



## โครงสร้างกฎหมายจัดการป่าชายเลนของต่างประเทศ<sup>1</sup>

การวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายจัดการป่าชายเลนนี้ จะศึกษาจากกรณีของสองประเทศ คือ อินโดนีเซียและมาเลเซีย

การที่นำประเทศอินโดนีเซียมาศึกษา เพราะประเทศนี้มีทรัพยากรป่าชายเลนมากและเป็นประเทศซึ่งมีความแตกต่างหลายประการรวมกันอยู่ อาทิเช่น ความแตกต่างของภูมิประเทศ การมีผลเมืองหลายชนเผ่า เป็นต้น ซึ่งความแตกต่างอันนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ชนเผ่าดั้งเดิม (Indigenous) ต่อต้านกฎหมาย ปัญหากลุ่มอิทธิพล ปัญหาความยากจน ปัญหาองค์กรเจ้าหน้าที่ ปัญหางบประมาณ และปัญหาการฝ่าฝืน สภาพบังคับของกฎหมาย เป็นต้น จากปัญหาเหล่านี้ ทำให้ทราบว่ารัฐบาลอินโดนีเซียมีความยากลำบากในการจัดการทรัพยากรทางทะเลอย่างไร ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหานั้น รัฐบาลต้องยึดหลักการประนีประนอมระหว่างความต้องการในชนเผ่าดั้งเดิมและการพัฒนาประเทศ โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ยืนนานที่สุด ตามแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) จากสภาพปัญหาของประเทศอินโดนีเซียนั้นนับเป็นตัวอย่างที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

สาเหตุที่ศึกษาสภาพกฎหมายจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศมาเลเซียนั้น เนื่องจากประเทศมาเลเซียมีกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น แคนาดา ญี่ปุ่น เป็นต้น และเป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่ารัฐบาลของมาเลเซียมีวิธีการและสภาพบังคับของกฎหมายอย่างไร จึงทำให้สภาพบังคับของกฎหมายสามารถฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในทะเลได้

<sup>1</sup> โครงสร้างกฎหมายจัดการป่าชายเลนของต่างประเทศนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นรายงานจากเอกสารสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ซึ่งมีการกล่าวถึงปัญหา วิธีแก้ไข และการวิเคราะห์การแก้ไขปัญหานั้นที่ประสมอยู่ในต่างประเทศนั้น ประเทศที่จะนำมาศึกษาได้ ประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย

## 1. การอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนในอินโดนีเซีย<sup>2</sup>

ประเทศอินโดนีเซียนี้ มีความหลากหลายในภูมิประเทศมากเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก และยังประกอบด้วยพื้นที่ป่าชายเลนที่มีบริเวณมากเช่นกัน ประเทศนี้ปกคลุมพื้นที่ถึง 7.7 ล้านตารางกิโลเมตร, 5.8 ล้านตารางกิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นชายฝั่งทะเล 1.9 ล้านตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่หมู่เกาะ สภาพแวดล้อมเหล่านี้มีทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ น้ำมันดิบ แก๊สธรรมชาติ แร่ธาตุจากทะเลและสิ่งมีชีวิตในท้องทะเล ในพื้นที่ของหมู่เกาะอินโดนีเซียนั้นแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่เพื่อการคมนาคม และพื้นที่สำหรับพัฒนาเป็นถิ่นฐานของมนุษย์ เพื่อเป็นการพัฒนาชนรุ่นใหม่ และเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนในการดำรงชีวิต ความต้องการในปัจจุบันและอนาคต ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างอัตราการผลิตในปัจจุบันและการผลิตของชนชั้นดั้งเดิมในท้องถิ่น สังคมในขณะนี้จะต้องบรรเทาความขัดแย้งอันนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต โดยการพยายามที่จะรักษาพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นมาตรการที่จะทราบถึงกระแสความต้องการในปัจจุบันและอนาคต ในการพัฒนานั้นจะมีขอบเขตอยู่ที่สิ่งสองสิ่ง คือ การอนุรักษ์และการพัฒนา ซึ่งนำมาใช้ในระบบของงานสวนสาธารณะแห่งชาติ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรท้องถิ่นและเพิ่มความร่วมมือในการรักษาพื้นที่ ใน ค.ศ. 1986 อินโดนีเซียได้อนุรักษ์พื้นที่ 12,744,820 เฮกเตอร์ในประเทศ รวมถึงการอนุรักษ์พื้นที่แหล่งน้ำไว้มีสวนสาธารณะที่สำเร็จแล้ว 19 แห่ง และยังมีอีก 17 แห่ง รัฐกำลังพัฒนาเป็นสวนสาธารณะชายฝั่งทะเล สำหรับพื้นที่อีก 1,231 เฮกเตอร์ กำลังอยู่ในระหว่างตัดสินใจจะเป็นแหล่งอนุรักษ์ชายฝั่งทะเลหรือไม่

ประเทศนี้ประกอบด้วยเกาะมากกว่า 13,700 เกาะ เกาะที่เป็นหลัก คือ สุมาตรา ชวา กาลิมันตัน บอร์เนียว สุลาเวสี เซเลเบส และอิหฺร่าน จาย่า (Irian Jaya) นอกจากนี้ ยังมีเกาะเล็ก ๆ จำนวนมากเสริมอยู่

<sup>2</sup> Ambio : A Journal of the human environment : conservation in Indonesia, Article by herman haeruman JS, p.219-220.

ภาพที่ 9 พื้นที่ท้องทะเลและคาบสมุทรในอินโดนีเซีย



ภาพที่ 9 Geographical characteristics of Indonesia (10, 15, 22).

	Approx. area
Indonesian archipelago state	7.7 mill km <sup>2</sup>
Coastline (length)	80,781 km
Territorial seas	31 mill km <sup>2</sup>
Territorial lands	19 mill km <sup>2</sup>
Enclosed marine waters	2.7 mill km <sup>2</sup>
Open ocean waters	0.4 mill km <sup>2</sup>
Continental-shelf waters	1.5 mill km <sup>2</sup>
Exclusive Economic zone (EEZ)	2.7 mill km <sup>2</sup>
Major islands:	
Sumatra	473,606 km <sup>2</sup>
Kalimantan	529,460 km <sup>2</sup>
Java	132,817 km <sup>2</sup>
Sulawesi	189,216 km <sup>2</sup>
Irian Jaya	421,981 km <sup>2</sup>

และไม่ใช่เกาะที่เป็นเขตที่อยู่อาศัย ในพื้นที่ทั้งหมด 75.3% (58 ล้านตารางกิโลเมตร); 7.7 ล้านตารางกิโลเมตร เป็นเกาะและเป็นท้องทะเล และ 2.7 ล้านตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ

ตารางที่ 6 การกำหนดพื้นที่ในประเทศอินโดนีเซีย

	Approx. area
Indonesia archipelagic state	7.7 mill. km <sup>2</sup>
Coastline (length)	80 791 km
Territorial swas	3.1 mill. km <sup>2</sup>
Territorial lands	1.9 mill. km <sup>2</sup>
Enclosed marine waters	2.7 mill. km <sup>2</sup>
Open-ocenan waters	0.4 mill. km <sup>2</sup>
Continental-shelf waters	1.5 mill. km <sup>2</sup>
Exclusive Economic Zone (EEZ)	2.7 mill. km <sup>2</sup>
Major Island :	
Sumatra	473 606 km <sup>2</sup>
Kalimantan	539 460 km <sup>2</sup>
Java	132 817 km <sup>2</sup>
Sulawesi	189 216 km <sup>2</sup>
Irian Java	421 981 km <sup>2</sup>

ที่มา : AMBIO : A Journal of the human environment volume 17, number 3, 1988 p.

ทรัพยากรในประเทศ ได้แก่ ถ่านหินและป่าชายเลน พื้นที่ถ่านหินมีประมาณ 17 ล้านเอกเตอร์ ซึ่งมีถ่านหินอยู่ 65% ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่เหล่านี้เคยเพาะปลูกปาล์มน้ำมันและยางพาราโดยชาวนาท้องถิ่น สำหรับป่าชายเลนนั้นปรากฏอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลตอนเหนือของชาวซึ่งมีภูเขาไฟระเบิด ประกอบกับมีอุณหภูมิที่พอเหมาะ และมีความสมบูรณ์ของธาตุอาหารในดินด้วยเหตุนี้ จึงมีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่มากมาย เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา สำหรับทะเล ๔๗๕ เป็นต้น มีการประมงบริเวณทางใต้ของคาบสมุทรอิเรียนจายาและพื้นที่คาลิแคป (ทางใต้ของจุดศูนย์กลางชาว) ซึ่งได้แก่ ตามชายฝั่งทะเลของกาลิมันตัน สุลาเวลลี และอิเรียนจายา ในประเทศอินโดนีเซียมีป่าชายเลนถึง 4.25 ล้านเอกเตอร์ ถ้าเฉลี่ยเป็นอัตราส่วนจะพบว่าพื้นที่ของป่าชายเลน 69% ตั้งอยู่ในชวากลาง 16% ตั้งอยู่ในสุมาตรา และ 9% ตั้งอยู่ในกาลิมันตัน และส่วนใหญ่จะพบป่าชายเลนบริเวณปากแม่น้ำ ซึ่งเป็นสามเหลี่ยมซึ่งมีอยู่ในสุมาตรา กาลิมันตัน อิหร่านชวา และทางเหนือของสุลาเวลลี จากการมีป่าชายเลนที่สมบูรณ์ ทำให้อาชีพประมงทำรายได้ให้แก่ประชาชนชาติและประเทศใกล้เคียง ได้แก่ มาเลเซีย ไทย ใต้หวัน ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่น

#### สาเหตุการเสื่อมสภาพของพื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่คาบสมุทร

1. ความเจริญทางเศรษฐกิจสร้างปัญหาแก่สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเล เพราะก่อให้เกิดมลพิษซึ่งทำลายสภาพแวดล้อมป่าชายเลน พื้นที่ที่ก่อปัญหามลพิษ คือ จาร์กาทา ซึ่งปล่อยมลพิษคุกคามคุณภาพน้ำในบริเวณใกล้เคียง
2. การหาประโยชน์อย่างไม่จำกัดจากป่าชายเลนและทรัพยากรทางทะเลอื่น ๆ ก่อให้เกิดความเสี่ยงอันตรายต่อชุมชนบริเวณคาบสมุทร เพราะในอนาคตอาจเกิดสภาวะการขาดแคลนทรัพยากร
3. การทำลายแนวปะการัง ก่อผลเสียหายต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล และก่อผลกระทบต่อป่าชายเลนเช่นกัน

## สภาพปัญหา

1. ใน ค.ศ. 1985 ภัยพายุในอินโดนีเซียเฉลี่ยแล้วปรากฏในพื้นที่กว่า 163.9 ล้านเอเคเตอร์ และในแต่ละปีมลพิษจะเพิ่มขึ้น 2.13 % ของพื้นที่ในประเทศ ซึ่งมลพิษเหล่านี้เกิดจากของเสียที่ปล่อยจากที่อยู่อาศัย สาเหตุดังกล่าวเชื่อมโยงก่อให้เกิดปัญหาต่อชุมชนที่อยู่อาศัยอยู่บริเวณคาบสมุทร ซึ่งอาศัยทรัพยากรบริเวณนี้

จากการสำรวจพบว่า รายได้ของชาวประมงในชุมชนนี้ขึ้นอยู่กับความเป็นไปของพื้นที่คาบสมุทร โดยรายได้ดังกล่าวจะเป็นไปตามฤดูกาล โดยเฉลี่ยจะพบว่าประมาณ 90 % ของชาวประมงมีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า 210 ดอลลาร์ (สหรัฐ) เช่น เจ้าของบ่อเลี้ยงปลาน้ำกร่อยจะมีรายได้ประมาณ 136 ดอลลาร์ (สหรัฐ)

2. การทำลายแนวปะการังรอบ Pulau Seribu บริเวณใกล้กับขาลิกปาขานรอบ ๆ ลอมบอก และเกาะบาหลี การทำเหมืองสำหร่ายได้ถูกทำขึ้นแทนที่ช่องแคบซุนดา เกาะการิมูน ซาวา บนคาบสมุทรทางเหนือของซาวาและทางใต้ของสุลาเวซี ซึ่งผลกระทบจะเกิดกับชุมชนรอบ ๆ ชายฝั่งทะเล

3. สภาพบังคับเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนและทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพราะขาดบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรม

จากสภาพปัญหาดังกล่าว อินโดนีเซียได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้ความพยายามในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับชุมชนที่ยากจนแถบคาบสมุทรที่จะต้องมีการพัฒนาและการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว และรัฐบาลได้กำหนดนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากร

ในส่วนของการคุ้มครองป่าชายเลนนั้น กฎหมายอินโดนีเซียนำกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ

### 1. การจัดการป่าชายเลน

เนื้อหาของกฎหมายป่าไม้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริหารป่าและนำผลประโยชน์เหล่านี้มาพัฒนาประเทศ ซึ่งแต่เดิมประสบปัญหาการถูกขัดขวางจากชนเผ่าดั้งเดิมอยู่เสมอ ๆ อย่งไรก็ดี ในส่วนของเนื้อหากฎหมายนี้ กฎหมายป่าไม้ของประเทศอินโดนีเซียได้กำหนดเป็น

- ก. การควบคุมป่า
- ข. การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่า
- ค. การคุ้มครองพื้นที่ป่า

การควบคุมป่า จากมาตรา 5 แห่ง The Basic Forestry Law <sup>3</sup> นั้น ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ และได้กำหนดขอบเขตของการควบคุมไว้ดังนี้ คือ

1. กำหนดและจัดเตรียมแผนเพื่อให้มีจุดมุ่งหมายในการจัดการป่า เพื่อให้ได้ผลประโยชน์และผลกำไรตกแก่รัฐและประชาชน
2. การจัดการป่าไม่ให้ขยายกว้างออกไป
3. กำหนดและจัดเตรียมกฎหมายซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมถึงการจัดการกฎหมายเกี่ยวกับกิจกรรมในป่าอื่น ๆ

---

<sup>3</sup> Article 5 1) All the forests inside the Indonesia territory, including their natural resources are controlled by the state

2) State Authority Right as mentioned under paragraph include

a) Determining arranging and planing regarding the purpose supply and use of forest according to the interest and benefit the state and the population,

b) Management of forest in the braod sense;

c) Determining and arranging legal relating between peoples or legal instititision with forest and managing legal activity on forests

จากอำนาจในการควบคุมป่าซึ่งรวมถึงป่าชายเลนนี้ เกิดปัญหาขึ้นเพราะรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ตามมาตรา 13, 14 (Local government) และด้วยเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่นนี้ จึงทำให้การควบคุมไม่ได้ผลเท่าที่ควร

1. สืบเนื่องมาจากมาตรา 5 นี้ รัฐบาลได้กำหนดแผนการพัฒนาป่าไม้โดยรวมถึงป่าชายเลนด้วย และได้นำมาตรา 4 มาประกอบด้วย โดยมาตรา 4 เป็นเรื่องการจัดการป่าไม้โดยนำหลัก Land use planning มาใช้ร่วมกัน ซึ่งจะได้นโยบายในการแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ป้องกัน พื้นที่ป่าสงวนตามธรรมชาติ พื้นที่สำหรับผลิตวัตถุดิบจากป่า พื้นที่สงวนที่เคยมีป่า (ในปัจจุบันไม่มีแล้ว) เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียด คือ

- Protection forest	30.3 million hectyres
- Nature Conservation forest	18.7 million hectyres
- Production forest	18.7 million hectyres
permanent	33.9 million hectyres
limited	30.1 million hectyres
total	143.5 million hectyres

2. หลัก Land use planning คือ การกำหนดพื้นที่ป่าตามประเภทการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดไว้ดังนี้ คือ

ก. พื้นที่ป่าถาวรเป็นพื้นที่ป่าที่มีอยู่ ต้องมีสภาพธรรมชาติและนิชนรรณไม้ในป่าถาวรนี้

ข. ป่าตามวัตถุประสงค์เป็นป่าที่ตามพื้นที่ ไม่มีรวมกันในวัตถุประสงค์เป็นกรณีอื่น ในกรณีฉุกเฉินอาจเปลี่ยนเป็นป่าถาวรได้

ค. ป่าทั่วไปที่อยู่นอกเขตพื้นที่กำหนด เช่น ป่าวัตถุประสงค์สามารถจะเป็นสมบัติส่วนตัวของแผ่นดินได้



การใช้ประโยชน์ในป่าไม้ ผลิตผลจากป่าชายเลนในประเทศอินโดนีเซียนี้ จะถูกนำมาใช้ในเชิงพาณิชย์ โดยมีโรงงานต่าง ๆ เช่น โรงงานเผาถ่าน โรงงานกระดาษ โรงงานทำไม้ซุง เป็นแหล่งนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ การนำทรัพยากรมาใช้ไม่ได้คำนึงถึงหลักความต่อเนื่อง (Sustainable) <sup>4</sup> ซึ่งอินโดนีเซียได้กำหนดแนวทางการแก้ไขไว้ ดังนี้

1. รัฐได้กำหนดแผนการใช้ป่า Forest planning ในมาตรา 6 ซึ่งกล่าวถึงจุดมุ่งหมายของแผนนี้ ซึ่งมีขึ้นเพื่อประกันผลกำไรจากการใช้ทรัพยากรป่าไม้โดยกำหนดให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (To guarantee that the benefit of the forest be as high as possible) <sup>5</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐได้ทำให้แผนการใช้ป่ามีสภาพเป็นกฎหมายขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อความมีประสิทธิภาพของแผนการใช้ป่านี้ ซึ่งจุดมุ่งหมายของแผนดังกล่าวครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

- 1.1 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับน้ำ การป้องกันความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วมและการกัดเซาะดิน และการคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของดิน
- 1.2 ผลผลิตจากป่าและการตลาด เพื่อที่จะได้เข้าถึงความต้องการของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการในการพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมและสินค้าขาออก
- 1.3 แหล่งทรัพยากรที่ใช้ทำมาหากินในชุมชนและรอบ ๆ ป่า
- 1.4 การป้องกันพืชและสัตว์ที่หายากและมีประโยชน์ในทางวิทยาศาสตร์
- วัฒนธรรม การป้องกันประเทศ การท่องเที่ยว
- 1.5 การโยกย้ายถิ่นที่อยู่การเกษตร การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์
- 1.6 กิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

จะเห็นได้ว่าขอบเขตของแผนการป่าไม้<sup>6</sup> นี้ จะเอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนประโยชน์สูงสุดของการใช้พื้นที่ป่าซึ่งรวมถึงป่าชายเลนด้วย .

<sup>4</sup> Indonesia : The Protection of the Marine Environment and related ecosystems, p.34.

<sup>5</sup> The Basic forestry law : Act No.5 of 1967 (Unofficial translation)

ตารางที่ 7 การกระจายที่ดินป่าไม้ในเขตจังหวัด Distribution of Forest Land in each Provinces)

No.	Province	Province Area (Ha)	Protection Area (Ha)	Park and Reserve Forest (Ha)	Limited Production Forest (Ha)	Definitive Production Forest (Ha)	Total Definitive Forest (Ha)	Conversion Forest (Ha)	Others Utilization (Ha)	Others utilization	
										(Ha)	Percentage by Province (%)
1	Aceh	5,539,000	1,051,400	666,800	1,315,700	188,300	3,282,200	192,700	2,064,100	2,256,800	40.74
2	North Sumatra	7,168,068	1,391,100	253,900	1,349,900	531,500	1,526,400	253,700	3,387,968	3,641,668	50.80
3	West Sumatra	4,229,730	1,206,600	599,700	539,700	596,300	2,942,800	437,700	849,230	1,286,930	30.42
4	Riau	9,456,160	741,800	267,200	2,764,200	2,772,900	6,546,100	1,754,100	1,155,960	2,910,060	30.86
5	South Sumatra	10,277,500	774,700	796,500	333,000	2,124,000	4,028,200	1,186,500	5,062,800	6,249,000	50.81
6	Jambi	5,100,000	1,147,500	493,000	974,000	-	2,614,500	1,013,200	1,472,300	2,485,500	48.74
7	Bengkulu	1,978,870	465,500	249,900	242,000	34,100	991,500	193,600	793,770	987,370	49.89
8	Lampung	3,200,000	315,000	356,000	-	573,000	1,244,000	-	1,956,000	1,956,000	61.12
9	West Java	4,630,000	229,500	196,400	-	547,900	973,800	-	3,656,200	3,656,000	78.97
10	Jakarta	59,000	-	15	-	1,100	1,115	-	57,885	57,885	98.15
11	Central Java	3,421,000	65,500	3,000	-	605,100	673,600	-	2,747,400	2,747,400	80.31
12	Yogyakarta	317,000	3,200	200	-	13,200	16,600	-	360,400	300,400	94.73
13	East Java	4,791,970	255,000	245,300	-	847,100	1,348,200	-	3,443,770	3,443,770	71.86
14	West Kalimantan	14,680,700	2,047,100	1,336,700	2,988,700	1,323,000	7,695,500	1,508,700	5,476,500	6,585,200	47.58
15	Central Kalimantan	15,300,000	800,000	792,400	3,400,000	5,068,000	10,997,400	3,000,000	1,302,600	4,302,500	28.12
16	South Kalimantan	3,700,000	432,700	66,000	200,600	1,330,400	2,029,700	287,700	1,385,600	1,570,300	45.15
17	East Kalimantan	21,144,000	3,643,900	1,968,600	4,826,100	5,513,100	15,971,700	3,500,000	1,692,300	5,192,300	24.55
18	North Sulawesi	2,751,501	285,400	326,600	471,200	230,500	1,583,700	699,400	468,401	1,167,801	42.44
19	Central Sulawesi	6,803,300	1,156,900	616,700	1,364,100	1,028,000	4,165,700	335,000	2,302,600	2,537,600	39.77
20	South East Sulawesi	3,814,000	420,800	273,400	827,100	668,900	2,190,200	699,400	924,400	1,523,800	42.58
21	South Sulawesi	6,292,650	2,004,100	186,600	993,100	165,000	3,351,800	259,400	2,681,450	2,940,850	46.73
22	Bali	563,286	84,100	32,000	5,700	3,900	125,700	-	437,586	437,586	77.72
23	West Nusa Tenggara	2,015,315	481,700	134,800	222,800	224,100	1,603,400	195,900	756,015	951,915	47.24
24	East Nusa Tenggara	4,738,920	677,600	131,900	399,000	278,100	1,486,600	2,801,600	450,720	3,352,320	68.63
25	Maluku	8,572,800	1,550,400	441,000	2,075,600	1,029,900	5,096,900	436,400	3,039,500	3,475,900	40.55
26	Irian Jaya	41,056,000	8,648,500	8,311,800	4,732,300	7,123,500	28,816,100	11,775,400	474,500	12,249,900	29.83
27	East Timor	1,460,937	435,300	38,800	170,500	45,200	689,800	10,000	761,137	771,137	52.79
TOTAL:		193,071,707	30,316,100	18,725,215	30,525,300	33,866,600	113,433,215	30,537,400	49,701,092	79,638,492	41.25

2. ในมาตรา 17 ได้กำหนดถึงการห้ามไม่ให้จาริตประเพณีหรือกฎเกณฑ์ท้องถิ่น  
แทรกแซงผลประโยชน์ของประเทศชาติในการใช้ประโยชน์จากป่า

การคุ้มครองป่า ในการประชุมข้อตกลงระหว่างประเทศในการคุ้มครองทรัพยากรทาง  
ทะเลครั้งแรกที่ซีแอตเติล (Seattle) ประเทศสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1962 และในการ  
ประชุมครั้งที่สองที่จัดขึ้นที่เยลโลสโตน (Yellowstone) และแกรนด์เทตัน (Grand Tetan)  
ประเทศสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1972 มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดพื้นที่คุ้มครองท้องทะเลให้  
ไกลออกไป และด้วยวัตถุประสงค์อันนี้ทำให้การคุ้มครองพื้นที่ในอินโดนีเซีย ถูกกำหนดออกเป็น  
การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองสิ่งมีชีวิตในท้องทะเล เช่น หญ้าทะเล แนวปะการัง  
เต่าทะเล จระเข้ น้ำเค็ม และปลาวาฬ เป็นต้น จึงทำให้การคุ้มครองทรัพยากรนั้น ได้ขยายออก  
ไปถึงการคุ้มครองพื้นที่ในท้องทะเลด้วย และด้วยเหตุนี้ ใน ค.ศ. 1986 ภายในประเทศ  
อินโดนีเซีย เนื้อที่กว่า 400,000 เฮกเตอร์ ในท้องทะเลถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวน โดยมีจุดมุ่ง  
หมายเพื่อคุ้มครองสิ่งมีชีวิต และสิ่งแวดล้อมในท้องทะเล เช่น แนวปะการัง ป่าชายเลนซึ่งเป็น  
แหล่งอนุบาลสัตว์ทะเลตัวอ่อน<sup>6</sup>

การคุ้มครองทรัพยากรในประเทศอินโดนีเซีย แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

ก. การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมี The Basic  
Forestry Law คุ้มครองอยู่

ข. การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลโดยข้อตกลงระหว่างประเทศ ในการคุ้มครอง  
ทรัพยากรทางทะเล ใน ค.ศ. 1972

เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียเคยเป็นอาณานิคมของประเทศเนเธอร์แลนด์ การจัด  
การป่าไม้ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการรวมอำนาจ (Centralization) ถูกนำมาใช้จัดการระบบ

<sup>6</sup> AMBIO : A Journal of the human environment : Conservation  
in Indonesia, Article by Herman haeruman JS, p. 207-213.



ป่าไม้ของประเทศ โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่ชวา (Java) การจัดการมุ่งถึงการให้ประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้<sup>7</sup>

หลังจากประเทศอินโดนีเซียได้เอกราช รัฐได้บัญญัติกฎหมายป่าไม้ หรือ The Basic Forestry Law เมื่อ ค.ศ. 1967<sup>8</sup> โดยบัญญัติถึงการคุ้มครองพื้นที่ป่าทุกชนิดในประเทศ ในมาตรา 15, มาตรา 18 มาตรา 15 นั้น มีมาตรการในการต่อต้านต้นเหตุของการทำลายป่า (รวมถึงป่าชายเลน ป่าพรุ) และรวมถึงการรับผิดชอบอันเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนด้วย สำหรับมาตรา 18 นั้น กล่าวถึงอำนาจในการจัดการป่า ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจในการคุ้มครองป่า โดยรัฐจะกำหนดอำนาจพิเศษ (Special police authority) นอกเหนือจากอำนาจทางเทคนิคแล้ว เพื่อความสำเร็จในการใช้อำนาจระหว่างรัฐมนตรีและเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งการใช้อำนาจนี้จะใช้ในพื้นที่พิเศษเท่านั้น

ข้อสังเกตอำนาจพิเศษ (Special police authority) เป็นอำนาจในการคุ้มครองพื้นที่ป่าเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม คล้ายกับ Police power ซึ่งควรจะเป็นอำนาจเดียวกัน<sup>9</sup>

## 2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กฎหมายป่าไม้ The Basic forestry law กำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการดูแลป่าของประเทศ อำนาจดังกล่าว ได้แก่

1. การป้องกันป่าไม้ให้เกิดความเสียหายจากน้ำท่วม ป้องกันการกัดเซาะของดิน การคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของดิน
2. กำหนดพื้นที่เนื้อเป็นแหล่งผลิตด้านป่าไม้

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 207-213.

<sup>8</sup> Sudjuno Suryo, Forestry Development in Indonesia, p.14.

<sup>9</sup> ตอนที่ 3 เรื่องทฤษฎีอำนาจรัฐ, หน้า 48-54.

เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียมีพื้นที่เป็นเกาะมากมาย การบังคับบัญชาโดยรัฐบาลกลาง (Central government) ก่อให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ทำให้การจัดการป่าในเกาะต่าง ๆ รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมอย่างทั่วถึงและอำนาจของเจ้าพนักงานป่าไม้ในแต่ละวันต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอในการจัดการคุ้มครองรักษาสภาพป่าไม้ การใช้อำนาจต้องมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากมีการฝ่าฝืนจากชนเผ่าดั้งเดิมของประเทศและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ การจะให้เจ้าพนักงานตำรวจเข้าดำเนินการนั้นไม่สามารถเข้าแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจไม่มีความรู้ในด้านการป่าไม้ จะเห็นว่ากฎหมายป่าไม้ได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการป่าไม้ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง ซึ่งกรณีนี้รวมถึงป่าชายเลนด้วย ในมาตรา 14 ข้อ 1 กล่าวไว้ ดังนี้

" 1 Management of state forest plantations is performed by the state and carried out by the central as well as the local government"

กฎหมายป่าไม้ได้กำหนดอำนาจของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองพื้นที่ป่า การกำหนดเขตป่าสงวน การรักษาสีงแวดล้อมในป่า โดยในมาตรา 6 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

"The government is to make a general plan on the purpose, location, availability and use of forests over the whole of the Indonesia territory in the interest of

- a. Water regulation, preventing damage caused by floods and erosion, and maintaining soil fertility;
- b. Production of forest products and their marketing in order to meet the needs of community in general and especially the needs of development, industry and export;
- c. Source of livelihood for the community in and around the forest;

d. Protection over flora and fauna, and typical rare varieties of animal and plants for the interest of science, culture, national defence, recreation and tourism;

e. Transmigration, agriculture, plantations and cattle breeding;

f. Other activities useful to society"

กฎหมายป่าไม้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าพนักงานป่าไม้ให้มีลักษณะพิเศษเหมือนตำรวจ ซึ่งเป็นอำนาจในการรักษาความสงบของสังคมสิ่งแวดล้อม (Police force) ซึ่งอำนาจนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ดังนี้ คือ

1. To guarantee protection of forests and forestry, forestry officicals are given special police authority

2. Implelmentaion or transfer of authority under paragraph is jointly arranged by the department of forestry and commander of the police force

อย่างไรก็ดี กฎหมายเน้นความร่วมมือระหว่างเจ้าพนักงานป่าไม้และเจ้าพนักงานตำรวจ (มาตรา 18 ข้อ 2) เพื่อให้อำนาจจัดการป่าไม้เกิดประสิทธิภาพ<sup>10</sup>

### 3. สภาพบังคับของกฎหมาย

สภาพบังคับตามกฎหมายอินโดนีเซียนี้ จัดว่ายังมีปัญหาอยู่แม้ว่ามาตรา 19 ของ The Basic forestry law จะกำหนดการจำคุก ปรับ และริบทรัพย์สินสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ก็ตาม กล่าวคือ

<sup>10</sup> รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก จ.

ประเทศอินโดนีเซียมีกฎเกณฑ์ของชนเผ่าดั้งเดิม (Indigenous) จึงทำให้ชนเผ่าดั้งเดิมเหล่านี้ ต่อต้านสภาพบังคับที่มีอยู่ และการขาดเครื่องมือ เทคนิค บุคลากร ทำให้การบังคับการให้เป็นไป ตาม The Basic forestry law ไม่ได้ผลเต็มที่<sup>11</sup> ปัญหาเหล่านี้รัฐได้บัญญัติบทเฉพาะกาล (Transition of Regulations) ลงไว้ในมาตรา 21 ซึ่งกล่าวว่า กฎเกณฑ์ป่าไม้ต่าง ๆ ที่ยังคงมีอยู่ให้ใช้บังคับต่อไปตราบเท่าที่ไม่แทรกแซงกฎหมายนี้ และจนกว่าจะมีกฎหมายที่สมบูรณ์ ออกมา<sup>12</sup> เพื่อความสำเร็จของสภาพบังคับของกฎหมาย รัฐจึงได้กำหนดให้มีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่รัฐบาลแคว้นต่าง ๆ (Regional government) ดังเช่น มาตรา 12 แห่ง The Basic forestry law ที่น่าสังเกต คือ รัฐได้เผยแพร่ความรู้พื้นฐาน ในการป้องกันรักษาป่า ซึ่งทำให้สภาพบังคับของกฎหมายมีประสิทธิภาพขึ้น ดังมาตรา 9 ใน The basic forestry law

## 2. การจัดการพื้นที่ป่าไม้ในประเทศอินโดนีเซีย

Mr. Sudjuno ได้วิเคราะห์ The Forestry Law และมีข้อสังเกต ดังนี้<sup>13</sup>

1. กฎหมายป่าไม้อินโดนีเซียมีจุดมุ่งหมายในการรักษาสิ่งแวดล้อมในป่าทุกประเภท ได้แก่ ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ความสะอาดของน้ำ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การป้องกันน้ำท่วม การป้องกันดินถุกัดเซาะ ฯลฯ เป็นต้น โดยกฎหมายได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ข้อ 1 คือ

<sup>11</sup> The basic forestry law, Ait No.5 of 1987 (Unofficecial translation GOI/IIED Background paper

<sup>12</sup> Aritcle 21 All existing regulations and laws of forestry will be in force as long as they do not nither with the context of this law, awaiting the regulation imple mentation

<sup>13</sup> Mr. Sudjuno Suryo, Forestry development in Indonesia, p.A-12.

"Protection forest have a special nature condition which is beneficial to the soil, water and the environment, and need to be maintained. In case Protection forest are damaged, they will be of no use and natural. Among the protection forest, some can produce forest products for collection without decreasing their protection function ... etc ...

2. แนวทางการรักษาสิ่งแวดล้อมประเภทป่าไม้ของรัฐบาลอินโดนีเซีย ประกอบด้วย หลักป้องกันล่วงหน้า (Precaution) และหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Conservation)

3. หลักป้องกันล่วงหน้า ได้แก่ การคุ้มครองสภาพแวดล้อมรอบ ๆ ป่าไม้เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดแก่ป่าไม้ เช่น ป้องกันการกัดเซาะดิน การรักษาความสมบูรณ์ของดิน การอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในทะเลและสิ่งแวดล้อมในทะเล ตามข้อตกลงการประชุมครั้งที่สองที่จัดขึ้นที่เมือง เยลโลสโตน (Yellowstone) และแกรนด์เทตัน (Grand teton) ซึ่งมีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิ่งมีชีวิตในทะเล จากข้อตกลงนี้เป็นการรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของทรัพยากรบนบกและในท้องทะเล

4. หลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในกฎหมายป่าไม้อินโดนีเซีย The basic forestry law ได้มีการบัญญัติถึงการอนุรักษ์ป่าไม้และระบบการควบคุมในส่วนของ การแบ่งอำนาจให้รัฐบาลในแคว้นต่าง ๆ (Deconcentration) เพื่อจะให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ในท้องถิ่นของตน

#### 1. การจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

เนื้อหาของกฎหมาย เพื่อบริหารป่าและใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในประเทศ

#### การควบคุมพื้นที่ป่าไม้

เนื่องจากอาณาเขตที่กว้างขวางและประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ มากมาย จึงทำให้การควบคุมเป็นไปด้วยความลำบาก การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ช้า และมีประเพณีท้องถิ่นต่อต้าน



การควบคุมพื้นที่จากรัฐบาลกลาง ทำให้พื้นที่ถูกทำลายลง ดังนั้น ในมาตรา 5 วรรค 3<sup>14</sup> กฎหมายกำหนดพื้นที่ที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการเข้าทำกิจกรรม และพื้นที่นี้เป็นพื้นที่กฎหมายรองรับ จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างพื้นที่เหล่านี้ ประชาชนและกฎหมายต้องการควบคุมพื้นที่เพื่อไม่ให้ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหาย

ตารางที่ 8 พื้นที่ควบคุม

	No	Area (ha)
Natural reserves	184	711,880
Wildlife sanctuary	69	5,009,970
Recreation forest	68	548,919
Marine park	7	74,050
Total	328	12,744,820
Nation Park	19	4,665,320

ที่มา : AMBIO Vol 17 No.3, 1988, p.221-222.

<sup>14</sup> Article 5

1. All the forest inside the Indonesia territory, including their natural resources are controlled by the state

2. State Authority Right as mentioned under paragraph include

a) Determining, arranging and planing regarding the purpose, supply and use of forest according to the interest and benefit the state and the population

b) Management of forest in the broad sense;

c) Determining and arranging legal relating between peoples or legal institution with forest and managing legal

### การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้คำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Sustainable development) เช่น การทำไร่เลื่อนลอย การตัดไม้ขายเลนอย่างไม่ถูกต้อง ดังนั้น รัฐได้กำหนดแผนการใช้ป่าและการใช้พื้นที่ป่า (Forest planning) ในมาตรา 6 ดังนี้ คือ การควบคุม การที่รัฐโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของพลเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำไร่เลื่อนลอย การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ เช่น การเลี้ยงกุงในพื้นที่ป่าขายเลน เป็นต้น ซึ่งแผนการนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Sustainable development)

### การคุ้มครองพื้นที่ป่า

เนื่องจากกฎหมายมุ่งถึงการคุ้มครองไม้ในป่าเป็นส่วนใหญ่ การคุ้มครองพื้นที่จึงไม่มี ทั้งนี้ เพราะกฎหมายในส่วนของการคุ้มครองป่ามีประสิทธิภาพ จึงทำให้เป็นการคุ้มครองพื้นที่ป่ามีประสิทธิภาพไปในตัว แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากเกิดปัญหามลพิษจากคราบน้ำในพื้นที่ท้องทะเล<sup>15</sup> ซึ่งก่อผลกระทบต่อพืชและสัตว์ในท้องทะเล ดังนั้น รัฐได้กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรในท้องทะเล ดังนี้คือ

<sup>15</sup> AMBIO : A Journal of the human Environment : Conservation in Indonesia, Article by Herman Haeruman JS, p.228-231.

ตารางที่ 9 ตารางพื้นที่เขตคุ้มครองในประเทศไทยอินโดนีเซีย

Location	Number of reserves		Hectares
	Planned	Existing	
Indian Ocean	41	1	425,325
Pacific Ocean	24	-	1,339,000
Java Sea	32	2	490,000
Bali Strait	2	2	10,000
Sunda Strait	2	2	38,000
Malacca Strait	11	1	198,000
Kalimanta Strait	14	1	267,010
Flores Sea	19	2	809,000
Celebes Sea	13	4	453,000
Tomini Bay	7	-	223,500
Moluccas Sea	8	-	350,000
Makassar Strait	15	-	600,000
Tolo Bay	5	-	215,000
Bone Bay	1	-	5,000
Ceram Sea	7	-	503,000
Sawu Sea	1	1	60,950
Timor Sea	2	-	21,500
Banda Sea	12	3	260,500
Arafure Sea	11	-	279,000
Lombok Strait	3	-	2,500
Buru Sea	1	-	4,000
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>19</b>	<b>6,55,630</b>

## 2. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

รัฐบาลกลางมีอำนาจในการดูแลพื้นที่ของประเทศ อำนาจดังกล่าว ได้แก่

1. การกำหนดพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งผลิตด้านป่าไม้
2. การกำหนดพื้นที่เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติ

2.1 การกำหนดพื้นที่ป้องกัน ซึ่งรวมถึงสัตว์ป่า นิชพรรณต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเป็นพื้นที่ป้องกัน โดยให้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยในการควบคุม

2.2 พื้นที่ป่าสงวน ซึ่งรวมถึงสัตว์ป่าที่หายาก นิชพรรณต่าง ๆ ซึ่งเป็นสมบัติของชาติ

เนื่องจากพื้นที่ป่าของประเทศมีอาณาเขตกว้าง รัฐบาลกลางจึงควบคุมไม่ทั่วถึง และชนเผ่าท้องถิ่นมักฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ป่า ด้วยเหตุนี้กฎหมายป่าไม้ได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการพื้นที่ป่า โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ข้อ 1<sup>16</sup> และในกฎหมายป่าไม้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ให้มีลักษณะเหมือนตำรวจ ซึ่งเป็นอำนาจในการรักษาความสงบของสังคมสิ่งแวดล้อม (Police force) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 18<sup>17</sup>

## 3. สภาพบังคับของกฎหมาย

สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาลักษณะคล้ายคลึงกับสภาพบังคับในการจัดการป่าไม้สำหรับโทษตามกฎหมายนั้น คือ จำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งบัญญัติในมาตรา 19 โดยการกำหนดมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การแบ่งอำนาจในการบังคับการ (Deconcentration) ให้เป็นไปตามสภาพบังคับของกฎหมายให้แก่ท้องถิ่น (Local Region)

<sup>16</sup> คู่มือในการแก้ไข้ปัญหาในส่วนขององค์กรเจ้าหน้าที่ในการจัดการป่า

<sup>17</sup> คู่มือในกฎหมายป่าไม้อินโดนีเซีย การแก้ไข้ปัญหาองค์กรเจ้าหน้าที่ (ข้อ 3)

## กฎหมายป่าไม้มาเลเซีย

### ความเป็นมา

ประเทศมาเลเซียภูมิประเทศเป็นแหลมและเป็นเกาะ ทางตะวันออกติดกับทะเลจีนใต้ ทางทิศตะวันตกติดต่อกับช่องแคบมะละกา (Malacca strait) มีการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วยแคว้นหลายแคว้น สำหรับพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ในแคว้นต่าง ๆ ดังนี้ คือ ทางตะวันตกของแคว้น Kedah ทางตะวันตกของแคว้น Perak ทางตะวันตกของ Penang และ Negri Sembilan ทางใต้ของ Johore ทางตะวันออกของ Trengganu <sup>18</sup> อย่างไรก็ตามจากเอกสารฝ่ายสิ่งแวดล้อมองค์การสหประชาชาติได้นำพื้นที่ป่าชายเลนมาตั้งและแปรภูมิศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะดังนี้ คือ

### ป่าชายเลนมาตัง เปรัก

ป่าชายเลนมาตังเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่บริเวณตะวันตกเฉียงเหนือของอ่าวเพนินซูลา มาเลเซียในรัฐเปรัก เส้นละติจูดที่ 5 องศาเหนือ มีรูปร่างคล้ายรูปวงเดือน <sup>19</sup> เหยียดออกไปจาก KU ไปสู่ทางเหนือของ Panchor ในทางใต้มีพื้นที่ 51.5 ตารางกิโลเมตร ตรงจุดกึ่งกลางเส้นแบ่งประมาณความกว้าง 13 กิโลเมตร ป่าชายเลนแบ่งเป็น 3 ระยะ รวมทั้งหมดพื้นที่ป่าสงวน 19 แห่ง พื้นที่จัดแบ่งไว้เป็นล๊อค 40.17 hactares หรือ 85% เป็นพื้นที่ผลผลิตพืชในบริเวณป่าชายเลนมีหลายชนิด <sup>20</sup> ได้แก่ Rhizophora, apiculata (Bakau minyak) และ Rhizo phora mucronata (Bckau Kurap) พืชอื่น ๆ รวมทั้ง Bruguiera Cylindrica เป็นต้น

<sup>18</sup> รายละเอียดของกฎหมายมาเลเซีย คูในภาคผนวก

<sup>19</sup> ข้อมูลจากฝ่ายสิ่งแวดล้อม ชั้น 7 (UNESCO) สหประชาชาติ ราชดำเนินนอก

<sup>20</sup> ตูภาคผนวก ฉ.

ตารางที่ 10 พื้นที่ป่าชายเลนมาตังซึ่งเป็นเขตป่าสงวน [(Status and Extent  
(in hectares of the Matang Mangrove Forest Reserve Perak)]

Range	Productive Forest	Unproductive Forest	Total
Kuala Sepetang	17,053	3,902	20,996
Kuala Trong	10,390	687	11,077
Sugei Kerang	7,326	1,353	8,679
	34,769	5,942	40,711

ที่มา : ฝ่ายสิ่งแวดล้อม UNESCO สหประชาชาติ



ป่าชายเลนบริเวณสามเหลี่ยม Rejang แคว้นซาราวัก

ป่าชายเลนบริเวณสามเหลี่ยม Rejang อยู่บริเวณเส้นลองติจูด 111 15 ตะวันออก และเส้นละติจูด 2 15 เหนือ ในพื้นที่ลำดับ 6 ของซาราวัก ซึ่งมีแม่น้ำ Poloh<sup>21</sup> ไหลผ่านแม่น้ำ Belawai และ Rejang รูปที่ 5 ซึ่งประกอบด้วยป่าชายเลน Rejang ซึ่งเป็นป่าสงวน (9,407 hectares) The pulau Ioba เป็นป่าอนุรักษ์ (9,272 hectares) และป่าป้องกัน Poloh (8,302 hectares)

<sup>21</sup> มีรูปภาพประกอบในภาคผนวก ฉ.

## ป่าสงวนชายเลนซาราวัก

ป่าสงวนชายเลนในซาราวัก (ลองติจูด 110 20 ตะวันออก และละติจูด 35 4 เหนือ) อยู่ในตำบลลูซันในพื้นที่อันดับ 1 ของการแบ่งเขตในซาราวัก (รูป 6)<sup>22</sup> ป่าสงวนประมาณ 318 เฮกเตอร์ ในพื้นที่ประมาณ 31,000 เฮกเตอร์ ภายใต้อินป่าและมีแม่น้ำ Sibuloh มาบรรจบ Salak, Santubong และ Sauawa

พื้นที่อื่น ๆ พื้นที่ศึกษาอื่น ๆ รวมทั้ง Jugroi F.R., Telok Gong F.R. และ Banjar Fr. ในเพนนินซูล่า และ Kuala, Labuk F.R., Sg. Suguter Kudat F.R., Sulaman lake F.K., Kuala Abai F.R. และ Sibute F.R. ใน Sabah ในพื้นที่ป่าชายเลนของมาเลเซียมีถิ่นที่อยู่ของประมงตั้งอยู่รอบ ๆ เช่น บริเวณ Pulau Ketam ในลันงอ มีหมู่บ้านประมงของชาวจีนใน Pulau Lumut, Pulau Kelang มีหมู่บ้านชาวประมงของพวกอะบอริจิน (Aborigines) หมู่บ้านชาวประมงแถบลาวย้อยู่ทางใต้ของฝั่งลำน้ำแบลาวย ซึ่งม่น้ำจืดและน้ำเค็มมาบรรจบกัน หมู่บ้านชาวประมงรีจัง (Rejang) อยู่บริเวณชายฝั่งทางเหนือของรีจัง ฯลฯ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าอาชีพประมงในพื้นที่ป่าชายเลน นับว่าเป็นอาชีพที่สำคัญอาชีพหนึ่งของประชากรในภูมิภาคนี้ อีกทั้งรัฐบาลของประเทศได้ให้ความสำคัญในการรักษาพื้นที่ป่าชายเลนนี้ โดยคุ้ได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งบัญญัติถึงการป้องกันทรัพยากรป่าไม้อย่างน่าสนใจ โดยสามารถพิจารณารูปแบบของกฎหมายใน 2 ส่วน ดังนี้ คือ

1. การจัดการป่าไม้
2. การจัดการพื้นที่ป่าไม้

<sup>22</sup> ที่มา UNESCO ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ชั้น 7 ราชดำเนินนอก

สำหรับพื้นที่ที่จะนำมาศึกษานี้เป็นพื้นที่ป่าสงวนชายเลนในแคว้นซาบะห์ (Sabah) และ ซาราวัก (Sarawak) และเปรัก (Perak)

## 1. การจัดการป่าไม้

### 1.1 เนื้อหากฎหมาย

#### 1.1.1 การควบคุมพื้นที่ป่า

นโยบายการอนุรักษ์ป่าที่ถาวรและคงทนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการป้องกันสิ่งแวดล้อมในป่า และการแบ่งผลผลิตจากป่าตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งผลิตผลนี้เป็นแบบเศรษฐกิจภายในประเทศ และตั้งอยู่บนการป้องกันสิ่งแวดล้อมล่วงหน้า (Precaution) ซึ่งได้แก่ การป้องกันดินพังทลาย การถ้ำน้ำเสีย

การควบคุมพื้นที่ป่านั้น มาเลเซียคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยขึ้นอยู่กับหลักความยั่งยืน (Sustainable) ส่วนการจัดการผลผลิตจากพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นพื้นที่สงวน ได้ยึดหลักการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม นโยบายการอนุรักษ์ป่าที่ถาวร ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นไม่สามารถบรรลุผลได้ เนื่องจากเทคนิคในการสำรวจแหล่งทรัพยากร การคิดค้นที่ทันสมัยและเพียงพอที่จะทำให้นโยบายนี้พัฒนา ดังนั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลของสหพันธรัฐสามารถให้คำแนะนำในการควบคุมจัดการป่าแก่รัฐบาลในทุกรัฐในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ที่ให้คำปรึกษานั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านป่าไม้ทั้งสิ้น

#### 1.1.2 การใช้ประโยชน์ในป่าไม้

การใช้ประโยชน์จากป่าสงวน เช่น การใช้ไม้ การประมง การทำอุตสาหกรรมหรือจากใบ Nipah หรือ Apong ใน Peninsular Malaysia โดยมีการตั้งโรงงาน (Cigarette Wrapper Manufacture) Delta Mangrove ส่วนการทำประมงบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน เช่น แคว้นซาราวักจะทำบริเวณ Rejang แคว้นเบลาวัย (Belawai)



อยู่ทางใต้ของฝั่งลำน้ำเบลาวย เป็นบริเวณที่มีน้ำจืดและน้ำเค็มมาบรรจบกัน รีจัง (Rejang) อยู่บริเวณชายฝั่งทางเหนือแม่น้ำรีจัง การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนเหล่านี้ ยังไม่มีการคำนึงถึงหลัก Sustainable development โดยมาตรา 81 (1) ในป่าชายเลนไม่ได้กำหนดถึงการแสวงหาประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ให้สมเจตนาารมณ์ของสหพันธรัฐ ดังนั้น รัฐจึงปรับปรุงนโยบายป่าไม้ของประเทศใน ค.ศ. 1954 ซึ่งกำหนดอำนาจในการจัดการป่าในซาราวัค ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยขึ้นอยู่กับหลักความยั่งยืนในการนำทรัพยากรมาใช้ (Sustainable development)

### 1.1.3 การคุ้มครองป่า

จากการที่ประเทศประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ มากมาย ทำให้การคุ้มครองป่าไม้ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สาเหตุเนื่องมาจากการที่แต่ละรัฐมีนโยบายการจัดการป่าแตกต่างกัน จึงเกิดการขัดแย้งในผลประโยชน์ในการจัดการป่า อย่างไรก็ตาม-มาตรา 94 (1) กำหนดว่ารัฐบาลสหพันธรัฐมีอำนาจให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในทุกรัฐ ในหลาย ๆ เรื่องภายใต้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งรวมถึงการจัดการคุ้มครองป่า โดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ กฎหมายป่าไม้จัดให้มีสภาที่ดินแห่งชาติเป็นองค์กรในการคุ้มครองป่า และกำหนดถึงความร่วมมือในการคุ้มครองป่าระหว่างเกษตรกรทั่ว ๆ ไป

ปัญหาเรื่องการแข่งขันกันระหว่างรัฐในมาเลเซียนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประเทศมาเลเซียมี Federal list เป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง มี State list เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติของแต่ละรัฐ และเพื่อจัดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จึงกำหนดให้มี Concurrent List ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาหรือองค์กรนิติบัญญัติของรัฐได้<sup>23</sup> (ดูในภาคผนวก ฉ) ซึ่งใน Concurrent list นี้ ได้กำหนดถึงการคุ้มครองป่าโดยยึดหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาประเทศ (Environmental cum economic)

<sup>23</sup> นิเชษฐ์ เมาลานนท์, ระบบกฎหมายมาเลเซีย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 508-514.

## 1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการป่า

อำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ป่าไม้ส่วนกลางตามกฎหมายป่าไม้ของ มาเลเซีย นั้น มีอำนาจจำกัด สาเหตุเพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าอำนาจออกกฎหมายจัดการป่าไม้ อย่างเต็มที่มีนั้นเป็นของรัฐบาลสหพันธ์ จึงเกิดปัญหา คือ รัฐบาลกลางไม่สามารถชักชวนหัวหน้า พรรคการเมืองในการร่วมรักษาคุณภาพป่าไม้ได้ และการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละสหพันธ์รัฐขัดแย้ง กัน จากปัญหาดังกล่าวนี้เองรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแก่รัฐบาลมลรัฐในการออกกฎหมาย ตาม State list ซึ่งเป็นอำนาจในการจัดการป่า นอกจาก State list แล้วยังมีกฎหมาย ของรัฐบาลกลาง Federal list ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศ และ Concurrent list ซึ่งเป็นกฎหมายซึ่งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐสามารถบัญญัติร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการ ขัดแย้งในการใช้อำนาจระหว่างสหพันธ์รัฐและรัฐบาลกลาง

### Concurrent list ได้แก่

- 1) .....
- 2) ป้องกันชีวิตสัตว์ป่า สวนสาธารณะแห่งชาติ สิ่งแวดล้อมของสหพันธ์รัฐ
- 7) การชลประทาน การระบายน้ำ
- 8) การบูรณะที่ดินที่เคยเป็นเหมือง ซึ่งได้รับการกัดเซาะจากการทำเหมืองแร่ ซึ่ง Concurrent list นี้ ทุกรัฐจะต้องร่วมกันปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน

### Federal list ได้แก่

- 6) (h) การซื้อขาย การถือสิทธิ การครอบครองทรัพย์สินของรัฐ
- 7) (b) สินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกของสหพันธ์รัฐ
- (c) การจัดสรรการผลิตและการจำหน่ายสินค้า

### กิจกรรมของสหพันธ์รัฐรวมถึง

- (b) การจัดสรรน้ำ แม่น้ำลำคลองภายในรัฐ ซึ่ง Federal list นี้ เป็นเรื่องการจัดการภายในประเทศ

ในมาตรา 75 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซียได้บัญญัติว่า ให้สหพันธรัฐและรัฐบาลกลางสามารถบัญญัติกฎหมายร่วมกันได้ Concurrent โดยให้สถานะบัญญัติเป็นผู้ประกาศ ผลก็คือ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งขัดแย้งกันหาข้อยุติได้

1.3 สภาพบังคับ กฎหมายป่าไม้มาเลเซียกำหนดโทษจำคุกหรือปรับ<sup>24</sup> สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนในทางปฏิบัติ โทษนี้นำไปใช้ได้ค่อนข้างยาก เพราะอาณาเขตของแต่ละรัฐกว้าง การคมนาคมไม่สะดวก เจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน มาตรา 25-40<sup>25</sup> ของกฎหมายป่าไม้มาเลเซีย (Forestry Legislation in Malaysia, Act No.5 of 1954) ได้กำหนดให้สภาแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำแนะนำในเรื่องการจัดการป่าไม้ ซึ่งรวมถึงสภาพบังคับของกฎหมาย และในปัจจุบันนี้สภาพป่าชายเลนของมาเลเซียยังอยู่ในลักษณะที่สมบูรณ์แบบอยู่ แต่สำหรับรอบนอกของแนวเขตป่าเสียหายไปบ้าง เนื่องจากคราบน้ำมันหกจากเรือบรรทุก ซึ่งกฎหมายกำหนดหลัก Polluter pay principle สำหรับเจ้าของเรือที่ทำน้ำมันหกลงทะเล นั่นคือผู้ก่อมลพิษหรือน้ำมันที่ขออนุญาตนั้น จะปล่อยน้ำมันออกมาได้เท่ากับจำนวนที่ขออนุญาตไว้ ถ้าเกินกว่าที่ EQA<sup>26</sup> กำหนดจะปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญมาเลเซีย และจำคุกไม่เกิน 2 ปี นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่องค์การมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (Director general of environment Quality) ในการเรียกร้องจากบุคคลที่รับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ และกฎหมายกำหนดให้องค์การมีอำนาจในการกักกันเรือบรรทุกที่ทำน้ำมันหก อีกทั้งให้อำนาจศาลที่จะจำหน่ายเรือบรรทุกนั้น ถ้าเจ้าของเรือไม่สามารถชดใช้ค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายที่ต้องนำไปฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในท้องทะเลและชายฝั่งทะเลได้ แต่เดิมนั้นกฎหมายขาดมาตรการควบคุมผู้กระทำผิดซึ่งทำให้เกิดมลพิษประเภทน้ำมันซึ่งไหลออกมาจากเรือบรรทุกน้ำมัน และทำให้สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลได้รับความเสียหาย เช่น สัตว์ทะเล นิชป่าชายเลน เป็นต้น จากสภาพดังกล่าวจะพบว่าสภาพบังคับเช่นนี้มีลักษณะเป็นการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม แทนการลงโทษต่อร่างกายผู้กระทำผิด และเป็นสภาพบังคับที่เหมาะสมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในขณะนี้

<sup>24</sup> มาตรา 19 ตูภาคผนวก ฉ. หน้า 292.

<sup>25</sup> ตูภาคผนวก ฉ. หน้า 291-292.

<sup>26</sup> Environment Quality Accessment.

## 2. การจัดการพื้นที่ป่าไม้

### 2.1 เนื้อหากฎหมาย

2.1.1 การควบคุมพื้นที่ป่าในประเทศมาเลเซีย (รัฐซาราวัก) มีการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน โดยแบ่งออกเป็นเขตป่าสงวนซึ่งมีประมาณ 27% (11,951 Sq. miles) เป็นพื้นที่สงวนอย่างถาวรสำหรับการผลิตและการป้องกันป่า ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ <sup>27</sup>

(1) ป่าสงวน (2,530 sq. miles) อยู่ใน การควบคุม และจัดการอย่างเข้มงวด

(2) เขตป้องกันป่า (9,304 Sq. miles) อยู่ในซาราวัก สามารถใช้ผลิตผลจากป่าอย่างเสรี แต่ห้ามขายและแลกเปลี่ยน

(3) ป่าที่ใช้ร่วมกัน (117 Sq. miles) เป็นแหล่งเศรษฐกิจ ของชุมชนมีการบริหารภายใต้การแนะนำจากกระทรวงป่าไม้

ในมาเลเซียมีการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนโดยรัฐบาลสหพันธรัฐ เช่น ป่าชายเลนในซาราวัก (ลองติจูด 110 20 ตะวันออก และละติจูด 35 4 เหนือ) อยู่ในตำบลลูชิน ในพื้นที่ลำดับ 1 ของการแบ่งเขตในซาราวัก ป่าสงวนประมาณ 52,310 เอเคเตอร์ ในพื้นที่ประมาณ 3,180 เอเคเตอร์ ได้แก่ พื้นที่ในแม่น้ำ และแม่น้ำนิบซาไหลมาบรรจบซารัก (Salak) และซาราวักไม้ชายเลนในพื้นที่เหล่านี้ จะมีวงรอบการตัดฟันแบบตัดหมด (Clear felling) ประมาณ 30 ปีหลังจากนี้ และไม่มีการบำรุงดินจนกระทั่งถึงรอบตัดฟันจึงสะท้อนให้เห็นว่าการควบคุมพื้นที่ไม่ได้ผลเท่าที่ควร <sup>28</sup> และเนื่องจากประเทศมาเลเซียมีพื้นที่ป่าชายเลนตามรัฐต่าง ๆ เช่น Kedah, Perak, Selangor, Johor, Trengganu เกิดปัญหารัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด (ดูมาตรา 95, 15) เหล่านี้ จัดว่าเป็นปัญหาที่

<sup>27</sup> มีรูปภาพประกอบในภาคผนวก ฉ.

<sup>28</sup> เป็นรายงานสถานภาพป่าไม้ของประเทศมาเลเซีย จัดทำโดย ESCAP ค.ศ.

เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน ดังนั้น จึงมีแนวทางแก้ไขโดยรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตั้งสภาที่ดินแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งมาจากสภาผู้แทนของรัฐบาลสหพันธรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการให้คำปรึกษาส่งเสริมและควบคุมป่าไม้ โดยรวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินของสหพันธรัฐสำหรับการให้เช่าที่ดินจากรัฐบาลกลางของสหพันธรัฐนั้น รัฐบาลกลางสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการควบคุมพื้นที่ โดยการเลิกสัญญาที่รัฐบาลท้องถิ่นและเรียกคืนมาสู่รัฐบาลกลางได้

### 2.1.2 การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า

ป่าชายเลนในมาเลเซียเป็นพื้นที่เศรษฐกิจของกลุ่มชนที่มีภูมิลำเนาอยู่บริเวณรัฐชายฝั่งทะเล เช่น Perlis, Kedah, Penang, Perak, Pahang, Johore East, Malaysia เป็นต้น กลุ่มชนที่อาศัยอยู่ในส่วนใหญ่มักจะมีอาชีพประมงและอาชีพอื่น ๆ เช่น มวนยาสูบ เป็นต้น การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนนั้น พบว่า

(1) การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม่ได้คำนึงถึงหลักการใช้ประโยชน์ยั่งยืน (Sustainable development) การให้สัมปทานป่าไม้ขัดกับนโยบายการอนุรักษ์ กล่าวคือ มาตรา 83 (1) ในกฎหมายป่าไม้กำหนดให้สหพันธรัฐมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์จากป่า เช่น การให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชนแทนการตัดฟันสิ้นเชิง (Clear felling) เพื่อรัฐจะได้เงินตอบแทนและเงินภาษีในหลายกรณี เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลสหพันธรัฐเช่าพื้นที่ป่าจากรัฐบาลกลางเพื่อจัดเก็บผลประโยชน์ ทั้งนี้ เป็นไปตามความมุ่งหมายของสหพันธรัฐ ซึ่งทำให้เกิดการขัดกับนโยบายการอนุรักษ์ป่าและหลักการใช้ประโยชน์ยั่งยืน (Sustainable development)

(2) พื้นที่ป่าชายเลนถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ชลประทานโดยการสร้างเขื่อน ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง เช่น พื้นที่ป่าชายเลนจำนวน 2,700 เฮกเตอร์ หรือประมาณ 20-25% ในเพนินซูลา มาเลเซียถูกกำหนดโดยกระทรวงเกษตรให้เป็นพื้นที่ชลประทานและการพัฒนาการประมง (MAJU KAN) ได้ร่วมมือกับรัฐบาลเคดาห์ในพื้นที่ 307 เฮกเตอร์ เพื่อเป็นพื้นที่การชลประทาน ส่วนในรัฐซาบะห์ (Sabah) กรมประมงได้ตั้งสถานีการชลประทานน้ำเค็มมีเนื้อที่ 10 เฮกเตอร์ ซึ่งเป็นเนื้อที่ป่าชายเลน

(3) พื้นที่ป่าชายเลนบางแห่งในมาเลเซียถูกใช้เป็นสถานที่เลี้ยงกุ้ง เช่น การใช้พื้นที่เพื่อการเลี้ยงสัตว์ใน Umas Umas ใกล้ ๆ กับ Ta Wau เป็นพื้นที่ป่าชายเลน 1,000 เฮกตาร์ ได้ถูกใช้ไปในโครงการเลี้ยงกุ้งใหญ่ (กุ้งก้ามกราม) ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทเอกชน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐบาลมาเลเซียได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับปรุงนโยบายป่าไม้ของประเทศใน ค.ศ. 1954 ซึ่งกำหนดอำนาจในการจัดการป่าในซาราวัคให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้ใช้ได้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยขึ้นอยู่กับหลักความยั่งยืนในการนำทรัพยากรมาใช้ (Sustainable development)

สำหรับการจัดการป่านั้น ได้ควบคุมการใช้สัมปทานและการควบคุมสหพันธรัฐในการใช้ประโยชน์จากป่า

ส่วนการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น กฎหมายป่าไม้ได้บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจในการแต่งตั้งสภาที่ดินแห่งชาติ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยยึดหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และบางครั้งก็มีการขัดกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การควบคุมการใช้ประโยชน์ ได้แก่ การสร้างเขื่อน การทำนากุ้ง เป็นต้น

### 2.1.3 การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน

เนื่องจากประเทศมาเลเซียประกอบด้วยรัฐมากมาย ทำให้การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สาเหตุเพราะแต่ละรัฐมีผลประโยชน์จากพื้นที่ป่าแตกต่างกันไป คือ ปัญหาการขัดผลประโยชน์ของแต่ละรัฐ และการขาดเทคนิคในการสำรวจแหล่งทรัพยากรทำให้การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนขาดประสิทธิภาพ

## 2.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ป่า

อำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ในส่วนกลาง ตามกฎหมายป่าไม้ของมาเลเซีย มีอำนาจจำกัด สาเหตุเพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าอำนาจออกกฎหมายจัดการป่าไม้อย่างเต็มที่เป็นของรัฐบาลสหพันธ์ จึงเกิดปัญหา คือ รัฐบาลกลางไม่สามารถชักชวนหัวหน้าพรรคการเมืองในการร่วมรักษาคุณภาพป่าได้ การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละ

สหพันธรัฐขัดแย้งกัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละรัฐมีอำนาจในการออกกฎหมาย State list ซึ่งเป็นอำนาจในการจัดการพื้นที่ป่า นอกจาก State list แล้ว ยังมีกฎหมายอีกประเภท คือ ที่ออกตาม Concurrent list โดยกฎหมายออกตามที่ Federal list เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายหลักในการปกครองซึ่งรวมถึงการจัดการป่าไม้ด้วย สำหรับ Concurrent list นี้ เพื่อเป็นการจัดปัญหาการขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ จึงบัญญัติให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นร่วมกันบัญญัติกฎหมายได้

#### Concurrent list ได้แก่

- 1) .....
- 3) ป้องกันชีวิตสัตว์ป่า สวนสาธารณะแห่งชาติ สิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐ
- 7) .....

ซึ่งในมาตรา 75 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ได้บัญญัติว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐสามารถปฏิบัติร่วมกันได้ ซึ่งแปรรูปออกมาเป็น Concurrent list โดยให้สถานิติบัญญัติเป็นผู้ประกาศกฎหมายที่บัญญัติขึ้น ซึ่งเดิมแนวความคิดนี้ รัฐต้องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจจัดการป่าไม้ แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้วในบางมลรัฐ เช่น ซาบาห์ (Sabah) กลับเกิดปัญหาว่าอำนาจในการจัดการป่าไม้เป็นของรัฐบาลกลางหรือมลรัฐ<sup>29</sup> แต่อย่างไรก็ดี สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหา คือ ประเทศมาเลเซียประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ พื้นที่ห่างไกลกันจึงเกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เพราะแต่ละมลรัฐก็มีธรรมเนียมปฏิบัติเป็นของตนเองอยู่แล้ว การจะยอมรับกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติซึ่งเป็นการขัดกับผลประโยชน์แต่เดิมซึ่งเคยมีมา จึงเกิดข้อขัดแย้งในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งออกมาแย้งกับผลประโยชน์ดั้งเดิมของชนเผ่า และจากการวิเคราะห์เห็นว่าประเทศไทยนี้มีสภาพเป็นรัฐเดี่ยวแตกต่างจากประเทศมาเลเซีย ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับการขัดแย้งของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายของมลรัฐจึงไม่อาจมีขึ้นได้

<sup>29</sup> ดู บทสรุปรัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย ห่องสมุคตินิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535 และ ตูภาคผนวก หน้า 291-294.

2.3 สภาพบังคับของกฎหมาย มีลักษณะเดียวกับการจัดการป่าชายเลน (ดูหน้า 183) กล่าวคือ นำหลัก PPP. (Polluter Pay Principle) มาใช้ เพื่อเป็นการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม และเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้สภาพบังคับของกฎหมายมีประสิทธิภาพขึ้น

