

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการสร้างป่าเอกชน:
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายป่าไม้ของ
ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภัทราวรรณ รัตนเกษตร

**มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการสร้างป่าเอกชน:
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย ***
**Legal Measures for Promoting Private Forests:
a Comparative Study of Forest Laws of France and Thailand**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภัทราวรรณ รัตนเกษตร **
Assistant Professor Dr.Patrawan Rattanakaset

บทคัดย่อ

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ส่งผลให้ไม้ที่ขึ้นในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไม้หวงห้าม เพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่เอกชนที่จะปลูกไม้ในที่ดินของตนเองในลักษณะของป่าเอกชนนอกเหนือจากการทำสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 ซึ่งอาจเกิดปัญหาการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้และการจัดการป่าอย่างยั่งยืนในพื้นที่ป่าเอกชน ดังนั้นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการ

* บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองผืนป่าข้ามพรมแดนของประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียน” โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ประจำปี พ.ศ.2561.

This article is a part of research title “Legal measures for promoting cross-border forest protection in Thailand and ASEAN Countries.” This research is funding by Thailand Science Research and Innovation (TSRI), 2018.

** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา; น.บ. มหาวิทยาลัยพายัพ; น.ม. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; Docteur en droit (privé) (mention très honorable) Aix-Marseille Université, France. E-mail: patrawan.ra@up.ac.th

Lecturer in Law at Faculty of Law, University of Phayao; LL.B. Payap University; LL.M. Ramkhamhaeng University; Docteur en droit (privé) (mention très honorable) Aix-Marseille Université, France.

วันที่รับบทความ (received) 2 กุมภาพันธ์ 2564, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 22 กุมภาพันธ์ 2564, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 22 กุมภาพันธ์ 2564.

ป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นหนึ่งในสามของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปที่มีการจัดการป่าเอกชนอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาพบว่า การนำการจัดการป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของฝรั่งเศสมาปรับใช้กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าเอกชนของประเทศไทยให้เกิดประสิทธิผลได้ ต้องประกอบด้วย 1) กำหนดให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของป่ามีหน้าที่บำรุงและจัดการป่าอย่างยั่งยืนภายใต้แผนจัดการป่าเอกชน 2) กำหนดจำนวนเนื้อที่ซึ่งต้องทำแผนและกำหนดให้ชัดเจนว่า กรณีใดได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำแผนจัดการป่าเอกชน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมและตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้

คำสำคัญ: ป่าเอกชน, การจัดการป่าอย่างยั่งยืน, แผนจัดการป่าเอกชน

Abstract

Section 7 of the Forest Act (No. 8) B.E. 2562 allows the trees, which grow on lands with the right of ownership or right of possession under the Land Code, or with the permission to use in accordance with the letter of rights prescribed by the Minister with the approval of the Council of Ministers of Thailand, will not be regarded as the reserved timber. These attempts to encourage the private sector to plant trees in their own land in the form of a private forest which is different from the forest plantation under the Forest Plantation Act B.E. 2535. However, this may lead to problems relating to the inspection of the origin of timber and sustainable forest management in private forest areas. Therefore, in order to find solutions to solve such problems in Thailand, this research will study the legal measures for the management of private forests under French forest law in comparison with Thailand. This is because France is one of the three EU member states that has the effective systematic management of the private forest.

The research proposes tighten order to apply the approach on the private forest management in the French forest law to the laws related to private forests in Thailand effectively, it is necessary to carry out the following task: 1) To require the private forest owners to have the responsibility in maintaining and managing forests in a sustainable way in accordance with the private forest management plan; and 2) To determine the amount of area which are required to make the private forest management plan and clearly indicate what circumstance should be exempted and does not require to make the private forest management plan, but this should remain under the supervision of the authorities in order to control and monitor the source of the timber.

Keywords: private forests, sustainable forest management, forest management plan

1. บทนำ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 มาตรา 7 บัญญัติว่า "ไม้ชนิดใดที่ขึ้นในป่าจะให้ป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา สำหรับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้าม" วัตถุประสงค์ของการแก้ไขกฎหมายก็เพื่อให้ “ไม้” ที่ขึ้นหรือปลูกขึ้นบนที่ดินเอกชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ไม่เป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไปและสามารถตัดไม้ในที่ดินของตนเองได้ ไม่เป็นความผิดดังที่เป็นปัญหาในอดีต และเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนปลูกต้นไม้ในที่ดินของตนเองซึ่งจะทำให้ประชาชนมีรายได้จากการประกอบอาชีพปลูกไม้เศรษฐกิจ ซึ่งต่อไปนี้สามารถปลูกและตัดได้โดยไม่เป็นไม้หวงห้ามและอาจสนใจให้ที่ดินของเอกชนที่มีอยู่ประมาณ 42.74% หรือประมาณ 138 ล้านไร่ ในจำนวนนี้มีนายทุนครอบครองอยู่ประมาณ 70% หรือประมาณ 96 ล้านไร่ ที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่านำมาใช้ประโยชน์มากขึ้น ด้วยการปลูกไม้ยืนต้นและตัดได้โดยไม่ผิดกฎหมาย¹

มาตรา 7 ทำให้ไม้ที่ขึ้นอยู่และไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่เป็นไม้หวงห้าม ส่งผลให้การทำไม้ การแปรรูปไม้ และการนำเคลื่อนย้ายไม้ตามมาตรา 7 สามารถทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่² เนื่องจากไม่เป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไป เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถทำการปลูกไม้ในที่ดินตามมาตรา 7 ได้ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการทำสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 ถ้าหากผู้ปลูกไม้เลือกใช้ประโยชน์จากการปลูกไม้ตามมาตรา 7 อาจเกิดช่องทางการลักลอบตัดไม้นอกแปลงรวมเข้ามาในพื้นที่ไม้ที่ปลูก เพราะไม้ที่ปลูกตามมาตรา 7 ดังกล่าว ไม่ใช้การทำสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า จึงไม่น่าหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสวนป่ามาใช้บังคับ ซึ่งส่งผลให้มีการใช้มาตรา 7 เป็น

¹ระบบฐานข้อมูลการผลิต การบริการและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม, ประกาศราชกิจจานุเบกษา “ไม้หวงห้าม” แล้ว ปลูกที่ดินกรรมสิทธิ์ได้ขายได้ นิรโทษคดีเก่า [Online], available URL: <https://scpdatacenter.deqp.go.th/newsdetail.php?id=633,2563> (ธันวาคม, 6).

²กรมป่าไม้, “หนังสือที่ ทส. 1613.5.3/11404 เรื่อง การรับรองไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน,” วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2562.

ช่องทางในการช่วยปลูกไม้หวงห้ามนอกแปลงโฉนดที่ดินเข้าไปสวมสิทธิในที่ดินมีโฉนดของชาวบ้าน โดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ถูกตัดตามกฎหมาย³

นอกจากนี้อาจมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการจำแนกแหล่งที่มาของไม้ แม้ว่ามาตรา 18/1 พระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ได้กำหนดเรื่องการรับรองไม่ว่า “...เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้” ซึ่งหมายความว่า ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้เป็นเจ้าของไม่ว่าจะขอหนังสือรับรองไม้หรือไม่ก็ได้ แต่ก็อาจถูกเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ขอตรวจสอบความถูกต้องของไม้ได้เช่นกัน ซึ่งมาตราดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการ คือ 1) ทำให้เกิดความสับสนของผู้เป็นเจ้าของไม่ว่า จำเป็นต้องขอหนังสือรับรองไม้หรือไม่ เพราะหากมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้แต่ไม่มีหนังสือรับรองก็ย่อมมีความผิด เพราะไม่สามารถแสดงแหล่งที่มาของไม้ว่าเป็นไม้ที่ชอบด้วยกฎหมาย 2) อาจเกิดช่องทางการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ต่อการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ เพราะหากเป็นไม้ที่มาจากที่ดิน ตามมาตรา 7 ซึ่งไม่เป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไป ก็อาจทำให้เกิดการลักลอบขนย้ายไม้จากธรรมชาติเพื่อกล่าวอ้างว่าเป็นไม้ตามมาตรา 7

สำหรับการปลูกป่าเอกชนในลักษณะการทำสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 (และที่แก้ไข) นั้น ภายหลังจากการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าเจ้าของสวนป่าสามารถตัดไม้ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตแต่ต้องแจ้งการตัดไม้ต่อเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นๆ ในการทำสวนป่าตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งไม่มีแผนการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืนในระยะยาวและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่ผู้ปลูกสวนป่าจะได้รับนอกเหนือจากการตัดไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายสวนป่าไม่ได้กำหนดจำนวนพื้นที่ขั้นต่ำในการทำสวนป่าสำหรับเอกชน จึงอาจทำให้เกิดกรณีการปลูกไม้หวงห้ามไว้ใช้สอยจำนวนไม่มากในที่ดินของตนเองหรือในพื้นที่จำนวนเล็กน้อย ซึ่งประชาชนอาจจะไม่เลือกขึ้นทะเบียนสวนป่า เพราะไม่ได้มุ่งหมายเพื่อการค้า หรือในกรณีที่ปลูกไม้หวงห้ามในที่ดินของตนเองในพื้นที่จำนวนมากแต่ไม่ต้องการขึ้นทะเบียนสวนป่า เพราะไม่ต้องการปฏิบัติตามเงื่อนไขและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่งผลให้ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าว ห้ามตัด ห้ามแปรรูป และห้ามเคลื่อนย้าย หากยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจของเอกชนในการปลูกสร้างสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรมป่าไม้อย่างแท้จริง

³ข่าวไทยพีบีเอส, ปลดล็อก ม. 7 พ้นพิษ “ทสจ.” เอี่ยวแก๊งตัดยางนาสวมส่งขายจีน [Online], available URL: <https://news.thaipbs.or.th/content/285353>, 2562 (ตุลาคม, 21).

ดังนั้นเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาช่องว่างของมาตรา 7 และพัฒนาการทำสวนป่าเอกชนตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 จึงศึกษาการจัดการไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการจัดการป่าเอกชนอย่างเป็นระบบและเป็นวิธีการที่ใช้ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปมาศึกษาเปรียบเทียบกับป่าเอกชนของไทย ตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 และ มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 เพื่อนำลักษณะเด่นของการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับการปลูกไม้ของเอกชนของไทย โดยเฉพาะการจัดการป่าเอกชนในที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่มีการปลูกไม้จำนวนมากและกรณีการปลูกไม้จำนวนเล็กน้อยเพื่อใช้สอยตลอดจนมาตรการป้องกันการสวมสิทธิโดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้นการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะป่าเอกชนตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.สวนป่า และ มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 2) ศึกษาการจัดการป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศส 3) เปรียบเทียบความเหมือนและแตกต่างพร้อมก็นำลักษณะเด่นของการจัดการป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการทำสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 และ มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 4) เสนอแนะแนวทางพัฒนาการทำป่าเอกชนของไทยให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อให้มีการจัดการป่าเอกชนอย่างยั่งยืน

2. ลักษณะของป่าเอกชนตามกฎหมายไทย

แม้ว่าใน พ.ร.บ.ป่าไม้ ของไทยไม่มีการกำหนดการจัดการไม้และป่าเอกชนแยกเป็นหมวดหมู่ไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเอกชนสามารถปลูกสร้างสวนป่าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 และมาตรา 7 พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ที่สนับสนุนให้เอกชนปลูกไม้ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีลักษณะสนับสนุนให้มีป่าเอกชนเกิดขึ้นในประเทศไทยเช่นกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมถึงรับรองและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้าตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำให้ไม้มีปริมาณมากขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484⁴ ทั้งนี้คำนิยามของคำว่า “สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเพื่อทำการปลูกและรักษาต้นไม้⁵

สำหรับขอบเขตที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้

1) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน 6 แบบ คือ น.ส. 4 น.ส. 4 ก. ข. ค. ง. โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. น.ส. 3 ข.

2) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว ได้แก่ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในนิคมสร้างตนเอง (น.ค. 3) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในนิคมสหกรณ์ (กสน. 5)

3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า เช่าซื้อ การโอนหรือการตกทอดทางมรดก ได้แก่ ส.ป.ก. 4-01 ส.ป.ก. 4-01 ก. ส.ป.ก. 4-01 ข. สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ และสัญญาเช่าชดเชยที่ดิน

4) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม ได้แก่ สทก. 1 ข หรือ ป.ส. 31

5) ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า ซึ่งเป็นที่ดินที่มีใบอนุญาตตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484

⁴ “พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 109 ตอนที่ 20 ก (วันที่ 13 มีนาคม 2535): 7.

⁵ พระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่2) พ.ศ.2558, มาตรา 3.

6) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ดินข้อ (6) นี้ มิได้กำหนดว่าเป็นที่ดินประเภทใด แต่ต้องเป็นที่ดินของทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่า อาจเป็นป่าที่สาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ดังนั้นการขึ้นทะเบียนให้ใช้หลักฐานโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองประโยชน์ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือหลักฐานแสดงการมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น

การขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.สวนป่า กำหนดว่า ผู้มีกรรมสิทธิ์สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 4 (ที่ดิน 6 ประเภทดังกล่าวข้างต้น) ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้าให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ ซึ่งรายละเอียดในแบบคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าประกอบด้วย ชื่อ ที่อยู่ เลขที่บัตรประชาชน หลักฐานความเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน หลักฐานการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินและหนังสือยินยอมของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นที่แสดงว่าอนุญาตให้ทำสวนป่าได้ แผนที่สังเขปแสดงที่ตั้ง เขตติดต่อและแนวเขตที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียน จำนวนเนื้อที่ และต้องระบุชนิดของพันธุ์ไม้ จำนวนไม้ อายุของไม้ ที่ทำการปลูกและบำรุงรักษาในที่ดินที่นำมาขึ้นทะเบียนสวนป่า พร้อมทั้งจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ได้ทำการปลูกและบำรุงรักษา⁶ ตามบัญชีรายชื่อชนิดของพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมในการทำสวนป่าแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะไม้หวงห้าม อาทิ สัก พะยูง ชิงชัน แดง ประดู่ป่า เป็นต้น รวมถึงจัดทำป้ายชื่อและหลักเขตหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า

หากที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินที่ตามมาตรา 4 (4) มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมหรือ (5) ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า ให้นายทะเบียนสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบและทำรายงานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง สภาพที่ดิน ชนิด ขนาด และจำนวนไม้ที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติ ตลอดจนรายละเอียดที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า กรณีที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม้ที่การทำไม้ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำในรายงานให้ชัดเจน

⁶ราชกิจจานุเบกษา, ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า พ.ศ.2562 [Online], available URL: http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/037/T_0012.PDF, 2563 (ธันวาคม, 10).

ในการขึ้นทะเบียนสวนป่านั้นให้นายทะเบียนพิจารณาและแจ้งการสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนทราบ กรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าให้ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁷

สิทธิและหน้าที่ของผู้ทำสวนป่า

เมื่อผู้ทำสวนป่าได้รับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าแล้วย่อมเกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสวนป่า ดังนี้

สิทธิของผู้ทำสวนป่า ได้แก่

1) ผู้ทำสวนป่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม้และของป่าซึ่งได้มาจากการทำสวนป่า และผู้ทำสวนป่ามีสิทธิในการทำไม้ แปรรูปไม้ และเก็บของป่า การทำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าอาจตัดหรือโค่นไม้ แปรรูปไม้ ค่าไม้ มีไว้ในครอบครอง และนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้⁸ และไม้จากสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

2) สิทธิในการเก็บหา ค่า มีไว้ในครอบครอง หรือนำเคลื่อนที่ซึ่ง “ของป่า” จากสวนป่า เช่น ส่วนต่างๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง มูลค้างคาว และของป่าอื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสวนป่า โดยไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ⁹ แต่ต้องมีหนังสือรับรองและบัญชีแสดงรายการกำกับของป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁰ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี¹¹ เพื่อประโยชน์ในการรักษาระบบนิเวศหรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อระบบสมดุลของป่าไม้ แต่จะกำหนดค่าภาคหลวงไม่ได้¹²

หน้าที่ของผู้ทำสวนป่า ได้แก่

1) จัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ปลูก จัดทำตราประทับไม้ซึ่งต้องเป็นตราที่มีการรับรองจากนายทะเบียนโดยมีเครื่องหมายที่นายทะเบียนทำกำกับไว้ด้วย และก่อนตัดโค่น

⁷ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 6 วรรคสาม.

⁸ พระราชบัญญัติสวนป่า (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ.2558, มาตรา 10.

⁹ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 14/1 วรรคหนึ่ง.

¹⁰ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 14/1 วรรคสาม.

¹¹ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 14/1 วรรคสี่.

¹² พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 14/1 วรรคสอง.

ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการแจ้ง และเมื่อแจ้งแล้วให้ผู้ทำสวนป่าดำเนินการตัดหรือโค่นไม้ดังกล่าวได้¹³

2) ต้องขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสวนป่าในการใช้สถานที่แปรรูปไม้ซึ่งได้จากการทำสวนป่า¹⁴

3) ต้องมีใบสำคัญรับรองการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนจากกรมป่าไม้ ในกรณีที่มีการส่งออกไม้ที่ได้จากการทำสวนป่า¹⁵ โดยผู้ขอรับใบสำคัญยื่นใบรับคำขอต่อหน่วยรับรองเพื่อดำเนินการตรวจสอบสถานที่ตั้ง ชนิดของพันธุ์ไม้ และแผนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ระบบการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน เล่ม 1 มอก. 14061 หรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่เป็นการยอมรับโดยทั่วไป¹⁶

4) เก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งบัญชีรายการไม้และเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการดังกล่าวไว้ที่สวนป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการตัดหรือโค่นไม้ในสวนป่าตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด¹⁷

5) การควบคุมและตรวจสอบการทำไม้จากการทำสวนป่า

เมื่อที่ดินได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าแล้ว ให้ผู้ทำสวนปายินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปเก็บหาข้อมูลทางวิชาการและตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขการทำสวนป่าได้¹⁸ สำหรับการควบคุมและตรวจสอบการตัดหรือโค่นไม้ในสวนป่านั้น แม้ว่ามาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าบัญญัติว่า ในการทำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าอาจตัดหรือโค่นไม้ แปรรูปไม้ ค่าไม้ มีไว้ในครอบครอง และนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้¹⁹ ก็ตาม แต่ก่อนการตัดหรือโค่นไม้ ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้ง และเมื่อแจ้งแล้วให้ผู้ทำสวนป่าดำเนินการตัด

¹³ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 11.

¹⁴ พระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558, มาตรา 10/1.

¹⁵ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 8/1 วรรคสอง.

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา, กฎกระทรวงการขอและการออกใบสำคัญรับรองการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน พ.ศ.2561 [Online], available URL: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/046/9.PDF>, 2563 (ธันวาคม, 10).

¹⁷ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 15.

¹⁸ กฎกระทรวงการขอขึ้นทะเบียนและการออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า พ.ศ.2561, ข้อ 6 (3).

¹⁹ พระราชบัญญัติสวนป่า (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ.2558, มาตรา 10.

หรือโค่นไม้ดังกล่าวได้²⁰ ซึ่งในการตัดหรือโค่นไม้ ผู้ทำสวนป่าต้องเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งไว้ที่สวนป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดเวลาที่ทำการตัดหรือโค่นไม้²¹ และให้เก็บรักษาหนังสือรับรองแจ้งตัดหรือโค่นไม้ที่ได้จากการทำสวนป่าและหนังสือบัญชีแสดงรายการไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับแต่วันที่น่าไม้เคลื่อนที่ออกจากสวนป่าเสร็จสิ้นในแต่ละครั้งที่แจ้งตัดหรือโค่น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ทำสวนป่าจะทำลายเสียก็ได้²² ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบเพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้นอกพื้นที่เข้ามาสวมสิทธิเป็นไม้ในพื้นที่ดินสวนป่า

การเก็บหา ค้ำ มีไว้ในครอบครอง หรือนำเคลื่อนที่ซึ่งของป่าจากสวนป่า ได้แก่ ไม้รวมทั้งส่วนต่างๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากไม้ พืชต่างๆ ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากพืชนั้น ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว ของป่าอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ²³ แต่ต้องมีหนังสือรับรองและบัญชีแสดงรายการกำกับของป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่²⁴ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี²⁵ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาระบบนิเวศหรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ระบบความสมดุลของป่าไม้ อธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีอาจออกประกาศกำหนดให้การเก็บหา ค้ำ มีไว้ในครอบครองหรือนำเคลื่อนที่ซึ่งของป่าที่ได้จากสวนป่า ต้องขอรับใบอนุญาต และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการเก็บหาของป่าและปริมาณการเก็บของป่าก็ได้ แต่จะกำหนดค่าภาคหลวงไม่ได้²⁶

มาตรการลงโทษหากฝ่าฝืนกฎหมายสวนป่า ได้แก่

มาตรการลงโทษทางปกครอง คือ เพิกถอนหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนสวนป่าสามารถทำได้เมื่อปรากฏว่าผู้ทำสวนป่าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการทำสวนป่า หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

²⁰ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 11.

²¹ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 12.

²² ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการแจ้ง การออกหนังสือรับรองการแจ้งตัดหรือโค่นไม้ การเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้ง บัญชีแสดงรายการไม้ เอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการดังกล่าว และหลักฐานแสดงการได้ไม้มาโดยชอบ พ.ศ.2563, ข้อ 8.

²³ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 14/1 วรรคหนึ่ง.

²⁴ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 14/1 วรรคสาม.

²⁵ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 14/1 วรรคสี่.

²⁶ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 14/1 วรรคสอง.

ของพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้ทำสวนป่าไม่ปฏิบัติตามหรือไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ผู้ทำสวนป่าที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าไม่มีสิทธินำที่ดินแปลงนั้นมายื่นคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า เว้นแต่จะล่วงพ้นระยะเวลามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี นับแต่วันที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า²⁷ แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ซึ่งถูกเพิกถอนอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรี²⁸

มาตรการลงโทษทางอาญา

- 1) ผู้ทำสวนป่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของอธิบดีกำหนดในการเก็บหา ค่ามิไว้ในครอบครอง หรือนำเคลื่อนที่ซึ่งของป่าโดยที่ต้องขอรับใบอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁹
- 2) ผู้ทำสวนป่าฝ่าฝืนไม่จัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ทำการปลูกและบำรุงรักษาตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท แต่ถ้าผู้ทำสวนป่าผู้ใดจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้อันเป็นเท็จต้องระวางโทษปรับสูงขึ้น คือ ปรับไม่เกิน 20,000 บาท³⁰
- 3) ผู้ทำสวนป่าใช้สถานที่ทำการแปรรูปไม้ที่ได้จากการทำสวนป่าโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³¹

สรุป พ.ร.บ.สวนป่า ต้องการให้เอกชนนำไม้ที่ปลูกในที่ดินตามมาตรา 4 มาขอขึ้นทะเบียนสวนป่าอันเป็นการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ซึ่งการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าทำให้เจ้าของสวนป่าสามารถตัดไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตแต่ต้องแจ้งการตัดต่อเจ้าหน้าที่ รวมถึงผู้ทำสวนป่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการทำสวนป่าตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้มีประเด็นที่น่าพิจารณา คือ ไม่มีการกำหนดจำนวนพื้นที่ขึ้นสำหรับการทำสวนป่าสำหรับเอกชน จึงอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยกรณีการปลูกไม้หวงห้ามไว้ใช้สอยจำนวนไม่มากในที่ดินของตนเองหรือในพื้นที่จำนวนเล็กน้อย ซึ่งประชาชนอาจจะไม่เลือกขึ้นทะเบียนสวนป่า เพราะไม่ได้มุ่งหมายเพื่อการค้า

²⁷ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 22/1.

²⁸ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 22/2.

²⁹ พระราชบัญญัติสวนป่า (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ.2558, มาตรา 14/1 และมาตรา 25/3.

³⁰ พระราชบัญญัติสวนป่า (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ.2558, มาตรา 6 วรรคสอง และมาตรา 22/3.

³¹ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535, มาตรา 10/1 และมาตรา 26/1.

หรือในกรณีที่ปลูกไม้หวงห้ามในที่ดินของตนเองในพื้นที่จำนวนมากแต่ไม่ต้องการขึ้นทะเบียนสวนป่า ซึ่งกฎหมายกำหนดห้ามตัด ห้ามแปรรูป และห้ามเคลื่อนย้าย หากยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หากมีการใช้ที่ดินของตนเองโดยไม่ได้รับอนุญาตจะต้องรับโทษจำคุก 1-20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50,000-2,000,000 บาท³² ทำให้เกิดปัญหากรณีจำเป็นที่ชาวบ้านจำเป็นต้องตัด เพราะเกรงว่าไม้จะล้มทับบ้านไม่กล้าตัดไม้แม้ว่าจะปลูกในที่ดินของตนเอง และประชาชนจำนวนมากไม่ทราบว่าต้องมีการขออนุญาตในการทำไม้หวงห้าม จึงทำให้ประชาชนหวาดกลัวว่าหากทำไม้จะถูกจับ ทำให้ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อเอกชนให้ทำการปลูกไม้และทำอุตสาหกรรมไม้ได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไขมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 กำหนดให้ไม้ทุกชนิดที่ขึ้นใน “ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์” หรือ “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม ส่งผลให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของไม้ตามหลักกรรมสิทธิ์มีสิทธิตัด เคลื่อนย้ายไม้ และแปรรูปไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต อันเป็นการกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจให้เอกชนทำการปลูกไม้ในที่ดินของตนเองมากขึ้น

2.2 ไม้ที่ขึ้นและไม้ที่ปลูกขึ้นตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562

เหตุผลในการแก้ไข พ.ร.บ.ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการกำหนดให้ไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจที่ขึ้นในที่ดินประเภทอื่นที่ไม่ใช่ป่าเป็นไม้หวงห้าม จึงทำให้การทำไม้และการเคลื่อนย้ายไม้ในที่ดินดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้นเพื่อให้การทำไม้และการเคลื่อนย้ายไม้นั้น เป็นไปโดยสะดวกไม่เกิดภาระแก่ประชาชน ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมไม้และการบริหารจัดการด้านป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ จึงแก้ไขเพิ่มกฎหมายป่าไม้เพื่อกำหนดให้ไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม³³ ทั้งนี้หลักสำคัญของมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 คือ มุ่งหวังให้ประชาชนและเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากไม้หวงห้ามได้มากขึ้น โดยยังควบคุมไม้หวงห้ามที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าให้ยังคงเป็นไม้หวงห้ามเช่นเดิม แต่สำหรับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นใน “ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์” หรือ “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของ

³² พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, มาตรา 7 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557.

³³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562.

คณะรัฐมนตรี ไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม สามารถปลูก ตัด แปรรูป นำเคลื่อนย้ายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่เป็นไม้หวงห้ามตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 และยังเป็นส่วนควบกับที่ดินซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁴

ขอบเขตของการบังคับใช้มาตรา 7 ได้แก่

1) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ อาทิ โฉนดที่ดิน น.ส. 4 น.ส. 4 ก. น.ส. 4 ข. น.ส. 4 ค. น.ส. 4 ง. และ น.ส. 4 โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ส่วนที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง ได้แก่ ที่ดินมือเปล่าที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น น.ส. 3 น.ส. 3 ก. น.ส. 3 ข. ใบจอง (น.ส. 2 และ น.ส. ก.) ใบไต่สวน (น.ส.5) ใบหยียบย่ำ ตราจอง แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1 ส.ค. 2 และ ส.ค. 3)³⁵

2) ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ.2562 มีสาระสำคัญให้ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไม้หวงห้าม หมายถึง ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่ให้ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้ามนั้นจะมีผลต่อเมื่อรัฐมนตรีประกาศ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 แล้ว³⁶ ดังนั้นจึงอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบตามสมควร³⁷ ส่วนไม้ที่ขึ้นเองตามธรรมชาติแม้ว่าจะอยู่

³⁴ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “หนังสือที่ ทส 1613.5.3/11404 กรมป่าไม้ เรื่อง การรับรองไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน,” ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2562.

³⁵ สิริโฉม พรหมโฉม, “สิทธิในที่ดิน,” *จุลนิติ* 57, 1 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2557): 135-145.

³⁶ กรมป่าไม้ สำนักงานกฎหมาย, *ขอหารือกรณีทำไม้หวงห้ามในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน* [Online], available URL: https://www.forest.go.th/suratthani11/wp-content/uploads/sites/46/2020/06/forest11_4333.pdf, 2563 (ธันวาคม, 15).

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “หนังสือเลขที่ นร 0908/340 เรื่อง ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562,” ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2563.

ในที่ดินที่ได้รับประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิและมีชื่อตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ.2530 ประกอบมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ยังคงเป็นไม้หวงห้ามเช่นเดิม ไม่ว่ารัฐมนตรีจะประกาศหรือไม่ก็ตาม³⁸

ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศให้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประเภท ส.ป.ก 4-01 ส.ป.ก 4-01 ก ส.ป.ก 4-01 ข ส.ป.ก 4-01 ค หรือ ส.ป.ก 4-01 ช เป็นที่ดินซึ่งไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าว ไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม³⁹ ส่งผลให้ไม้หวงห้ามที่เกษตรกรได้ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าว ไม่เป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไป สามารถปลูก ตัด แปรรูป นำเคลื่อนย้ายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562

อย่างไรก็ตาม ยังมีที่ดินที่ต้องการร้องขอให้มีการกำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 อีกจำนวนมาก อาทิ ที่ดินที่มีหลักฐานหนังสืออนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) และหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5)⁴⁰ และที่ดินที่หน่วยงานของรัฐรับมอบจากกรมป่าไม้ไปจัดที่ดินให้กับราษฎรซึ่งยังไม่มีกรเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เช่น ส.ท.ก.ค.ท.ช. ทำให้การทำไม้ในที่ดินที่ยังไม่เพิกถอนสถานะความเป็นป่าสงวนแห่งชาติยังต้องขออนุญาตทำไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่ต้องการให้การทำไม้ที่ปลูกในที่ดินของรัฐและมีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายนั้นๆ แล้วไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่อีก⁴¹ ในกรณีนี้อาจทำให้ประเภทที่ดินมีการทับซ้อนกันและทำให้

³⁸ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “หนังสือเลขที่ ทส 1609.2/1116 เรื่อง ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562,” วันที่ 12 พฤษภาคม 2563.

³⁹ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิเพื่อให้ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไม้หวงห้าม พ.ศ.2563,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 292 ง (วันที่ 16 ธันวาคม 2563).

⁴⁰ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “หนังสือเลขที่ กษ 0208/2478 เรื่อง ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484,” วันที่ 22 มิถุนายน 2563.

⁴¹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม.

ประชาชนสามารถเลือกปลูกไม้และขึ้นทะเบียนสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า หรือจะปลูกไม้ตามมาตรา 7 เกิดขึ้นได้โดยปริยาย

สำหรับมาตรการควบคุมและตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ตามมาตรา 7 นั้น แม้ว่าประโยชน์ของมาตรา 7 พระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ทำให้เอกชนสามารถปลูกต้นไม้และตัดไม้ที่ปลูกได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามแล้วก็ตาม แต่เพื่อประโยชน์ในการจำแนกแหล่งที่มาของไม้และนำไม้เคลื่อนที่จากในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ผู้ที่ปลูกไม้ตามมาตรา 7 อาจต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ พ.ศ.2563 ในการขอหนังสือรับรองไม้ในสภาพไม้ยืนต้น หรือ ไม้ท่อนที่ตัดแล้ว แต่ยังไม่ได้นำเคลื่อนที่ออกจากบริเวณต่อไม้⁴² เพื่อประโยชน์ในการแสดงหลักฐานยืนยันความเป็นเจ้าของไม้ว่าเป็นไม้ที่มาจากที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของตนและเพื่อจำแนกแหล่งที่มาของไม้และนำไม้เคลื่อนที่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและตรวจสอบแหล่งที่มาของไม่ว่ามิได้มาจากป่าธรรมชาติโดยมาตรา 18/1 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 บัญญัติว่า “...เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้” จากถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายความว่า จะแจ้งขอหนังสือรับรองไม้หรือไม่ก็ได้ แสดงว่ากฎหมายไม่บังคับให้เจ้าของไม้ต้องทำหนังสือรับรองไม้ ซึ่งการไม่มีหนังสือรับรองไม้นี้ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงแต่อย่างใด อีกทั้งระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ พ.ศ.2563 ข้อ 7 กำหนดว่า “เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี **ประสงค์จะขอรับรองไม้** ให้ยื่นคำขอตามแบบ ร.ม.1” ย่อมหมายความว่า ไม่ได้บังคับให้เจ้าของไม้ต้องขอหนังสือรับรองไม้ แต่การขอหนังสือรับรองไม้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเจ้าของไม้เช่นกัน แต่ถ้าหากมีหน่วยงานอื่นของรัฐขอตรวจสอบที่มาของไม้ และผู้เป็นเจ้าของไม้พิสูจน์ไม่ได้ว่าไม้นั้นได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่มีหลักฐานรับรองว่าเป็นไม้ที่มาจากที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือเป็นไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับ

⁴²“ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ พ.ศ.2563,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอน พิเศษ 74 ง (วันที่ 31 มีนาคม 2563): 1.

อนุญาตตามมาตรา 7 ก็จะมีผลเป็นการมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท⁴³ ทั้งนี้ผลของมาตรา 18/1 และระเบียบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความ สับสนต่อผู้ที่เป็นเจ้าของไม้ว่าจำเป็นต้องทำหนังสือรับรองไม้หรือไม่ เพราะถ้อยคำของกฎหมายมี ลักษณะให้สิทธิแก่ผู้เป็นเจ้าของไม้จะทำหนังสือรับรองไม้หรือไม่ก็ได้ ซึ่งขัดต่อเหตุผลที่กำหนดไว้ท้าย พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ที่ต้องการให้มีการออกหนังสือรับรองไม้เพื่อประโยชน์ในการ จำแนกแหล่งที่มาของไม้ซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันการนำไม้ที่ลักลอบทำออกจากป่ามาสวมสิทธิ ว่าเป็นไม้ที่ทำออกจากที่ดินที่ได้รับอนุญาต ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากมาตรา 7 ของผู้เป็นเจ้าของ ไม้ที่ปลูกเพื่อใช้สอยเล็กน้อยและผู้ปลูกไม้ในเนื้อที่จำนวนมากโดยใช้เป็นช่องทางในการช่วยฟอกไม้ หวงห้ามนอกแปลงโฉนดที่ดินเข้าไปสวมสิทธิในที่ดินมีโฉนดของชาวบ้านโดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ถูกต้อง ตามกฎหมาย⁴⁴ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นอกจากการทำหนังสือรับรองไม้ตามมาตรา 18/1 เพื่อจำแนกแหล่งที่มาของไม้ที่ไม่ชัดเจนว่าผู้ปลูกไม้จะต้องทำหรือไม่แล้ว ยังไม่มีมาตรการจัดการไม้ และป่าไม้ของผู้ปลูกไม้จำนวนมากในที่ดินตามมาตรา 7 แต่อย่างใดและไม่อาจนำหลักเกณฑ์การทำ สวนป่ามาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้

2.3 เปรียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการทำสวนป่าเอกชนตาม พ.ร.บ. สวนป่ากับการปลูกไม้ในที่ดินตามมาตรา 7 พ.ร.บ.ป่าไม้

การทำสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่าและการปลดล็อกไม้หวงห้ามตามมาตรา 7 มีความ เหมือนกัน คือ วัตถุประสงค์เหมือนกันตรงการสนับสนุนให้เอกชนปลูกไม้เพิ่มขึ้นในที่ดินของตนเอง หรือที่ดินที่ได้รับอนุญาตเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่า โดยผู้เป็นเจ้าของสวนป่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม้ เช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินตามมาตรา 7 ที่เป็นผู้เป็นเจ้าของไม้ตามหลักส่วนควบตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มีสิทธิใช้สอยตัดฟันได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ต่างกัน 2 เรื่อง สำคัญ ได้แก่

1) ขอบเขตการใช้บังคับกับที่ดินที่ได้รับอนุญาต

ขอบเขตของที่ดินของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความต่างกันในที่ดินบางประเภท แต่ก็มีการทับซ้อนกันของที่ดินบางประเภท ดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

⁴³ พระราชบัญญัติป่าไม้ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525, มาตรา 69.

⁴⁴ ชาวไทยพีบีเอส, เรื่องเดิม.

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการทับซ้อนของการใช้บังคับกับที่ดินที่ได้รับอนุญาต

ประเภทที่ดิน	พ.ร.บ. สวนป่า	มาตรา 7 พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562
1. ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน 6 แบบ คือ น.ส. 4 น.ส. 4 ก. ข. ค. ง. โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. น.ส. 3 ข.	✓	✓
2. ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว ได้แก่ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในนิคมสร้างตนเอง (น.ค. 3) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในนิคมสหกรณ์ (กสน. 5)	✓	-
3. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า เช่าซื้อ การโอนหรือการตกทอดทางมรดก ได้แก่ ส.ป.ก. 4-01 ส.ป.ก. 4-01 ก. ส.ป.ก. 4-01 ข. ส.ป.ก. 4-01 ค. หรือ ส.ป.ก. 4-01 ช	✓	✓
4. ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม ได้แก่ สทก. 1 ข หรือ ป.ส. 31	✓	-
5. ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า ซึ่งเป็นที่ดินที่มีใบอนุญาตตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484	✓	-
6. ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	✓	-

ผลของการทับซ้อนกันของที่ดินบางประเภทดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถเลือกปลูกไม้และขึ้นทะเบียนสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า หรือจะปลูกไม้ตามมาตรา 7 เกิดขึ้นได้โดยปริยาย และเนื่องจากมาตรา 7 ไม่ได้กำหนดเนื้อที่ขั้นต่ำไว้ ดังนั้นจึงหมายความว่าความรวมถึงการปลูกไม้ใช้สอย 1 ต้น ไปจนถึงการปลูกไม้จำนวนมากในที่ดินที่มีจำนวนเนื้อที่มากด้วยเช่นกัน ซึ่งการไม่กำหนดเนื้อที่ไว้

ชัดเจนว่ามาตรา 7 จะใช้เฉพาะกรณีปลูกไม้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยหรือปลูกไม้ในเนื้อที่จำนวนมาก อาจทำให้เกิดการปลูกไม้จำนวนมากในรูปแบบการปลูกป่าเอกชนสามารถทำได้ตามมาตรา 7 โดยปราศจากมาตรการควบคุมและตรวจสอบที่กำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะและไม่ต้องทำตามเงื่อนไขหรือขอขึ้นทะเบียนสวนป่า ตาม พ.ร.บ.สวนป่า

2) การควบคุมและการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ระหว่าง พ.ร.บ.สวนป่า และ มาตรา 7

สำหรับมาตรการควบคุมและตรวจสอบกรณีการทำสวนป่านั้น เนื่องจากการปลูกไม้เพื่อการค้าโดยขึ้นทะเบียนสวนป่าและเมื่อขึ้นทะเบียนสวนป่าแล้ว เจ้าของสวนป่าจะตัดไม้เพื่อใช้สอยหรือการค้าก็ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ พ.ร.บ.สวนป่า กำหนด คือ ก่อนการตัดหรือโค่นไม้ ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้ง และเมื่อแจ้งแล้วให้ผู้ทำสวนป่าดำเนินการตัดหรือโค่นไม้ดังกล่าวได้⁴⁵ ซึ่งในการตัดหรือโค่นไม้ ผู้ทำสวนป่าต้องเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งไว้ที่สวนป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดเวลาที่ทำการตัดหรือโค่นไม้⁴⁶ และให้เก็บรักษาหนังสือรับรองแจ้งตัดหรือโค่นไม้ที่ได้จากการทำสวนป่าและหนังสือบัญชีแสดงรายการไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับแต่วันที่น่าไม้เคลื่อนที่ออกจากสวนป่าเสร็จสิ้นในแต่ละครั้งที่แจ้งตัดหรือโค่น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ทำสวนป่าจะทำลายเสียก็ได้⁴⁷ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบเพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้นอกพื้นที่เข้ามาสวมสิทธิเป็นไม้ในที่ดินสวนป่า

แต่ในกรณีการปลูกไม้ในที่ดินตามมาตรา 7 ผู้เป็นเจ้าของไม้สามารถตัดไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่และไม่ต้องแจ้งการตัดฟันต่อเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน เนื่องจากไม่มีเงื่อนไขให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและเจ้าของไม้ต้องปฏิบัติตามเช่น พ.ร.บ.สวนป่า แม้ว่ามาตรา 18/1 กำหนดเกี่ยวกับการทำหนังสือรับรองไม้ไว้ก็ตาม แต่ถ้อยคำของกฎหมายกำหนดให้เจ้าของไม้จะขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้⁴⁸ แสดงว่า กฎหมายไม่บังคับให้เจ้าของไม้ต้องทำหนังสือรับรองไม้และการไม่มีหนังสือรับรองไม้

⁴⁵ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 11.

⁴⁶ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 12.

⁴⁷ ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการแจ้งการออกหนังสือรับรองการแจ้งตัดหรือโค่นไม้ การเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้ง บัญชีแสดงรายการไม้ เอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการดังกล่าว และหลักฐานแสดงการได้ไม้มาโดยชอบ พ.ศ. 2563, ข้อ 8.

⁴⁸ พระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562, มาตรา 18/1 “เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้”.

ดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งอาจเกิดปัญหาการลักลอบตัดไม้นอกพื้นที่เพื่อเข้ามาสวมสิทธิเป็นไม้ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 7

สรุป กฎหมายทั้งสองฉบับล้วนมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ สนับสนุนให้เอกชนปลูกไม้ในที่ดินของตนเองเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าและประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ สนับสนุนการปลูกไม้เพื่อการค้า และมาตรา 7 สนับสนุนให้ประชาชนปลูกไม้เพื่อใช้ประโยชน์ ซึ่งขอบเขตของการใช้ประโยชน์มีความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งอาจรวมไปถึงการค้าด้วยเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้ประชาชนย่อมได้ประโยชน์จากมาตรา 7 มากกว่า พ.ร.บ.สวนป่า เพราะไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับของกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการทำสวนป่า ทำให้มีกฎหมายบังคับใช้สองฉบับที่ต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดช่องว่างของการแสวงหาประโยชน์จากการใช้มาตรา 7 ที่ไม่มีกฎหมายควบคุมและตรวจสอบการทำไม้ดังเช่น พ.ร.บ.สวนป่า ทำให้ผู้เป็นเจ้าของไม้สามารถเลือกที่จะทำการปลูกไม้ตามมาตรา 7 หรือทำสวนป่า ตาม พ.ร.บ.สวนป่า ซึ่งมีผลบังคับทางกฎหมายที่ต่างกัน แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปลูกป่าของเอกชนเหมือนกันก็ตาม ทั้งนี้ไม่อาจนำเงื่อนไขการควบคุมและตรวจสอบของ พ.ร.บ.สวนป่ามาใช้กับเอกชนผู้ปลูกไม้ตามมาตรา 7 ซึ่งช่องว่างของมาตรา 7 คือ การลักลอบสวมไม้จากป่าธรรมชาติมาเป็นไม้ในที่ดินที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์และตรวจสอบจำแนกแหล่งที่มาของไม่ว่ามาจากไม้ธรรมชาติหรือไม้ที่ปลูกขึ้นเอง อีกทั้งกฎหมายทั้งสองไม่ได้มีการกำหนดแบ่งแยกจำนวนเนื้อที่การปลูกไม้ระหว่างพื้นที่จำนวนมากที่ควรต้องมีมาตรการจัดการไม้และป่าไม้เป็นพิเศษแตกต่างหากจากการปลูกไม้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยหรือในพื้นที่จำนวนน้อยที่ได้รับประโยชน์ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

ดังนั้นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงศึกษาเปรียบเทียบการจัดการไม้และป่าเอกชนกับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสที่มีการจัดการไม้และป่าเอกชนภายใต้แผนการจัดการป่าเอกชนที่มีการกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ต้องทำแผนสำหรับการปลูกไม้จำนวนมากและชื่อยกเว้นที่ไม่ต้องทำแผนสำหรับการปลูกไม้เพื่อประโยชน์ใช้สอยเล็กน้อยอย่างเป็นระบบภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน

3. การจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศไทย

3.1 วัตถุประสงค์

พื้นที่ป่าในประเทศไทยร้อยละ 30 ของประเทศ หรือ ประมาณ 12.6 ล้านเฮกตาร์ (78 ล้านไร่) เป็นพื้นที่ป่าที่เอกชน 3.5 ล้านคนเป็นเจ้าของ โดย 2/3 เป็นพื้นที่ที่เอกชนเป็นเจ้าของ

น้อยกว่า 1 เฮกตาร์ ซึ่งเป็นการปลูกไม้เพื่อใช้สอยในที่ดินของตนเอง⁴⁹ ทั้งนี้การจัดการไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสมีทั้งการปลูกในพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อการค้าและพื้นที่ขนาดเล็กที่เอกชนปลูกไม้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยในที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ ซึ่งการปลูกป่าเอกชนในพื้นที่ขนาดเล็กนี้ นอกจากการตัดฟันเพื่อใช้สอยแล้วยังถือเป็นป่าของครอบครัวที่ส่งต่อรุ่นต่อรุ่นเพื่อใช้ประโยชน์จากไม้และใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากป่าเอกชน เช่น เห็ด สัตว์ป่า หรือกิจกรรมทางการเกษตรอื่น หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการอนุรักษ์ธรรมชาติของบุคคลที่เกษียณอายุจากการทำงาน⁵⁰

3.2 ขอบเขต

กฎหมายป่าไม้ประเทศฝรั่งเศสกำหนดการจัดการไม้และป่าเอกชนไว้ใน มาตรา L.311-1 ว่า “ไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายนี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และไม่อยู่ในกฎเกณฑ์ของป่าไม้ในลักษณะทั่วไป”⁵¹ ลักษณะเด่นของการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศส คือ การให้ความสำคัญต่อ “แผนจัดการป่าเอกชน” โดยเฉพาะการทำป่าเอกชนในพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ไม่ใช่การปลูกไม้เพื่อใช้สอยในครอบครัว ทั้งนี้กฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการป่าเอกชนประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่

1) การจัดทำแผนจัดการป่าเอกชน

เอกชนที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาประสงค์จะทำป่าเอกชนจะต้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดการตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดโดยมีหน้าที่ในการจัดทำและเสนอแผนการจัดการเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงพื้นที่ป่าที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำหรือไม่มีประโยชน์ทางด้านนิเวศวิทยา⁵² ทั้งนี้แผนการจัดการฯ ประกอบด้วยการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ วิธีการบำรุงรักษาป่า กำหนดระยะเวลาในการตัดไม้ กำหนดการฟื้นฟูภายหลังการตัดฟัน⁵³ กำหนดแผนการล่าสัตว์ที่มีใช้สัตว์สงวนต้องห้ามตามกฎหมาย ชนิดพืชพันธุ์ท้องถิ่น จำนวนและปริมาณขั้นต่ำและสูงสุดที่จะนำมาจากบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต เพื่อให้เกิด

⁴⁹ Centre National De la Propriété Forestière, **Rapport d'activités 2019** [Online], available URL: <https://www.cnpf.fr/>, 2020 (December, 10).

⁵⁰ Didier Boutet and Marc-Andre Philippe, **La petite propriété forestière privée dans la France contemporaine** [Online], available URL: <https://journals.openedition.org/etudesrurales/8008>, 2020 (December, 10).

⁵¹ Code Forestier, L.311-1.

⁵² Code Forestier, L.122-5.

⁵³ Code Forestier, L.312-2.

ความมั่นใจว่ามีอัตราการเกิดใหม่ทดแทนและรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์อย่างยั่งยืน⁵⁴ ทั้งนี้ กฎหมายบังคับให้จัดทำแผนจัดการป่าเอกชนในพื้นที่ตั้งแต่ 25 เฮกตาร์ (156 ไร่) ขึ้นไป ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าของเพียงคนเดียวหรือหลายคน ถ้าหากมีที่ดินต่างแปลงกันซึ่งเนื้อที่แต่ละแปลงเท่ากันหรือมากกว่า 4 เฮกตาร์ (25 ไร่) ขึ้นไป ซึ่งอยู่ในบริเวณแหล่งเดียวกันและเมื่อรวมกันแล้วมีเนื้อที่เท่ากับหรือมากกว่า 25 เฮกตาร์ (156 ไร่) ก็ต้องอยู่ในบังคับที่ต้องจัดทำแผนจัดการป่าด้วยเช่นกัน แต่ถ้ารวมกันแล้วน้อยกว่า 25 เฮกตาร์ (156 ไร่) แต่ไม่น้อยกว่า 10 เฮกตาร์ (62 ไร่) รัฐมนตรีด้านป่าไม้สามารถกำหนดให้จัดทำแผนจัดการป่าเอกชนก็ได้ตามข้อเสนอของคณะกรรมการศูนย์ป่าเอกชนแห่งชาติ โดยคำนึงถึงศักยภาพในการผลิต ประโยชน์ทางระบบนิเวศและสังคม โครงสร้างของป่าไม้ในท้องถิ่น และโครงการจัดการป่าไม้ในภูมิภาค⁵⁵ แต่ถ้าหากมีพื้นที่น้อยกว่า 10 เฮกตาร์ เจ้าของป่าไม้ไม่ต้องทำแผนจัดการป่าเอกชน แต่ต้องปฏิบัติตามแนวการจัดการป่าวนวัฒนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L.313-3 และ D 313-10 แห่งกฎหมายป่าไม้ กล่าวคือ เจ้าของป่าต้องปฏิบัติตามหลักการจัดการป่าวนวัฒนอย่างยั่งยืนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 10 ปี ประกอบด้วยการปลูกไม้ตามธรรมชาติในภูมิภาคหรือกลุ่มชนิดพันธุ์พืชตามธรรมชาติภายใต้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ การใช้งานในท้องถิ่น ความสำคัญในการเพิ่มจำนวนของพืชและสัตว์ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมถึงเงื่อนไขและความเป็นไปได้ในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ภายใต้การควบคุมดูแลของศูนย์ป่าเอกชนประจำภูมิภาค⁵⁶ แต่ถ้านิคมปลูกไม้ใช้สอยในครัวเรือนในพื้นที่ 1-4 เฮกตาร์ หรือน้อยกว่า 1 เฮกตาร์ กฎหมายป่าไม้ให้สิทธิผู้เป็นเจ้าของดูแลและจัดการตามลำพังตามหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยไม่ต้องทำแผนจัดการป่าเอกชน แต่ถ้าไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือปกปิดข้อมูล ไม่แจ้งข้อมูลหรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้องสมบูรณ์แก่เจ้าหน้าที่⁵⁷ และภายหลังจากการสอบสวนและตรวจสอบแล้วพบว่า กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน หรือผิดเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในแผนการจัดการป่าไม้ ผู้นั้นต้องรับโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 4.5 เท่าของมูลค่าไม้ที่ตัดได้ โดยกำหนดค่าปรับ 20,000 ยูโรต่อเฮกตาร์ ทั้งนี้ 2 เฮกตาร์แรกให้ปรับมูลค่า 60,000 ยูโรหรือมากกว่านั้น⁵⁸ ทั้งนี้ผู้เป็นเจ้าของไม้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁵⁴ Code de l'environnement, L.425-6. Modifié par Loi 2014-1170 du 13 octobre 2014 - art. 67.

⁵⁵ Code Forestier, L.312-1. See also Foret. info, **Le Plan Simple de Gestion** [Online], available URL: <https://www.foret.info/guide-foret-privee,45,le-plan-simple-de-gestion.html>, 2020 (December 12).

⁵⁶ Code Forestier, Article L.313-1.

⁵⁷ Code de procédure pénale, Article 29-1.

⁵⁸ Code Forestier, Article L.362-1.

จะต้องแสดงหลักฐานต่อศูนย์จัดการป่าเอกชนประจำภูมิภาคแล้วแต่กรณี เพื่อรับรองว่าตนได้จัดการตามแผนการจัดการป่าหรือได้ดำเนินกิจกรรมตามแผนการจัดการฯ หรือเพื่อยืนยันสิทธิเกี่ยวกับไม้และป่าไม้ซึ่งส่งผลต่อการตัดไม้ดังกล่าว ซึ่งลักษณะการจัดทำแผนจัดการป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าว เป็นรูปแบบสากลที่ใช้กับป่าเอกชนของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน อาทิ ประเทศเยอรมัน กฎหมายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายป่าไม้ของมลรัฐ บัญญัติให้เอกชนและป่าชุมชนจะต้องผูกพันกันภายใต้แผนการจัดการป่าไม้ ซึ่งจัดทำขึ้นทุกๆ 10 ปี เพื่อเป็นแนวทางในปฏิบัติ และบรรยายละเอียดเพื่อเตรียมพร้อมทำแผนของทุกปี ในแผนดังกล่าวจะประกอบด้วยมาตรการเก็บเกี่ยวไม้โดยคำนวณจากปริมาณการใช้ที่ยั่งยืน ตลอดจนแผนจะถูกกำหนดให้มีการตรวจสอบและควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐตามโครงสร้างของการบริหารทั้งนี้ เป้าหมายหลักในการทำแผนจัดการป่าไม้ คือ การวางแผนและประเมินการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน เพื่อควบคุมการตัดโค่นและเพื่อให้สอดคล้องกับความยั่งยืนของทรัพยากรป่าไม้ เพื่อนำมาพัฒนาป่าไม้ระยะยาวทุก 20 ปี ทั้งนี้ป่าเอกชนที่มีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 100 เฮกตาร์ จะต้องทำรายงานประจำปีแยกต่างหากกับแผนประจำปีเพื่อตรวจสอบการจัดการป่าไม้ของเอกชน หากมีพื้นที่ป่าเอกชนต่ำกว่า 30 เฮกตาร์ ไม่ต้องทำแผนการทำงานประจำปี แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ของประเทศเยอรมันและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่⁵⁹

2) การอนุมัติแผนการจัดการป่าเอกชน

การจัดทำแผนจัดการป่าเอกชนอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของศูนย์จัดการป่าเอกชนแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาการจัดการป่าเอกชนอย่างยั่งยืนผ่านศูนย์การจัดการป่าเอกชนประจำภูมิภาค ทั้งนี้เอกชนที่ต้องการจัดการจัดทำป่าเอกชนต้องจัดทำแผนการจัดการป่าเอกชนเสนอต่อศูนย์การจัดการป่าเอกชนประจำภูมิภาคเพื่อเสนอต่อไปยังคณะกรรมการผู้รับผิดชอบด้านป่าไม้ของรัฐพิจารณาอนุมัติแผนจัดการป่าเอกชนโดยคำนึงถึงแนวทางการพัฒนาป่าไม้และทำหน้าที่อนุรักษ์ไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาค ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษาลักษณะของป่าในท้องถิ่น อธิบายประเภทของป่าที่มีอยู่และวิเคราะห์องค์ประกอบหลักที่จะนำมาพิจารณาในการจัดการโดยเฉพาะการผลิตและความต้องการใช้ในปัจจุบัน (2) บ่งชี้วัตถุประสงค์ของการจัดการและการผลิตอย่างยั่งยืนเพื่อการใช้และการบริการภายใต้กรอบของเศรษฐกิจในภูมิภาคและแนวโน้มการพัฒนา ตลอดจนเสนอวิธีการจัดการสำหรับป่าประเภทต่างๆ (3) บ่งชี้ชนิดพันธุ์ไม้ที่สำคัญที่เกิดขึ้นในภูมิภาค นอกจากนี้ยังต้องประเมินความสมดุลระหว่างประชากรสัตว์ป่าและที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการดูแลให้เกิดการจัดการป่า

⁵⁹Stefan Mann, *Forest Protection and Sustainable Forest Management in Germany and the P.R. (China: A Comparative Assessment*, Federal Agency for Nature Conservation (BfN), 2012), p. 25.

ซึ่งในแผนการจัดการป่าไม้ การปลูก บำรุงรักษาไม้ การตัดไม้ ต้องอยู่ภายใต้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก⁶⁰ หากแผนได้รับการอนุมัติให้ศูนย์ป่าเอกชนประจำภูมิภาคแจ้งเอกชนทราบซึ่งผู้เป็นเจ้าของป่าต้องผูกพันตามเงื่อนไขที่กำหนดในแผนเป็นระยะเวลา 10-20 ปี แต่หากแผนฯ ถูกปฏิเสธต้องแจ้งเหตุผลของการปฏิเสธให้ผู้ยื่นคำขอทราบเพื่ออุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีด้านป่าไม้ ภายใน 2 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งการปฏิเสธ⁶¹

3) สิทธิและหน้าที่ตามแผนการจัดการไม้และป่าเอกชน

เอกชนผู้เป็นเจ้าของป่ามีสิทธิทุกประการในการใช้ไม้และป่าไม้ รวมถึงมีสิทธิเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ของตนเอง⁶² เว้นแต่จะมีข้อตกลงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิใช้ไม้และป่าไม้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย⁶³ ทั้งนี้เจ้าของป่ามีสิทธิตัดไม้ได้ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนโดยไม่ต้องขออนุญาต⁶⁴ และต้องดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จะตัดก่อนหรือหลังจากวันที่กำหนดก็ได้ แต่ไม่เกิน 4 ปี⁶⁵ และต้องดำเนินการฟื้นฟูภายใน 5 ปีหลังจากการตัดไม้⁶⁶ อนึ่งการตัดไม้ในกรณีพิเศษนอกเหนือจากระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะต้องได้รับอนุมัติจากศูนย์การจัดการป่าเอกชนประจำภูมิภาค นอกจากนี้หากเป็นการตัดไม้เพื่อการใช้ในท้องถิ่นหรือเพื่อใช้บริโภคในครัวเรือนเจ้าของไม้อย่อมสามารถดำเนินการได้ แม้ว่าจะอยู่นอกแผนที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการตัดฟันไม้นดังกล่าว ยังคงไว้ซึ่งทรัพยากรไม้และความสมบูรณ์ของป่า และไม่กระทบต่อการดำเนินการตามแผนการจัดการตามที่ได้กำหนดไว้⁶⁷ อย่างไรก็ตาม กรณีในพื้นที่ป่าเอกชนเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ อุบัติเหตุ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการฉุกเฉิน บุคคลผู้เป็นเจ้าของป่าเอกชนสามารถตัดโค่นไม้ได้เท่าที่จำเป็นโดยการอนุมัติของเจ้าหน้าที่ เว้นแต่เป็นภัยพิบัติระดับชาติที่รัฐมนตรีประกาศ ให้ผู้เป็นเจ้าของป่าสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต⁶⁸

⁶⁰ Code Forestier, Article R.222-1.

⁶¹ Code Forestier, Article R.321-8.

⁶² Code Forestier, Article L.314-2.

⁶³ Code Forestier, Article L.241-5.

⁶⁴ Code Forestier, Article L.312-4.

⁶⁵ Code Forestier, Article L.312-5.

⁶⁶ Code Forestier, Article L.312-4.

⁶⁷ Code Forestier, Article L.312-5.

⁶⁸ Code Forestier, Article L.312-5.

4) การโอนสิทธิความเป็นเจ้าของ

ผู้เป็นเจ้าของป่าสามารถโอนสิทธิความเป็นเจ้าของให้แก่บุคคลภายนอก หรือ ทายาทได้ ทั้งนี้สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตักแก่ผู้รับโอนสิทธิภายใต้ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม แผนฯ จนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้⁶⁹ เว้นแต่ แผนฯ ฉบับใหม่จะทำให้ผู้เป็นเจ้าของใหม่ มีความเกี่ยวข้องหรืออยู่ภายใต้ภาระผูกพันตามแผนการจัดการเดิม หรือ การเปลี่ยนแปลงแผนฯ ทำให้เกิดการจัดการป่าอย่างยั่งยืน⁷⁰

การโอนสิทธิการจัดการป่าไปยังบุคคลภายนอกจะได้รับยกเว้นจากการเสียภาษี หากมีการทำแผนการจัดการป่าเอกชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ถ้าในกรณีขณะโอนไม่มีการ จัดทำแผนการจัดการป่า ให้ผู้รับโอนดำเนินการจัดทำแผนฯ ภายใน 3 ปีนับแต่วันที่มีการโอน ทั้งนี้ ประโยชน์ที่ผู้รับโอนได้มาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ต้องเสียภาษีจนกว่าจะได้มีการทำแผนฯ แล้วเสร็จ⁷¹ ในกรณีที่มีการขายที่ดินภายหลังตัดฟัน ผู้ขายยังคงมีหน้าที่ผูกพันในการฟื้นฟูภายหลัง การตัดฟันไม้ก่อนขายที่ดินและต้องผูกพันรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายจากการฟื้นฟูดังกล่าว⁷²

5) ระเบียบการจัดการและแนวปฏิบัติในการปลูกและบำรุงรักษาป่าไม้

ระเบียบการจัดการป่า ต้องสามารถรับประกันได้ว่ามีการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ภายใต้แผนที่วางไว้สำหรับการตัดไม้และกิจกรรมอื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ⁷³ ซึ่งประกอบด้วย (1) เอกสารการจัดการป่าที่ได้รับอนุมัติ (2) แผนการจัดการป่า (3) มาตรฐานการจัดการและเงื่อนไข ที่ผู้เป็นเจ้าของป่าต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขและภาระผูกพันใน การจัดทำเอกสาร หรือแผนการจัดการที่อาจเป็นการยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนป่าไม้บางประเภทที่มี ศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำและไม่กระทบต่อระบบนิเวศที่สำคัญ⁷⁴ และให้ผู้เป็นเจ้าของป่ามีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติที่ดีในการปลูกและบำรุงรักษาป่า อย่างน้อยเป็นระยะเวลา 10 ปีตาม คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้ที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานป่าไม้แห่งชาติ⁷⁵ นอกจากนี้ยังต้อง รับประกันการจัดการป่าอย่างยั่งยืนในพื้นที่ที่ต้องมีเอกสารรับรองการจัดการไม้และป่าไม้เป็นกรณี พิเศษ เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือในเขตอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองพันธุ์พืชและสัตว์ป่า⁷⁶ โดยปรับให้

⁶⁹ Code Forestier, Article L.312-6.

⁷⁰ Code Forestier, Article L.312-6.

⁷¹ Code Forestier, Article L.312-7.

⁷² Code Forestier, Article L.124-6.

⁷³ Code Forestier, Article L.124-1

⁷⁴ Code Forestier, Article L.122-5.

⁷⁵ Code Forestier, Article L.313-2.

⁷⁶ Code Forestier, Article L.124-1.

เข้ากับพื้นที่ป่าไม้ของภูมิภาค ทั้งนี้เอกสารที่ถูกจัดทำขึ้นจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยหนึ่งหน่วยงาน และมีผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้อย่างน้อยหนึ่งคนที่ได้รับอนุมัติจากศูนย์จัดการป่าไม้เอกชนประจำภูมิภาค ตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในแผนการจัดการป่าไม้⁷⁷

แนวปฏิบัติที่ดีในการปลูกและบำรุงรักษาป่าไม้

แนวปฏิบัติที่ดีในการปลูกและบำรุงรักษาไม้และป่าไม้จะต้องคำนึงถึงไม้ตามธรรมชาติในภูมิภาคหรือกลุ่มชนิดพันธุ์พืชตามธรรมชาติ ตามคำแนะนำการใช้งานในท้องถิ่น ความสำคัญในการเพิ่มจำนวนของพืชและสัตว์ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมถึงเงื่อนไขและความเป็นไปได้ในการจัดการป่าอย่างยั่งยืนโดยจัดเอกสารที่ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติโดยมติที่ประชุมจากตัวแทนศูนย์จัดการป่าไม้ประจำภูมิภาค หลังจากผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าในภูมิภาคแล้ว⁷⁸ ทั้งนี้เจ้าของป่าต้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ดีเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 10 ปี เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้มีการจัดการป่าอย่างยั่งยืน⁷⁹

6) การสนับสนุน พัฒนาและสร้างมูลค่าให้แก่ป่าเอกชน

กฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป่าไม้มีหน้าที่กำหนดเป้าหมาย การพัฒนา และปรับปรุงการจัดการป่าเอกชน ดังต่อไปนี้⁸⁰ อำนาจความสะดวกในการจัดการด้านการตลาดของผลิตภัณฑ์และบริการจากป่าไม้ รวมทั้งเป็นองค์กรที่ให้บริการด้านคำปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในฐานะที่เป็นตัวแทนของผู้ใช้บริการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรป่าไม้ สนับสนุนให้มีการใช้รูปแบบ “วนวัฒนวิทยา” เพื่อนำไปสู่การจัดการป่าอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีของผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์อื่นที่ไม่ใช่ไม้และบริการจากป่า ด้วยการฝึกอบรมเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติด้วยวิธีวนวัฒนวิทยาให้แก่เจ้าของป่า กำหนดวิธีการและรูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่าให้สอดคล้องกับชนิดของป่าในแต่ละภูมิภาคโดยเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของกรมป่าไม้ ซึ่งในข้อเสนอแผนโครงการนั้นต้องระบุหน้าที่ของเจ้าของป่าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและกลไกการทำงานของระบบนิเวศของป่า การปลูกต้นไม้ใหม่ทดแทนภายหลังการตัดฟัน กระบวนการและวิธีการที่ใช้ในการตัดไม้ แผนการเก็บหาของป่า พืช และสัตว์ที่ได้จากการทำป่าเอกชน กระบวนการฟื้นฟูและการเพาะพันธุ์ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายอื่น มีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ด้วยการส่งเสริมผลิตภัณฑ์

⁷⁷ Code Forestier, Article L.313-1.

⁷⁸ Code Forestier, Article L.313-2.

⁷⁹ Code Forestier, Article L.124-2.

⁸⁰ Code Forestier, Article L.315-2.

และบริการที่ได้จากป่าเอกชน ต่อต้านการเกิดภาวะเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁸¹ นอกจากนี้กฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานการเกษตรด้านป่าไม้ในระดับภูมิภาคเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของไม้และป่าไม้ของเอกชน โดยเฉพาะการทำเกษตรแบบ (forestry-Agro) “วนเกษตร” และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและการเงินในการดำเนินการจัดการป่าเอกชน ฝึกอบรมและให้ความรู้ด้านเทคโนโลยีที่ง่ายและจำเป็นต่อการนำไปใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำหรับป่าเอกชน⁸²

3.3 มาตรการควบคุมและตรวจสอบ

มาตรา 312-9 ประมวลกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสกำหนดไว้ว่า เจ้าของป่าไม้เอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแผนการจัดการ หากฝ่าฝืนย่อมถือว่าเป็นการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา L.312-11 มาตรการทางอาญาสำหรับผู้เป็นเจ้าของป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสมีสองรูปแบบ ได้แก่ มาตรการควบคุมดูแลและมาตรการลงโทษหากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย

1) มาตรการควบคุมดูแล หากผู้เป็นเจ้าของไม้ถูกกล่าวหาว่าทำการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการจัดการ หรือผู้รับโอนสิทธิการจัดการป่าตัดฟันไม้โดยไม่มีการจัดทำแผนการจัดการป่า หรือตัดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแผนฯ ถือว่าเป็นการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการตัดไมื่อดังกล่าวจะถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเมื่อมีผลกระทบต่อการจัดการไม้และป่าไม้อย่างยั่งยืน⁸³ ตามที่กำหนดไว้ในแผนงานการจัดการไม้ที่ได้แจ้งยังสำนักงานป่าไม้ภูมิภาค⁸⁴ ทั้งนี้ผู้เป็นเจ้าของป่าที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องแสดงต่อศูนย์จัดการป่าเอกชนประจำภูมิภาคแล้วแต่กรณี เพื่อรับรองว่าตนได้จัดการตามแผนการจัดการป่าหรือได้ดำเนินกิจกรรมตามแผนการจัดการฯ หรือเพื่อยืนยันสิทธิที่เกี่ยวข้องกับไม้และป่าไม้ซึ่งส่งผลต่อการตัดไมื่อดังกล่าว หากไม่มีการชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้ถือว่า แผนการจัดการป่าไมื่อดังกล่าวสิ้นสุดลง อนึ่ง หลังจากศูนย์จัดการป่าไม้พิจารณาแล้วเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสามารถกำหนดให้เจ้าของป่าที่ทำการตัดไม้โดยฝ่าฝืนกฎหมายทำการฟื้นฟูป่าบนที่ดินที่ตัดไม้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

⁸¹ Code Forestier, Article L.321-1.

⁸² Code Forestier, Article L.322-1.

⁸³ Code Forestier, Article L.124-5.

⁸⁴ Code Forestier, Article L.312-11.

2) มาตรการลงโทษหากมีการฝ่าฝืนกฎการจัดการป่าไม้ เมื่อพบว่ามีข้อร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำป่าเอกชนหรือผู้อื่นซึ่งมีชื่อครอบครองโดยอาศัยสิทธิของผู้ได้รับอนุญาตไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งป่าเอกชน หรือไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือปกปิดข้อมูล ไม่แจ้งข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้องสมบูรณ์ในการจัดการไม้และป่าเอกชนแก่เจ้าหน้าที่⁸⁵ และภายหลังจากการสอบสวนและตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการไม้อย่างยั่งยืน หรือผิดเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในแผนการจัดการไม้ ผู้นั้นต้องรับโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 4.5 เท่าของมูลค่าไม้ที่ตัดได้โดยกำหนดค่าปรับ 20,000 ยูโรต่อเฮกตาร์ ทั้งนี้ 2 เฮกตาร์แรกให้ปรับมูลค่า 60,000 ยูโรหรือมากกว่านั้น⁸⁶ ในกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอาจต้องได้รับโทษเพิ่มเติม เช่น ห้ามประกอบกิจการค้า หรือกิจกรรมด้านอุตสาหกรรม การบริหาร การจัดการใดๆ ไม่ว่าจะเพื่อตนเองหรือเพื่อผู้อื่นเป็นเวลาไม่เกิน 15 ปี⁸⁷

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่มีการตัดไม้ไม่เป็นไปตามแผนการจัดการหรือตัดฟันไม้โดยปราศจากแผนการจัดการป่า ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสั่งให้ยุติการตัดไม้และยึดวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการกระทำความผิด และผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และปรับสูงสุดไม่เกิน 4.5 เท่าของมูลค่าไม้ที่ตัดได้ โดยกำหนดค่าปรับ 20,000 ยูโรต่อเฮกตาร์ ทั้งนี้ 2 เฮกตาร์แรกให้ปรับมูลค่า 60,000 ยูโร⁸⁸

4. เปรียบเทียบการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสเพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย

สวนป่าเอกชนตาม พ.ร.บ.สวนป่า กับการทำปลูกไม้ขึ้นในที่ดินของเอกชนตามมาตรา 7 ต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนปลูกไม้และทำสวนป่าในที่ดินของเอกชน ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศส แต่ต่างกันตรงที่ประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการไม้และป่าเอกชนในกฎหมายป่าไม้เพียงฉบับเดียว โดยมีกระบวนการจัดการภายใต้แผนการจัดการป่าไม้ และมีการควบคุมและตรวจสอบโดยกำหนดจำนวนพื้นที่ปลูกไม้จำนวนมากและการปลูกไม้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยโดยเจ้าของไม้และเจ้าของป่าต่างเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตาม

⁸⁵ Code de Code de procédure pénale, Article 29-1.

⁸⁶ Code Forestier, Article L.362-1.

⁸⁷ Code Forestier, L.362-1 and Code pénal, Article 131-27.

⁸⁸ Code Forestier, L.362-2.

มาตรการทางกฎหมาย ดังนั้นหากจะนำแนวทางการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับประเทศไทยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันสามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.1 นำการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับ พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535

การจัดการไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสและ พ.ร.บ.สวนป่าของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ให้เอกชนทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถดำเนินการจัดทำป่าเอกชนได้เช่นเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและการเพิ่มพื้นที่ป่าของประเทศ ทั้งนี้ขอบเขตในการจัดการป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายให้เอกชนดำเนินการจัดการไม้และป่าเอกชนในทุกพื้นที่ของเอกชนภายใต้แผนการจัดการไม้และป่าไม้ที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานป่าไม้ประจำภูมิภาคที่ต้องประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ วิธีการบำรุงรักษาป่า กำหนดระยะเวลาในการตัดไม้ กำหนดการฟื้นฟูสภาพหลังการตัดฟัน⁸⁹ กำหนดแผนการล่าสัตว์ที่มีใช้สัตว์สงวนต้องห้ามตามกฎหมาย ชนิดพืชพันธุ์ท้องถิ่น จำนวนและปริมาณขั้นต่ำและสูงสุดที่จะนำมาจากบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามิอัตรากการเกิดใหม่ทดแทนและรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์อย่างยั่งยืน หากมีการตัดไม้โดยไม่ดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการจัดการ หรือผู้รับโอนสิทธิการจัดการป่าตัดฟันไม้โดยไม่มีการจัดทำแผนการจัดการป่า หรือตัดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแผนฯ ถือว่าเป็นการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้แผนการจัดการป่าไม้ดังกล่าว ช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมตามโครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนตามช่วงระยะเวลาที่ระบุไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการสวนป่าตามกฎหมายของประเทศไทยพบว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกับการขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 ซึ่งกำหนดให้ผู้ทำสวนป่ามีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ทำการปลูกและบำรุงรักษาแล้วแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า และให้เก็บรวบรวมไว้ในสำนวนการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและใช้เป็นฐานข้อมูลในการแจ้งตัดหรือโค่นไม้ที่มาจากการทำสวนป่าต่อไป⁹⁰ แต่รายละเอียดในการจัดทำแผนการจัดการมี

⁸⁹Code Forestier, L.312-2.

⁹⁰“พระราชบัญญัติสวนป่า แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า พ.ศ.2562,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 37 ง (วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563): 12.

ความแตกต่างกันเกี่ยวกับการวางแผนการตัดฟัน กิจกรรมเพื่อบำรุงรักษาและการฟื้นฟูภายหลังสิ้นสุดการตัดฟัน ดังนั้นหากนำแผนการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้เพื่อให้การจัดการสวนป่าเอกชนของประเทศไทยนั้น ควรตระหนักถึงการดำเนินการจัดการสวนป่าเอกชนอย่างยั่งยืนด้วยการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่นที่ผู้เป็นเจ้าของสวนป่าจะได้รับนอกเหนือจากการตัดต้นไม้ควบคู่กับการสร้างหน้าที่ในการฟื้นฟูที่ดินและการปลูกทดแทนใหม่หมุนเวียนทำให้เกิดพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนและกำหนดแนวปฏิบัติที่ดีในการปลูกและบำรุงรักษาไม้และป่าไม้จะต้องคำนึงถึงไม่ตามธรรมชาติในภูมิภาคหรือกลุ่มชนิดพันธุ์พืชตามธรรมชาติตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้ การใช้งานในท้องถิ่น ความสำคัญในการเพิ่มจำนวนของพืชและสัตว์ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยกำหนดเพิ่มเติมในระเบียบว่าด้วยการจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า พ.ศ.2562 เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้มีการจัดการสวนป่าเอกชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้อาจจะกำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับป่าไม้จากเดิมที่มุ่งต่อการจับกุมและปราบปรามเป็นหน้าที่กำกับดูแลเอกชนผู้ปลูกป่าโดยกำหนดเป้าหมาย การพัฒนา และปรับปรุงการจัดการป่าเอกชนภายใต้การให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้เกี่ยวกับการทำแผนจัดการและบำรุงรักษาไม้ที่ปลูกการทวนเกษตรา

นอกจากนี้ควรสนับสนุนให้ผู้ปลูกไม้มีรายได้จากสวนป่าโดยวิธีอื่น เช่น สนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในสวนป่าเอกชน กำหนดสวนป่าเอกชนให้บริการเป็นสถานที่ท่องเที่ยว กำหนดมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้ ภาษีที่ดิน สำหรับเอกชนที่ปลูกป่าเศรษฐกิจ ด้วยการให้นำค่าใช้จ่ายที่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลใช้ในการปลูกและดูแลป่าเศรษฐกิจมาใช้หักลดหย่อนภาษี เพื่อให้ผู้ปลูกไม้มีรายได้จากสวนป่าเอกชน นอกเหนือจากการตัดไม้แต่เพียงอย่างเดียว

4.2 นำการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับมาตรา 7 พ.ร.บ.ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562

วัตถุประสงค์ของการจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศส คือ การให้เอกชนปลูกไม้และมีสิทธิใช้ไม้ที่ตนเองปลูกโดยไม่กำหนดไม้หวงห้ามไว้แต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับมาตรา 7 ที่ให้ประชาชนและเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากไม้หวงห้ามได้มากขึ้น โดยกำหนดให้ไม้ที่ขึ้นใน “ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์” หรือ “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม สามารถปลูก ตัดแปรรูป นำเคลื่อนย้ายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่เป็นไม้หวงห้าม ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้

(ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 และยังเป็นส่วนควบกับที่ดินซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับไม้หวงห้ามที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าให้ยังคงเป็นไม้หวงห้ามเช่นเดิม

ทั้งนี้ไม้ที่ขึ้นหรือปลูกตามมาตรา 7 ดังกล่าว ผู้เป็นเจ้าของอาจขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า หรือ ไม่ขึ้นทะเบียนสวนป่าก็ได้ และเมื่อไม่ใช้การทำสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า จึงไม่น่าหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสวนป่าและมาตรการควบคุมและตรวจสอบของการทำสวนป่ามาใช้บังคับ ดังนั้นหากผู้เป็นเจ้าของไม้เลือกใช้ประโยชน์จากการปลูกไม้ตามมาตรา 7 อาจเกิดการลักลอบตัดไม้นอกแปลงรวมเข้ามาในพื้นที่ไม้ที่ปลูก ส่งผลให้มีการใช้มาตรา 7 เป็นช่องทางในการช่วยพอกไม้หวงห้ามนอกแปลงโฉนดที่ดินเข้าไปสวมสิทธิในที่ดินมีโฉนดของชาวบ้าน โดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายตามที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 7⁹¹ อันนำไปสู่ปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการสวมสิทธิไม้นอกพื้นที่ให้เป็นไม้ที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 7

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ.2562 มีสาระสำคัญให้ไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไม้หวงห้าม

ทั้งนี้ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการจำแนกแหล่งที่มาของไม้ว่าเป็นไม้ที่ปลูกขึ้นหรือเป็นไม้ที่มาจากป่าธรรมชาติ ทั้งไม้ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่ให้ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้ามนั้น จะมีผลต่อเมื่อรัฐมนตรีประกาศ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 แล้ว⁹² ดังนั้นจึงอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบตามสมควร⁹³ ส่วนไม้ที่ขึ้นเองตามธรรมชาติแม้ว่าจะอยู่ในที่ดินที่ได้รับประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิและมีชื่อตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ.2530 ประกอบมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ยังคงเป็นไม้หวงห้ามเช่นเดิมไม่ว่ารัฐมนตรีจะประกาศหรือไม่ก็ตาม⁹⁴

⁹¹ ชาวไทยพีบีเอส, เรื่องเดิม.

⁹² กรมป่าไม้ สำนักงานกฎหมาย, เรื่องเดิม.

⁹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเดิม.

⁹⁴ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม.

ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศให้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประเภท ส.ป.ก 4-01 ส.ป.ก 4-01 ก ส.ป.ก 4-01 ข ส.ป.ก 4-01 ค หรือ ส.ป.ก 4-01 ช เป็นที่ดินซึ่งไม่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าว ไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม⁹⁵ ส่งผลให้ไม้หวงห้ามที่เกษตรกรได้ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าว ที่นอกเหนือจากการขึ้นทะเบียนสวนป่า ไม่เป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไป สามารถปลูก ตัด แปรรูป นำเคลื่อนย้ายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 อย่างไรก็ตามยังมีที่ดินอีกหลายประเภทที่ต้องการให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไม้หวงห้าม อาทิ ที่ดินมีหลักฐานหนังสืออนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน. 3) และหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5)⁹⁶ และที่ดินที่หน่วยงานของรัฐรับมอบจากกรมป่าไม้ไปจัดที่ดินให้กับราษฎรซึ่งยังไม่มีเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เช่น ส.ท.ก. ค.ท.ช. การทำไม้ในที่ดินดังกล่าว ยังต้องขออนุญาตทำไม้ที่มีไม้หวงห้ามตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ต้องการให้การทำไม้ที่ปลูกในที่ดินของรัฐและมีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายนั้นๆ แล้วไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่อีก⁹⁷ จึงมีการร้องขอให้มีการกำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการแยกแยะไม้ที่ปลูกเองกับไม้ที่ขึ้นตามธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันหรือปัญหาการลักลอบตัดไม้นอกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต หรือตัดไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วตามธรรมชาติเพื่อเข้ามาสวมสิทธิเป็นไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาต ทั้งในกรณีการปลูกไม้จำนวนเนื้อที่มากและการปลูกไว้เพื่อใช้สอยเล็กน้อย เนื่องจากมาตรา 7 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้แจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานก่อนการตัดโค่นเหมือนเช่นการทำสวนป่าเอกชน ตาม พ.ร.บ.สวนป่า

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาการจัดการไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์จากไม้ของเอกชนที่ปลูกไว้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยและเอกชนผู้ปลูกในเชิงการค้าเช่นเดียวกับของไทย แต่ประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเด่นของการจัดการไม้และป่าเอกชนที่ต่างจาก

⁹⁵ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิเพื่อให้ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไม้หวงห้าม พ.ศ. 2563,” เรื่องเดิม.

⁹⁶ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, เรื่องเดิม.

⁹⁷ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม.

ประเทศไทย 2 ประการ คือ การจัดทำแผนจัดการป่าเอกชน และการกำหนดขอบเขตจำนวนที่ดินขั้นต่ำที่ต้องจัดทำแผนจัดการป่าเอกชน และการปลูกไม้ใช้สอยเล็กน้อยในพื้นที่จำนวนไม่มากที่ไม่ต้องจัดทำแผน ซึ่งทั้งในกรณีทำแผนและไม่ต้องทำแผนนั้น ผู้เป็นเจ้าของไม้หรือเจ้าของป่าสามารถตัดโค่นไม้ที่ตนปลูกได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ แต่ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายป่าไม้โดยการแจ้งเจ้าหน้าที่ก่อนการตัด

การจัดการไม้และป่าเอกชนของประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดขอบเขตจำนวนพื้นที่ขั้นต่ำที่เอกชนเจ้าของป่าต้องจัดทำแผนจัดการป่าไม้ โดยเฉพาะในพื้นที่ตั้งแต่ 25 เฮกตาร์ (156 ไร่) ขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของเพียงคนเดียวหรือหลายคน ถ้าหากมีที่ดินต่างแปลงกัน ซึ่งเนื้อที่แต่ละแปลงเท่ากับหรือมากกว่า 4 เฮกตาร์ (25 ไร่) ขึ้นไป ซึ่งอยู่ในบริเวณแหล่งเดียวกันและเมื่อรวมกันแล้วมีเนื้อที่เท่ากับหรือมากกว่า 25 เฮกตาร์ (156 ไร่) ก็ต้องอยู่ในบังคับที่ต้องจัดทำแผนจัดการป่าด้วยเช่นกัน แต่ถ้ารวมกันแล้วน้อยกว่า 25 เฮกตาร์ (156 ไร่) แต่ไม่น้อยกว่า 10 เฮกตาร์ (62 ไร่) รัฐมนตรีด้านป่าไม้สามารถกำหนดให้จัดทำแผนจัดการป่าเอกชนก็ได้ตามข้อเสนอของคณะกรรมการศูนย์ป่าเอกชนแห่งชาติ โดยคำนึงถึงศักยภาพในการผลิต ประโยชน์ทางระบบนิเวศและสังคม โครงสร้างของป่าไม้ในท้องถิ่น และโครงการจัดการป่าไม้ในภูมิภาค แต่ถ้าหากมีพื้นที่น้อยกว่า 10 เฮกตาร์ เจ้าของป่าไม้ไม่ต้องจัดทำแผนจัดการป่าเอกชน แต่ต้องปฏิบัติตามแนวการจัดการปาวนวัฒนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L.313-3 และ D 313-10 แห่งกฎหมายป่าไม้⁹⁸ กล่าวคือ เจ้าของป่าต้องปฏิบัติตามหลักการจัดการปาวนวัฒนอย่างยั่งยืนเป็นระยะเวลายาวอย่างน้อย 10 ปี ประกอบด้วย การปลูกไม้ตามธรรมชาติในภูมิภาคหรือกลุ่มชนิดพันธุ์พืชตามธรรมชาติภายใต้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ การใช้งานในท้องถิ่น ความสำคัญในการเพิ่มจำนวนของพืชและสัตว์ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมถึงเงื่อนไขและความเป็นไปได้ในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ภายใต้การควบคุมดูแลของศูนย์ป่าเอกชนประจำภูมิภาค⁹⁹ แต่การทำแผนจัดการป่าไม้ไม่ใช้ในกรณีปลูกไม้ใช้สอยในครัวเรือนในพื้นที่ 1 – 4 เฮกตาร์ หรือน้อยกว่า 1 เฮกตาร์ กฎหมายป่าไม้ให้สิทธิผู้เป็นเจ้าของดูแลและจัดการตามลำพังตามหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนและให้สิทธิเจ้าของไม้ตัดไม้ได้โดยไม่ต้องจัดทำแผนจัดการป่าไม้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้หากมีการร้องเรียนหรือถูกกล่าวหาว่าการตัดไม้ดังกล่าว กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการปกปิดข้อมูล ไม่แจ้งข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้องสมบูรณ์ในการจัดการไม้แก่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ชอบที่จะเข้าทำการตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของไม้หรือ

⁹⁸ Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles, **Guide de la forêt privée** [Online], available URL: https://bourgognefranche-comte.cnpp.fr/data/cbps_franche_comte.pdf, 2020 (December, 2).

⁹⁹ Code Forestier, Article L.313-1.

เจ้าของป่าเอกชนต้องรับโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 4.5 เท่าของมูลค่าไม้ที่ตัดได้ โดยกำหนดค่าปรับ 20,000 ยูโรต่อเฮกตาร์ ทั้งนี้ 2 เฮกตาร์แรกให้ปรับมูลค่า 60,000 ยูโรหรือมากกว่านั้น

ดังนั้น หากนำมาตรการจัดการไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างของการใช้มาตรา 7 ในการสวมสิทธิ ไม้นอกพื้นที่ให้เป็นไม้ที่ชอบด้วยกฎหมายอาจต้องกำหนดแนวทางดังต่อไปนี้

ประการแรก กำหนดจำนวนพื้นที่ขั้นต่ำที่เจ้าของมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนจัดการไม้ และป่าไม้สำหรับการปลูกไม้ในพื้นที่จำนวนมากของเอกชน โดยรายละเอียดในแผนประกอบด้วย จำนวนไม้ ชนิดพันธุ์ไม้ เนื้อที่ แผนที่พอสงเขป การบำรุงรักษา ระยะเวลาในการตัดฟัน เป็นต้น ซึ่งเจ้าของป่ามีสิทธิตัดไม้ได้ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนโดยไม่ต้องขออนุญาตแต่ต้องดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ การตัดไม้ในกรณีพิเศษนอกเหนือจากระยะเวลาที่กำหนดไว้จะต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ แต่หากเป็นการตัดไม้เพื่อการใช้ในท้องถิ่นหรือเพื่อใช้บริโภคในครัวเรือน เจ้าของไม้ย่อมสามารถดำเนินการได้ แม้ว่าจะอยู่นอกแผนที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า การตัดฟันไม้นี้ยังคงไว้ซึ่งทรัพยากรไม้และความสมบูรณ์ของป่า และไม่กระทบต่อการดำเนินการตามแผนการจัดการตามที่ได้กำหนดไว้

ประการที่สอง กรณีการปลูกไม้ใช้สอยเล็กน้อย ในพื้นที่จำนวนน้อยย่อมได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์จากไม้ตามมาตรา 7 โดยให้เป็นเจ้าของดูแลและจัดการตามหลักกรรมสิทธิ์สามารถตัดฟันไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ และไม่ต้องจัดทำแผนจัดการไม้และป่าเอกชน แต่ถ้าไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือปกปิดข้อมูล ไม่แจ้งข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้องสมบูรณ์แก่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าของไม้ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ผู้เป็นเจ้าของไม้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องแสดงหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่เพื่อรับรองว่าตนได้จัดการตามแผนการจัดการป่าหรือได้ดำเนินกิจกรรมตามแผนการจัดการฯ หรือเพื่อยืนยันสิทธิเกี่ยวกับไม้และป่าไม้ซึ่งส่งผลต่อการตัดไม้ดังกล่าว

ประการที่สาม นำมาตรการการลงโทษมาปรับใช้บังคับกับผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีไม้ขึ้นอยู่หรือปลูกขึ้นตามมาตรา 7 และได้ทำการปกปิดข้อมูล ไม่แจ้งข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้องต่อเจ้าหน้าที่ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นสวมสิทธิไม้ที่ดินของตนเองเพื่อประโยชน์ใดๆ บุคคลนั้นย่อมมีความผิดฐานตัดไม้โดยมิชอบด้วยกฎหมายและต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อป้องปรามมิให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินยินยอมให้ผู้อื่นเข้ามาสวมสิทธิไม้ในที่ดินของตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เป็นเจ้าของไม้ที่ขึ้นหรือปลูกขึ้นในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำการตัดไม้

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถแสดงหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่เพื่อยืนยันสิทธิเกี่ยวกับไม้และสิทธิในที่ดินของตนเองต่อเจ้าหน้าที่ได้เช่นกัน

2) การขอหนังสือรับรองไม้และการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้

แม้ว่ามาตรา 7 วรรคหนึ่ง มีผลให้ไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม ส่งผลให้การทำไม้ การแปรรูปไม้ และการนำเคลื่อนย้ายไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ก็อาจถูกการตรวจสอบความถูกต้องของไม้จากหน่วยงานอื่นได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามในการจำแนกแหล่งที่มาของไม้และนำไม้เคลื่อนที่จากในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ผู้ที่ปลูกไม้ตามมาตรา 7 อาจต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม่ว่าด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ พ.ศ.2563 ในการขอหนังสือรับรองไม้ในสภาพไม้ยืนต้น หรือไม้ท่อนที่ตัดแล้ว แต่ยังไม่ได้นำเคลื่อนที่ออกจากบริเวณต่อไม้¹⁰⁰ โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและตรวจสอบแหล่งที่มาของไม่ว่ามิได้มาจากป่าธรรมชาติ แต่ในขณะเดียวกันมาตรา 18/1 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 บัญญัติว่า “...เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้” ย่อมหมายความว่า จะแจ้งขอหนังสือรับรองไม้หรือไม่ก็ได้ แสดงว่ากฎหมายไม่บังคับให้เจ้าของไม้ต้องทำหนังสือรับรองไม้ ซึ่งการไม่มีหนังสือรับรองไม้นี้ดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงแต่อย่างใด แต่ถ้าหากมีหน่วยงานอื่นของรัฐขอตรวจสอบที่มาของไม้ และผู้เป็นเจ้าของไม้พิสูจน์ไม่ได้ว่า ไม้ นั้นได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่มีหลักฐานรับรองว่าเป็นไม้ที่มาจากที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือเป็นไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตฯ ตามมาตรา 7 ก็จะมีผลเป็นการมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท¹⁰¹ ทั้งนี้ ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำว่า “เจ้าของไม้จะแจ้งขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้” ตามมาตรา 18/1 อาจทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนถึงหน้าที่ของเจ้าของไม่ว่า จะต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ ในการขอหนังสือรับรองไม้หรือไม่ อีกทั้งระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ พ.ศ.2563 ข้อ 7 กำหนดว่า “เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิ

¹⁰⁰ “ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ พ.ศ. 2563,” เรื่องเดิม.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติป่าไม้ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525, มาตรา 69.

ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี **ประสงค์จะขอรับรองไม้** ให้ยื่นคำขอตามแบบ ร.ม.1” ย่อมหมายความว่า ไม่ได้บังคับให้เจ้าของไม้ต้องขอหนังสือรับรองไม้ แต่การขอหนังสือรับรองไม้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเจ้าของไม้เช่นกัน ซึ่งผลของมาตรา 18/1 และระเบียบดังกล่าว ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้เป็นเจ้าของไม่ว่าจะทำหนังสือรับรองไม้หรือไม่ก็ได้ แต่เป็นสิทธิที่ไม่สามารถกล่าวอ้างต่อเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นๆ หากมีการขอตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ ซึ่งทำให้เจ้าของไม้เกิดความสับสนว่าจะขอหนังสือรับรองหรือไม่ก็ได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการจำแนกแหล่งที่มาของไม้โดยมีหนังสือรับรองไม้ ควรมีการแก้ไขถ้อยคำในมาตรา 18/1 โดยกำหนดเป็นหน้าที่ให้เจ้าของป่าจัดทำหนังสือรับรองไม้เพื่อแสดงหลักฐานยืนยันการเป็นเจ้าของไม้ในที่ดินของตนเอง เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าของไม้หรือเจ้าของป่าเอกชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องแสดงหลักฐานต่อศูนย์จัดการป่าเอกชนประจำภูมิภาคแล้วแต่กรณีเพื่อรับรองว่าตนได้จัดการตามแผนการจัดการป่าหรือได้ดำเนินกิจกรรมตามแผนการจัดการฯ หรือเพื่อยืนยันสิทธิที่เกี่ยวข้องกับไม้และป่าไม้ซึ่งส่งผลต่อการตัดไม้ดังกล่าว

5. สรุป

แม้ว่า พ.ร.บ.ป่าไม้ของไทยไม่ได้กำหนดการจัดการไม้และป่าเอกชนแยกเป็นหมวดหมู่ไว้ โดยเฉพาะ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีกฎหมายสนับสนุนให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าไว้ใน พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 และมาตรา 7 พ.ร.บ.ป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 ที่สนับสนุนให้เอกชนปลูกไม้ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไป และอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้มีป่าเอกชนเกิดขึ้นในประเทศไทย ส่งผลให้ผู้เป็นเจ้าของไม้สามารถเลือกว่าจะทำการปลูกไม้ตามมาตรา 7 หรือทำสวนป่า ตาม พ.ร.บ.สวนป่า ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีผลบังคับทางกฎหมายที่ต่างกัน แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปลูกป่าของเอกชนเหมือนกันก็ตาม ทั้งนี้ไม่อาจนำเงื่อนไขการควบคุมและตรวจสอบไม้ของ พ.ร.บ.สวนป่ามาใช้กับเอกชนผู้ปลูกไม้ตามมาตรา 7 ทำให้เกิดช่องว่างของการใช้บังคับมาตรา 7 คือ การลักลอบสวมไม้จากป่าธรรมชาติมาเป็นไม้ในที่ดินที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์และตรวจสอบจำแนกแหล่งที่มาของไม่ว่ามาจากไม้ธรรมชาติหรือไม้ที่ปลูกขึ้นเอง แม้ว่ามาตรา 18/1 กำหนดเกี่ยวกับการทำหนังสือรับรองไม้ไว้ก็ตาม แต่ถ้อยคำของกฎหมาย

กำหนดให้ “เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้” ซึ่งการไม่มีหนังสือรับรองไม้ดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงแต่อย่างใด จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้เป็นเจ้าของไม่ว่าจะต้องทำหนังสือรับรองไม้หรือไม่ เพราะถ้าหากมีหน่วยงานอื่นของรัฐขอตรวจสอบที่มาของไม้ และผู้เป็นเจ้าของไม้พิสูจน์ไม่ได้ว่า ไม้ นั้นได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่มีหลักฐานรับรองว่าเป็นไม้ที่มาจากที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือเป็นไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตฯ ตามมาตรา 7 ก็จะมีผลเป็นการมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท อีกทั้งกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้มีการกำหนดแบ่งแยกจำนวนเนื้อที่การปลูกไม้ระหว่างพื้นที่จำนวนมากที่ควรต้องมีมาตรการจัดการไม้และป่าไม้เป็นพิเศษแยกต่างหากจากการปลูกไม้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยหรือในพื้นที่จำนวนน้อยที่ได้รับประโยชน์ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดการไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์จากไม้ของเอกชนที่ปลูกไว้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยและเอกชนผู้ปลูกในเชิงการค้าพาณิชย์เช่นเดียวกับของไทย แต่ประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเด่นของการจัดการไม้และป่าเอกชนที่ต่างจากประเทศไทย 2 ประการ คือ 1) การจัดทำแผนจัดการไม้และป่าเอกชน และ 2) การกำหนดขอบเขตจำนวนที่ดินขั้นต่ำที่ต้องจัดทำแผนจัดการป่าเอกชน และการปลูกไม้ใช้สอยเล็กน้อยในพื้นที่จำนวนน้อยที่ไม่ต้องจัดทำแผน ซึ่งทั้งในกรณีทำแผนและไม่ต้องทำแผนนั้น ผู้เป็นเจ้าของไม้หรือเจ้าของป่าสามารถตัดต้นไม้ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ แต่ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายป่าไม้ โดยการแจ้งเจ้าหน้าที่ก่อนการตัด

ดังนั้น หากนำมาตรการจัดการไม้และป่าเอกชนตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างของการใช้มาตรา 7 ในการสวมสิทธิไม้นอกพื้นที่ให้เป็นไม้ที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจต้องกำหนดแนวทางดังต่อไปนี้ คือ กำหนดจำนวนพื้นที่ขั้นต่ำที่ต้องจัดทำแผนจัดการไม้และป่าไม้สำหรับการปลูกไม้ในพื้นที่จำนวนมากของเอกชน โดยรายละเอียดในแผนประกอบด้วย จำนวนไม้ ชนิดพันธุ์ไม้ เนื้อที่ แผนที่พอสังเขป การบำรุงรักษา ระยะเวลาในการตัดฟัน เป็นต้น ซึ่งเจ้าของป่ามีสิทธิตัดไม้ได้ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผน โดยไม่ต้องขออนุญาตแต่ต้องดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ การตัดไม้ในกรณีพิเศษนอกเหนือจากระยะเวลาที่กำหนดไว้จะต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ กรณีการปลูกไม้ใช้สอยในพื้นที่จำนวนน้อยย่อมได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์จากไม้ตามมาตรา 7 โดยให้เป็นเจ้าของดูแลและจัดการตามหลักกรรมสิทธิ์ สามารถ

ตัดฟันไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ และไม่ต้องทำแผนจัดการไม้และป่าเอกชน แต่ถ้าไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือปกปิดข้อมูล ไม่แจ้งข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้องสมบูรณ์แก่เจ้าหน้าที่ ผู้เป็นเจ้าของไม้ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ผู้เป็นเจ้าของไม้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องแสดงหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ เพื่อรับรองว่าตนได้จัดการตามแผนการจัดการป่าหรือได้ดำเนินกิจกรรมตามแผนการจัดการฯ หรือเพื่อยืนยันสิทธิเกี่ยวกับไม้และป่าไม้ซึ่งส่งผลต่อการตัดไม้ดังกล่าวและนำมาตราการการลงโทษมาปรับใช้กับผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีไม้ขึ้นอยู่หรือปลูกขึ้นตามมาตรา 7 ที่ได้ทำการปกปิดข้อมูล ไม่แจ้งข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้องต่อเจ้าหน้าที่ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นสวมสิทธิไม้ที่ดินของตนเองเพื่อประโยชน์ใดๆ บุคคลนั้นย่อมมีความผิดฐานตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินยินยอมให้ผู้อื่นเข้ามาสวมสิทธิไม้ในที่ดินของตนเอง และใช้มาตรการลงโทษทางกฎหมายในการควบคุมให้เกิดการจำแนกไม้ที่มาจาก การปลูกขึ้นหรือมาจากป่าธรรมชาติ

ส่วนกรณีการทำสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า นั้น ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะสนับสนุนให้เกิดการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในกรณีการทำสวนป่าเอกชนในพื้นที่จำนวนมาก ทั้งนี้หากพิจารณาแนวทางการจัดการไม้และป่าเอกชนมาปรับใช้อาจต้องให้ความสำคัญต่อการทำแผนการจัดการไม้และป่าเอกชนที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานป่าไม้ ที่ควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ วิธีการบำรุงรักษาป่า กำหนดระยะเวลาในการตัดไม้ กำหนดการฟื้นฟูภายหลังการตัดฟัน กำหนดแผนการล่าสัตว์ที่มีใช้สัตว์สงวนต้องห้ามตามกฎหมาย ชนิดพืชพันธุ์ท้องถิ่น จำนวนและปริมาณขั้นต่ำและสูงสุดที่จะนำมาจากบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีอัตราการเกิดใหม่ทดแทนและรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์อย่างยั่งยืน

6. ข้อเสนอแนะ

ส่วนแรกปรับปรุง พ.ร.บ.สวนป่า เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการสวนป่าเอกชนอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะที่ 1 กรณีพื้นที่การทำสวนป่าเอกชนมีจำนวนมาก เจ้าของสวนป่าควรจัดทำแผนการจัดการไม้และป่าเอกชนที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานป่าไม้ โดยประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ วิธีการบำรุงรักษาป่า กำหนดระยะเวลาในการตัดไม้ กำหนดการฟื้นฟูภายหลังการตัดฟัน กำหนดแผนการล่าสัตว์ที่มีใช้สัตว์สงวนต้องห้ามตามกฎหมาย ชนิดพืชพันธุ์ท้องถิ่น จำนวนและปริมาณขั้นต่ำและสูงสุดที่จะนำมา

จากบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีอัตราการเกิดใหม่ทดแทนและรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะที่ 2 กำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับป่าไม้จากเดิมที่มุ่งต่อการจับกุมและปราบปรามเป็นหน้าที่กำกับดูแลเอกชนผู้ปลูกป่า โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาและปรับปรุงการจัดการป่าเอกชนภายใต้การให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้เกี่ยวกับการทำแผนจัดการและบำรุงรักษาไม้ที่ปลูกการทำวนเกษตร ให้ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแผนการจัดการป่าเอกชน

ข้อเสนอแนะที่ 3 สนับสนุนให้เจ้าของสวนป่าเอกชนได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือรายได้อื่นนอกเหนือจากการตัดต้นไม้ เช่น กำหนดมาตรการให้นำค่าใช้จ่ายที่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลใช้ในการปลูกและดูแลป่าเศรษฐกิจมาใช้หักลดหย่อนภาษีเงินได้ ภาษีที่ดิน สำหรับเอกชนที่ปลูกป่าเศรษฐกิจ สนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในสวนป่าเอกชน กำหนดให้สวนป่าเอกชนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดแรงจูงใจให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าและมีรายได้จากการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืน

ส่วนที่สองปรับปรุงมาตรา 7 เพื่อให้เป็นตามมาตรฐานสากลที่ประเทศที่พัฒนาแล้วให้การยอมรับและใช้บังคับ ได้แก่

ข้อเสนอแนะที่ 1 ในกรณีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีซึ่งได้รับประโยชน์จากมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ส่งผลให้ไม้ที่ปลูกขึ้นไม่ว่าจะเป็นไม้หวงห้ามอีกต่อไปนั้น ทำให้เจ้าของไม้ที่ปลูกหรือขึ้นในที่ดินดังกล่าว สามารถตัดไม้หรือโค่นไม้แปรรูปไม้ ค่าไม้ มีไม้ไว้ในครอบครองและนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบตัดไม้ในจากป่ามาสวมเป็นไม้ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 7 ดังนั้นควรกำหนดจำนวนเนื้อที่ขั้นต่ำที่ต้องจัดทำแผนการจัดการป่าไม้และจำนวนเนื้อที่ที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับที่ต้องจัดทำแผน เช่น การปลูกไม้เพื่อใช้สอยเล็กน้อยในพื้นที่ขนาดเล็ก แต่ก็ต้องมีมาตรการกำกับดูแลโดยแจ้งเจ้าหน้าที่ก่อนการตัดฟัน ซึ่งนอกจากจะช่วยควบคุมและตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ ช่วยให้ทราบจำนวนป่าเอกชนจำนวนไม้ รวมถึงการยืนยันความเป็นเจ้าของ แล้วยังสามารถกำหนดหน้าที่และแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างมาตรการควบคุมดูแลหากมีการตัดไม้โดยไม่ดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการจัดการ หรือ ฝ่าฝืนระเบียบการจัดการป่าไม้ในกรณีที่ไม้ต้องจัดทำแผนฯ รวมถึงผู้รับโอนสิทธิการจัดการป่า ทำการตัดฟันไม้โดยไม่มีการจัดทำแผนการจัดการป่า หรือตัดไม้ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแผนฯ ที่ได้แจ้งยังสำนักงานป่าไม้ ถือว่าเป็นการตัดไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเสนอแนะที่ 2 ปรับแก้ถ้อยคำในมาตรา 18/1 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (แก้ไขฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 บัญญัติว่า "...เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้" โดยตัดคำว่า "ก็ได้" ออก เพื่อมิให้ผู้เป็นเจ้าของไม้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะที่ 3 เพื่อลดภาระในการทำหนังสือรับรองไม้ตามมาตรา 18/1 ในกรณีผู้เป็นเจ้าของไม้ที่ปลูกไว้ใช้สอยเล็กน้อยต้องการตัดไม้เพื่อใช้สอยในครัวเรือนจำนวนไม่มาก อาจกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของไม้ทำหนังสือยืนยันยืนยันความเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยจัดทำระเบียบหนังสือรับรองตนเองว่า ไม้ที่นำเคลื่อนย้ายเป็นไม้ที่ได้มาจากที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของตน เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันยืนยันความเป็นเจ้าของไม้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่

ข้อเสนอแนะที่ 4 กรณีเอกชนซึ่งทำการปลูกไม้ในพื้นที่จำนวนมาก นอกจากจะได้ประโยชน์ในการตัดไม้ได้โดยไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามแล้ว ควรมีประโยชน์อย่างอื่นเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดทำป่าเอกชน เช่น กำหนดมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้ ลดหย่อนภาษีที่ดิน สำหรับเอกชนที่ปลูกป่าเศรษฐกิจ ด้วยการให้นำค่าใช้จ่ายที่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลใช้ในการปลูกและดูแลป่าเศรษฐกิจมาใช้หักลดหย่อนภาษี สนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในสวนป่าเอกชน เพื่อให้ผู้ปลูกไม้มีรายได้จากป่าเอกชน นอกเหนือจากการตัดไม้แต่เพียงอย่างเดียว

บรรณานุกรม

- กรมป่าไม้. “หนังสือที่ ทส. 1613.5.3/11404 เรื่อง การรับรองไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน.” วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2562.
- กรมป่าไม้ สำนักงานกฎหมาย. **ขอหารือกรณีทำไม้หวงห้ามในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน** [Online]. Available URL:https://www.forest.go.th/suratthani11/wp-content/uploads/sites/46/2020/06/forest11_4333.pdf, 2563 (ธันวาคม, 15).
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “หนังสือเลขที่ กษ 0208/2478 เรื่อง ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484.” วันที่ 22 มิถุนายน 2563.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “หนังสือเลขที่ ทส 1609.2/1116 เรื่อง ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562.” วันที่ 12 พฤษภาคม 2563.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “หนังสือเลขที่ ทส 1609.2/1116 เรื่อง ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562.” วันที่ 12 พฤษภาคม 2563.
- ข่าวไทยพีบีเอส. **ปลดล็อก ม. 7 พ้นพิษ “ทสจ.” เอี่ยวแก๊งตัดยางนาสวมส่งขายจีน** [Online]. Available URL: <https://news.thaipbs.or.th/content/285353>, 2562 (ตุลาคม, 21).
- “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิเพื่อให้ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไม้หวงห้าม พ.ศ.2563.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 137 ตอนพิเศษ 292 ง (วันที่ 16 ธันวาคม 2563).
- “พระราชบัญญัติสวนป่า แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 และระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า พ.ศ.2562.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 137 ตอนพิเศษ 37 ง (วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563): 12.

“พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 109 ตอนที่ 20 ก (วันที่ 13 มีนาคม 2535): 7.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484.

พระราชบัญญัติป่าไม้ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525.

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535.

พระราชบัญญัติสวนป่า (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ.2558.

ระบบฐานข้อมูลการผลิต การบริการและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม. **ประกาศราชกิจจานุเบกษา** “ไม่หวงห้าม” แล้ว ปลุกที่ดินกรรมสิทธิ์ตัดขายได้ นิรโทษคดีเก่า [Online]. Available URL: <https://scpdatacenter.deqp.go.th/newsdetail.php?id=633>, 2563 (ธันวาคม, 6).

“ระเบียบกรมป่าไม้วางด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ พ.ศ.2563.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 137 ตอนพิเศษ 74 ง (วันที่ 31 มีนาคม 2563): 1.

ราชกิจจานุเบกษา. **กฎกระทรวงการขอและการออกใบสำคัญรับรองการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน พ.ศ.2561** [Online]. Available URL: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/046/9.PDF>, 2563 (ธันวาคม, 10).

ราชกิจจานุเบกษา. **ระเบียบกรมป่าไม้วางด้วยการจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า พ.ศ.2562** [Online]. Available URL: http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/037/T_0012.PDF, 2563 (ธันวาคม, 10).

สิริโฉม พรหมโฉม. “สิทธิในที่ดิน.” **จุลนิติ** 57, 1 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2557): 135-145.

Centre National De la Propriété Forestière. **Rapport d’ activités 2019** [Online]. Available URL: <https://www.cnpf.fr/>, 2020 (December, 10).

Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles. **Guide de la forêt privée** [Online]. Available URL: https://bourgognefranche-comte.cnpf.fr/data/cbps_franche_comte.pdf, 2020 (December, 2).

Code de l’environnement.

Code de procédure pénale.

Code Forestier.

Didier Boutet and Marc-Andre Philippe. **La petite propriété forestière privée dans la France contemporaine** [Online]. Available URL: <https://journals.openedition.org/etudesrurales/8008>, 2020 (December, 10).

Foret. info. **Le Plan Simple de Gestion** [Online]. Available URL: <https://www.foret.info/guide-foret-privee,45,le-plan-simple-de-gestion.html>, 2020 (December 12).

Mann, Stefan. **Forest Protection and Sustainable Forest Management in Germany and the P.R. China: A Comparative Assessment**, Federal Agency for Nature Conservation (BfN), 2012.

