



กฎหมายคุ้มครองต้นไม้ในเมือง: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์

* สิทธิกานต์ ธีระวัฒน์ชัย

๑. บทนำ

“พื้นที่สีเขียว (Green Space)” เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อเมืองต่าง ๆ ทั่วโลก เนื่องจากสามารถสร้างประโยชน์มากมายให้แก่ชุมชนเมืองที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเปรียบเสมือนเป็น “ปอด” ที่ทำหน้าที่บำบัดอากาศเสีย และเปรียบเสมือน “เครื่องปรับอากาศ” ที่ทำหน้าที่ลดความร้อนซึ่งในปัจจุบัน “กฎหมายเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าในเมือง” ถือเป็นอีกหนึ่งเรื่องที่สำคัญในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้มี “หลักการกรุงริโอ (Rios forest principle)” ที่เป็นมาตรฐานการรักษาพื้นที่สีเขียวให้ทุกประเทศทั่วโลกได้ปฏิบัติตาม ส่วนกฎหมายภายในของต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศก็จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่สีเขียวด้วยเช่นกัน เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายผังเมือง กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการเกษตร เป็นต้น^๑ ทั้งนี้ โดยหลายประเทศจะใช้วิธีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติในการดูแลรักษาและอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวของรัฐ ซึ่งหากจะให้ยกตัวอย่างประเทศที่สามารถบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวและต้นไม้ในเมืองที่ดีที่สุดก็คงหนีไม่พ้น “ประเทศสิงคโปร์” ที่เป็นมหานครที่มีความเป็นสีเขียวหรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุดของเอเชีย ซึ่งจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลดัชนีวัดความเป็นเมืองสีเขียวในเอเชียของหน่วยข่าวกรองเศรษฐกิจศาสตร์ (Economist Intelligence Unit: EIU) ที่ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เป้าหมายและผลลัพธ์ของ ๒๒ เมืองหลักในทวีปเอเชีย ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและภูมิอากาศ ได้สะท้อนว่าสิงคโปร์มีความโดดเด่นอย่างมากในการวางเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่ท้าทาย รวมถึงมุ่งมั่นดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังได้วางยุทธศาสตร์หรือภาพอนาคตของประเทศว่าสิงคโปร์จะเป็นเมืองน่าอยู่ที่สุดในเอเชียโดยมีองค์ประกอบ คือ เป็นเมืองสะอาด เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพสำหรับคนสิงคโปร์ทั้งในปัจจุบันและคนรุ่นต่อไปในอนาคต^๒ ซึ่งหนึ่งในเรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงความโดดเด่นตรงจุดนี้คือการออกกฎหมายที่มีเนื้อหาเพื่อการดูแลรักษาพื้นที่ป่าในเมือง ได้แก่ “พระราชบัญญัติสวนสาธารณะและต้นไม้ (Parks and Trees Act (Chapter 216))” เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าในเมืองของสิงคโปร์อย่างยั่งยืน

ดังนั้น ในบทความนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดว่าด้วยหลักการดูแลรักษาต้นไม้ในเมืองของสิงคโปร์ ซึ่งสะท้อนออกมาผ่านการวางแผนเชิงนโยบายและบทบัญญัติของกฎหมาย รวมไปถึงกรณีปัญหาของประเทศ

* นิสิตฝึกงานจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ

^๑ iLaw, “เรายังไม่มีกฎหมายคุ้มครองต้นไม้ใหญ่ในเมือง เสนอกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดูแล”, เข้าถึงได้จาก <https://ilaw.or.th/node/4981>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

^๒ รองศาสตราจารย์ ดร.ชวลิต รัตนธรรมสกุล คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “การส่งเสริมแนวทางเมืองสีเขียวแบบสิงคโปร์”, เข้าถึงได้จาก http://www.reo11.mnre.go.th/2015_th/news_detail.php?ViewID=89, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒



ไทยว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าในเมือง พร้อมทั้งทำการเสนอแนวทางแก้ไขโดยการเทียบเคียงจากกรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์

๒. นโยบายการบริหารจัดการดูแลต้นไม้ในเมืองของประเทศสิงคโปร์

นโยบาย “เมืองสีเขียว” (Green City) ได้ถูกประกาศอย่างเป็นทางการ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๗ โดยนายลี กวน ยู อดีตผู้นำประเทศสิงคโปร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนประเทศสิงคโปร์ให้เป็นเมืองที่เต็มไปด้วยพื้นที่สีเขียวและมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด โดยสิงคโปร์เริ่มต้นการดำเนินนโยบาย “Garden City” ในรูปแบบโครงการปลูกต้นไม้แบบเร่งรัดในพื้นที่ข้างถนน ซึ่งหลังจากการดำเนินนโยบาย Garden City ผ่านไปเพียง ๓ ปี ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ สิงคโปร์มีต้นไม้ปลูกใหม่กว่า ๕๕,๐๐๐ ต้น ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ สิงคโปร์ได้ออกพระราชบัญญัติสวนสาธารณะและต้นไม้ (Parks and Trees Act (Chapter 216)) เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมทั้งจากภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานเอกชน และประชาชน ในการจัดสรรพื้นที่สำหรับการปลูกต้นไม้ในทุกโครงการ เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัย สร้างถนน หรือแม้กระทั่งสร้างลานจอดรถ รวมถึงการกำหนดห้ามมิให้มีการสร้างความเสียหายต่อต้นไม้ด้วย ซึ่งจากผลจากการดำเนินนโยบายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนต้นไม้และสภาพเมืองในสิงคโปร์เปลี่ยนไปอย่างมาก เนื่องจากพื้นที่สีเขียวในสิงคโปร์ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปัจจุบันสิงคโปร์ได้ต่อยอดวิสัยทัศน์ Garden City ของนายลี กวน ยู ด้วยการประกาศนโยบาย “City in a Garden” ซึ่งอยู่ในแผนแม่บทพัฒนาเมือง ค.ศ. ๒๐๑๔ – ๒๐๓๐ และแผนแม่บทการลงทุนของสิงคโปร์ ค.ศ. ๒๐๓๐ (The Singapore Property Master Plan 2030) ภายใต้แนวคิด “More Land, More homes, More Greenery” สะท้อนให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์ยังคงเดินหน้านโยบายเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมืองให้มากขึ้นไปอีก^๓

๓. หลักกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองต้นไม้ในเมืองของพระราชบัญญัติสวนสาธารณะและต้นไม้

พระราชบัญญัติสวนสาธารณะและต้นไม้ (Parks and Trees Act (Chapter 216)) เป็นกฎหมายที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการปลูก การบำรุงรักษา และการอนุรักษ์ต้นไม้และพืชพันธุ์ต่าง ๆ ภายในอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์ธรรมชาติ พื้นที่อนุรักษ์ต้นไม้ แนวกันชนสีเขียวบนถนนมรดกโลก และพื้นที่อื่น ๆ ตามที่ระบุไว้โดยเฉพาะ^๔ ซึ่งในฉบับกฎหมายมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคุ้มครองต้นไม้ในเมืองหลายมาตรา เช่น

(๑) มาตรา ๘ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดตัดต้นไม้หรือพืชพันธุ์ต่าง ๆ ภายในอุทยานแห่งชาติหรือเขตอนุรักษ์ธรรมชาติ นอกจากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ และปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของการอนุมัติดังกล่าว^๕ รวมไปถึงห้ามมิให้บุคคลดำเนินกิจกรรมใด ๆ ภายในอุทยาน

^๓ ธนกร ทิมามสาร, “ทำไม ‘สิงคโปร์’ เมืองแห่งทุนนิยมจึงเต็มไปด้วย ‘ต้นไม้’”, เข้าถึงได้จาก <https://becommon.co/life/singapore-greenery/>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

^๔ The Parks and Trees Act (Chapter 216) is an Act to provide for planting, maintenance and conservation of trees and plants within national parks, nature reserves, tree conservation areas, heritage road green buffers and other specified areas, and for matters connected therewith.

^๕ Restricted activities in respect of trees, plants, etc., in national parks and nature reserves



แห่งชาติหรือเขตอนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งบุคคลใดรู้หรือควรจะรู้ว่าการกระทำนั้นทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ความเสียหาย หรือการทำลายต้นไม้หรือพืชพันธุ์ใด ๆ ภายในอุทยานแห่งชาติหรือเขตอนุรักษ์ธรรมชาติ^๖ โดยหากบุคคลใดฝ่าฝืนจะถือว่ามีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่ยังมีการกระทำความผิดต่อเนื่อง ต้องระวางโทษปรับอีกห้าร้อยดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับทุกวันหรือบางส่วนของวันในระหว่างที่ความผิดยังคงดำเนินต่อไป หลังจากพบการกระทำความผิด^๗

(๒) **มาตรา ๑๔** กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดให้ตัดต้นไม้ที่มีเส้นรอบวงยาวเกินกว่าหนึ่งเมตร ในพื้นที่อนุรักษ์ต้นไม้หรือที่ดินว่างเปล่าใด ๆ (ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกพื้นที่อนุรักษ์ต้นไม้) นอกจากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ และปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของการอนุมัติดังกล่าว^๘ ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนหรือสร้างความเสียหายแก่ต้นไม้ในพื้นที่ดังกล่าว ถือว่าได้กระทำความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นดอลลาร์สิงคโปร์^๙

(๓) **มาตรา ๑๕** กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดตัดต้นไม้หรือพืชพันธุ์ใด ๆ ภายในแนวกันชนสีเขียว บนถนนมรดกโลก นอกจากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ และปฏิบัติตาม

8.—(1) No person shall, except with the approval of the Commissioner granted under section 12 and in accordance with the terms and conditions of such approval, carry out any of the following activities within any national park or nature reserve:

(a) cut, collect or displace any tree or plant or any part thereof...

^๖ (2) No person shall carry out any activity within any national park or nature reserve which he knows or ought reasonably to know causes or may cause alteration, damage or destruction to any property, tree or plant within the national park or nature reserve

^๗ (3) Any person who contravenes subsection (1) or (2) shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$ 50,000 or to imprisonment for a term not exceeding 6 months or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine of \$500 for every day or part thereof during which the offence continues after conviction.

^๘ No cutting or damaging of tree having girth of more than one metre

14.— (1) Subject to subsection (6), no person shall, except with the approval of the Commissioner under section 20 and in accordance with the terms and conditions of such approval, cut any tree with a girth exceeding one metre growing on —

(a) any tree conservation area; or

(b) any vacant land (whether within or outside a tree conservation area).

^๙ (2) Any person who contravenes subsection (1) or damages any tree referred to in that subsection shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$50,000.



ข้อกำหนดและเงื่อนไขของการอนุมัติดังกล่าว^{๑๐} ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนหรือสร้างความเสียหายแก่ต้นไม้หรือพืชพันธุ์ใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว ถือว่าได้กระทำความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นดอลลาร์สิงคโปร์^{๑๑}

ซึ่งจากตัวอย่างบทบัญญัติกฎหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ภายใต้เนื้อหาของพระราชบัญญัติสวนสาธารณะและต้นไม้ฯ ต้นไม้ในพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ต้นไม้ของสิงคโปร์ รวมถึงบริเวณที่สามารถอยู่ในเขตเมืองตามพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติกำหนด ได้แก่ “พื้นที่อนุรักษ์ต้นไม้” (tree conservation area)^{๑๒} “ที่ดินรกร้าง” (vacant land)^{๑๓} และ “แนวกันชนสีเขียวบนถนนมรดกโลก” (heritage road green buffer)^{๑๔} จะต้องได้รับการปกป้องจากการตัด โค่น หรือสร้างความเสียหายที่ไม่จำเป็น การตัด ย้าย หรือทำลายต้นไม้ที่ได้รับการคุ้มครองโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติถือว่าการกระทำความผิด หากบุคคลใดฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกแล้วแต่กรณีด้วย

^{๑๐} No cutting or damaging of tree or plant in heritage road green buffer

18.—(1) Subject to subsection (4), no person shall, except with the approval of the Commissioner granted under section 20 and in accordance with the terms and conditions of such approval, cut any tree or plant within a heritage road green buffer.

^{๑๑} (2) Any person who contravenes subsection (1) or damages any tree or plant within a heritage road green buffer shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$50,000.

^{๑๒} Tree conservation areas

13.—(1) If, after consulting the Board, it appears to the Minister expedient in the interests of amenity to make provision for the conservation of trees in any geographical area of Singapore, the Minister may, by order published in the Gazette, designate any geographical area in Singapore (outside a national park or nature reserve) as a tree conservation area.

^{๑๓} Interpretation

2. In this Act, unless the context otherwise requires — ...

“vacant land” means —

- (a) any land upon which no building or other structure exists; or
- (b) any land which the Commissioner has reasonable grounds to believe is not occupied by anyone,

^{๑๔} Heritage road green buffers

16.—(1) If, after consulting the Board, it appears to the Minister expedient to conserve the flora or vegetation in any area of Singapore (not within any national park or nature reserve) as important elements of the surrounding streetscape or landscape, the Minister may, by order published in the Gazette, designate —

- (a) any green verge (whether within or outside a tree conservation area); or
 - (b) any other area located along or on land fronting, adjoining or abutting any street (whether within or outside a tree conservation area),
- as a heritage road green buffer.



๔. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองต้นไม้ในเมืองของประเทศไทยและข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคุ้มครองต้นไม้ในเมืองของประเทศไทยนั้น โดยหลักคือ “การขาดบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองต้นไม้ในเมืองโดยเฉพาะ” กล่าวคือ ประเทศไทยมีกฎหมายดูแลรักษาต้นไม้ในเขตป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ แต่สำหรับต้นไม้ใหญ่ในเขตเมืองกลับไม่มีกฎหมายใดคุ้มครอง แตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในอาเซียน เช่น “ประเทศสิงคโปร์” ซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองต้นไม้ใหญ่ในเมือง โดยหากจะทำการตัดต้นไม้ต้องมีการขออนุญาตอย่างถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ

เมื่อประเทศไทยมิได้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองต้นไม้ใหญ่ในเมือง จึงทำให้ต้นไม้ใหญ่ในเมืองมักจะถูกตัดทิ้งโดยปราศจากการขออนุญาตหน่วยงานรัฐอย่างเป็นทางการและเป็นระบบและปราศจากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงทำให้เกิดการตัดแต่งต้นไม้ด้วยวิธีการหรือเทคนิคที่ไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลทำให้ต้นไม้เหล่านั้นตายในภายหลัง

ดังนั้นจากการพิจารณาข้อมูลทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ทั้งหมดประกอบกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องการคุ้มครองต้นไม้ในเมือง อาจกระทำได้อดังนี้

(๑) จัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งเป็นการบูรณาการร่วมกัน ระหว่างส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดต้นไม้ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดองค์กรที่มีความรู้ทักษะและอุปกรณ์ที่ได้มาตรฐานในระดับสากล เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการดูแลต้นไม้ใหญ่ในเมือง

(๒) ควรออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองต้นไม้ใหญ่ในเมือง เพื่อให้มีข้อกำหนดและมาตรการในการคุ้มครองดูแล และการปฏิบัติต่อต้นไม้ในเมืองที่ได้รับการขึ้นทะเบียนในระบบ ให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน และสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ตามแบบที่ประเทศสิงคโปร์ได้ดำเนินการ ทั้งนี้ โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องบังคับใช้กับกรณีของต้นไม้ใหญ่ที่อยู่ในส่วนพื้นที่สาธารณะที่อยู่ในความดูแลของภาครัฐและต้นไม้ใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ของเอกชนด้วย