



การบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพด้านป่าไม้*

กับเป้าหมายโลกปี ค.ศ.2030

FOREST BIODIVERSITY MANAGEMENT AND ITS GLOBAL

TARGET FOR 2030

เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ

Setthabut Ittithumwinit

ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Thailand

Corresponding author E-mail: setthabut.i@ku.th

บทคัดย่อ

ความหลากหลายทางชีวภาพมีความสำคัญต่อสังคม เศรษฐกิจ และชุมชน ซึ่งได้มีความตระหนักเพิ่มขึ้นว่ามีคุณค่าอย่างมากต่อมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพก่อให้เกิดผลกระทบระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับโลก ประเทศต่างๆ ได้ประสบปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพครั้งที่ 15 จัดขึ้นที่เมืองคุนหมิง ประเทศจีน ในปี พ.ศ. 2564 และที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดาในปี พ.ศ. 2565 ได้รับรองกรอบงานคุนหมิง-มอนทรีออลว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของโลก โดยกำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพสำหรับเป็นแผนการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อนำไปสู่การบรรลุพันธกิจ ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายโลกปี ค.ศ. 2030 ได้แก่การลดภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเครื่องมือและการแก้ปัญหาการดำเนินงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงมีความผูกพันต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโลกดังกล่าว

บทความนี้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.



2542 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และวิเคราะห์ว่า การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายโลกปี ค.ศ. 2030 หรือไม่ ผลการวิเคราะห์พบว่า การบังคับใช้กฎหมายสามารถทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายโลกได้บ้างเป้าหมายโดยเฉพาะด้านการอนุรักษ์และด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน แต่ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายในด้านการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพและการส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม ทั้งนี้ บทความนี้ได้มีข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยในการบรรลุเป้าหมายโลกอีกด้วย

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, ความหลากหลายทางชีวภาพ, ป่าไม้, เป้าหมายโลก

Abstract

Biological diversity plays in a society, economy, and community. There is a growing recognition that biological diversity has tremendous value to all mankind at present and in the future. Loss of biodiversity has an adverse effect at the national, regional, and international level. A number of countries face biodiversity loss. The fifteenth meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD) held in Kunming, China in 2021 and in Montreal, Canada in 2022 adopted the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. This Framework supports the achievement of biodiversity conservation and sustainable use and sets out the pathway to achieve the global vision. One of the Framework's key elements is the global targets for 2030 which are reducing threats to biodiversity, meeting people's needs through sustainable use and benefit-sharing, and tools and solutions for implementation and mainstreaming. Therefore, the parties to the CBD commit to implement the Framework.

This paper studies Thai legislation regarding forest management, namely the Forest Act B.E. 2484 (1941), the National Reserved Forest Act B.E. 2507 (1964), the Plant Variety Protection Act B.E. 2542 (1999), the National Parks Act B.E. 2562 (2019) and the Community Forest Act B.E. 2562 (2019). It also examines whether



the law enforcement could help Thailand reach the 2030 global targets. The findings show that Thailand could reach the target for conservation and sustainable use of forest biodiversity through the law enforcement. However, the law per se may not be a tool for Thailand to achieve the target of expanding area-based conservation to 30 per cent of lands and the target of sharing fair and equitable benefits arising from utilization of forest biodiversity. Additionally, this paper proposes recommendations for Thailand in achieving the global targets regarding the matter of expanding conservation area and sharing benefits.

Keywords: Management, Biodiversity, Forest, Global Target

บทนำ

ความหลากหลายทางชีวภาพหมายถึงความหลากหลายของบรรดาสสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศทางบก ทางทะเล และทางน้ำ (Convention on Biological Diversity, 1992) ทรัพยากรป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศและมีความสำคัญหลายประการ กล่าวคือ ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรพื้นฐานต่อความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ เช่น เป็นต้นกำเนิดแหล่งน้ำ เป็นแหล่งอาหารหรือวัตถุดิบ หรือนำมาใช้เป็นสมุนไพรหรือยารักษาโรค เป็นต้น ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรป่าไม้ยังมีคุณค่าทางสังคมและเป็นที่มาของวัฒนธรรมและความเชื่อของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554) ตลอดจน มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ไม้หลายชนิดเป็นไม้ที่สำคัญทางเศรษฐกิจสำหรับค้าขายเชิงพาณิชย์ ระบบนิเวศป่าไม้ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสามารถเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งแหล่งรายได้ให้กับชุมชนและประเทศ (พงศ์บุญย์ ปองทอง และคณะ, 2558) นอกจากนี้ ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรป่าไม้ยังมีบทบาทสำคัญในการควบคุมสภาพแวดล้อม เช่น สร้างคุณภาพอากาศที่ดี ควบคุมการไหลของน้ำ ป้องกันการกัดเซาะ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554)

บทความนี้นำเสนอบทวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อการบรรลุเป้าหมายโลกซึ่งเป็นเป้าหมายที่กำหนดขึ้นโดยในการประชุมครั้งที่ 15 ของสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์ว่า การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทยมีปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่ อย่างไร ต่อเป้าหมายโลกใน



ด้านการอนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรป่าไม้ และด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและการส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์

ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยกับเป้าหมายโลกปี ค.ศ. 2030

ปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่มีผลกระทบระดับภูมิภาคและระดับโลก เช่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ขึ้น (OECD, 2002) ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นภาคีลำดับที่ 188 ประเทศไทยจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

1) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการประชุมสุดยอดโลก (Rio Earth Summit) ที่เมืองริโอ เด จาเนโร ประเทศบราซิลเมื่อปี พ.ศ. 2535 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2536 โดยมาตรา 1 ระบุวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

- (1) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
- (2) การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
- (3) การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม

และเท่าเทียม

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมุ่งถึงการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของมนุษยชาติ และตระหนักว่าแต่ละประเทศมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพในเขตแดนของตน นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพยังคำนึงถึงความสำคัญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการจัดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ พันธกรณีที่สำคัญภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่



- (1) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (in-situ conservation)
- (2) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (ex-situ conservation)
- (3) การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
- (4) การให้มีมาตรการจูงใจสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ
- (5) การจัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดให้มีการศึกษาหรือสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน
- (6) การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม

การดำเนินการตามพันธกรณีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และพันธกรณีของอนุสัญญานั้น เมืองค์กรที่เรียกว่า สมัชชาภาคีอนุสัญญา (Conference of the Parties: COP) ทำหน้าที่ในการดำเนินการและบริหารจัดการตามพันธกรณีของอนุสัญญา ซึ่งจะมีการประชุมทุกๆ 2 ปีเพื่อทบทวนติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณี ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กำหนดกฎระเบียบสำหรับอนุสัญญา กำหนดให้มีการดำเนินงาน ตลอดจนตัดสินใจ ลงคะแนนเสียง และรับรองข้อมติ (Convention on Biological Diversity, 1992) การประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาครั้งล่าสุดเป็นครั้งที่ 15 (COP 15) ซึ่งจัดขึ้น 2 ช่วง โดยช่วงที่ 1 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 11-15 ตุลาคม 2564 ณ เมืองคุนหมิง ประเทศจีน ผ่านการประชุมทางไกลเนื่องจากสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 2019 และช่วงที่ 2 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 15-17 ธันวาคม 2565 ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา มติของการประชุม COP 15 ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้รับรองกรอบงานคุนหมิง-มอนทรีออลว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของโลก (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework) โดยกำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพสำหรับเป็นแผนการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อนำไปสู่การบรรลุพันธกิจ ปี ค.ศ. 2030 (2030 Mission) (เบญจมาภรณ์ วัฒนธงชัย, 2566) 2) เป้าหมายโลกปี ค.ศ. 2030



พันธกิจ ปี ค.ศ. 2030 ภายใต้กรอบงานคุณหมิง-มอลหรือกล่าวด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของโลก ประกอบด้วย 23 เป้าหมายโลก (23 global target for 2030) ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญเร่งด่วนของโลกที่ต้องเร่งดำเนินการภายใน ค.ศ. 2030 การดำเนินการตามเป้าหมายนี้เป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (CBD, 2023)

เป้าหมายโลก 23 เป้าหมายดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 การลดภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ กลุ่มที่ 2 การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และกลุ่มที่ 3 เครื่องมือและการแก้ปัญหาการดำเนินงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพ เป้าหมายโลก 23 เป้าหมายมีสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

กลุ่มที่ 1 การลดภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ 1 จัดทำแผนความหลากหลายทางชีวภาพเชิงพื้นที่

เป้าหมายที่ 2 พื้นฟูระบบนิเวศทางบก แหล่งน้ำในแผ่นดิน และทะเลและชายฝั่ง อย่างน้อยร้อยละ 30

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มพื้นที่คุ้มครองทั้งบนบก แหล่งน้ำในแผ่นดิน ทะเลและชายฝั่ง และพื้นที่ที่มีมาตรการอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพอื่นๆ อย่างน้อยร้อยละ 30

เป้าหมายที่ 4 พื้นฟูและอนุรักษ์พันธุ์พืชและสัตว์ที่ถูกคุกคาม

เป้าหมายที่ 5 ลดการใช้ประโยชน์ชนิดพันธุ์ในธรรมชาติเกินความจำเป็น

เป้าหมายที่ 6 ป้องกัน ควบคุม กำจัด ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หรือลดการนำเข้าอย่างน้อย ร้อยละ 50

เป้าหมายที่ 7 ลดมลพิษ ขยะพลาสติก ธาตุอาหารส่วนเกิน สารกำจัดศัตรูพืช อย่างน้อยครั้งหนึ่ง

เป้าหมายที่ 8 ลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยใช้วิธีทางธรรมชาติ และวิธีทางระบบนิเวศ

กลุ่มที่ 2 การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

เป้าหมายที่ 9 จัดการชนิดพันธุ์ในธรรมชาติเพื่อสร้างผลผลิตการบริการและใช้ประโยชน์จากฐานชีวภาพอย่างยั่งยืน



เป้าหมายที่ 10 บริหารจัดการพื้นที่เกษตร ประมงและป่าไม้ในรูปแบบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

เป้าหมายที่ 11 ดูแลและรักษาระบบนิเวศเพื่อใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12 เพิ่มพื้นที่สีเขียวและแหล่งน้ำในเมือง

เป้าหมายที่ 13 ส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม

กลุ่มที่ 3 เครื่องมือและการแก้ปัญหาการดำเนินงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ 14 บูรณาการมูลค่าความหลากหลายทางชีวภาพสู่นโยบายกฎหมาย แผน และโครงการพัฒนา

เป้าหมายที่ 15 มีมาตรการส่งเสริมติดตามการดำเนินงานของภาคธุรกิจและสถาบันการเงินที่ส่งผลเสียต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ 16 เพิ่มทางเลือกในการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

เป้าหมายที่ 17 ป้องกัน จัดการ ควบคุมผลกระทบทางลบจากเทคโนโลยีชีวภาพ

เป้าหมายที่ 18 ขจัดแรงจูงใจและเงินอุดหนุนที่ส่งผลเสียต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ 19 เพิ่มแหล่งเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน

เป้าหมายที่ 20 เสริมสร้างสมรรถนะ ส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีสนับสนุนความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ

เป้าหมายที่ 21 มีข้อมูลเพียงพอในการกำหนดแนวทางบริหารจัดการ

เป้าหมายที่ 22 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

เป้าหมายที่ 23 สนับสนุนสิทธิสตรีและเด็ก และคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศในการดำเนินงาน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2566)

3) การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยตามเป้าหมายโลกปี ค.ศ. 2030

ในฐานะที่เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศไทยจึงมีความท้าทายในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโลกตามกรอบงานคุนหมิง-มอลทรีออลว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของโลกและเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในส่วนของทรัพยากรป่าไม้นั้น ประเทศไทยจะต้องมีการบริหาร



จัดการทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายโลกและเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

เมื่อพิจารณาเป้าหมายโลกทั้ง 23 เป้าหมายแล้วพบว่า เป้าหมายสำคัญสำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างน้อยร้อยละ 30 (เป้าหมายที่ 2 เป้าหมายที่ 3 และเป้าหมายที่ 4) ประการที่สอง การส่งเสริมการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม (เป้าหมายที่ 13)

บทวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยมีหลายฉบับ บทความในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ว่า กฎหมายในแต่ละฉบับมีบทบัญญัติเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่ และเป็นการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมหรือไม่ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของโลกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำหนดให้มีไม้หวงห้ามซึ่งการทำไม้หวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานเสียก่อน (มาตรา 6 และมาตรา 11) และผู้รับอนุญาตทำไม้หวงห้ามต้องเสียค่าภาคหลวงตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 9 และมาตรา 14) การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการลักลอบตัดฟันไม้ทำลายป่า รวมทั้งลักลอบทำการแผ้วถางป่าอันเป็นทรัพยากรของชาติ จึงเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพ และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องเสียค่าภาคหลวงนั้น ไม่ถือเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์เนื่องจากการแบ่งปันผลประโยชน์ต้องเกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่าย (mutually agreed terms) (Glowka, L., et al., 1994)

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507



พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน และรักษาไว้ซึ่งป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรอันมีค่าของชาติเนื่องจากป่าไม้ได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติในการกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น (มาตรา 6) และห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้ทำไม้ เก็บของป่า เข้าทำประโยชน์ หรือศึกษาวิจัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 14) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนการกำหนดและประกาศพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย

พระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรป่าไม้ อย่างไรก็ตาม ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้วางระเบียบว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเก็บตัวอย่างทรัพยากรธรรมชาติ แล้วนำผลการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือตัวอย่างไปจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property) เช่น ลิขสิทธิ์ (Copyright) สิทธิบัตร (Patent) เครื่องหมายการค้า (Trademark) การให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Protection of New Varieties of Plant) เป็นต้น หรือทะเบียนอื่นใดตามกฎหมาย เพื่อผลิตเป็นอุตสาหกรรมหรือทางการค้าหรือพิมพ์ผลงานเพื่อจำหน่าย หรือนำไปใช้ในการดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจก หรือดำเนินการด้านอื่นใด ต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ก่อน และให้ถือว่าทรัพย์สินทางปัญญา รวมถึงสิทธิประโยชน์จากการดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกหรือดำเนินการด้านอื่นใด เป็นสมบัติร่วมกันกับกรมป่าไม้และต้องทำความตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นให้กับกรมป่าไม้ ดังนี้ เห็นได้ว่าระเบียบกรมป่าไม้ฉบับนี้ได้มีการส่งเสริมให้มีการทำความตกลงเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์

3) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542



พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืช 4 จำพวก ได้แก่ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า และพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น สำหรับพันธุ์พืชป่านั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชป่าหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์ของการเก็บหรือรวบรวมพันธุ์พืช
- (2) จำนวนหรือปริมาณของตัวอย่างพันธุ์พืชที่ต้องการ
- (3) ข้อมูลพันของผู้ได้รับอนุญาต
- (4) การกำหนดความเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในผลงานการปรับปรุงพันธุ์ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยที่ได้มาจากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง
- (5) การกำหนดจำนวน อัตรา และระยะเวลาการแบ่งปันผลประโยชน์ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ในผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง
- (6) อายุของข้อตกลง
- (7) การยกเลิกข้อตกลง
- (8) การกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาท
- (9) รายการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 52)

แต่ถ้าเป็นกรณีการศึกษา ทดลอง หรือวิจัย พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าวที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนด (มาตรา 53)

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพันธุ์พืชป่าอย่างยั่งยืน และส่งเสริมให้มีการตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์พืชป่า แต่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพ (พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, 2542)

- 4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562



พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ และห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ

(1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม

(2) เก็บหา นำออกไป กระทำความผิดประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(3) ล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไปหรือกระทำให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ป่าด้วยประการใด ๆ

(4) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ทะเล ท่วม ท้น เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือเป็นพิษ

(5) ปิดกั้นหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก

(6) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์

(7) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป

(8) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(9) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้

(10) กระทำให้หลักเขตหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขต ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ (มาตรา 19 และมาตรา 27)

การกำหนดบริเวณพื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 6) ส่วนการกำหนดบริเวณพื้นที่ใดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเป็นผู้ประกาศกำหนด (มาตรา 26) จะเห็นได้ว่า การกำหนดบริเวณพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ วน



อุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ยังส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งเสริมให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์ไม้ พันธุ์สัตว์ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์ไม้หรือพันธุ์สัตว์ดังกล่าว รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ เพื่อการศึกษาหรือวิจัยอันเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบที่อธิบดีอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์จากผลการศึกษาหรือวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 34) (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562, 2562)

5) พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ป่าชุมชน หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐ นอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐ ในการอนุรักษ์ ปันฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ปันฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในรูปของป่าชุมชน โดยป่าชุมชนต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

(2) เพื่อการฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่า ในเขตป่าชุมชนโดยการปลูกป่าทดแทน

(3) เพื่อการเสริมสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนในการจัดการป่าชุมชน

(4) เพื่อการส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี ที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

(5) เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 6)

ภายในป่าชุมชน ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้



- (1) ยึดถือครอบครอง หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน
- (2) ก่อสร้าง แผ้วถางป่า ขุดแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อประโยชน์ในการรักษาและป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน
- (3) ใช้ประโยชน์จากไม้
- (4) ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่ เป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน (มาตรา 63)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดว่า ผู้ใดจะเข้าไปกระทำการในป่าชุมชน เพื่อการศึกษา ค้นคว้า วิจัย สืบหาความหลากหลายทางชีวภาพต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และให้แบ่งปันผลประโยชน์จากการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ตามระเบียบที่คณะกรรมการป่าชุมชนนโยบายกำหนด (มาตรา 66)

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 แล้ว พบว่า กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรป่าไม้ สามารถบังคับใช้เพื่อเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์ (พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562, 2562)

ตารางที่ 1 การบังคับใช้กฎหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายโลก

กฎหมาย	การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้	การเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพ	การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้	การแบ่งปันผลประโยชน์
พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484	✓	✗	✓	✗
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	✓	✓	✓	✓
พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542	✓	✗	✓	✓
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562	✓	✓	✓	✓
พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562	✓	✓	✓	✓

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโลก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติ



ป่าชุมชน พ.ศ. 2562 บทความในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่มีต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโลก

1) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 สามารถบังคับใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโลกในด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรป่าไม้ได้ การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งได้กำหนดประเภทของไม้หวงห้ามเพื่อไม่ให้มีการทำไม้เว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นการอนุรักษ์ในเชิงชนิดพันธุ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ก็เป็นการอนุรักษ์ในเชิงชนิดพันธุ์เช่นกัน ส่วนการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นการอนุรักษ์ในเชิงพื้นที่เนื่องจากจะต้องมีการประกาศพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ หรือป่าชุมชนแล้วแต่กรณี

2) การเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพ

ถึงแม้ว่าจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เพื่อประกาศเพิ่มพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่อการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพตามกฎหมาย กล่าวคือ การจะประกาศให้พื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ หรือป่าชุมชน พื้นที่นั้นๆ จะต้องมีความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในปัจจุบัน พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเป็นพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายมีจำนวนพื้นที่ลดลง ดังจะเห็นได้จากปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง

- เมื่อปี พ.ศ. 2516 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 138,566,875 ไร่ และเมื่อปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 102,353,484.76 ไร่ (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2564)
- เมื่อปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้จำนวน 102,212,434.37 ไร่ (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2564) และเมื่อปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 102,135,974.96 ไร่ (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2565) ซึ่งพื้นที่ป่าลดลงประมาณ 76,000 ไร่



แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการประกาศเพิ่มพื้นที่คุ้มครอง แต่ในทางปฏิบัติก็อาจไม่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อเพิ่มพื้นที่คุ้มครองได้เนื่องจากไม่มีพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครอง นอกจากนี้ พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพอาจเป็นพื้นที่ของเอกชน การประกาศให้พื้นที่เอกชนเป็นพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายปัจจุบันอาจเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของเอกชนที่มีเหนือพื้นที่นั้นๆ

ข้อเสนอแนะสำหรับการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโลก ควรพิจารณาการหรือกฎหมายเพื่อให้มีการขึ้นทะเบียนพื้นที่ในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่พื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งเรียกพื้นที่นั้นว่า “พื้นที่ที่มีมาตรการอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพอื่น” (other effective area-based conservation measures : OECM) ซึ่งหมายถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ไม่ใช่พื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายซึ่งได้รับการบริหารจัดการในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (in-situ) อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ (IUCN-WCPA Task Force on OECMs, 2019)

เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายในการเพิ่มพื้นที่คุ้มครอง การให้มีการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ OECM จึงเป็นมาตรการสำหรับพื้นที่นอกเขตคุ้มครอง เช่น พื้นที่ของเอกชน ที่สามารถนำมาขึ้นทะเบียนได้ซึ่งเป็นการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพได้อีกด้วย

3) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและสามารถนำมาบังคับใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโลกในด้านการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนได้ จึงยังไม่มี ความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ (พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, 2484)

4) การส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์

กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์ยังมีข้อจำกัด การบังคับใช้กฎหมายทั้ง 4 ฉบับข้างต้น ยังไม่อาจทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายโลกในด้านการส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์ กล่าวคือ มีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ที่มีกลไกการขอเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ครบถ้วน ส่วนพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีเพียงกลไกการขอเข้าถึงเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้แต่ยังไม่มีกลไกที่รองรับการทำความตกลงเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีกลไกการขอเข้าถึง



ทรัพยากรป่าไม้และการแบ่งปันผลประโยชน์ แต่การตกลงแบ่งปันผลประโยชน์มีเฉพาะกรณีของการเข้าถึงเพื่อศึกษาวิจัยทางวิชาการเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีอื่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มีบทบัญญัติที่เป็นกลไกการขอเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดว่า การทำความตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หมายความว่า การแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ การแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัตินี้จึงยังไม่มีสภาพบังคับ (พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507, 2507)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้สามารถทำให้การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยบรรลุเป้าหมายโลกได้เพียงบางเป้าหมายเท่านั้น กล่าวโดยเฉพาะคือ ประเทศไทยสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนเพราะกฎหมายของประเทศไทยทั้ง 4 ฉบับมีบทบัญญัติที่เป็นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ส่วนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในด้านการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น มีข้อจำกัดเนื่องจากพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีจำนวนลดน้อยลง และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างเข้มงวด สำหรับเป้าหมายการส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมนั้น ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่จะให้บรรลุเป้าหมายนี้เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันเพียงบางฉบับเท่านั้นที่มีกลไกเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์

ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพคือการเพิ่มพื้นที่ OECM เนื่องจากเป้าหมายสำคัญของการให้พื้นที่ OECM คือการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พื้นที่ OECM นี้ไม่ใช่พื้นที่คุ้มครอง เช่น ไม่ใช่พื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แต่เป็น



พื้นที่ที่ได้รับการบริหารจัดการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มพื้นที่ OECM อาจทำได้โดยให้ภาครัฐออกมาตรการหรือนโยบายที่เป็นการสร้างแรงจูงใจแก่ภาคเอกชนในการขึ้นทะเบียนพื้นที่ OECM เช่น หากภาคเอกชนรายใดสามารถขึ้นทะเบียนพื้นที่ OECM ได้สำเร็จ ก็จะได้รับส่วนลดหย่อนภาษี เป็นต้น การมีมาตรการหรือเน่โยบายดังกล่าวนี้จะทำให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพทรัพยากรป่าไม้ และทำให้เพิ่มพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพให้กับประเทศไทยอีกด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมนั้น ประเทศไทยควรตราพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ กล่าวคือ ในปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ หากร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบและตราขึ้นเพื่อใช้บังคับ บทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จะนำมาบังคับใช้กับกรณีของทรัพยากรป่าไม้ด้วยซึ่งจะเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย ตลอดจนจะทำให้ปัญหาและอุปสรรคที่มีขึ้นลดน้อยลงและถือเป็นเครื่องมือสำคัญของประเทศไทยที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของโลกได้

เอกสารอ้างอิง

- เบญจมาภรณ์ วัฒนธงชัย. (2566). การประชุมระดับโลkdด้านความหลากหลายทางชีวภาพ CBD COP15: เร่งฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน. วารสารธรรมชาตและสิ่งแวดล้อม, 12(1), 6-17.
- พงศ์บุญย์ ปองทอง และคณะ. (2558). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ. รัฐสาริกริษ, 57(2), 20-30.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542. (2542). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 118ก (หน้า 15-35).
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. (2484). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 (หน้า 1417-1451).
- พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562. (2562). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71ก (หน้า 71-103).
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. (2507). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 (หน้า 263-281).



พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562. (2562). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71ก (หน้า 145-165).

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าไม้ : ชุมทรัพย์แห่งชีวิต. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (5 กันยายน 2566). กรอบงานคุณหมิง-มอนทรีออล 23 เป้าหมาย (2030 Mission). เข้าถึงได้จาก <https://chm-thai.onep.go.th/?p=8476>

สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้. (2564). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ.2564. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้. (2565). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ.2565. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

CBD. (2023, September 5). 2030 Targets. Retrieved from Secretariat of the Convention on Biological Diversity: <https://www.cbd.int/gbf/targets/>
Convention on Biological Diversity. (1992, June 5). Secretariat of the Convention. Retrieved from <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>

Glowka, L., et al. (1994). A Guide to the Convention on Biological Diversity. Cambridge: IUCN.

IUCN-WCPA Task Force on OECMs. (2019). Recognising and Reporting Other Effective Area-based Conservation Measures. Gland: IUCN.

OECD. (2002). Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation. Paris: OECD Publishing.