ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่า
A Legal Proposal for Addressing Air Pollution from Forest Burning*

วีระยุทธ หอมชื่น**
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา
อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000
Weerayut Homchaen
School of Law, University of Phayao, 19 Village, Moo 2 Mea-Ka Sub-district,
Mueang Phayao District, Phayao Province 56000
Email: Weerayut.ho@up.ac.th

Received: March 28, 2022
Revised: May 02, 2022
Accepted: May 12, 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า และเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทย มีวิธีดำเนินงานวิจัยประกอบด้วยวิจัยเอกสาร ศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีจากงานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ บันทึกข้อสรุปจากการสัมมนาวิชาการ และสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายควบคุมการเผาป่าของไทยสามารถแบ่งได้เป็นสี่มาตรการ ได้แก่ ข้อกำหนดห้ามเผา การป้องกันไฟป่า การห้ามเข้าพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้ โดยเกิดปัญหาทั้งในกฎหมายเองและการบังคับใช้ งานวิจัยนี้จึงได้ถอดบทเรียนจากกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนที่น่าสนใจเพื่อใช้เป็นแบบอย่าง และเสนอให้การทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทเป็นความผิด เพิ่มบทบาทของประชาชนและขยายความรับผิดของนิติบุคคล

คำสำคัญ: มลพิษทางอากาศ, การเผาป่า, กลุ่มประเทศอาเซียน, การบังคับใช้กฎหมายมลพิษ

---

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจาการเผาในที่โล่ง” ได้รับสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่สัญญา FF64-RIM045 จากกองทุนส่งเสริม ววน.
** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Abstract

This study is qualitative research and there are objectives to review. A legal framework of forest burning regulation of ASEAN countries, including Thai law relating to forest fire control, as well as recommendations to improve Thai law. The research methodology consists of documentary research and in-depth interview. Early approach includes studying, analyzing and gathering on the concepts and theories from many sources such as, researches and of articles, as well as summary on academic seminar, in-depth interview of relevant state authorities and local people.

The results of this study provided that Thai law regarding of forest fire control could be classified into four groups: burning prohibition, forest fire provention, area restriction, and public participation. Nonetheless, the current legal measures were unable to address air pollution from forest fire, there werve issues on both law and legal implementation. Therefore, the research focuses on comparative study with ASEAN legal frameworks as guideline to improve Thai law There were wide range of recommendations such as making negligent forest burning illegal, encouragement of public participation as well as an expansion of juristic person liability.

Keywords: Air Pollution, Forest Burning, ASEAN countries, Enforcement of Pollution Laws

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาวะโลกร้อน (Global Warming) เป็นปรากฏการณ์ที่อุณหภูมิโลกสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas) ทำให้สภาพอากาศของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตบนโลกอย่างรุนแรง สภาวะนี้เรียกว่า สภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) สาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เกิดจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงโรงงานอุตสาหกรรม การเผาป่าและการเผาวัสดุพืชไร่

ในระดับนานาชาติมีการตระหนักถึงปัญหานี้จึงได้มีการจัดประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี พ.ศ. 2535 (The United Nations Conference on Environment and Development) หรือ Rio de Janeiro Earth Summit หลังจากการประชุมครั้งนี้ได้มีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกัน คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) โดยประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นรัฐภาคี และล่าสุดได้มีการทำข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) เป็นข้อตกลงที่เป็นส่วนขยายและเพิ่มเติมจากอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในการที่จะหามาตรการและข้อตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติเพื่อที่จะรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายหลังพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ กลไกสำคัญของข้อตกลงปารีสประกอบไปด้วยการลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) การปรับตัว (Adaptation) โครงสร้างทางการเงิน (Climate Finance) กลไกการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และการทบทวนการดำเนินงานระดับโลก (Global Stocktake)

ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังประสบปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จากยานพาหนะ และภาคเหนือที่มีหมอกควันไฟจากการเผาในที่โล่งซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ มลพิษทางอากาศมีแหล่งที่มาหลายแห่งด้วยกัน ไม่ว่าจะมาจากยานพาหนะ โรงงาน อาคาร ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดแน่นอน (Point Source) การเผาป่า การเผาขยะชุมชน และการเผาพืชไร่ ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่สามารถกำเนิดตำแหน่งได้ไม่แน่นอน (Non-Point Source) หรือเรียกอีกอย่างว่า การเผาในที่โล่ง (Open Burning)

การเผาในที่โล่ง (Open Burning) หมายความว่า ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใด ๆ หรือการเผาวัสดุใด ๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้

สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ[1] การเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหลักแหล่งหนึ่งที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ก๊าซต่าง ๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ รวมทั้งฝุ่นละออง ควัน เถ้า ล้วนก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ การเผาในที่โล่งเกิดจาก 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การเผาเศษพืชเศษวัสดุในภาคการเกษตร การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน และไฟป่า[2] อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งไว้โดยเฉพาะ แต่ต้องใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ โดยแบ่งเป็นกฎหมายควบคุมการเผาป่า และกฎหมายควบคุมการเผาทั่วไป แต่บทความนี้จะศึกษาเฉพาะกฎหมายควบคุมการเผาป่าเท่านั้น

กฎหมายควบคุมการเผาป่ามีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 55 (2) ห้ามเผาป่าในเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า หากฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 (1) ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้กฎหมายที่ว่ามานี้จะมีโทษหนักตามกฎหมายอาญาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะลักษณะการกระทำความผิดเกิดขึ้นในที่ห่างไกล ไม่มีผู้พบเห็น ประกอบกับเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับเนื้อที่ป่าที่ต้องรับผิดชอบ ทำให้ปัจจุบันยังมีการเผาป่าและสถานการณ์มลพิษทางอากาศย่ำแย่ลงทุกปี

นอกจากนี้ การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตราดังกล่าว ต้องถึงขั้นลงมือกระทำความผิด โดยลงมือจุดไฟเพื่อจะเผาป่าแล้วเท่านั้น หากเพียงแต่ตระเตรียมอุปกรณ์เพื่อจะเผา แม้ถูกจับได้ ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิด เพราะอยู่ในขั้นตระเตรียมการไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังความเสียหายยิ่งกว่าการป้องกันและการแก้ไข อีกทั้ง กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าบางฉบับไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เพราะรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่อาจทำภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จได้หากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

---

[1] กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง*, (กรุงเทพฯ กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2548), 2.

[2] เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยถอดบทเรียนจากกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อนำข้อดีเสนอเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 ศึกษากฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน

1.2.2 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า

1.2.3 เสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมการเผาป่าของไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตในด้านเนื้อหางานวิจัยนี้มุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่าของไทย โดยวิเคราะห์ปัญหาในกฎหมาย การบังคับใช้และผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย เปรียบเทียบกับกฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียนที่น่าสนใจ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์และเวียดนาม ขอบเขตในด้านพื้นที่มีการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ในพื้นที่ตัวอย่าง ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวิธีการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็นสองวิธี ประกอบด้วยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีจากจากงานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ บันทึกข้อสรุปจากการสัมมนาวิชาการ ทั้งของไทยและต่างประเทศ และวิจัยภาคสนาม (Field Research) งานวิจัยนี้เลือกพื้นที่ตำบลแม่กา อำเมือง จังหวัดพะเยา เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษา เพราะมีความน่าสนใจในลักษณะของพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่ป่า ชุมชน และพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณเดียวกันซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษาเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้ง พื้นที่นี้ประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าทุกปี และมีแนวโน้มที่จะย่ำแย่ลง มีวิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และเจ้าหน้าที่จากเทศบาลตำบลแม่กาอย่างน้อยอย่างละ 1 คน และประชาชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน 1 คน และชาวบ้านอีก 3 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอายุเกิน 18 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี โดยขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชนติดต่อชาวบ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ตัวอย่างให้ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะนำเอาข้อมูลทั้งที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารมาใช้ประกอบกันในลักษณะของการผสมผสานข้อมูลเข้าด้วยกัน ทั้งหมดนี้เพื่อแสวงหาคำตอบจากคำถามที่ว่าเหตุใดกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้และจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงกฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน

1.5.2 ทราบถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า

1.5.3 ทราบถึงแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมการเผาในที่โล่ง

1.5.4 ใช้เป็นเอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2. ผลการวิจัย

สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การศึกษาได้ ดังนี้

2.1 กฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน

เนื้อหาส่วนนี้จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) เพราะมีบริบทในด้านสังคม เศรษฐกิจ และภูมิประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทย ประกอบกับในภูมิภาคนี้ประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งภายในประเทศ และมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution) เช่นเดียวกับประเทศไทย การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนไม่เพียงแต่ทำให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา แต่ยังสามารถนำข้อดีของแต่ละประเทศเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยด้วย

2.1.1 บรูไน

กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law 1984) แบ่งป่าออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ป่าสงวนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และป่าไม้ที่เป็นของรัฐ การจัดการป่าสงวนอยู่ภายใต้อำนาจของกรมป่าไม้ (Forestry Department) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรพื้นฐานและการท่องเที่ยว (Ministry of Primary Resources and Tourism) กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1) ข้อกำหนดห้ามเผา

มาตรา 20 บัญญัติว่า *"...ห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกเขตป่าสงวนในประการที่น่าจะเป็นอันตรายต่อพื้นที่เช่นว่านั้น"*[3] หากฝ่าฝืน มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี[4] หรือปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์บรูไน (1,224,551 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ[5] ในขณะที่การเผาต้นไม้ในป่าที่เป็นของรัฐเป็นความผิด[6] และมีโทษเช่นเดียวกับการเผาในเขตป่าสงวน[7] นอกจากนี้ หากมีการเผาป่าภายหลังพระอาทิตย์ตกและก่อนพระอาทิตย์ขึ้น หรือมีการขัดขวางการบังคับใช้กฎหมายหรือขั้นตอนในทางกฎหมาย หรือได้กระทำความผิดเผาป่าซ้ำอีก ศาลอาจพิพากษาลงโทษเป็นสองเท่า

---

[3] The Forestry Law, Section 20 "no person shall kindle, keep or carry any fire, or leave any fire burning, whether within or outside a reserved forest, in such a manner as to endanger the reserved land".

[4] *Ibid*., Section 26 (i).

[5] *Ibid*., Section 27B.

[6] Subsidiary Legislation: Forest Rules, Rule 4.

[7] *Ibid*., Rule 30.

ของความผิดนั้น[8] อีกทั้ง ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามที่เห็นสมควร หากผู้กระทำความผิดเป็นลูกจ้างหรือตัวแทน ให้นายจ้างหรือตัวการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนลูกจ้างหรือตัวแทน[9] แล้วแต่กรณี

2) การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) ในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา ห้ามไม่ให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้แจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้งเบาะแส หรือกล่าวถึงเรื่องใด ๆ อันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[10] ยิ่งไปกว่านั้น หากหนังสือ เอกสารหรือรายงานซึ่งใช้เป็นพยานหลักฐานหรือจำเป็นต้องใช้สืบพยานในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญามีชื่อหรือบรรยายถึงผู้แจ้งเบาะแส ให้ศาลปกปิดหรือลบข้อความนั้นทั้งหมดเพื่อป้องกันการรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[11]

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลสืบพยานเสร็จแล้วและเชื่อว่า ผู้แจ้งเบาะแสเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ความยุติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลสามารถสั่งให้นำต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนไว้เป็นหนังสือมาสืบพยานในศาลได้ และสั่งให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้แจ้งเบาะแส[12]

ผู้แจ้งเบาะแสมีสิทธิได้รับรางวัลนำจับ (Reward) ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากค่าปรับและการขายทอดตลาดทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิด รวมถึงงบประมาณแผ่นดิน[13]

2.1.2 อินโดนีเซีย

กฎหมาย ข้อบัญญัติ กฎกระทรวง แนวทาง และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่าของอินโดนีเซียมีอยู่หลายฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ในเขตที่ตนได้รับสัมปทานและการจัดตั้งหน่วยงานในการจัดการไฟป่ากว่า 30 ฉบับ จึงได้เลือกกฎหมายบางฉบับที่น่าสนใจและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

กฎหมายป่าไม้ (The Basic Forestry Law No. 41 Year 1999) เป็นกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยการจัดการและควบคุมป่าไม้ไว้ทั้งหมด เช่น หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ป้องกันป่าไม้ การนิยามศัพท์ การบริหาร การวางแผน การจัดการป่าไม้ การศึกษาวิจัยและการพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรม กลไกการควบคุม การกระจายอำนาจ การขยายพื้นที่ป่า ธรรมเนียมของชุมชนท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วม ตัวแทนผู้มีอำนาจฟ้องร้อง การระงับข้อพิพาท

---

[8] The Forestry Law, Section 31.

[9] *Ibid*., Section 33.

[10] *Ibid*., Section 31A (1).

[11] *Ibid*., Section 31A (2).

[12] *Ibid*., Section 31A (3).

[13] *Ibid*., Section 52 (2) (u).

เกี่ยวกับป่าไม้ การสืบสวน บทบัญญัติว่าด้วยกิจกรรมที่เป็นความผิดทางอาญา และสภาพบังคับทางปกครอง

1) ข้อกำหนดห้ามเผา

การป้องกันไฟป่าเป็นส่วนหนึ่งของภาระกิจการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า[14] โทษของบุคคลที่ทำให้เกิดไฟป่าโดยเจตนาจะมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 15 ปี และปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000,000 รูเปียห์[15] (11,557 บาท) หากกระทำโดยประมาท จะมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 1,500,000 รูเปียห์[16] (3,467 บาท) และให้ริบทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิด[17] แล้วนำออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาเป็นของรัฐ[18] โดยเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดนี้ให้จัดสรรให้กับผู้ที่แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเผาป่าด้วย[19] นอกจากนี้ ผู้ที่เผาป่ายังต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามความร้ายแรงแห่งความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูป่าไม้[20]

นอกจากนี้ ผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้หรือผู้ได้รับใบอนุญาตมีความรับผิดชอบในการคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงการป้องกันไฟป่า[21] หากเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง นอกเหนือจากจะต้องรับโทษทางอาญาแล้ว ยังต้องรับโทษในทางปกครองโดยอาจถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต[22] อีกทั้ง ผู้ได้รับสัมปทานแต่ละรายยังต้องรับผิดชอบโดยจัดหาอุปกรณ์ให้กับหน่วยลาดตระเวนและหน่วยงานด้านการคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงสนับสนุนเงินและจัดหาเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อขนาดพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ชุมชนที่อยู่อาศัยในหรือรอบพื้นที่ป่ามีส่วนร่วมในภารกิจคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงการป้องกันไฟป่า[23] และมีหน้าที่ในการรักษาและป้องกันการบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่า[24] อีกทั้ง หากมีการทำลายป่าจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน (Community Life) มีสิทธิฟ้องโดยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)[25] ไม่เพียงแต่ชุมชนเท่านั้น องค์กรเอกชน

---

[14] The Basic Forestry Law, Article 50 (3) d.

[15] *Ibid*., Article 78 (3).

[16] *Ibid*., Article 78 (4).

[17] *Ibid*., Article 78 (15).

[18] *Ibid*., Article 79 (1).

[19] *Ibid*., Article 78 (2).

[20] *Ibid*., Article 80 (1).

[21] *Ibid*., Article 48 (3).

[22] *Ibid*., Article 80 (2).

[23] *Ibid*.,, Article 48 (5).

[24] *Ibid*., Article 69 (1).

[25] *Ibid*., Article 71 (1).

(Non-Governmental Organization) ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองป่าไม้ ก็มีสิทธิดำเนินคดีแบบกลุ่มด้วยเช่นกัน[26]

2.1.3 มาเลเซีย

กฎหมายป่าไม้แห่งชาติ (National Forestry Act 1984) มีมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1) ข้อกำหนดห้ามเผา

กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่ผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ โดยมาตรา 81 (1) (b) ในเขตป่าสงวน ห้ามมิให้ผู้ใดเผาทำให้ต้นไม้เสียหาย เว้นแต่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (391,844 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ[27] และมาตรา 82 (1) ห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ภายในเขตป่าสงวนในประการที่จะเป็นอันตรายต่อพื้นที่เช่นว่านั้น หากฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (391,844 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ[28]

ในกรณีที่นิติบุคคลถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิดเผาป่า ให้ฟ้องบุคคลที่เป็นผู้บริหารหรือกรรมการทุกคนในขณะที่นิติบุคคลทำผิดร่วมด้วยในคดีเดียวกัน และในกรณีที่ศาลพิพากษาให้นิติบุคคลรับผิดในความผิดที่ถูกฟ้อง ให้ผู้บริหารหรือกรรมการทุกคนร่วมรับผิดด้วยในความผิดนั้น[29]

2) การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

กฎหมายป่าไม้แห่งชาติของมาเลเซียเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเผาป่าเพื่อแลกกับรางวัลนำจับ (Reward)[30] ในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา รัฐได้สร้างกลไกการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) โดยการไม่เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ หรือวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้รับ หรือสิ่งอื่นใดอันจะนำไปสู่การรู้ตัวผู้ให้ข้อมูล[31] อีกทั้ง หากหนังสือ เอกสารหรือรายงานซึ่งอยู่ในพยานหลักฐานหรืออาจตรวจสอบได้ในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาได้ระบุชื่อหรือบรรยายถึงตัวผู้ให้ข้อมูลอันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้ให้ข้อมูล ให้ศาลสั่งปกปิดหรือลบข้อความนั้นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล[32]

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้วเชื่อว่า ผู้ให้ข้อมูลเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ไม่อาจอำนวยความยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้ให้ข้อมูล ศาลย่อมมี

---

[26] *Ibid*., Article 73.

[27] National Forestry Law, Article 81 (2) (b).

[28] *Ibid*., Article 82 (2).

[29] *Ibid*., Article 109.

[30] *Ibid*., Article 100A.

[31] *Ibid*., Article 100B paragraph 1.

[32] *Ibid*., Article 100B paragraph 2.

อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการเรียกต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนเป็นหนังสือเพื่อไต่สวน และสั่งให้เปิดเผยทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้ให้ข้อมูล[33]

2.1.4 สิงคโปร์

สิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการไฟป่า แต่เป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากหมอกควันไฟป่าที่เกิดขึ้นจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซีย[34] ด้วยเหตุนี้ ในปี 2014 มีการตรากฎหมายมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014) มีเจตนารมณ์เพื่อเอาผิดกับนิติบุคคลที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดหมอกควันปกคลุมสิงคโปร์ แม้ว่าแหล่งที่มาของหมอกควันนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำหรือทรัพย์สินที่อยู่นอกสิงคโปร์ก็ตาม (Extra-Territorial Application)[35]

1) ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญว่า หากนิติบุคคลใดกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ หรือกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ โดยยินยอมให้นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาอื่นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์[36] และมีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ในเวลาหรือช่วงเวลาที่ได้มีการกระทำนั้นโดยนิติบุคคลเช่นว่านั้น[37] ย่อมมีความผิด โดยมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (2,449,321 บาท) ของทุกวันหรือส่วนหนึ่งของวันที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดขึ้นในเวลาหรือช่วงเวลาที่นิติบุคคลได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา (1) (a) (i) or (ii) แล้วแต่กรณี แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (48,708,612 บาท)[38]

นอกจากนี้ นิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของนิติบุคคลอื่น[39] (นิติบุคคลรายที่สอง) โดยที่นิติบุคคลรายที่สองเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่นอกสิงคโปร์[40] ได้กระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์[41] หรือกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ โดยยินยอมให้นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาอื่นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจาก

---

[33] *Ibid*., Article 100B paragraph 3.

[34] Azrina Abdullah, *A Review and Analysis of Legal and Regulatory Aspects of Forest Fires in South East Asia* (Indonesia: FireFight South East Asia, 2002), 15.

[35] Transboundary Haze Pollution Act 2014, Section 4.

[36] *Ibid*., Section 5 (1) (a) (i).

[37] *Ibid*., Section 5 (1) (a) (ii).

[38] *Ibid*., Section 5 (2) (a).

[39] *Ibid*., Section 5 (3) (a).

[40] *Ibid*., Section 5 (3) (b).

[41] *Ibid*., Section 5 (3) (c) (i).

หมอกควันในสิงคโปร์[42] และมีมลพิษหมอกควันในสิงคโปร์ในเวลาหรือช่วงเวลาที่ได้มีการกระทำนั้นโดยนิติบุคคลรายที่สอง[43] นิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของนิติบุคคลรายที่สองย่อมมีความผิด และมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (2,449,321 บาท) ของทุกวันหรือส่วนของวันที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดขึ้นในเวลาหรือช่วงเวลาที่นิติบุคคลได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา (3) (c) (i) or (ii) แล้วแต่กรณี แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (48,708,612 บาท)[44]

2) ความรับผิดทางแพ่งของนิติบุคคล

ไม่เพียงแต่ความรับผิดทางอาญาเท่านั้น กฎหมายมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014) ยังกำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ในกรณีที่นิติบุคคลได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กล่าวไว้สองวรรคข้างต้น ถือว่าเป็นการทำละเมิดและเป็นเหตุแห่งการฟ้อง (Actionable Conduct) โดยบุคคลที่อยู่ในสิงคโปร์ที่ได้รับความเสียหายส่วนบุคคล (Personal Injury) ได้รับความเจ็บป่วยหรือเสียความสามารถทางร่างกายหรือจิตใจในสิงคโปร์ หรือตายในสิงคโปร์จากความเสียหายส่วนบุคคล ความเจ็บป่วยหรือเสียความสามารถเช่นว่านั้น[45] หรือทรัพย์สินเสียหายในสิงคโปร์[46] หรือได้รับความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Loss) รวมถึงการสูญเสียกำไร (Loss of Profits)[47] สามารถฟ้องนิติบุคคลที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ได้ ไม่ว่าการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้อง จะสามารถฟ้องในเขตอำนาจศาลต่างประเทศที่มีการกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่ก็ตาม[48]

3) ข้อสันนิษฐานและภาระการพิสูจน์

สำหรับข้อสันนิษฐานความผิด (Presumption) กฎหมายนี้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าในเวลาหรือช่วงเวลาที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ ได้มีไฟไหม้บนที่ดินหรือเกิดไฟป่าบนที่ดินที่อยู่นอกสิงคโปร์[49] และมีข้อมูลจากดาวเทียม ทิศทางและอัตราความเร็วลม และข้อมูลอุตุนิยมวิทยาในเวลาหรือช่วงเวลาที่เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์พบว่า ควันที่เกิดจากการเผานั้นมุ่งมายังสิงคโปร์ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า มลพิษจากหมอกควันที่เกิดขึ้นในสิงคโปร์เกี่ยวข้องกับควันที่เกิดจากที่ดินหรือไฟป่านั้น แม้ว่าอาจมีไฟไหม้ในเวลาหรือช่วงเวลาเดียวกัน

---

[42] *Ibid*., Section 5 (3) (c) (ii).

[43] *Ibid*., Section 5 (3) (d).

[44] *Ibid*., Section 5 (4) (a).

[45] *Ibid*., Section 6 (3) (a).

[46] *Ibid*., Section 6 (3) (b).

[47] *Ibid*., Section 6 (3) (c).

[48] *Ibid*., Section 6 (4).

[49] *Ibid*., Section 8 (1) (b).

บนที่ดินหรือไฟป่าหรือไฟอื่น ๆ บนที่ดินอื่นใดที่อยู่นอกสิงคโปร์ก็ตาม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น[50]

ในการพิสูจน์เพื่อให้พ้นผิด (Defenses) นิติบุคคลสามารถทำได้หลายประการ เช่น อ้างว่า มลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดจากภัยพิบัติหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ร้ายแรง การสงคราม หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในความรับรู้หรือยินยอมของนิติบุคคล หรือเป็นการกระทำที่ขัดกับเจตนาหรือคำสั่งของนิติบุคคล[51] เป็นต้น

2.1.5 เวียดนาม

กฎหมายป่าไม้ (Law on Forestry 2017) สร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ด้วยวิธีการให้ประชาชนเป็นเจ้าของป่า (Forest Owner) โดยรัฐจัดสรรหรือให้เช่าพื้นที่ป่าเพื่อปลูกป่า การสืบต่อพันธุ์ป่า (Forest Regeneration) หรือการพัฒนา และให้เจ้าของป่ามีสิทธิใช้ประโยชน์จากป่าและมีกรรมสิทธิ์เหนือผลผลิตจากป่าที่ตนปลูก สิทธิในการเป็นเจ้าของป่านี้ไม่เพียงแต่ได้มาโดยความยินยอมจากรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการได้รับโอนจากเจ้าของป่ารายอื่นโดยการให้หรือการรับมรดกอีกด้วย[52] อย่างไรก็ตาม กรรมสิทธิ์เหนือผลผลิตจากป่าที่ปลูก (Ownership Right over Planted Production Forests) คงมีอยู่ในช่วงเวลาที่ได้รับการจัดสรรหรือระยะเวลาตามสัญญาเช่าเพื่อการปลูกป่าเท่านั้น[53] ในด้านการป้องกันและการควบคุมไฟป่ามีหลักการที่สำคัญดังนี้

1) ข้อกำหนดห้ามเผาและการป้องกันไฟป่า

ห้ามไม่ให้ผู้ใดละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันไฟป่า[54] ผู้ใดเผาป่าและสร้างความเสียหายมีโทษปรับตั้งแต่ 50,000,000 ดง (72,730 บาท) ถึง 500,000,000 ดง (727,305 บาท) หรือถูกมาตรการลงโทษในชุมชน (Community Sentence) 3 ปี หรือโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 36 เดือน[55]

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคณะบุคคลหรือเป็นองค์กร หรือทำความเสียหายในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจตั้งแต่ 50,000 ตารางเมตรถึง 100,000 ตารางเมตร หรือทำความเสียหายในพื้นที่ป่าคุ้มครองตั้งแต่ 7,000 ตารางเมตรถึง 10,000 ตารางเมตร หรือในกรณีที่ไม่สามารถระบุพื้นที่ป่าที่เสียหายได้เพราะความผิดไม่ได้ทำในพื้นที่จำกัดหากสร้างความเสียหายขึ้นแก่ผลผลิตจากป่าธรรมชาติ ประเมินราคาได้ 60,000,000 ดง (87,276 บาท) ถึง 120,000,000 ดง (174,553 บาท) หรือความเสียหายขึ้นแก่ผลผลิตจากป่าปลูกและป่าฟื้นฟู ประเมินราคาได้

---

[50] *Ibid*., Section 8 (1) (c).

[51] *Ibid*., Section 7.

[52] Law on Forestry 2017, Article 2 sub-paragraph 9.

[53] *Ibid*., Article 2 sub-paragraph 10.

[54] *Ibid*., Article 9 sub-paragraph 5.

[55] The Criminal Code of Viet Nam, Article 243 clause 1.

100,000,000 ดง (145,461 บาท) ถึง 200,000,000 ดง (290,922 บาท) มีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 7 ปี[56]

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลได้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 243 วรรคหนึ่ง มีโทษปรับ 500,000,000 ดง (727,305 บาท) ถึง 2,000,000,000 ดง (2,909,220 บาท) หรือได้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 243 วรรคสอง มีโทษปรับ 2,000,000,000 ดง (2,909,220 บาท) ถึง 5,000,000,000 ดง (7,273,051 บาท) รวมถึงสั่งพักไม่ให้ดำเนินธุรกิจเป็นเวลาตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 36 เดือน ห้ามไม่ให้กระทำการบางอย่าง หรือห้ามไม่ให้ระดมทุน (Raise Capital) เป็นเวลา 1 ปี ถึง 3 ปี[57] ยิ่งไปกว่านั้น หากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Emergency) และความเสียหายนั้นไม่อาจฟื้นฟูได้[58] ต้องถูกสั่งปิดเป็นการถาวร[59]

เจ้าของป่าต้องจัดทำและปฏิบัติตามแผนป้องกันไฟป่า พร้อมทั้งปฏิบัติตามคำสั่งและอยู่ในการกับกับดูแลของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ[60] ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้จุดไฟในหรือใกล้ป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ปลูกป่า หรือจุดไฟก่อนฤดูแล้งหรือใช้ไฟเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดทำมาตรการป้องกันไฟป่าด้วย[61]

2) หน้าที่ในการป้องกันไฟป่า

ความรับผิดชอบในการคุ้มครองป่าไม้ ซึ่งรวมถึงการป้องกันและควบคุมไฟป่าเป็นของทุกภาคส่วน ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรเอกชน ชุมชน ครัวเรือนและประชาชน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นอย่างเคร่งครัด[62] เมื่อเกิดไฟป่า ภาคประชาชนต้องรีบแจ้งหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหรือเจ้าของป่า และต้องเชื่อฟังบุคลากรและชุดกำลังพลเคลื่อนที่ของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ[63]

2.2 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ป่า” ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ในขณะที่ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์และครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตีว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารแสดงสิทธิ์ครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส. 3 ก. น.ส. 3 ข. ใบไต่สวน (น.ส. 5) จากคำนิยามนี้ ทำให้ขอบเขตของที่ดินที่เรียกว่า “ป่า” นั้นขยายไปทั่วประเทศ

---

[56] *Ibid*., Article 243 clause 2.

[57] *Ibid*., Article 243 clause 5.

[58] *Ibid*., Article 79.

[59] *Ibid*., Article 243 clause 5.

[60] Law on Forestry 2017, Article 39 sub-paragraph 1.

[61] *Ibid*., Article 39 sub-paragraph 2.

[62] *Ibid*., Article 43 sub-paragraph 1.

[63] *Ibid*., Article 43 sub-paragraph 2.

แม้จะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีต้นไม้ปกคลุมเลยก็ตาม ซึ่งขัดฝืนต่อความเข้าใจโดยทั่วไป ดังนั้น พื้นที่ทั้งหลายที่ไม่มีเอกสารสิทธิดังกล่าวข้างต้นจึงเป็น “ป่า” ตามนิยามของกฎหมายนี้[64]

กฎหมายควบคุมการเผาป่ามีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จากการตั้งคำถามวิจัยว่าเหตุใดกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้ แยกเป็นคำตอบได้ ดังนี้

2.2.1 ข้อกำหนดห้ามเผา

การห้ามเผาเป็นมาตรการที่กฎหมายควบคุมการเผาป่าทั้ง 4 ฉบับนำมาใช้ โดยจะเป็นความผิดฐานเผาป่าเมื่อกระทำโดยเจตนาเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท แต่สาเหตุของการเกิดไฟป่าบ่อยครั้งเกิดขึ้นจากความประมาท ตัวอย่างเช่น การเผาไร่เพื่อกำจัดวัชพืชหรือเศษซากพืชที่เหลืออยู่ภายหลังการเก็บเกี่ยวเพื่อเตรียมพื้นที่เพราะปลูกในรอบต่อไป โดยไม่ได้ทำแนวกันไฟป่าและปราศจากการควบคุมจึงลามเข้าพื้นที่ป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง[65] ดังนี้ ผู้เผาจะไม่มีความผิดตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ ในขณะที่อินโดนีเซียการเผาป่าเป็นความผิดทั้งการกระทำโดยเจตนาและการกระทำโดยประมาท

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 225[66] ซึ่งป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ[67] โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดูแล แต่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับจะไม่สามารถนำมาใช้ได้ เช่น สินบนนำจับ การเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ การสั่งให้ออกจากป่าความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิด เป็นต้น เพราะการทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย 4 ฉบับนั่นเอง

นอกจากนี้ การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ต้องถึงขั้นลงมือกระทำความผิด โดยจุดไฟเพื่อจะเผาป่าแล้วเท่านั้น[68] หากเพียงแต่เตรียมอุปกรณ์เพื่อจะเผาแม้ถูกจับได้ ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิด เพราะอยู่ในขั้นตระเตรียมการไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) อันเป็นหลักการ

---

[64] พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกรและสายทิพย์ สุคติพันธ์, “ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังใช้กฎหมาย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 31,* ฉ.4 (ธันวาคม 2544): 720.

[65] ชโลธร ชุมภูกุล, สัมภาษณ์โดยวีระยุทธ หอมชื่น, ศูนย์ป่าไม้พะเยา, 14 กันยายน 2564.

[66] ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 225 “ผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยประมาท และเป็นเหตุให้ทรัพย์ของผู้อื่นเสียหาย หรือการกระทำโดยประมาทนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่ เกิน 140,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

[67] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), 601.

[68] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 2*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2557), 36.

พื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังความเสียหายยิ่งกว่าการป้องกันและการแก้ไข

อย่างไรก็ตาม อาจตีความว่า ผู้มีอุปกรณ์เพื่อจะเผาป่ามีความผิดฐานตระเตรียมการเพื่อวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 219 แต่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้ง 4 ฉบับก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้เช่นกัน โดยมีเหตุผลเดียวกับข้อความข้างต้น

กฎหมายควบคุมการเผาทั้ง 4 ฉบับ คุ้มครองไม่ให้มีการเผาเฉพาะในพื้นที่ป่าเท่านั้น ไม่รวมถึงพื้นที่ที่ติดกับป่า ในขณะที่ข้อมูลจากเอกสาร[69] และข้อมูลจากภาคสนาม[70] พบว่า ไฟป่ามีสาเหตุหนึ่งมาจากการเผาวัชพืชเพื่อเตรียมการเพาะปลูกแล้วลามเข้าพื้นที่ป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ในประเด็นนี้แตกต่างจากกฎหมายป่าไม้ของบรูไนที่ให้ความคุ้มครองไม่เพียงพื้นที่ป่าเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงพื้นที่นอกเขตป่าซึ่งใกล้เคียงป่าด้วย โดยห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกเขตป่าสงวนในประการที่น่าจะเป็นอันตรายต่อพื้นที่เช่นว่านั้น[71]

2.2.2 การห้ามเข้าพื้นที่

การห้ามไม่ให้เข้าพื้นที่ที่กำหนดจะช่วยป้องกันการเผาป่า โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดทันทีที่เข้าไปในพื้นที่ป่าที่กำหนดแม้จะยังไม่ได้ลงมือเผาก็ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ห้ามบุคคลเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า[72] ในขณะที่กฎหมายฉบับอื่น ยกเว้นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งเป็นรายบุคคลให้ออกจากป่าเท่านั้น การห้ามเข้าพื้นที่ควรนำมาใช้ในบริเวณที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า หรือบริเวณที่เกิดไฟป่าเป็นประจำทุกปี แต่ควรนำมาใช้ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงฤดูแล้งซึ่งมีการเผาป่าประจำทุกปี เพื่อไม่ให้กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากจนเกินไป

2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายควบคุมการเผาป่าสร้างมาตรการจูงใจ (Incentive) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสผู้เผาป่า โดยผู้แจ้งเบาะแส (Informer) มีสิทธิได้รับเงิน

---

[69] อภินันท์ ปลอดเปลี่ยวและคณะ, *แนวทางการควบคุมไฟป่าในประเทศไทย*, (กรุงเทพ: โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2536), 2.

[70] ชโลธร ชุมภูกุล, สัมภาษณ์โดยวีระยุทธ หอมชื่น, ศูนย์ป่าไม้พะเยา, 14 กันยายน 2564.

[71] The Forestry Law Chapter 46, Section 20 “ no person shall kindle, keep or carry any fire, or leave any fire burning, whether within or outside a reserved forest, in such a manner as to endanger the reserved land”.

[72] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 53 “ห้ามไม่ให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่”

สินบนนำจับ (Reward) เป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดเผาป่าชำระต่อศาล อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่มีมาตรการดังกล่าว แม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484[73] โดยสามารถนำมาตรการจูงใจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาใช้แทนได้ก็ตาม แต่หากโจทก์ฟ้องโดยอาศัยฐานความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้แจ้งเบาะแสย่อมไม่มีสิทธิได้รับสินบนนำจับ ในขณะที่บรรดากลุ่มประเทศอาเซียนที่มีกฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าต่างก็นำมาตรการนี้มาใช้ทั้งหมด

กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับ ไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยบัญญัติหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเผาป่า โดยทั่วไปการบุกรุกแผ้วถางป่ามักกระทำโดยผู้มีอิทธิพล หากไม่มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส อาจทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดความกลัวและไม่กล้านำข้อมูลไปแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ในท้ายที่สุดการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงไม่อาจใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเรื่องเดียวกันนี้กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law 1984) ของบรูไนและกฎหมายป่าไม้แห่งชาติของมาเลเซีย (National Forestry Act 1984) มีการสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) ในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา ห้ามไม่ให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้แจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้งเบาะแส หรือกล่าวถึงเรื่องใด ๆ อันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[74] ยิ่งไปกว่านั้น หากหนังสือ เอกสารหรือกระดาษซึ่งใช้เป็นพยานหลักฐานหรือจำเป็นต้องใช้สืบพยานในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญามีชื่อหรือบรรยายถึงผู้แจ้งเบาะแส ให้ศาลปกปิดหรือลบข้อความนั้นทั้งหมดเพื่อป้องกันการรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[75]

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลสืบพยานเสร็จแล้วและเชื่อว่า ผู้แจ้งเบาะแสเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ความยุติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลสามารถสั่งให้นำต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนไว้เป็นหนังสือมาสืบพยานในศาลได้และสั่งให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้แจ้งเบาะแส[76]

2.2.4 ความรับผิดของนิติบุคคล

เมื่อมีการเผาป่า กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับไว้ แต่โทษที่นำมาบังคับใช้ได้กับนิติบุคคลจำกัดเฉพาะโทษปรับเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เพียงพอ ในขณะที่กฎหมายป่าไม้ (Law on Forestry 2017) ของเวียดนามนอกเหนือจากการ

---

[73] พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร, และสายทิพย์ สุคติพันธ์, *ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังใช้กฎหมาย*, 721-722.

[74] Forestry Law 1984, Section 31A (1).

[75] *Ibid.,* Section 31A (2).

[76] *Ibid.,* Section 31A (3).

กำหนดโทษปรับแก่นิติบุคคลแล้ว ยังมีการลงโทษโดยการสั่งพักไม่ให้ดำเนินธุรกิจเป็นเวลาตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 36 เดือน ห้ามไม่ให้กระทำการบางอย่าง หรือห้ามไม่ให้ระดมทุน (Raise Capital) เป็นเวลา 1 ปี ถึง 3 ปี[77] ยิ่งไปกว่านั้น หากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Emergency) และความเสียหายนั้นไม่อาจฟื้นฟูได้[78] ต้องถูกสั่งปิดเป็นการถาวร[79]

2.2.5 ความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิด

การกำหนดให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในนามของนิติบุคคลร่วมรับผิดจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะโทษจำคุกโดยสภาพไม่สามารถนำมาลงโทษแก่นิติบุคคลได้ การตัดสินใจใด ๆ ของผู้มีอำนาจดำเนินการในนามของนิติบุคคลจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบรัดกุม เพราะตนอาจต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคล มาตรการนี้เป็นการขยายความรับผิดถึงผู้มีอำนาจดำเนินการในนามของนิติบุคคล และบุคคลดังกล่าวอาจต้องรับโทษมากกว่านิติบุคคล เพราะความผิดที่มีโทษจำคุกและปรับผู้มีอำนาจดำเนินการแทนต้องรับโทษทั้งสองส่วน ในขณะที่นิติบุคคลโดยสภาพไม่สามารถรับโทษจำคุกได้

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลกระทำความผิดไว้ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2506 ไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว นั่นหมายความว่าหากนิติบุคคลกระทำความผิด แม้เกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลกระทำความผิด ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ แต่อย่างใด

2.2.6 หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่ได้บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจในการมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาการดำเนินการตามกฎหมายเหมือนกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 แม้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้จะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายได้ เพราะการออกหมายเรียกตามประมวลกฎหมายดังกล่าวนั้นจะต้องกระทำโดยพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาลเท่านั้น การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ

---

[77] The Criminal Code of Viet Nam, Article 243 clause 5.

[78] *Ibid.,* Article 79.

[79] *Ibid.,* Article 243 clause 5.

จะช่วยให้การสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือศาลอีกทอดหนึ่ง

อีกทั้ง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ไม่ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่า หรือให้งดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตป่าในกรณีมีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิด ดังนั้น ควรมีการเพิ่มอำนาจนี้ไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

ข้อกำหนดห้ามเผา (Banning/Prohibiting) เป็นเครื่องมือหลักที่กฎหมายควบคุมการเผาป่าทั้ง 4 ฉบับนำมาใช้ และยังสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Public Participation) กับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสผู้เผาป่าแลกกับสินบนนำจับ (Reward) เว้นแต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ไม่ได้กำหนดไว้ ในขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 บัญญัติความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิดไว้ด้วย การห้ามเข้าพื้นที่ซึ่งเป็นมาตรการเชิงป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการเผาป่ามีเฉพาะพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เท่านั้น สำหรับหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีเพียงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เท่านั้นที่ไม่ได้ให้อำนาจในการสั่งให้บุคคลใด ๆ ออกจากป่า ในขณะที่อำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำซึ่งเป็นอำนาจในทางสืบสวนกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 แต่กฎหมายอีก 2 ฉบับที่เหลือไม่ได้กล่าวไว้

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการตั้งคำถามวิจัยว่า จะแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้อย่างไร แยกเป็นคำตอบ ดังนี้

1. ข้อกำหนดห้ามเผา

การห้ามเผาเป็นมาตรการที่กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับนำมาใช้ โดยจะเป็นความผิดฐานเผาป่าเมื่อกระทำโดยเจตนาเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท ดังนั้น ควรมีการบัญญัติให้การทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทเป็นความผิดตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับด้วย

นอกจากนี้ การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ต้องถึงขั้นลงมือกระทำความผิด โดยจุดไฟเพื่อจะเผาป่าแล้วเท่านั้น หากเพียงแต่เตรียมอุปกรณ์เพื่อจะเผา แม้ถูกจับได้ ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิด เพราะอยู่ในขั้นตระเตรียมการไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ดังนั้น ควรบัญญัติให้การตระเตรียมการเผาป่าเป็นความผิด โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ

กฎหมายควบคุมการเผาทั้ง 4 ฉบับ คุ้มครองไม่ให้มีการเผาเฉพาะในพื้นที่ป่าเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการควบคุมการเผาพื้นที่ที่ติดกับป่าด้วย ต้องเผาในช่วงเวลาที่กำหนด

โดยอยู่ในการดูแลและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มั่นใจว่าไฟจะไหม้อยู่ในพื้นที่จำกัด ไม่ลุกลามไปยังพื้นที่ป่า และก่อนเผาต้องแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่จะเผาให้ทราบล้วงหน้า

2. การห้ามเข้าพื้นที่

การห้ามไม่ให้เข้าพื้นที่ที่กำหนดจะช่วยป้องกันการเผาป่า โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดทันทีที่เข้าไปในพื้นที่ป่าที่กำหนดแม้จะยังไม่ได้ลงมือเผาก็ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ห้ามบุคคลเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การห้ามเข้าพื้นที่ควรนำมาใช้ในบริเวณที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า หรือบริเวณที่เกิดไฟป่าเป็นประจำทุกปี แต่ควรนำมาใช้ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงฤดูแล้งซึ่งมีการเผาป่าประจำทุกปี เพื่อไม่ให้กระทบกับวิถีชีวิตของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากจนเกินไป

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายควบคุมการเผาป่าสร้างมาตรการจูงใจ (Incentive) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสผู้เผาป่า โดยผู้แจ้งเบาะแส (Informer) มีสิทธิได้รับเงินสินบนนำจับ (Reward) เป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดเผาป่าชำระต่อศาล อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่มีมาตรการดังกล่าว ดังนั้น ควรมีการเพิ่มเติมมาตรการนี้ไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

นอกจากนี้ ควรสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) ในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา โดยนำกฎหมายของบรูไนและมาเลเซียเป็นแบบอย่าง การสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลไม่เพียงแต่สร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสเท่านั้น แต่ยังรวมถึงทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพอีกด้วย

4. ความรับผิดของนิติบุคคล

เมื่อมีการเผาป่า กฎหมายควบคุมการเผาป่าทั้ง 4 ฉบับกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับไว้ แต่โทษที่นำมาบังคับใช้ได้กับนิติบุคคลจำกัดเฉพาะโทษปรับเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น ควรนำการสั่งพักไม่ให้ดำเนินธุรกิจภายในเวลากำหนด ห้ามไม่ให้กระทำการบางอย่าง หรือห้ามไม่ให้ระดมทุน (Raise Capital) มาใช้

5. ความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิด

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2506 ไม่มีหลักเกณฑ์นี้ ดังนั้น ควรนำหลักความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิดมาบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับด้วย

6. หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่ได้บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจในการมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการ

พิจารณาการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้น ควรบัญญัติอำนาจนี้ไว้ในกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับ เพราะการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำจะช่วยให้การสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาลอีกทอดหนึ่ง

บรรณานุกรม

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง*. กรุงเทพฯ กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2548.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. *กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 2*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2557.

พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร, และสายทิพย์ สุคติพันธ์. “ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังใช้กฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 31,* ฉ.4 (ธันวาคม 2544): 720.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.

อภินันท์ ปลอดเปลี่ยวและคณะ. *แนวทางการควบคุมไฟป่าในประเทศไทย*. กรุงเทพ: โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2536.

Azrina Abdullah, *A Review and Analysis of Legal and Regulatory Aspects of Forest Fires in South East Asia*. Indonesia: FireFight South East Asia, 2002.