

⁸⁴ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 37 วรรคสอง.

อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษแต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ เพื่อเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้⁸⁵ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอาศัยอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ในการวางแผนจัดการในการอนุรักษ์พิทักษ์รักษาป่าชายเลนให้สอดคล้องกับการวางแผนจัดการ ในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนในระดับประเทศได้

จากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัดนั้น จะเห็นว่าแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการการป้องกันควบคุม ตลอดจนการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าชายเลน โดยแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์พิทักษ์รักษาป่าชายเลน

(3) เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่ยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์เป็น“เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” โดยพื้นที่ ที่จะประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พื้นที่ ที่มีลักษณะเป็น“พื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันทรงควรค่าแก่การอนุรักษ์”⁸⁶ ฉะนั้น หากพื้นที่ป่าชายเลนพื้นที่ใดมีสภาพเสื่อมโทรมลงอย่างมากและสมควรได้รับการอนุรักษ์ พื้นที่ฟูและพื้นที่ป่าชายเลนยังมิได้ถูกประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ ก็อาจถูกประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการควบคุมเกี่ยวกับการใช้

⁸⁵ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 37 วรรคสาม.

⁸⁶ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา

ประโยชน์ที่ดินหรือกระทำ กิจกรรมต่างๆ ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ EIA ตลอดจนกำหนดวิธีการเฉพาะสำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพื้นที่นั้น การกำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น⁸⁷

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อให้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ หลายอย่างเช่นเดียวกันกับที่สามารถกระทำได้ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาแล้ว ในพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดให้เป็น "เขตอนุรักษ์ผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้" หากปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต เพื่อควบคุมและแก้ปัญหาในพื้นที่นั้นได้⁸⁸ และที่ผ่านมาได้มีการกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น บริเวณอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่⁸⁹

ดังนั้น หากพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์มีสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมรุนแรงจนเข้าขั้นวิกฤต จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถที่จะแก้ปัญหานี้ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงสามารถใช้อำนาจดังกล่าวนี้เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมโทรมของป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ได้

(4) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⁸⁷ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 44.

⁸⁸ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 45.

⁸⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) กำหนดเกาะยุง เกาะไผ่ เกาะพีพีดอน เกาะพีพีเล และเกาะบิต๊ะ จังหวัดกระบี่ และบริเวณน่านน้ำโดยรอบเกาะดังกล่าวฯ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 43 และมาตรา 44 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 111 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2535)

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มโครงการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่ดำเนินการหรือโครงการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่ดำเนินการหรือโครงการนั้นๆ ได้ตัดสินใจ อย่างรอบคอบ ก่อนดำเนินการ ด้วยเหตุนี้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีความสัมพันธ์กับการวางแผนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนในขั้นศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อประกอบในการตัดสินใจว่าควรจะทำโครงการนั้นหรือไม่ โดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (decision maker) จะนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบกับปัจจัยอื่นๆ แล้วจึงตัดสินใจ⁹⁰

ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดให้โครงการหรือการพัฒนาหรือกิจการอุตสาหกรรมใดๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ผู้ดำเนินการตามโครงการหรือ กิจการนั้น จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชนก็ตาม เพื่อชี้แจงเหตุผลตลอดจนการให้ข้อมูลข่าวสาร ต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจให้ความเห็นชอบ⁹¹ ในการอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการหรือกิจการต่อไป

ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือ กิจการนั้น ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ดำเนินไปได้ควบคู่กับการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแนวคิด “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” โดยการดำเนินโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

⁹⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พ.ศ. 2545), หน้า 111-112.

⁹¹ โกเมท ทองภิญโญชัย, “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม (1 มกราคม 2538), หน้า 35.

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทขนาดของโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁹² ซึ่งที่ผ่านมามีการกำหนดจำนวนโครงการพัฒนาหรือกิจการอุตสาหกรรมรวมทั้งสิ้น 19 ประเภท⁹³ โดยในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับป่าชายเลนนั้นมีประเภท ขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1. การสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลหรือชายหาดที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ที่ตั้งอยู่ใกล้หรือในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. การสร้างนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม
3. การกระทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
4. การถมที่ดินที่อาจจะมีผลเป็นการทำลายที่จับสัตว์น้ำประเภทต่างๆ
5. ท่าเรือพาณิชย์ที่สามารถจะรองรับเรือที่มีขนาดตั้งแต่ 500 ตันขึ้นไป
6. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไปและตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำหรือชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรประมงได้
7. ทางหลวง หรือ ถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านเขตพื้นที่จับสัตว์น้ำทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม

จากการที่พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจประกาศ กำหนด ประเภท ขนาดของโครงการหรือ

⁹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46.

⁹³ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 และประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2535.

กิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวได้นั้น ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนได้

(5) การมีส่วนร่วมของประชาชน

พระราชบัญญัตินี้ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดถึงสิทธิขององค์กรเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ในการเข้าร่วมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยระบุว่าให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁹⁴

นอกจากนี้เมื่อองค์กรเอกชนได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังอาจได้รับการช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องต่างๆ⁹⁵ ดังนั้น องค์กรเอกชนใด ที่มีกิจกรรมในการอนุรักษ์ป่าชายเลน โดยมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากกิจการดังกล่าว จึงขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชน ด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อ การอนุรักษ์ป่าชายเลนได้ และสามารถที่จะได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องต่างๆ ซึ่งจะทำให้การอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์กรเอกชน สามารถอาศัยสิทธิ ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวในการส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์ และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนได้

3.2 องค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน

⁹⁴ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7.

⁹⁵ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8.

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน ซึ่งได้แก่ องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลน และองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลน ดังนี้

3.2.1 องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการป่าชายเลน

การจัดการป่าชายเลน นอกจากจะอาศัยมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแล้วยังต้องอาศัยการปฏิบัติการตามแนวนโยบายและแผนการดำเนินงานที่รัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อให้การจัดการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น กระบวนการในการจัดการจึงต้องอาศัยองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนดำเนินการจัดการตามมาตรการทางกฎหมายควบคู่ไปกับการปฏิบัติการตามแนวนโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐ ในการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการจัดการป่าชายเลนโดยพิจารณาจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.2.1.1 องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง

องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง องค์กรภาครัฐในทุกประเภทที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองมอบให้ เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชน ทั้งทั้งอาณาเขตของประเทศ โดยองค์กรบริหารราชการส่วนกลางตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเอาไว้ นั่นคือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองในส่วนกลางที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น⁹⁶ ซึ่งการบริหารราชการส่วนกลาง เกิดจากแนวความคิดหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration) โดยการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง

ดังนั้น ในการจัดการป่าชายเลน องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักที่เป็นตัวกำหนดแนวนโยบาย และแผนปฏิบัติการจัดการป่าชายเลนให้องค์กรบริหารส่วนราชการภูมิภาคได้นำไปปฏิบัติเพื่อให้กระบวนการจัดการป่าชายเลนมีประสิทธิภาพ ในส่วนนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ

⁹⁶ ประยูร กาญจนดุล , คำอธิบายกฎหมายปกครอง , (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 143 .

องค์การบริหารราชการส่วนกลางในระดับต่างๆ ทั้งหน่วยงานในระดับนโยบาย และหน่วยงาน ในระดับการปฏิบัติการ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ดังนี้

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงาน ภาครัฐ ที่มีโครงสร้างการบริหารงานภายใต้การปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545⁹⁷ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ การสงวน อนุรักษ์ และการ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือ ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹⁸ ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการ ดังต่อไปนี้⁹⁹

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมควบคุมมลพิษ
- (4) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (5) กรมทรัพยากรธรณี
- (6) กรมทรัพยากรน้ำ
- (7) กรมทรัพยากรบาดาล
- (8) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (9) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
- (10) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

นอกจากส่วนราชการดังกล่าวแล้วนั้น ได้มี พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็น กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

⁹⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 วันที่ 8 ตุลาคม 2545.

⁹⁸ ดูพระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 10 (3).

⁹⁹ ดูพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 12 .

สิ่งแวดลอม เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2546¹⁰⁰ กรมป่าไม้ จึงเป็นหน่วยงานในสังกัดของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰¹ ซึ่งในการจัดการป่าชายเลนนั้นมีหน่วยงานของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการประกอบด้วย กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(2) กรมป่าไม้

กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ดูแล รักษา ส่งเสริม ทำนุบำรุง ป่า และการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ที่ดินป่า ไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่า และอุตสาหกรรมป่าไม้ ทั้งนี้ เฉพาะที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และอำนาจหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกรมป่าไม้¹⁰² ซึ่งได้แก่อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁰³ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว

¹⁰⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 93 ก วันที่ 30 กันยายน 2546.

¹⁰¹ ดูพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2546 พ.ศ. 2546 มาตรา 10 (4).

¹⁰² ดูพระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปเป็น กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2546 พ.ศ.2546 มาตรา 3 วรรคสองและ มาตรา 10(4) .

¹⁰³ พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็น กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2546 มาตรา 10 บัญญัติว่า " โดยผลของบทบัญญัติ แห่งมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชกฤษฎีกานี้ มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายดังนี้...(5) ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้แก้ไขคำว่า " รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์"เป็น"รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม "

(6) ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยผลของพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอน อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2545 ให้แก้ไขคำว่า "อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช "เป็น" อธิบดีกรมป่าไม้"

กรมป่าไม้ยังมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สั่งการลงมา ในระบบของสายงานตามอำนาจบังคับบัญชาอีกด้วย

จากบทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ ดังกล่าวนั้น กรมป่าไม้จึงเป็นองค์การภาครัฐในราชการบริหารส่วนกลาง ที่มีความสำคัญต่อการจัดการป่าชายเลน ซึ่งเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีสภาพที่สามารถจะคงความอุดมสมบูรณ์ไปได้ ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁴ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน ดังต่อไปนี้

(3.1) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษา ส่งเสริม และทำนุบำรุง ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และการดำเนินการอื่นใด ทั้งนี้ ในเขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร และเขตพื้นที่ป่าที่เตรียมการจัดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายว่าด้วยสวนป่า ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดำเนินการได้ด้วย

(3.2) มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟู ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิมและฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธการส่งเสริม กระตุ้น และปลูกจิตสำนึกให้ชุมชน มีความรู้สึกรหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแล ทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อ

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 23 (9).



เป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัย ของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. อนุรักษ์ คุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชให้สมบูรณ์และสมดุลตามธรรมชาติ โดยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด
2. ฟื้นฟูแก้ไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป้องกันไฟป่า และภัยธรรมชาติอื่นจะเกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ในพื้นที่ป่าไม้
3. ควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกัน การบุกรุก ทำลาย ป่าและการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
4. ศึกษา วิจัย และพัฒนาวิธีการอนุรักษ์ การบริหาร การจัดการ และฟื้นฟู ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และความหลากหลายทางชีวภาพ
5. กำหนดมาตรการ และมาตรฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ บริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่า
6. บริการข้อมูลสารสนเทศ และถ่ายทอดเทคโนโลยี ด้านป่าไม้
7. ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชจึงเป็นองค์ภาครัฐที่มีความสำคัญในการจัดการป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

(4) กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง เป็นหน่วยงานในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁵ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การจัดการป่าชายเลน ดังต่อไปนี้

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 23 (4).

1. เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย และแผนเพื่อประโยชน์ในการบริหารการจัดการ การอนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง
2. เสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎ ระเบียบ มาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การป่าไม้ การจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งเพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน
3. กำกับ ดูแล ประเมินผล และติดตาม ตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ มาตรการ
4. ศึกษา วิจัย พัฒนาการอนุรักษ์ และการป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง รวมถึงพืช และสัตว์ทะเลที่หายากและใกล้สูญพันธุ์
5. เสนอแนะแหล่งอันควรรักษาเพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษา คุ้มครอง ควบคุม ดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
6. สร้างความเข้าใจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน ในการอนุรักษ์ และการป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
7. เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งของประเทศ
8. ประสานความร่วมมือ กับองค์กรการระหว่างประเทศ และต่างประเทศในด้านทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง
9. ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งดังกล่าว กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงเป็นองค์กรภาครัฐที่มีความสำคัญในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะในพื้นที่ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

3.2.1.2 องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค

องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration) โดยองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง ได้มอบอำนาจในการตัดสินใจ บางอย่าง ให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่แทนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ ที่ไปปฏิบัติราชการแทนนี้ จะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรบริหารราชการส่วนกลาง โดยรูปแบบ องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้ ทำการศึกษาวิจัยถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการจัดการป้าชายเลน ดังนี้

(1) จังหวัด

จังหวัดได้ถูกกำหนดขึ้นมาให้เป็นองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ซึ่งให้รวมท้องที่หลายอำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัดและให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีจังหวัดทั้งสิ้น จำนวน 76 จังหวัด โดยรัฐจะส่งเจ้าหน้าที่จากองค์การบริหารราชการส่วนกลางไปทำหน้าที่แทนในจังหวัดต่างๆโดยมีผู้ใช้อำนาจปกครองในการบริหารราชการสูงสุด ของจังหวัดได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับเอานโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆมาปฏิบัติ โดยกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาค ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆที่ปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัดนั้นๆ

ในการแบ่งส่วนราชการภายในจังหวัดนั้น มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

1. สำนักงานจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการทั่วๆ ไป ภายในจังหวัด หรือตามนโยบายที่องค์การบริหารส่วนกลางสั่งการมา มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้นๆ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด¹⁰⁶

2. ส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆที่ได้จัดตั้งขึ้นภายในจังหวัดนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการเกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม ประจำจังหวัดนั้นๆเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ของกระทรวง ทบวง กรม ประจำจังหวัดนั้นๆ¹⁰⁷

ในส่วนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป้าชายเลน ซึ่งประจำอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานป่าไม้จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด

¹⁰⁶ ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60.

¹⁰⁷ ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60.

ของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตและกำกับตรวจสอบการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมและพัฒนาการป่าไม้ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุน การปฏิบัติงานของหน่วยงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย¹⁰⁹ โดยมีหัวหน้าสำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานป่าไม้จังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹¹⁰แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และอำนาจหน้าที่อื่นๆตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของทางราชการ¹¹¹

¹⁰⁸ ดูพระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 มาตรา 5 ประกอบกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 28.

¹⁰⁹ ดูพระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 มาตรา 5 ประกอบกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 28.

¹¹⁰ ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57.

¹¹¹ ดูประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ข้อ 2.2 (1) ประกอบ ข้อ 3.

2. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติ การเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบ ในกรณีที่เขตจังหวัดนั้นได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้แจ้งให้จังหวัดนั้นต้องจัดทำปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด¹¹²

3. อำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลด และขจัดมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษ หรือดำเนินงานแทน เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถที่จะจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดหรือขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษภายใน ระยะเวลา ที่สมควร¹¹³

4. อำนาจหน้าที่ในฐานะ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการบังคับการต่อผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

5. อำนาจหน้าที่ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่จังหวัดนั้นๆ ไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอ ขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าว นั้น ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการนำมาบังคับใช้ในการจัดการป้าชายเลนที่อยู่ภายในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสามารถปรับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้วในการจัดการป้าชายเลนภายในเขตจังหวัดตนได้

(2) อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยงานในองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีขนาดพื้นที่ความรับผิดชอบรองลงมาจากจังหวัด ประกอบไปด้วยตำบลหลายๆตำบลมารวมกัน¹¹⁴

¹¹² ดูพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 33.

¹¹³ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 63.

¹¹⁴ ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 41.

อำเภอจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเหมือนกับจังหวัด โดยในอำเภอหนึ่งๆ จะมีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ¹¹⁵ ในการจัดการทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ภายในเขตอำเภอ โดยในอำเภอหนึ่งๆ จะมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ได้ร่วมปฏิบัติหน้าที่ในอำเภอ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการ

สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ข้อกำหนด ประกาศระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของทางราชการ¹¹⁶

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าของที่ดินงานควบคุมมลพิษ¹¹⁷ซึ่งนายอำเภอสามารถใช้อำนาจหน้าที่นี้ในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสื่อมโทรมแก่ป่าชายเลนได้ เช่นการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยของเสียมายังบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นเหตุให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรม

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายดังกล่าวนี้ถือว่ามีมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนที่อยู่ภายในเขตอำเภอ เนื่องจากนายอำเภอสามารถที่จะปรับใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อกำหนดอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนภายในเขตอำเภอให้ได้รับการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้

¹¹⁵ ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62.

¹¹⁶ ดูประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ข้อ 2.2 (2) ประกอบ ข้อ 3.

¹¹⁷ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2(พ.ศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเสกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536. ประกอบมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(3) ตำบล

ตำบลเป็นหน่วยงานในองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่มีการแบ่งเขต การปกครองแยกย่อยออกมาจาก อำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457¹¹⁸ โดยในตำบลหนึ่งๆนั้น จะมีกำนันซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรภายในตำบล โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้าน ภายในตำบลนั้นๆ กำนัน มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ มีอำนาจหน้าที่ ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้นๆ โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป กำนัน มีอำนาจหน้าที่ ในทางปกครอง และการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในตำบล โดยถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญา

ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำใดๆอันเป็นการทำลายป่าชายเลน ภายในตำบลอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เช่น การแผ้วถางป่าไม้ ชายเลนซึ่งเป็น"ป่า"ซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำนันจึงมีอำนาจดำเนินคดีกับผู้แผ้วถางป่าได้ นอกจากนี้กำนันยังมีอำนาจหน้าที่ ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ ของทางราชการ¹¹⁹

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันตามกฎหมายดังกล่าวนี้ ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนที่อยู่ภายในเขตตำบล เนื่องจากกำนันสามารถที่จะปรับใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพื่ออนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนในเขตตำบลให้ได้รับการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้

(4) หมู่บ้าน

หมู่บ้าน เป็นหน่วยงานในองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีขนาดเล็กที่สุด มีการแบ่งเขตการปกครองแยกย่อยออกมาจากตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะ

¹¹⁸ ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 และมาตรา 62.

¹¹⁹ ดูประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ข้อ 2.2 (3) ประกอบ ข้อ 3.

ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457¹²⁰ โดยในแต่ละหมู่บ้านนั้น จะมีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร ในหมู่บ้านนั้นๆ ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านของตน โดยอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง และการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในหมู่บ้าน ของตน ดังนั้นในกรณีที่มีการกระทำใดๆ อันเป็นการทำลายป่าชายเลนภายในตำบลอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เช่น การแผ้วถางป่าไม้ ชายเลนซึ่งเป็น"ป่า"ซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ผู้ใหญ่บ้านจึงมีอำนาจดำเนินคดีกับผู้แผ้วถางป่าได้ นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่ ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และอำนาจหน้าที่อื่นๆตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของทางราชการ¹²¹

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายดังกล่าว นั้น ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการนำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลนที่อยู่ภายในเขตหมู่บ้าน เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านสามารถที่จะปรับใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพื่ออนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนในเขตตำบลให้ได้รับการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้

จากที่กล่าวมานั้น องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญ ในการจัดการป่าชายเลน เนื่องจากป่าชายเลนส่วนใหญ่ นั้นได้กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ การจัดการป่าชายเลนโดยองค์การบริหารราชการส่วนกลางแต่เพียงลำพังจึงไม่สามารถที่จะควบคุม ดูแลการจัดการป่าชายเลน ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ องค์การบริหารราชการส่วนกลางจึงได้ส่งตัวแทนของตนซึ่งเป็น ข้าราชการในองค์การบริหารราชการส่วนกลาง ไปปฏิบัติหน้าที่ ในภูมิภาคต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ ในการจัดการป่าชายเลน ร่วมกับ องค์การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งองค์การบริหารราชการส่วนภูมิกานั้นจะเป็นผู้รับนโยบายที่สั่งการมาจากองค์การบริหารราชการส่วนกลาง นำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนราชการส่วนภูมิภาค ยังมีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจ

¹²⁰ ดูพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 8

¹²¹ ดูประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ข้อ 2.2 (3) ประกอบ ข้อ 3.

หน้าที่โดยทั่วไป ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาปรับใช้กับการจัดการป่าชายเลน การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการป่าชายเลนไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจากการที่องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้มีส่วนร่วมในการจัดการนั้น สามารถทำให้การจัดการป่าชายเลน นั้นมีประสิทธิภาพมากกว่า องค์กรบริหารราชการส่วนกลางแต่เพียงลำพัง

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าองค์กรบริหารราชการส่วนกลางจะได้มอบอำนาจในการจัดการป่าชายเลน โดยให้องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้จัดการด้วยก็ตาม แต่นโยบายที่องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค นำมาใช้ปฏิบัติการในการจัดการป่าชายเลนนั้น ส่วนใหญ่ ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยองค์กรบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการจัดการป่าชายเลนร่วมกับองค์กรบริหารราชการส่วนกลางแต่อย่างใด ทำให้การปฏิบัติการในการจัดการป่าชายเลนนั้น องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังยึดถือเอานโยบายที่องค์กรบริหารราชการส่วนกลางได้สั่งการลงมา ประพฤติ ปฏิบัติ ทำให้ การปฏิบัติการในการจัดการป่าชายเลนนั้นมิได้ เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ในส่วนภูมิภาค อย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการป่าชายเลนนั้น ควรให้ตัวแทนขององค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในระดับต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนการจัดการป่าชายเลนด้วย เพื่อที่จะทำให้การจัดการป่าชายเลนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2.1.3 องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) ที่รัฐ ได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง ให้มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) บางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระ ตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาขององค์กรบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่กำหนดให้องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการกำกับดูแล การดำเนินการขององค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบคือ

1. ระบบการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ระบบการบริหารท้องถิ่น แบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

โดยในส่วนี้ ผู้เขียน จะได้ทำการศึกษาถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ดังนี้

1. เทศบาล

การจัดระเบียบขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของเทศบาลนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบลเมือง เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาลนั้น ประกอบด้วย 2 องค์กร ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน ที่อาศัยอยู่ในเขตของเทศบาลนั้นๆ สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติและมีคณะเทศมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร ปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้การบริหารกิจการของเทศบาล ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

โดยในการปฏิบัติงานของเทศบาลตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจการต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดไว้คือ¹²²

1.1 การรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การป้องกัน และบรรเทาภัยสาธารณะ

1.2 การสาธารณสุข เช่นการควบคุม ป้องกัน โรคติดต่อ การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ

1.3 การสาธารณสุขการ เช่น การให้ความสงเคราะห์แก่เด็กคนชรา

1.4 การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้าง และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ การปรับปรุงและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

¹²² ดูพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50-57.

1.5 การสาธารณูปโภค และเทศบาลนิชย์ เช่นการประปา การไฟฟ้า และการจัดให้มีท่าเทียบเรือ

1.6 การสวัสดิการประชาชน เช่น การจัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชน การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน

2. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจการต่างๆตามข้อบัญญัติท้องถิ่น

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจการต่างๆตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ เป็นกรณี ที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้ สภาเทศบาลมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ขึ้นมาใช้บังคับภายในเทศบาลได้ซึ่งเรียกว่า เทศบัญญัติ โดยเทศบัญญัตินั้น ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และเทศบัญญัติที่จะตราขึ้นนั้นต้องเป็นกรณีกฎหมายให้อำนาจสภาเทศบาล มีอำนาจตราขึ้นได้เท่านั้น¹²³ ในการตราเทศบัญญัตินั้น สมาชิกสภาเทศบาลจะเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติให้แก่สภาเทศบาล เพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นสภาเทศบาลก็จะส่งต่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

จากที่กล่าวมาแล้วนั้นเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะ และมีอำนาจหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติมาบังคับใช้ภายในเทศบาลได้ ดังนั้น ในการจัดการป้าชายเลน เทศบาลใดซึ่งมีป้าชายเลนในพื้นที่การปกครอง นอกจากเทศบาลจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการปรับใช้กับการจัดการป้าชายเลนแล้ว ยังสามารถออกเทศบัญญัติมาบังคับใช้ในการจัดการป้าชายเลนได้อีกด้วย เช่น การตราเทศบัญญัติเพื่อควบคุม การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ ความเสื่อมโทรมของป้าชายเลน การให้มาตรการทางปกครองในการสั่งระงับ หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในกรณีที่มีการปล่อยน้ำเสียสู่บริเวณป้าชายเลน ซึ่งเป็นเหตุให้ป้าชายเลนได้รับความเสื่อมโทรม อีกทั้งในส่วนของการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป้าชายเลนนั้นก็เป็อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะกระทำได้เพื่อให้การจัดการป้าชายเลนภายในเขตเทศบาลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในเขตเทศบาล

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹²³ ดูพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 มาตรา 60.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ถูกจัดตั้งขึ้น ในทุกจังหวัดตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและข้าราชการเป็นของตนเอง โดยมีองค์การบริหารราชการ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คอยกำกับดูแล ให้การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในการใช้อำนาจในการบริหารและดำเนินกิจการขององค์การ บริหารราชการส่วนจังหวัดประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการส่วนจังหวัด ทำ หน้าที่ เป็นผู้ใช้อำนาจในทางบริหาร และสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรใน จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น และการดำเนินกิจการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัด นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีอำนาจในการตรา ข้อบัญญัติจังหวัดขึ้นมาใช้ บังคับภายในท้องถิ่นของตนได้โดยในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตจังหวัดนั้นๆ ในเรื่อง ต่างๆ จำนวน 20 ประการ โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการจัดการปศุชาตินั้น เป็นการ ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ในเรื่องของ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมภายในเขตจังหวัด หรืออาจทำกิจการนอกเขตจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปศุชาตินั้น ในการคุ้มครองดูแลรักษานั้นหากได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น อื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ก็ สามารถที่จะกระทำได้ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสามารถที่จะตราข้อบัญญัติ จังหวัดมาบังคับใช้ในการจัดการปศุชาตินั้นในเขตจังหวัดได้ด้วย โดยข้อบัญญัตินั้น ต้องไม่ขัดหรือ แย้งกับกฎหมาย

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการจัดระเบียบราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะ เป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้าน ในตำบลและ แพทย์ประจำตำบลสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร ในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ เป็น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมี ประธานสภา และรองประธานสภา คณะหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล โดยนายอำเภอ เป็นผู้แต่งตั้ง ตามมติของสภา ส่วนคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วย กำนัน และผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โดยนายอำเภอแต่งตั้งตามมติขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้นกฎหมายได้กำหนดให้ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมภายในเขตการปกครองของตำบลนั้น¹²⁴ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนภายในเขตตำบลของตนได้ โดยการที่รัฐ ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น ให้แก่สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังกล่าวนี้ ทำให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการป่าชายเลนภายในเขตตำบลของตนได้อย่างอิสระ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น ดังนั้น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นองค์กรระดับท้องถิ่น ที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนร่วมกับสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การจัดการป่าชายเลนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ตรงตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการให้อำนาจแก่สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ภายในเขตตำบลของตน

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงนับว่า เป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญ ที่จะทำให้การจัดการป่าชายเลน นั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจาก องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมที่จะสามารถทราบปัญหา และความต้องการที่แท้จริง ของประชาชน เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน เมื่อกฎหมายได้เปิดโอกาส ให้องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนร่วมกับองค์การบริหารส่วนกลางแล้ว ในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

¹²⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบล อาจดำเนินกิจการภายในตำบลดังต่อไปนี้ ... (4) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม...”

มาตรา 67 “ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ ...” (7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ...”

ในการจัดการป่าชายเลน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรที่สำคัญ ที่จะมีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนซึ่งจะทำให้การจัดการป่าชายเลนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้ประชาชนและองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

3.2.2 องค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลน

จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เป็นสำคัญนั้น แม้จะทำให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเทคโนโลยี หรือวิทยาการที่ทันสมัยก็ตาม แต่การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ก็ได้มีการระดมเอาทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ มาใช้เป็นต้นทุนในการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ ได้ถูกนำมาใช้เป็นจำนวนมาก โดยรัฐมิได้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ และพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างมีประสิทธิภาพ เพียงพอแล้ว จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ เกิดความเสื่อมโทรมและมีปริมาณที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งป่าชายเลนก็เป็นทรัพยากรประเภทหนึ่งซึ่งเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและมีปริมาณที่ลดลงจนถึงขั้นวิกฤต เช่นเดียวกับทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ ซึ่งจากปัญหาความเสื่อมโทรมและปริมาณที่ลดลงของป่าชายเลนดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐได้ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของปัญหาที่ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ตลอดจนระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อม รัฐจึงได้กำหนดนโยบายแผนการจัดการและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการจัดการป่าชายเลน โดยเฉพาะในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนนั้น รัฐได้มีนโยบายและแผนการจัดการป่าชายเลน โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ซึ่งเริ่มปรากฏชัดเจน ตั้งแต่ในช่วงของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จำนวนหลายมาตรา เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ในการจัดการป่าชายเลน บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการจึงไม่ใช่เป็นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป องค์กรภาคประชาชนจึงมีบทบาทสำคัญในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วย เพื่อให้การจัดการป่าชายเลนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุดบนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ

ดังนั้น ในส่วนนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงบทบาท และหน้าที่ขององค์กรภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป้าชายเลนทั้งองค์การพัฒนาเอกชน และประชาชน ว่าองค์กรภาคประชาชนมีความสำคัญอย่างไรในการเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการจัดการป้าชายเลนอย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

3.2.2.1 บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการป้าชายเลน

องค์การพัฒนาเอกชน หมายถึง องค์กรที่มีการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยเน้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการหรือการดำเนินการ องค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ ในกรณีที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จะมีลักษณะเป็นการรวมตัวของคณะบุคคลที่มีการดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผน มีความเป็นอิสระ และมีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญคือ การดำเนินงานมิได้แสวงหาประโยชน์หรือมุ่งการค้าและกำไร

องค์การพัฒนาเอกชนที่เด่นชัดในประเทศไทย ในอดีตมักจะมุ่งเน้นถึงการดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาสังคมและพัฒนาคนในชนบทให้มีสภาวะความเป็นอยู่และการดำรงชีพดีขึ้นกว่าเดิม แต่ในปัจจุบันโดยเหตุที่สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมมีมากมายอันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาประเทศ จึงทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนให้ความสนใจที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากบทบาทเดิมมากขึ้น

องค์การพัฒนาเอกชนนั้นถือว่าเป็นองค์การภาคเอกชนซึ่งมีความพร้อมในด้านต่างๆ ทั้ง อัตรากำลังคน กำลังทรัพย์ ตลอดจนวิชาการที่จะมีส่วนให้การจัดการป้าชายเลนนั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินการขององค์การพัฒนาเอกชนที่ผ่านมา ในการจัดการทรัพยากรป้าชายเลนนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่ออนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป้าชายเลนภายในท้องถิ่นของตน การเป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการเรียกร้องสิทธิที่ประชาชนในชุมชนควรได้รับจากการจัดการป้าชายเลนของรัฐ ตลอดจนเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนในชุมชนในเรื่องการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ และระหว่างประชาชนในชุมชนด้วยกันเอง ในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป้าชายเลน ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายที่

บัญญัติรองรับบทบาทหน้าที่ประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹³¹

ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นได้กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขในการขอจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนไว้ โดยกำหนดให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถที่จะขอจดทะเบียนนั้นจะต้องเป็นนิติบุคคล ในรูปแบบของมูลนิธิ หรือสมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่มีสำนักงานสาขาเป็นที่ตั้งทำการอยู่ในประเทศไทยและจะต้องมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่มีความมั่นคงในเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ ในทางการเมืองหรือมุ่งที่จะค้ากำไรจากการประกอบกิจการนั้น¹³² จึงจะสามารถขอจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ องค์การพัฒนาเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการ ตลอดจนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆต่อไปได้¹³³

1. การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
3. การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
4. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

¹³¹ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7.

¹³² กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 66 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2536.

¹³³ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8.

นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชน ที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชน ทั้งที่จดทะเบียนและที่ไม่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้สิทธิในการให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือมีส่วนร่วมกับรัฐ หน่วยงานของรัฐในการบำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹³⁴ อีกทั้งมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐ หน่วยงานของรัฐก่อนอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว¹³⁵

จากที่กล่าวมาแล้วดังกล่าวข้างต้นนั้น การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิ และหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนไว้เช่น แสดงให้เห็นว่าองค์การพัฒนาเอกชนนั้น มีความสำคัญและมีบทบาทในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งรวมถึงบทบาทในการส่งเสริมและอนุรักษ์ป่าชายเลนด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีองค์การพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ และบทบาทในการดำเนินการให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนทั้งสิ้น 121 องค์กร โดยแบ่งออกเป็น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจำนวน 44 องค์กร องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล จำนวน 22 องค์กร และองค์กรเอกชนระหว่างประเทศจำนวน 3 องค์กร และองค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จำนวน 50 องค์กร ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในรูปของมูลนิธิ สมาคม องค์กร ชุมชน หรือโครงการทางภาคเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีองค์การพัฒนาเอกชนบางองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นมา โดยอยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาต่างๆอาทิ

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 66.

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 69.

เช่น มูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยว ที่อยู่ในความดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือ ศูนย์กฎหมายและพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์และบทบาทสำคัญในการจัดการป่าชายเลน เช่น สมาคมหยาดฝน จังหวัดตรัง เป็นต้น องค์กรพัฒนาเอกชนจึงถือว่าเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการจัดการป่าชายเลน

3.2.2.2 บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลน

ประชาชนจัดว่าเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้หลายมาตรา เพราะขีดความสามารถของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่โดยลำพังนั้นในอดีตที่ผ่านมาแสดงให้เห็นแล้วว่ายังไม่เพียงพอให้การจัดการเกิดประสิทธิภาพได้ ดังนั้น รัฐจึงเห็นความจำเป็นที่จะให้ประชาชนนั้น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยอีกทางหนึ่ง โดยบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ หลายมาตรา เช่น การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 46 การให้สิทธิบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 โดยที่รัฐธรรมนูญนั้นได้บัญญัติให้มีกฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนดังกล่าวด้วย แต่ปรากฏว่า ในส่วนของการจัดการป่าชายเลนนั้น ในปัจจุบันปรากฏว่ายังไม่มีการออกกฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับการจัดการป่าชายเลน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น ก็ยังมิได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในการรับรองสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนแต่อย่างใด โดยที่อำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนนั้นยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐอยู่ ทั้งๆที่ในสภาพของความเป็นจริงแล้วประชาชนในชุมชนนั้นสามารถร่วมกันจัดการป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประชาชนมีความสามารถที่จะดูแลรักษาป่าชายเลนในชุมชนของตนร่วมกับรัฐได้ อย่างเช่น การ

อนุรักษ์ป่าชายเลนและทรัพยากรชายฝั่งที่ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ใน 3 หมู่บ้าน อันได้แก่ บ้านแหลมมะขาม บ้านทุ่งทองและบ้านแหลมไทร รวมเป็นพื้นที่ป่าชายเลน 587 ไร่ นอกเขตสัมปทาน แต่เดิมมาราษฎรทั้ง 3 หมู่บ้านประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านและการรับจ้างตัดไม้ให้เจ้าของเตาถ่าน ต่อมาชาวประมงพื้นบ้านพบว่าป่าชายเลนลดน้อยลง ในขณะที่สัตว์น้ำต่างๆ ก็ลดลงด้วย ทำให้การทำมาหากินประสบความยากลำบาก จึงได้รวมกลุ่มกันจัดกิจกรรมอนุรักษ์ป่าชายเลน โดยการปักแบ่งเขตระหว่างป่าสัมปทานโรงเตาถ่านกับป่าใช้สอยของหมู่บ้านในลักษณะของป่าชุมชน มีการตั้งคณะกรรมการและตั้งกฎระเบียบในการใช้ป่าของหมู่บ้านโดยใช้กติกาสังคม เช่น เมื่อต้องการจะใช้ไม้ก็ต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการและจะต้องปลูกไม้คืนตามที่คณะกรรมการกำหนด หากใครไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกลงโทษจากสังคม ไม่มีใครคบค้าสมาคมด้วย นอกจากนี้ ในแต่ละปีก็จะมีกิจกรรมต่างๆ เช่น การปลูกป่า การตัดสาปป่า แต่การดำเนินการในลักษณะนี้ยังไม่มีกฎหมายรองรับทำให้เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายชาวบ้านก็ได้ประสานงานให้ทางจังหวัดและกรมป่าไม้รับทราบ ซึ่งต่อมาแนวความคิดของการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งก็ได้ขยายไปยังพื้นที่อื่นๆ เช่น 6 หมู่บ้าน ในตำบลลิบง อำเภอกันตัง และเกาะสุกร อำเภอประเหลียน จังหวัดตรัง ตำบลบางสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ตำบลบางโรง อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดพังงาและในจังหวัดสตูล ทางด้านอ่าวไทย เช่น อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอสิชล อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช บ้านแหลมโพธิ์ อำเภอเมือง และที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา อำเภอยะหริ่ง บ้านต้นหยงเปาว์ อำเภอหนองจืด จังหวัดปัตตานี

ต่อมาได้มีการจัดตั้งเป็นเครือข่ายของชาวประมงพื้นบ้านกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง และในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการร่วมกันก่อตั้งเป็นสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดต่างๆ ได้พบปะแลกเปลี่ยนข่าวสารความรู้ และข้อคิดเห็นต่างๆ วัตถุประสงค์หลักของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านคือ เพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อผลักดันการปรับปรุงกฎหมายประมงที่ล่าช้า เพื่อจัดตั้งกองทุนส่งเสริมอาชีพเสริมและสนับสนุนด้านอุปกรณ์การประมงให้ชาวประมงพื้นบ้าน และเพื่อประสานงานระหว่างชาวประมงกับราชการและองค์กรต่างๆ โดยมีองค์กรเอกชน (NGOs) ต่างๆ เช่น สมาคมหยาดฝน จังหวัดตรัง มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ โครงการทะเลชุมชนที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี โครงการพัฒนาชุมชน

ประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา โครงการความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งอันดามัน ได้เข้าร่วมสนับสนุนงานของสมาพันธ์¹³⁶

จากตัวอย่างดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนนั้นมีความสามารถที่จะจัดการป่าชายเลนภายในชุมชนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนของประชาชนดังกล่าว

¹³⁶ รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2540, สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, หน้า 139.