

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2560

**Legal Problems on Possession of Land for Use
in the Conservation Forest Areas**



Ratthachai Sathornkit

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2017

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
ชื่อผู้เขียน	รัฐชัย สาทรกิจ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในอดีตมิได้มีการบวนการมีส่วนร่วม และขาดการลงสำรวจพื้นที่ จึงทำให้มีการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของเอกชน เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐว่าใครเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินมากกว่ากัน ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลจากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินและสิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การเข้าไปบุกรุก ครอบครองหรืออยู่อาศัยต่อไปย่อมมีความผิดตามกฎหมาย รวมถึงมาตรการของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่ามีลักษณะเป็นการผ่อนปรนบทบัญญัติของกฎหมายแต่ก็ยังคงไม่สามารถยับยั้งปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า อันเกิดจากการถางป่าเพื่อทำการซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า หรือการขายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ อีกทั้ง ไม่สามารถแก้ไขปัญห่าป่าบุกรุกคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับได้อย่างเฉียบขาด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะโดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยปรับปรุงขั้นตอนการกำหนดพื้นที่และแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการกำหนด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือขยายแนวเขต รวมถึงมีส่วนร่วมในการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์แห่งใหม่เพิ่มเติม เพื่อป้องกันปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติซ้อนทับกับพื้นที่ทำกินหรือใช้ประโยชน์ของเอกชน กำหนดให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยนำหลักการและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และเพิ่มเติมการกำหนดให้มีพื้นที่กันชนเพื่อให้เอกชนที่ผ่านการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว สามารถอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่กันชนได้ตามหลักเกณฑ์และมาตรการที่กำหนด โดยกำหนดเป็น “เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์” ตลอดจนเสนอแนะเพิ่มหลักการแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกเป็นเขตต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

Thesis Title	Legal Problems on Possession of Land for Use in the Conservation Forest Areas
Author	Ratthachai Sathornkit
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2016

ABSTRACT

This thesis aim to study about land holding for living in conservation area in legal problem term. In the past, the established of forest conserved area was lack of stakeholder participated and lack of survey. So, it was announcement in overlap with private land. So, it was happened conflict of between private and govern in holding. Moreover, past government was should have solved problem by legislation and made policy relate it but it wasn't work.

As a result of the study, applicable Thai law in forest conserved in present such as National Park Act B.E. 1961 and Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 1992. These laws limit right to use restrictions in land and forest area. So, define conservation area include National park, Wildlife sanctuary, Wild Hunting Zone, Intrusion, occupy or living in these areas are illegal. Including government measure in Cabinet resolution on 30 June 1998 about resolving land issues in conservation forests. As well as, Order of the National Council for Peace and Order No. 64/2557 in suppress and quell the invasion destroyed the forest resources and Order of the National Council for Peace and Order No. 66/2557 in additional authorities for repression and stop the invasion and temporary policy for practice nowadays. A thesis founding in leniency in law enforcement but inhibit wild invasion. So, forest clearing for agriculture, selling forest area, occupy changing holder, land spread occupy for property and large agriculture land. These Orders not only unresolved problems in forest invasion but also a cause of legal enforcement problem.

So that, this thesis has suggestions for amendment National Park Act B.E. 1961 and Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 1992 by improve defining area and conservation area process for communities and local government participation in defining new special use zone to prevent overlap area between National Park and private living land. Also the cabinet resolution on

30 June 1998 should be canceled to perform management and control area but some of the principles in the cabinet resolution about using conservation areas can determine in the Acts by specific buffer zone on who has right, people may receive rights of use, management or access, but no rights of ownership and specific rules on who has rights and what rights are given.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ โดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ให้เกียรติเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และสละเวลาอันมีค่าขัดเกลานื่องานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อให้ผลงานออกมาเป็นประโยชน์ต่อไป

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่ให้เกียรติมาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และยังได้ให้คำแนะนำ แก่คิดต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง ที่ให้เกียรติมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความกรุณาช่วยเหลือในการแก้ไขและให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณและจารึกพระคุณนี้ไว้ในความทรงจำอย่างมิรู้ลืมเถิดว่าความสำเร็จในครั้งนี้เกิดขึ้นได้ด้วยความกรุณาจากท่านอาจารย์

ขอขอบคุณมารดาที่ให้การสนับสนุนในการศึกษา เป็นกำลังใจ ตลอดจนเพื่อน ๆ พี่ ๆ สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อน ๆ หมวควิชากฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ รหัส 57 ทุกคนสำหรับคำแนะนำและกำลังใจเสมอมา และขอขอบคุณทุกท่านที่มีได้กล่าวนามมา ณ ที่นี้ ที่มีส่วนช่วยเหลือและเป็นกำลังใจรวมทั้งให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี จนทำให้การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายนี้ ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ ประสบการณ์ ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ และมีมิตรภาพแก่ผู้เขียน คุณค่าและประโยชน์ใด ๆ ที่อาจมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณของมารดาที่ให้กำเนิดและเลี้ยงดูให้การศึกษา ตลอดจนครูบาอาจารย์และผู้ที่มีพระคุณทุกท่านที่มีส่วนในการวางรากฐานการศึกษาให้แก่ผู้เขียน

รัฐชัย สาทรกิจ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการ.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิด ความหมาย และความสำคัญเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์.....	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย.....	7
2.2 ความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ.....	14
2.3 ความหมายและประเภทของที่ดิน.....	17
2.4 ความหมายและประเภทของพื้นที่อนุรักษ์.....	26
2.5 แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน.....	34
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย.....	39
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศ.....	39
3.1.1 สหรัฐอเมริกา.....	39
3.1.2 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	47
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของประเทศไทย.....	54
3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้.....	54
3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์.....	64
3.2.3 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน.....	78
3.2.4 มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล.....	84

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์.....	102
4.1 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์.....	104
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์.....	112
4.3 ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล....	119
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา.....	123
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	126
5.1 บทสรุป.....	126
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	132
บรรณานุกรม.....	137
ประวัติผู้เขียน.....	146

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้จัดเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศชาติ เป็นทรัพยากรที่สร้างขึ้นได้ยาก ใช้เวลานาน ในขณะที่การทำลายป่าไม้เป็นไปได้โดยง่ายและรวดเร็ว ในอดีตประเทศไทยมีป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ ไม้เป็นสินค้าที่ทำรายได้หลักของประเทศอย่างหนึ่ง ป่าไม้ให้ความชุ่มชื้น อุดมสมบูรณ์รวมถึงเป็นแหล่งที่รวบรวมความหลากหลายชีวภาพ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นต้นน้ำลำธาร แต่สภาพป่าไม้ในปัจจุบันนี้ถูกทำลายเรื่อยมาจนเหลือประมาณร้อยละ 33 ของพื้นที่ที่ดินประเทศไทย และการทำลายป่าไม้นั้นก่อให้เกิดการเสียสมดุลตามธรรมชาติและก่อให้เกิดผลเสียหายติดตามมา เช่น อุทกภัย วาตภัย ฝนแล้ง ภาวะขาดแคลนวัตถุดิบเพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยในการตั้งถิ่นฐานและการดำเนินชีวิตของผู้คน โดยลักษณะที่เหมาะสมในการตั้งถิ่นฐานของผู้คนมักจะเป็นที่ราบ ที่ราบลุ่ม แม่น้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์และอยู่ใกล้แหล่งน้ำ

จากความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ต่อประเทศชาติและสภาพปัญหาการทำลายป่าไม้ดังกล่าว จึงได้มีมาตรการจัดการป่าไม้ของประเทศไทยโดยการประกาศป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่เนื่องจากเป็นมาตรการที่มุ่งในการควบคุมพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าเป็นสำคัญ ทั้งการให้สัมปทานไม้ในอดีต และยังคงมีการอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือกระทั่งอยู่อาศัยในพื้นที่ เป็นผลให้พื้นที่ป่าสงวนที่ถูกประกาศจึงมีพื้นที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การอนุรักษ์ป่าที่ได้ผลมากกว่าการประกาศป่าสงวน คือ การประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่า รวมถึงสวนรุกขชาติและสวนพฤกษศาสตร์ แม้ว่าจะสามารถรักษาพื้นที่ที่ถูกประกาศส่วนใหญ่ไว้ได้แต่เนื่องจากขั้นตอนการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ในอดีตมิได้มีการบูรณาการมีส่วนร่วมของประชาชนและขาดการสำรวจเพื่อป้องกันปัญหาการอยู่อาศัยของประชาชน จึงทำให้มีการประกาศพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ใช้ประโยชน์ทำกินและเก็บหาของป่าของเอกชนหรือประชาชนที่มีอยู่เดิมเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการครอบครองที่ดินของเอกชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมากมาย ซึ่งผลทางกฎหมายคือ เอกชนที่ครอบครอง อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ใน

พื้นที่ดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและอาจถูกดำเนินคดีได้ ดังกระแสพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในหลวงรัชกาลที่ 9 พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวันรพี ณ ตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2516 ตอนหนึ่งว่า “...ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ที่เราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลังโดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นเมื่อขีดเส้นแล้วประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมายก็คือผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกคนไม่ใช่คนบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง...”

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นปัญหาที่มีเกิดขึ้นมาช้านาน โดยสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญคือการเถียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิมากกว่ากัน ระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่ามาช้านานกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่า อันเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนกระทั่งได้มีการออกนโยบายที่สำคัญที่เป็นผลให้เกิดการดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งเห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ตามแผนแม่บทแก้ไขปัญหาค่าลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยสรุปเป็นการเห็นชอบโครงการและกำหนดให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีโมสตราส่วน 1 : 4,000 ที่บินถ่ายเมื่อปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก

จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาค่าลายทรัพยากรป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังประสบปัญหาว่ายังมีพื้นที่ที่ต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองอีกเป็นจำนวนมาก และยังมีบุคคลผู้ครอบครองที่ดินซึ่งไม่มาแจ้งการครอบครอง และบางรายยังคงมีการขอแจ้งให้ดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน ทำให้

การตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินไม่มีที่สิ้นสุดและยากต่อการควบคุมดูแลพื้นที่ อีกทั้งพื้นที่ป่าอนุรักษ์เหล่านี้มีกฎหมายที่ใช้บังคับดูแลพื้นที่ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการอนุญาตให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถนำมาตราทางกฎหมายบังคับได้อย่างเฉียบขาด

แม้ปัจจุบันจะมีคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ กำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งเมื่อมีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดกลับเกิดผลกระทบและเกิดข้อพิพาทกับบุคคลที่ครอบครองอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมากมาย จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบที่ทำให้ปัญหายิ่งทวีความรุนแรงขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากยิ่งส่งผลทำให้การดำเนินชีวิตของบุคคลขาดความสุข เกิดความหวั่นเกรงภัยว่าจะถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาทวงคืนพื้นที่ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่บุคคลมองว่าขาดความเป็นธรรม ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านจิตใจและตกอยู่ในความวิตกกังวลจากการถูกดำเนินคดี ทั้งยังไม่รวมถึงปัญหาทางด้านสังคมที่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหา ถูกตีตราว่าบุกรุกที่ดิน ทั้งที่ข้อเท็จจริงในบางกรณีนั้นบุคคลบางรายได้ถือครองทำประโยชน์มาก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะได้ประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ทับพื้นที่ทำกินของตน รวมตลอดถึงคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยระบุว่าให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยการดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า จากมาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้กำลังเข้าจับกุม และทวงคืนพื้นที่เป็นหลัก มุ่งเน้นการการบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็พบว่ายังก่อให้เกิดปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้ อีกทั้ง มาตรการอันเป็นการเยียวยาผ่อนปรนให้แก่ผู้ที่ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ก็พบว่าไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ด้วยเหตุผลที่ว่าเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เกือบทั้งหมดเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีที่อยู่อาศัยทำกินที่อื่น ในขณะที่หน่วยงานราชการเองก็ไม่สามารถจัดหาพื้นที่

แห่งใหม่สำหรับรองรับการเคลื่อนย้ายบุคคลเหล่านั้นตามมาตราและแนวทางที่กำหนดดังกล่าวได้อีกเช่นกัน

เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว บุคคลที่อยู่อาศัยครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จะพึงมีสิทธิอย่างไรในพื้นที่ที่มีการกล่าวอ้างว่าอยู่อาศัยและทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ รวมถึงการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร แต่ในขณะที่กฎหมายเฉพาะซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์ได้วางหลักการห้ามกระทำการใด ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 รวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้วางหลักไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ใดไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ และจะเป็นผลในทางกฎหมายที่จะทำให้เป็นการแสดงถึงเจตนาที่ไม่สุจริตในการยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเอกชนผู้เข้ายึดถือครอบครองจะไม่ได้สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจยกสิทธิใด ๆ ขึ้นโต้แย้งได้หรือไม่ นั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประการแรก เนื่องจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีกฎหมายที่ใช้บังคับดูแลพื้นที่ ได้แก่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น ไม่มีการกำหนดที่ชัดเจน ให้เกิดผลเสียแก่ทุกฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิก็ไม่มี ความมั่นใจในเอกสารสิทธิที่ได้รับเนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้ ฝ่ายรัฐซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ และแม้ได้สิทธิในพื้นที่กลับมาก็ต้องใช้เวลาในการจึงจะกลับคืนสภาพป่าไม้ได้ดังเดิม จึงเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุก ยึดถือ ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ประการที่สอง ที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ได้กล่าวอ้างว่าได้อยู่อาศัย ครอบครอง ทำประโยชน์มาก่อนวันสงวนหวงห้าม

ประการที่สาม เนื่องจากเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับบังคับดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาค่าบุคคลที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วยการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดเป็นปัญหาเพิ่มมากขึ้นทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามมาตราดังกล่าว

ประการสุดท้าย ผลจากการที่มีการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จึงส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย รวมทั้งมาตรการในการเยียวยาที่กำหนดไว้ตามนโยบายดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ความหมาย และความสำคัญเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นพื้นที่ที่แตกต่างจากพื้นที่ป่าทั่วไป ด้วยเมื่อมีการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต การเข้าไปบุกรุก ครอบครอง หรือทำกินต่อไปย่อมมีความผิดตามกฎหมาย แต่ในขณะที่ข้อเท็จจริงกลับพบว่ามีการอยู่อาศัย และครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยต่างอ้างว่าได้อยู่อาศัยและครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่า จึงเป็นปัญหาสำคัญต่อการปฏิบัติ และเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับได้อย่างเฉียบขาด เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับเจ้าหน้าที่รัฐ ว่าใครเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งพัฒนากฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าว เพื่อกำหนดเป็นมาตรการที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และรัฐที่มีมาช้านาน ร่วมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะมีขอบเขตในการศึกษาถึงแนวคิด ความหมาย และความสำคัญเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การจัดการปัญหาการครอบครองใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 รวมทั้งมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล เพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาในสังคมไทยปัจจุบัน รวมทั้งศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์ วิจัยตามหลักเกณฑ์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ โดยศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากเครือข่ายเอกสาร สื่อสารสนเทศ บทความ บทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบแนวคิด ความหมาย และความสำคัญเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหาและสามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และสามารถเปรียบเทียบกับจัดการของต่างประเทศ
4. ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

บทที่ 2

แนวคิด ความหมาย และความสำคัญเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

การศึกษาเพื่อหาแนวทางสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของบุคคลนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงแนวคิดต่าง ๆ ตลอดจนความหมายและความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีหัวข้อที่จะศึกษาดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย

ประเทศไทยช่วงแรกกฎหมายกำหนดให้อำนาจพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด ต่อมาในช่วงหลังได้เปลี่ยนเป็นหลักทั่วไปให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหลาย แต่ยกเว้นให้เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้หากได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยแยกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ในมาตรา 1304 ถึงมาตรา 1307¹

ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้น มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่มีนักกฎหมาย เช่น ศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เคยอธิบายว่าทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐนี้ มิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียหมดทุกอย่างทรัพย์สินแผ่นดินถือไว้ในฐานะเป็นผู้แทนราษฎรพลเมืองและรักษาไว้ใช้สาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ของราษฎรพลเมืองร่วมกัน โดยตรงเท่านั้นที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนทรัพย์สินที่แผ่นดินถือไว้ในฐานะเสมือนบริษัทเอกชนใหญ่มีทรัพย์สินไว้จำหน่ายจ่ายโอนทำผลประโยชน์หากำไรเข้าท้องพระคลังหลวงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งทรัพย์สิน

¹ จีระรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย, (นนทบุรี : วิทยาลัยราชพฤกษ์, 2552),

ของแผ่นดินธรรมดาในทางทฤษฎีกฎหมาย หมายถึงทรัพย์สินของรัฐที่มีได้อยู่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม แต่เป็นทรัพย์สินที่รัฐถือครองอย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน²

สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง อาวุธยุทโธปกรณ์

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้นแยกทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (ตามมาตรา 1304 (1) และ (3)) และทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (ตามมาตรา 1304 (2))³ แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 นั้น มิได้มีจำกัดเฉพาะที่มักกล่าวไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เนื่องด้วยถ้อยคำในบทบัญญัติใช้คำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น...” เมื่อมีคำว่า “เช่น” จึงทำให้เห็นว่าทั้ง 3 ข้อนั้นเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น⁴ อาจมีทรัพย์สินของแผ่นดินบางประเภทที่ไม่ได้กล่าวไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์หรือทำเลเลี้ยงสัตว์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือหนองน้ำที่ทางราชการประกาศสงวนไว้ให้ราษฎรใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

² เมตตา ท้าวสกุล, “ทรัพย์สินของแผ่นดิน : ศึกษากรณีปัญหาการได้มาและระงับสิ้นไปเกี่ยวกับที่ดินวัด,” (งานเอกสารการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557), น. 10.

³ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ คลุกกาญจน์, คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), น. 9.

⁴ มานิต จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 59.

2.1.1 ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

กรณีทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1.1.1 กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า⁵ หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ดังนั้น หากเป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองแล้ว แม้เอกชนจะทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็ไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เช่น บุคคลก่อสร้างครอบครองที่ดินที่เป็นป่าซึ่งมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ไม่มีใบหยิบย่ำ แต่ถ้าได้แจ้ง ส.ค. 1 แล้ว ย่อมมีสิทธิครอบครอง ทางราชการไม่มีอำนาจจะไปปักหลักเขต ประกาศเป็นหนองสาธารณะได้ ถ้าทำไปผู้ครอบครองมีสิทธิขอห้ามได้⁶ และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินพิพาทเดิมทางราชการเคยออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ให้โดยชอบ ที่ดินพิพาทจึงหาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่⁷

2) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน⁸ หมายถึง ที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว แต่ได้เวนคืนให้แก่รัฐ ดังที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71” การเวนคืนกรณีนี้ต่างจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตรงที่การเวนคืนกรณีนี้เป็นการเวนคืนด้วยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน ส่วนการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นการเวนคืนโดยบังคับฝืนใจของเจ้าของที่ดิน

3) ที่ดินทอดทิ้ง หมายความว่า ที่ดินที่บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต้องถือว่าผู้นั้นเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แล้ว ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6

⁵ เฟิงอ้าง, น. 61.

⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 856-857/2508, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 379/2552, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

⁸ มานิต จุมปา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, น. 60.

ว่า “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปี ติดต่อกัน หรือ (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

4) ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น หมายถึง ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นนอกเหนือไปจากกรณีตามมาตรา 5 และมาตรา 6 ของประมวลกฎหมายที่ดินตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น⁹

2.1.1.2 กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น บ້อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะนี้ราษฎรพลเมืองไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเหมือนดังเช่นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และนอกจากที่ยกตัวอย่างไว้ในมาตรา 1304 (3) แล้ว ยังอาจมีทรัพย์สินอื่นอีก เพราะมาตรา 1304 (3) ใช้คำว่า “เป็นต้นว่า” ซึ่งเป็นเพียงการยกตัวอย่างเท่านั้น¹⁰

2.1.2 ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ หมายความว่า เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งโดยสภาพปกติทั่วไปแล้ว ประชาชนคนทั่วไปย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินเหล่านี้ร่วมกันได้ เช่น ที่ชายดลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นต้น นอกจากนี้อาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ได้อีก¹¹ เพราะมาตรา 1304 (2) ใช้คำว่า “เป็นต้นว่า” ซึ่งเป็นเพียงการยกตัวอย่างเท่านั้น

⁹ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทะนงศักดิ์ ดุลยกาญจน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 10.

¹⁰ มานิต จุมปลา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4*, น. 65.

¹¹ *เพิ่งอ้าง*, น. 66.

จากการศึกษาลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินพบว่าทรัพย์สินของแผ่นดินใดเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจะมีผลตามมาที่สำคัญ 3 ประการ คือ¹²

1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 ว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา” อนึ่ง สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เอกชนย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง กล่าวคือ จะใช้กล่าวอ้างยันต่อรัฐไม่ได้ แต่ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ซึ่งต่างก็มีสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฉะนั้น ผู้ใดใช้ (ครอบครอง) อยู่ก่อนผู้นั้นมีสิทธิดีกว่า โดยถือเอาการครอบครองในความเป็นจริงเป็นตัวชี้

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินบุคคลจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1306 ว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ทั้งนี้ เพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตกเป็นสิทธิแก่เอกชน โดยอายุความ ซึ่งจะทำให้หลุดไปจากสาธารณประโยชน์ของประชาชน

3) ห้ามมิให้ยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” มิฉะนั้นแล้วผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือสาธารณชน เช่น ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขาทางราชการไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) สิทธิทำกินในที่ดินคือสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดินก็คือการยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั่นเอง เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินจึงต้องห้ามมิให้ยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 โจทก์ย่อมไม่มีสิทธินำยึดที่ดินพิพาท¹³ อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดินขายทอดตลาดแล้วก็ไม่ทำให้ทรัพย์สินนั้นหมดสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไป และผู้ซื้อทรัพย์สินก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์¹⁴

¹² มานิต จุมปา, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 4*, น. 69-75.

¹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 5142/2531, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

¹⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 112/2539, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

2.1.3 การสิ้นผลไปของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1) การสิ้นไปโดยตัวสาธารณสมบัติของแผ่นดินสูญสลายไป เช่น ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันอยู่ริมแม่น้ำได้ถูกกัดเซาะพังลงแม่น้ำ

2) การสิ้นไปเพราะประชาชนเลิกใช้อย่างเด็ดขาด ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หากจะให้สิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเด็ดขาด ต้องมีการถอนสภาพ¹⁵ แต่ถ้าเลิกใช้เพียงชั่วคราวไม่ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมดสภาพแต่อย่างใด เช่น ทางเดินสาธารณะ แม้สาธารณะจะไม่ได้ใช้เดินมาเป็นเวลาหลายปีก็ยังเป็นทางสาธารณะอยู่¹⁶ หรือทางสาธารณะที่ในฤดูน้ำท่วมใช้ไม่ได้ชั่วคราวหาทำให้สิ้นสภาพอย่างใดไม่¹⁷ หรือการที่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่น แต่ก็ยังเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ หรือยังคงหวงห้าม

¹⁵ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

¹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 86/2478, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 150/2479, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

ไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็หาทำให้สิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่¹⁸ เช่น ที่ชายทะเลมีหาดทรายซึ่งชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะเปลี่ยนแปลงโดยสภาพธรรมที่ทะเลมีการตื้นเขินขึ้นแต่ก็เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

3) การสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย อาทิ การถอนสภาพ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ เมื่อรัฐได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน หรือประชาชนเลิกใช้ที่ดินแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะเปลี่ยนสภาพไปหรือไม่มีประชาชนใช้ประโยชน์แล้ว หากยังไม่มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม¹⁹ อย่างไรก็ตาม สำหรับผลของการถอนสภาพนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเมื่อถูกถอนสภาพแล้วจะเกิดเป็นที่ดินประเภทใด แต่ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า “เมื่อพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ควรให้เป็นที่ดินของรัฐทั่วไป คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ทางราชการจะนำไปใช้ได้อีกหรือนำไปจัดให้แก่เอกชนได้” โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของกรมที่ดิน หรืออธิบดีกรมที่ดินอาจนำไปจัดหาผลประโยชน์²⁰ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในทางราชการได้²¹

¹⁸ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศึกษาบริการ, 2515), น. 91.

¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 428/2511, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

²⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 บัญญัติว่า

“ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขยาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์นี้ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้นุชนรุ่นหลังด้วย”

²¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ บัญญัติว่า

นอกจากการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 43 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะปฏิรูป หรือกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินอันมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด²²

2.2 ความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อทุกชีวิตในโลกซึ่งทุกคนควรจะต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองรักษา อีกทั้งหากเกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมขึ้นจนกลายเป็นคดีสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อมก็มีความแตกต่างกับคดีทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นจะกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในเบื้องต้นจึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นพบว่าเกิดจากสาเหตุหลายประการ และมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มจำนวนของประชากรและความยากจนที่ส่งผลถึงความต้องการในด้านต่าง ๆ ตามไปด้วย หากไม่มีการควบคุม ทั้งความต้องการในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย ตลอดจนพื้นที่ทำกิน ดังจะเห็นได้จากการบุกรุกพื้นที่ป่าหลายแห่งเพื่อใช้เป็นพื้นที่ทำกินจนเกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าของประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เหตุจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลมีความพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นเพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม จนเกิดการแสวงหาวัตถุดิบที่มากขึ้นจากทรัพยากรธรรมชาติจนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา เหตุจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งส่งผลทำให้การตัดไม้มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เหตุจากการแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง ความคิด ความเชื่อ

“ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น”

²² จีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 1*, น. 37-38.

ประเพณี ค่านิยม วัฒนธรรม การไม่รวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในการผลิตหรือทำกิจกรรม และที่สำคัญคือการขาดจิตสำนึกในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในอดีตประเทศไทยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ รวมทั้งมีพื้นดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะในการเพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ จนมีคำกล่าวที่รู้จักทั่วไปในอดีตว่า ประเทศไทยนั้น “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” อันหมายถึงการเป็นประเทศที่มีอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ ราษฎรไม่อดอยาก สุขภาพร่างกายของประชาชนแข็งแรง แต่ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยหลายประการ²³ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ เนื่องด้วยเมื่อนุชย์มีวิวัฒนาการตั้งถิ่นฐาน มีการจับจองพื้นที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองจนเกิดเป็นสังคมในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการสร้างที่อยู่อาศัย การทำเกษตรกรรม ซึ่งล้วนแต่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ทั้งสิ้น จนกระทั่งเริ่มเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมจึงมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติจากป่าไม้มาใช้ประโยชน์ ส่งผลให้ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 321 ล้านไร่ ก็ประสบปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้เช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2504 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าจำนวนร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 171 ล้านไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 30.52 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 98 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 81 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 107 ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) พื้นที่ป่าไม้คงเหลืออยู่ร้อยละ 31.6 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 102 ล้านไร่²⁴ จากการลดลงของพื้นที่ป่าจำนวนมากในระยะเวลาที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการบุกรุกครอบครองทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้ถางป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ ส่งผลให้ป่าไม้เสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว และยังคงมีแนวโน้มในการบุกรุกพื้นที่ป่าและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการของหน่วยงานรับผิดชอบที่ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสังคมมาเป็นระยะเวลานาน ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ก่อให้ความขัดแย้งในทางปฏิบัติและอาจไม่เป็นธรรมกับประชาชน

²³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น. 27-38.

²⁴ สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, “ข้อมูลสารสนเทศ กรมป่าไม้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26

การที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงในอดีตนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามมาหลายประการ ทั้งเป็นการทำอันตรายต่อที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพและจำนวนสัตว์ป่าลดลง รวมถึงก่อให้เกิดการพังทลายของหน้าดินและน้ำท่วมเฉียบพลัน อีกทั้งยังผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อประเทศในภาพรวม กล่าวคือ ในแต่ละปีรัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลประชาชนผู้เจ็บป่วย และค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ที่ถูกทำลาย ซึ่งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับปัญหาล้อมระหว่างประเทศหรือของโลก ด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมบางอย่างที่เกิดในประเทศไทยอาจมีส่วนทำให้เกิดปัญหาล้อมระหว่างประเทศได้ และในทางกลับกัน ประเทศไทยเองก็อาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกระทำของประเทศอื่นได้ เช่น ปัญหาจากปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) อันเกิดจากการใช้สารคลอโรฟลูออไรด์ (CFC) หรือ หากมีการเผาป่าในประเทศเพื่อบ้าน ควันจากการเผาป่านั้นก็อาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่คนในประเทศไทยได้ เป็นต้น

ดังนั้น หากไม่มีการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจส่งผลกระทบต่อไปถึงชนรุ่นหลัง เกิดการสูญพันธุ์ของสัตว์และพืชพันธุ์บางชนิด แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างอาจจะมีการเกิดใหม่เพื่อทดแทนส่วนที่สูญเสียชีวิตได้ก็ตาม แต่เมื่อใดที่อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสูงกว่าอัตราการเกิดใหม่แล้ว จะทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาตินั้นขึ้นมาได้ ซึ่งแนวความคิดทางนิเวศวิทยานั้นเห็นว่าสรรพสิ่งต่าง ๆ ในโลกนี้ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิตนั้นต่างอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หากมีการทำลายสิ่งหนึ่งแล้วย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสิ่งอื่นด้วย เราจึงไม่ควรถือว่ามนุษย์เป็นผู้พิชิตโลกหรือธรรมชาติเพราะนั่นเป็นการทำลายตนเองในอันที่จะทำให้เกิดความคิดว่ามนุษย์เท่านั้นเป็นผู้กำหนดว่าใครหรืออะไรมีค่าเท่าไร ในขณะที่ความเป็นจริงแล้วมนุษย์มิได้รู้ในเรื่องดังกล่าวทุกอย่าง เช่นนี้ เราจึงไม่ควรจะถือว่ามนุษย์นั้นเป็นผู้พิชิตโลกหรือธรรมชาติทั้งหมด แต่ควรถือว่ามนุษย์นั้นเป็นเพียงสมาชิกคนหนึ่งในกลุ่มชนของโลกและควรจะต้องให้ความเคารพต่อสมาชิกอื่น ๆ บนพื้นโลกและชุมชนของโลกด้วยส่วนร่วม ซึ่งจากหลักปรัชญาหรือจากเหตุผลต่าง ๆ หลายประการ จึงสามารถอธิบายได้ถึงความสำคัญที่จำเป็นต้องมีการสงวนรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่บนโลกไปพร้อมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ²⁵

²⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23*, น. 39-45.

2.3 ความหมายและประเภทของที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ล้ำค่าและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะเป็นแหล่งปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ซึ่งล้วนมาจากดินทั้งสิ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษยชาติในแทบทุกด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง²⁶ เมื่อเป็นเช่นนี้การครอบครองที่ดินจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง โดยการครอบครองที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งในอดีตที่ดินเป็นของผู้ปกครองและขุนนางเป็นหลัก ราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองทำมาหากินและอยู่อาศัยเท่านั้น การกำหนดสิทธิในการครอบครองที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นไปตามกลไกของระบบการปกครองเป็นหลัก โดยระบบการครอบครองที่ดินเริ่มมีกฎหมายยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน โดยตรงเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งทำให้เกิดระบบการจัดการที่ดินอย่างสำคัญอันเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจวบจนปัจจุบัน ต่อมาเมื่อเริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินต่าง ๆ รวม 14 ฉบับ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น โดยมีจุดเด่นที่เรื่องการกำหนดสิทธิในการครอบครองที่ดินของบุคคลไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทย การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 เป็นต้นมา แต่ต่อมาในหมวด 3 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทยได้ถูกยกเลิกทั้งหมดโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งให้เหตุผลว่าการกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและส่งผลเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ²⁷ แม้ว่าหลังจากนั้นประเทศไทยจะมีความพยายามที่จะนำมาตรการดังกล่าวกลับมาใช้โดยตลอดแต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จ ด้วยมาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยตรง²⁸ ดังนั้น เมื่อกฎหมายที่ดินของประเทศไทยเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถซื้อที่ดินได้โดยเสรี

²⁶ วสันต์ เอกน่วม, ปัญหาการจัดการระบบการถือครองที่ดินของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), น. 20.

²⁷ ศิริ เกวลินสฤษดิ์, ถ้อยคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2531), น. 121-122.

²⁸ ไชยรัตน์ รัตนวิจิตร, แนวคิดเรื่องการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : ชมรมอดีตข้าราชการกรมที่ดิน, 2533), น. 24.

ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศไทยจึงอยู่ในความครอบครองของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีและเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ดินเพื่อเก็งกำไร เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อครอบครองอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ผู้ศึกษามุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของบุคคลที่อยู่อาศัยและครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยอ้างว่าได้อยู่อาศัยและทำกินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าของประเทศไทยให้หมดสิ้นไป

2.3.1 ความหมายของที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้คำจำกัดความของคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่มีคำจำกัดความของที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติคำจำกัดความเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบด้วย 4 ประการ คือ ที่ดิน ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน ทรัพย์สินประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

เมื่อพิจารณาความหมายคำว่า “ที่ดิน” ทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า คำจำกัดความคำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจะมีความหมายจะกว้างกว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หมายถึงพื้นที่ดินทั่วไปเท่านั้น²⁹ ทั้งนี้ เคยมีปัญหาว่า พื้นที่ที่ถมทะเลเป็นที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้เมื่อ กุมภาพันธ์ 2537 โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายว่า มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ที่ดินหมายความถึงพื้นที่ดินทั่วไป โดยให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยนั้น คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” มิได้หมายความว่าจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงเท่านั้น แต่ความหมายที่แท้จริงอยู่ที่คำว่า “พื้นดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และการที่บัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หมายความรวมถึงลำน้ำ ทะเลสาบ ก็ทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบก หรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ กรณีจึงถือได้ว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (เดิมคณะกรรมการ

²⁹ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ ดุลยกาญจน์, *อ้างแล้ว เจริญรอตี 3*, น. 2.

กฤษฎีกา เคชวินิจฉัยเมื่อพฤษภาคม 2527 ว่าที่ชายฝั่ง ซึ่งอยู่ใต้น้ำไม่มีสภาพเป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)³⁰

2.3.2 ประเภทของที่ดิน

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแล้ว สามารถแยกประเภทของที่ดินออกได้เป็นหลายประเภท ซึ่งที่ดินแต่ละประเภทนั้นต่างมีลักษณะเฉพาะในการเกิดขึ้น การคงอยู่ และการเสียไปที่แตกต่างกัน³¹ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการจัดประเภทของที่ดินที่สามารถครอบคลุมที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุดก็คือ การจัดประเภทเป็นที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ

2.3.2.1 ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว หรือในทางธุรกิจได้ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อาทิ โฉนดที่ดิน หรืออาจเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานสำคัญอื่น อาทิ แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ซึ่งแตกต่างจากที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และรวมถึงที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป และเมื่อพิจารณาประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ในคำจำกัดความคำว่า “สิทธิในที่ดิน” พบว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ซึ่งจากคำจำกัดความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสิทธิในที่ดินนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ดังนั้น สำหรับที่ดินที่เอกชนสามารถมีสิทธิในที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

1) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์

คำว่า “กรรมสิทธิ์” ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้คำนิยามไว้ แต่ก็ถือกันว่ากรรมสิทธิ์นั้นเป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่ง กล่าวคือเป็นสิทธิที่มีเหนือตัวทรัพย์สินที่กฎหมายคุ้มครองและรับรองให้นักกฎหมายส่วนใหญ่จะกล่าวว่า กรรมสิทธิ์หมายถึงสิทธิในการแสดงความเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นสิทธิที่สมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีเหนือทรัพย์สิน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจแห่งความเป็นเจ้าของที่เจ้าของสามารถใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล ติดตามและเอาคืนจากผู้ที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตลอดจนขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

³⁰ วรวิภา เทพทอง, คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550), น. 2-3.

³¹ วสันต์ เอกนุ่น, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น. 22.

ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามอำเภอใจจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่ต้องใช้สิทธินั้นภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย³² และการเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มีความสำคัญอย่างมาก เพราะบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเต็มที่ในการนำที่ดินไปทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ได้กว้างขวางมากที่สุดที่มีกฎหมายรองรับให้ทำได้ ดังนั้น ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ จึงหมายถึง ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิเพื่อรับรองว่าเป็นเจ้าของในที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้คำจำกัดความคำว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงได้แก่เอกสาร ดังต่อไปนี้³³

- (1) โฉนดที่ดิน ซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน จนถึงปัจจุบันมี 6 แบบ คือ
 - (1.1) น.ส.4 ก ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2510)
 - (1.2) น.ส.4 ข ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (2510)
 - (1.3) น.ส.4 ค ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (2510)
 - (1.4) น.ส.4 ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2510) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (2529)
 - (1.5) น.ส.4 ง ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2514) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (2529)
 - (1.6) น.ส.4 จ ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2529) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (2537) ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งเป็นโฉนดแบบล่าสุดที่ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน
- (2) โฉนดแผนที่ ซึ่งออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและกรุงเทพ ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)
- (3) โฉนดตราจอง ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 แล้วต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 มีเฉพาะในเขตมณฑลพิษณุโลก (ในขณะนั้น) ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์ และจังหวัดพิจิตร

³² วรฤดี เทพทอง, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น. 9.

³³ *เพ็งอ่าง*, น. 17-18.

(4) ทรายองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เมื่อได้ทำประโยชน์ที่ดินภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราของผู้ขอจับจองก็มี สิทธิที่จะขอออกตราองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ซึ่งกรณีนี้ทางราชการออกตราองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้วไม่ทัน ทางการก็จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบหมายเลข 3 ให้ เพื่อให้ผู้ขอจับจองมีโอกาสโอนที่ดินของคนให้บุคคลอื่นได้โดยทางทะเบียน ซึ่งถือว่าเป็นการโอน โดยชอบด้วยกฎหมาย³⁴

2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

สิทธิในที่ดินที่เป็นสิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ ในที่ดินเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่สามารถนำไปขาย หรือแลกเปลี่ยน หรือทำ นิติกรรมอื่น อาทิ การจดจำนอง การขายฝาก ที่ถูกต้องตามกฎหมายได้³⁵ เป็นที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใด ได้กรรมสิทธิ์³⁶ เรียกว่า “ที่ดินมือเปล่า” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่นักกฎหมายหรือในคำพิพากษาศาลฎีกา นิยมใช้เรียกกันหรือใช้กัน ซึ่งมีได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้ง จนเป็นที่เข้าใจและยอมรับกัน โดยทั่วไป ดังนั้น ที่ดินมือเปล่าจึงหมายความว่าที่ดินที่มีได้มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารหรือมีเอกสารแต่เป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง³⁷ สำหรับหนังสือแสดง สิทธิครอบครองที่ทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิเพื่อรับรองว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน โดยชอบนั้น หาได้รับรองถึงความเป็นเจ้าของที่ดินนั้นไม่ เช่น

(1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งที่ดินแปลงที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ ที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินที่ทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่รวมถึง ที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือที่ดินของผู้ซึ่ง มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง โดยประเด็นการตีความคำว่า “ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว” กฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามไว้ แต่มีการนำไปใช้ในสองลักษณะ คือ กรณีออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีหลักฐานเดิม โดยต้องพิจารณาความหมายร่วมกันทั้ง “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น” และ “สภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์” และการทำประโยชน์

³⁴ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2532), น. 1.

³⁵ เจริญ เจษฎาวัดย์, คู่มือการประเมินราคาที่ดิน, (นนทบุรี : บริษัท พอดี จำกัด, 2548), น. 18.

³⁶ วสันต์ เอกนุ่น, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, น. 23.

³⁷ วรวุฒิ เทพทอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 18-19.

จะต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้วอย่างน้อย 3 ใน 4 ถึงจะถือได้ว่าเป็นการทำประโยชน์เต็มแปลง และเจ้าหน้าที่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เต็มทั้งแปลงได้³⁸ ซึ่งตามข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ 3 แบบ ได้แก่

(1.1) น.ส. 3 ก เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ

(1.2) น.ส. 3 ข เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

(1.3) น.ส. 3 เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่อื่น ซึ่งมีใช้ท้องที่ตาม ข้อ 1) และข้อ 2) โดยแบบ 3) เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกตามกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 หรือออกตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการออกแบบนี้แล้ว

(2) หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค. 1 เป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ออกให้ราษฎร กรณีแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินว่า เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง โดยทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 แต่ยังไม่มียังหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว โดยผู้แจ้งการครอบครองจะต้องเป็นผู้ครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของและแจ้งต่อนายอำเภอแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ คือระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498³⁹ อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐบาลได้ผ่อนผันให้ทั้งนี้ การออก ส.ค. 1 ของทางการได้เป็นสาเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมากในเวลาต่อมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ให้ยกเลิก

³⁸ วสันต์ เคนุ่ม, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 26, น. 23-24.

³⁹ ผดุงศักดิ์ นรินดิผดุงการ, *กฎหมายที่ดิน*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 43-44.

ความในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยไม่ผ่อนผันให้มีการแจ้งการครอบครองอีก ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 เป็นต้นมา จึงไม่มีการออก ส.ค. 1 อีกต่อไป เว้นแต่เข้าช้อยกเว้นตามมาตรา 27 ทวิ คือ ได้ยื่นขอไว้ก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515⁴⁰

(3) ใบจอง ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า หนังสือแสดงการขอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว ซึ่งมี 2 แบบ ตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้แก่

(3.1) น.ส. 2 เป็นใบจองที่ออกให้สำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

(3.2) น.ส. 2 ก เป็นใบจองที่ออกให้สำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่อื่นซึ่งมิใช่ท้องที่ตามข้อ 1)⁴¹

(4) ใบเหยียบย่ำ คือ หนังสือขอจับจองที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตให้จับจองที่ดินว่ามี 2 ชนิด คือ

(4.1) ใบเหยียบย่ำ นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้จับจอง ซึ่งมีระยะเวลาในการทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบเหยียบย่ำ

(4.2) ตราจอง เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้จับจอง ซึ่งมีระยะเวลาในการทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง⁴²

(5) ใบไต่สวน หรือ น.ส. 5 ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ความหมายว่าเป็นหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย

การออกโฉนดที่ดินจะต้องมีการทำใบไต่สวนก่อนการออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการเดินสำรวจรังวัด ในการเดินสำรวจนั้น เมื่อเดินสำรวจไปถึงที่ดินของผู้ใดที่มารังวัด ผู้ครอบครองที่ดินนั้นจะต้องนำเจ้าพนักงานที่ดินชี้แนวเขตที่ดินของตน ให้ความสะดวกและ

⁴⁰ วสันต์ เอกน่วม, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 26, น. 24.

⁴¹ วรุฒิ เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 30, น. 21-23.

⁴² ผดุงศักดิ์ นรินดิศคุณการ, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 39, น. 68.

นำรังวัด เจ้าพนักงานที่ดินจะสอบสวนรายละเอียดเกี่ยวกับเขตที่ดิน และสอบสวนว่าผู้ใดเป็นเจ้าของ ได้ที่ดินมาอย่างไร เมื่อใด ใครครอบครองที่ดินอยู่ มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือไม่ เมื่อได้ความว่าใครเป็นเจ้าของโดยไม่มีผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินก็จะใส่ชื่อผู้นั้นและจดบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่ได้ไว้ในใบไต่สวนเพื่อเตรียมออกโฉนดที่ดินต่อไป

อย่างไรก็ตาม ใบไต่สวนหาใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ คงเป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้น จนกว่าผู้ครอบครองจะได้มาซึ่งโฉนดที่ดินจึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว

ส่วนใบนำเป็นเอกสารที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดินของตนเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยมีรายการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับใบไต่สวน แต่จะต่างกันตรงที่รายละเอียดของใบนำจะย่อและสั้นกว่ารายละเอียดของใบไต่สวน ซึ่งได้ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังนั้น ใบนำจึงถือเสมือนเป็นใบไต่สวนตามความหมายของใบไต่สวนตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย⁴³

นอกจากเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ได้สิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย อาทิ ผู้มีหนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน (ส.ท.ก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้มีสิทธิในที่ดินตามหลักฐาน ก.ส.น. 5 และ น.ค. 3 ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และผู้มีสิทธิในที่ดินทำกินตามหลักฐาน ส.ป.ก. 4-01 ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

2.3.2.2 ที่ดินของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” ไม่มีคำจำกัดความไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินโดยตรง ซึ่งคงมีแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 เท่านั้น ที่ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ”⁴⁴ อย่างไรก็ตาม มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้วางหลักว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ซึ่งจะเห็นว่า ที่ดินของรัฐนั้นก็คือที่ดินที่ราษฎรยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ แต่ถึงแม้ว่าราษฎรจะมีสิทธิครอบครองโดยอาจมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางอย่าง เช่น ใบจอง ใบเหยียบย่ำ

⁴³ วรุฒิ เทพทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น. 24-25.

⁴⁴ วสันต์ เอกน่วม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น. 25.

ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น กฎหมายที่ดินก็ยังถือว่าที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิครอบครองนี้เป็นที่ดินของรัฐ เพียงแต่เมื่อรัฐอนุญาตให้ราษฎรมีสิทธิครอบครองแล้วรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่สิทธิครอบครองที่กล่าวนี้จะต้องเป็นสิทธิครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากนี้ รัฐยังให้การรับรองสิทธิครอบครองนั้นด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับ โอนด้วย” ซึ่งจะเห็นว่าที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองอยู่ก่อนนั้นประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังรับรองอยู่และยอมรับให้มีสิทธิครอบครองต่อไป และยังมีบัญญัติรับรองรวมถึงผู้รับโอนด้วย⁴⁵ ดังนั้น คำว่า “ที่ดินของรัฐ” จึงหมายความถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้มีสิทธิตามกฎหมายย่อมเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั้งสิ้น โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจึงพอจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ที่ดินที่รัฐจัดให้ถืออยู่อย่างเอกชนเพื่อให้มีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินที่มีรัฐเป็นเจ้าของครอบครองโดยอาจมีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง⁴⁶ จึงอาจมีการจำหน่ายจ่ายโอนกันได้ตามวิธีการธรรมดา และอาจมีการครอบครองจนได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ได้ด้วยเช่นกัน⁴⁷ เพียงแต่ต่างจากทรัพย์สินในพาณิชย์ของเอกชนโดยทั่วไปซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ห้ามมิให้มีการยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้⁴⁸ โดยทั่วไปหมายถึงที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังรวมถึงที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายด้วย

2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

⁴⁵ ผดุงศักดิ์ นรินดิศคุณการ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 39*, น. 11.

⁴⁶ วสันต์ เอกน่วม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น. 26.

⁴⁷ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ คุลกาญจน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3*, น. 8.

⁴⁸ มานิต จุมปา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 48.

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

จากหลักกฎหมายดังกล่าวจึงสรุปได้อย่างกว้าง ๆ ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปในหัวข้อแนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย

2.4 ความหมายและประเภทของพื้นที่อนุรักษ์

2.4.1 ความหมายของพื้นที่อนุรักษ์

ในการประชุมรัฐสภาโลกเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ (The World Congress on National Parks and Protected Areas) ครั้งที่ 4 ณ กรุงการากัส (Caracas) สาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) เมื่อปี ค.ศ. 1992 IUCN (International Union for Conservation of Nature) หรือในชื่อภาษาไทย คือ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ได้ให้คำจำกัดความของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Areas) ในลักษณะรวมว่า “เป็นพื้นที่ทางบกและ / หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ” โดยแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่คือ “การอนุรักษ์ (Conservation)” หมายถึง การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาดเป็นการผสมผสานแนวความคิดสมัยโบราณจากสองแหล่งข้างต้นเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานจากการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป บางครั้งคำว่า “การอนุรักษ์” เป็นการเก็บทรัพยากรไว้โดยชนชั้นสูงที่มีเวลาชื่นชมความงามธรรมชาติ เป็นกิจกรรมเห็นแก่ตัวที่ขาดเสียมิได้และขัดขวางการพัฒนาแต่ในทางกลับกัน เป็นที่ยอมรับกันว่าพื้นที่คุ้มครองที่มีการวางแผนและการจัดการอย่างเหมาะสมได้ให้ประโยชน์อย่างยั่งยืนแก่สังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท และสนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยในเมือง การจัดตั้งและ

การจัดการพื้นที่คุ้มครองเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งที่ทรัพยากรธรรมชาติของโลกจะได้รับการอนุรักษ์ไว้เพื่อสนองความต้องการทางวัตถุและทางวัฒนธรรมของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต⁴⁹

เกษม จันทรแก้วและประพันธ์ โภยสมบูรณ์⁵⁰ ให้ความหมายของการอนุรักษ์ว่าเป็นการจัดการของมนุษย์ในการใช้ชีวิภาค (Biosphere) เพื่อที่จะได้ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดและยั่งยืนแก่ชนรุ่นปัจจุบันในขณะเดียวกัน ก็เป็นการรักษาศักยภาพที่จะดำรงความต้องการและความจำเป็นของชนรุ่นต่อไปในอนาคต ดังนั้น การอนุรักษ์ คือ การสร้างสรรค์ การรวบรวม การสงวน การรักษาไว้ การใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน การทดแทน และการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

อุทิศ ภูอินทร์⁵¹ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การอนุรักษ์” หมายถึง การจัดการเพื่อใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เน้นที่การรักษาไว้ให้ชนรุ่นหลังได้ดูหรือใช้ประโยชน์ด้วย ไม่มุ่งที่ประโยชน์สูงสุด การใช้ต้องมีการทำลาย โดยต้องกำหนดไว้ไม่ให้เกินกว่าที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เปลี่ยนรูปหรือเสื่อมโทรมลง

ทวี ทองสว่าง และทัศนีย์ ทองสว่าง⁵² ได้ให้ความหมายว่าเป็นการรักษาสิ่งที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงสภาพไว้มิให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การสูญเสีย และการทำลายเกิดขึ้น จึงทำให้มีหลายคนเข้าใจว่าการอนุรักษ์คือการสงวนไว้ โดยไม่เข้าดำเนินการใด ๆ ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความหมายการอนุรักษ์ แต่มิได้ครอบคลุมความหมายของคำว่าอนุรักษ์ทั้งหมด

⁴⁹ วิยะดา โตคติเทพย์, “พื้นที่คุ้มครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2559, จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/PA/index.html>

⁵⁰ เกษม จันทรแก้วและประพันธ์ โภยสมบูรณ์, หลักการสิ่งแวดล้อมศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการบัณฑิตศึกษาสาขาวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2525), น. 46-47.

⁵¹ อุทิศ ภูอินทร์, “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้,” ในการฝึกอบรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6, จัดโดยคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2536.

⁵² ทวี ทองสว่าง และทัศนีย์ ทองสว่าง, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), น. 1.

เกษม จันทรแก้ว⁵³ ให้ความหมายของการอนุรักษ์ว่า เป็นการใช้ประโยชน์อย่างมีเหตุผล และมีการสร้างสรรค์ ซึ่งการอนุรักษ์ ได้แก่ การใช้ (แบบยั่งยืน) การเก็บกัก การรักษา/ซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การสงวน และการแบ่งเขต ต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้เอื้ออำนวยให้คุณภาพในการสนองความเป็นอยู่ของมนุษย์ตลอดไป

นิวัตี เรื่องพานิช⁵⁴ ให้ความหมายของการอนุรักษ์ว่า เป็นการรู้จักใช้อย่างชาญฉลาด ให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด ยาวนานที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรได้ทั่วถึงกัน กล่าวโดยสรุป การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง การนำทรัพยากรป่าไม้ มาใช้อย่างชาญฉลาด เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อมนุษย์มากที่สุด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งจำเป็นต่อการ ดำรงชีวิตของมนุษย์ในทุกด้าน หากมนุษย์รู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด ก็จะมีผลต่อ การพัฒนาประเทศและเกิดความอยู่ดีมีสุขแก่ประชาชนในทุก ๆ ด้าน

กิตติชัย รัตนะ⁵⁵ กล่าวว่า การอนุรักษ์นั้นจะเกี่ยวข้องกับแนวความคิด 2 ประการ ประการแรก คือ “การรู้จักใช้อย่างมีเหตุผล (Rational Use)” คำว่าการมีเหตุผลในการนำทรัพยากรมาใช้ ควรคำนึงถึงคุณลักษณะของทรัพยากรนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ทรัพยากรบางประเภทมีความเปราะบาง ต่อการเกิดผลกระทบก็ยิ่งต้องใช้อย่างระมัดระวัง และต้องคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับได้ (Carrying Capacity) ของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมด้วย ประการที่สองคือ “การใช้อย่างชาญฉลาด (Wise Use)” การที่มนุษย์บริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวันนั้น มิได้แต่ มองในมิติของการนำมาใช้เพื่อเป็นปัจจัยสี่แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากมูลค่าของทรัพยากรอาจให้ คุณค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมามหาศาล อาทิ การที่มนุษย์เข้าไปใช้ประโยชน์ จากพื้นที่ธรรมชาติที่มีความสวยงามเพื่อการพักผ่อนและประกอบกิจกรรมนันทนาการ โดยมิได้ เข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรใด ๆ ในพื้นที่เหล่านั้นเลยแม้แต่น้อย แต่เข้าไปบริโภคในเชิง สุขนันทริยภาพทางอารมณ์และจิตใจ มูลค่าของทรัพยากรในเชิงสุขนันทริยภาพจึงมีอาจประเมินค่า

⁵³ เกשמ จันทรแก้ว, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : โครงการ สหวิทยาการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540), น. 111-116.

⁵⁴ นิวัตี เรื่องพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546), น. 46.

⁵⁵ อติศักดิ์ ภูสิทธิวงสานุยุต, “การยอมรับของราษฎรท้องถิ่นต่อการประกาศจัดตั้งอุทยาน แห่งชาติน้ำตกคลองแก้ว จังหวัดตราด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, 2555), น. 24-25.

เป็นตัวเงินได้ ฉะนั้นการรู้จักใช้อย่างชาญฉลาดจึงควรพิจารณามูลค่าหรือ “คุณค่าของทรัพยากร” ในหลายมิติให้ถี่ถ้วน โดยทั่วไปแล้วทรัพยากรธรรมชาติมีคุณค่าทางตรงและคุณค่าทางอ้อมมากมาย หากจะด้วยเหตุผลใดก็แล้วแต่เมื่อนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ให้พิจารณาจาก

1. “ต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Maximization of Benefits)” คือใช้ทรัพยากรเฉพาะส่วนที่ต้องการนำมาใช้เท่านั้น และต้องใช้ให้คุ้มค่ากับประเภทของทรัพยากร

2. “ต้องเกิดของเสีย หรือมลพิษน้อยที่สุด (Minimization of Waste)” กล่าวคือ มีการจัดการกับทรัพยากรมิให้เกิดของเสียออกมาจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือหากจะมีต้องมีการควบคุมมลพิษหรือของเสียที่เหมาะสม

3. ในกระบวนการเก็บเกี่ยวทรัพยากรมาใช้และในกระบวนการใช้ต้องคำนึงถึง “การอนุรักษ์ที่เหมาะสม (Optimization of Conservation)” นั่นก็คือการรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) มีการฟื้นฟูทรัพยากรที่เสื่อมโทรม รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรให้มีศักยภาพในการให้ผลผลิตหรือใช้ประโยชน์ที่สูงขึ้น

“อนุรักษ์” ตามพจนานุกรมลब्บเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530 ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2545 หมายถึง รักษาให้คงเดิม สำหรับความหมายในทางวิทยาศาสตร์ สามารถสรุปได้ว่า “อนุรักษ์” หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสมอันเป็นการรู้จักใช้ทรัพยากรด้วยวิธีการสงวนหรือเก็บรักษาทรัพยากรที่หายากเอาไว้ รวมทั้งป้องกันมิให้ทรัพยากรเกิดการสูญเสียในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเกิดขึ้นด้วย ในกรณีที่มีการสูญเสียทรัพยากร จะต้องสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด เพื่อให้ใช้การได้เป็นเวลานานที่สุด การใช้ทรัพยากรต้องให้ประโยชน์ต่อประชาชนที่สุด ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงคนรุ่นหลังหรือในอนาคตด้วย ซึ่งหากมีการนำทรัพยากรที่มีอยู่ออกมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย ไม่ประหยัดก็ต้องมีการฟื้นฟู หรือหาทางเพิ่มพูนทรัพยากรให้มากกว่าก่อนที่นำออกไปใช้ ดังนั้น การอนุรักษ์จึงไม่ใช่ หมายถึง การเก็บรักษาหรือสงวนไว้เท่านั้น ยังหมายถึง การซ่อมแซม การปรับปรุง และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยประโยชน์ต่อมนุษย์ตลอดไป

ดังนั้น พิจารณาจากความหมายข้างต้น การอนุรักษ์ หมายถึง การใช้อย่างสมเหตุสมผลเพื่อการมิใช้ตลอดไปซึ่งเน้นการใช้ทรัพยากรเป็นฐาน อีกทั้งยังมีแนวทางการใช้ตลอดไป ก็หมายถึงว่าจะใช้ทรัพยากรอย่างไรจึงจะทำให้ทรัพยากรเป็นต้นทุน (Stock) ที่สามารถมิใช้ตลอดไปได้อย่างไรก็ตาม การใช้นี้มิได้หมายถึงเฉพาะการนำมาบริโภค ดื่ม กิน หรือสัมผัสเท่านั้น แต่รวมถึงการเก็บเอาไว้ชงชม ฟื้นฟู หรือพัฒนาสิ่งอื่นให้ดีขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้นั้นอาจต้องดำเนินการเก็บกัก การรักษา/ซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การสงวน หรือการแบ่งเขต

ที่จะสงวนไว้ก็ได้⁵⁶ โดยการอนุรักษ์ในยุคแรก ๆ นั้น เป็นการสงวนกับการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ให้มีการสูญเสีย ต่อมาได้มีการพัฒนาหาทางเพิ่มทรัพยากรที่มีน้อย หรือว่าถูกใช้ไปมาก ให้มีสถานะที่จะมีใช้ตลอดไป ทั้งนี้โดยเหตุผลว่า ในยุคแรก ๆ ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ มีมาก ครั้นเวลาต่อมาได้มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและผิดหลักการ จนทำให้ทรัพยากรบางประเภทลดน้อยถอยลง จึงน่าจะมีการฟื้นฟูและหาทางเพิ่มให้มากเสียก่อนแล้วจึงค่อยนำไปใช้ นั่นคือการหาทางเพิ่มทรัพยากรให้มากก่อนที่จะนำไปใช้ต่อไปในอนาคต และถ้ามีทรัพยากรอยู่แล้วก็ต้องหาทางให้มีใช้ตลอดไปเช่นกัน กล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ไปแล้วต้องทำให้มีมากขึ้น และทำนองเดียวกันต้องให้มีใช้ตลอดไป

2.4.2 ประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักสากล

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ทั่วโลกได้มีการจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พื้นที่ร้อยละ 80 ของพื้นที่อนุรักษ์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาจากการประชุมอุทยานโลกครั้งแรก (The First World Parks Congress) ในปี ค.ศ. 1964⁵⁷ ซึ่งปัจจุบันจาก 2014 United Nations List of Protected Areas มีพื้นที่อนุรักษ์ 209,429 แห่งในโลก ครอบคลุมพื้นที่บนบกร้อยละ 14 และพื้นที่ทะเลประมาณร้อยละ 3.41 รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 32,868,673 ตารางกิโลเมตร⁵⁸ ซึ่งสามารถดูการกระจาย และสถานภาพของพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ ของโลกได้จาก <http://www.protectedplanet.net/>

สำหรับประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักสากล IUCN (1994) ได้แบ่งประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ ออกเป็น 6 ประเภท⁵⁹ ดังนี้

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1 : Strict Nature Reserve / Wilderness Area หรือพื้นที่สงวนทางธรรมชาติอย่างเข้มงวด / พื้นที่ดั้งเดิมที่รักษาความเป็นป่าไว้ แบ่งเป็น

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1A : Strict Nature Reserve (แหล่งสงวนธรรมชาติเข้มงวด) หมายถึง พื้นที่ทางบก และ/หรือ ทางทะเลที่มีระบบนิเวศหรือลักษณะทางธรณีวิทยาหรือลักษณะ

⁵⁶ กำพล สุวรรณกุล, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (โซนซี) ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่จูน อำเภोजุนจังหวัดพะเยา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 5-6.

⁵⁷ รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์, การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ, (นครปฐม : บริษัทมิสเตอร์ก๊อบบี้ (ประเทศไทย) จำกัด, 2554), น. 244.

⁵⁸ Deguignet M., Juffe-Bignoli D., Harrison J., MacSharry B., Burgess N. and Kingston N., 2014 United Nations List of Protected Areas, (UNEP-WCMC : Cambridge, UK, 2014), p. 12.

⁵⁹ วิยะดา โตคติเทพย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 49.

ทางกายภาพ และ/หรือ ชนิดพันธุ์ที่โดดเด่นหรือสามารถเป็นตัวแทน เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และ/หรือ การตรวจสอบติดตามผลด้านสภาวะแวดล้อม

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1B : Wilderness Area (พื้นที่ธรรมชาติสัน โดษ) หมายถึง พื้นที่ทางบกและ/หรือทางทะเลที่ไม่เคยถูกเปลี่ยนแปลงหรือมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากและยังคงความเป็นธรรมชาติและอิทธิพลของธรรมชาติโดยปราศจากการอยู่อาศัยของมนุษย์อย่างถาวร เพื่อคุ้มครองและจัดการให้คงสภาพความเป็นธรรมชาติตลอดไป

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 2 : National Park (อุทยานแห่งชาติ) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติทางบก และ/หรือ ทางทะเล จัดตั้งขึ้นเพื่อ ก) คุ้มครองรักษาระบบนิเวศที่ปรากฏในพื้นที่เพื่อประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต ข) ไม่ให้มีการใช้ประโยชน์หรืออนุญาตเข้าครอบครองที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ และ ค) เปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ด้านวิจัย ศึกษาหาความรู้ และ นันทนาการที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมท้องถิ่น

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 3 : Natural Monument (อนุสาวรีย์ธรรมชาติ) หมายถึง พื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติ หรือธรรมชาติ / วัฒนธรรม หนึ่งอย่างหรือมากกว่าที่มีความโดดเด่น หรือมีความเป็นเอกลักษณ์ เพราะหายาก หรือมีความสวยงาม หรือมีความสำคัญทางวัฒนธรรม

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 4 : Habitat / Species Management Area (พื้นที่สำหรับการจัดการที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์) หมายถึง พื้นที่ทางบก และ / หรือทางทะเล ที่ประกาศจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเพื่อคงไว้ซึ่งถิ่นที่อยู่อาศัยและ / หรือชนิดพันธุ์

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 5 : Protected Landscape / Seascape (พื้นที่ภูมิทัศน์คุ้มครอง/ ทะเลทัศน์คุ้มครอง) หมายถึง พื้นที่ทางบก/หรือพื้นที่ชายฝั่งรวมทะเล ที่ซึ่งมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติมาเป็นเวลานานจนก่อให้เกิดลักษณะเฉพาะที่เป็นเอกลักษณ์พร้อมคุณค่าด้านความงามด้านนิเวศวิทยา และ/หรือด้านวัฒนธรรม ดังนั้น การควบคุมรักษาลักษณะการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการคุ้มครอง การดำรงไว้และวิวัฒนาการของพื้นที่

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 6 : Managed Resource Protected Area (พื้นที่คุ้มครองแบบมีการจัดการทรัพยากร) หมายถึง พื้นที่ที่มีระบบธรรมชาติโดดเด่นไม่ถูกเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดผลผลิตทางธรรมชาติและการบริการสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างยั่งยืน

2.4.3 ประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ในประเทศไทย⁶⁰

ประเทศไทยมีการประกาศพื้นที่อนุรักษ์หลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ดังนี้

⁶⁰ รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 57*, น. 247-250.

1) อุทยานแห่งชาติ (National Park) หมายถึง ที่ดินซึ่งรวมความถึงพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ในทางปฏิบัติอุทยานแห่งชาติ คือ พื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้และสัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ธรรมชาติที่สวยงาม สงวนไว้เพื่อให้คงสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อรักษาสมบัติทางธรรมชาติให้อนุชนรุ่นหลัง ๆ ได้ชมและศึกษาค้นคว้า มีลักษณะที่สำคัญ คือ 1) เป็นสถานที่ที่สภาพธรรมชาติเป็นที่โดดเด่นน่าสนใจและงดงาม 2) มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด และ 3) โดยทั่วไปต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร เป็นสถานที่สงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษา และเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โดยอาจจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็น เช่น ถนน หรือเส้นทางไปชมธรรมชาติ ที่พักผ่อน และบำรุงรักษา อุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดสระบุรี จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก จัดตั้งเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2505

2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อให้สัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวได้มีโอกาสสืบพันธุ์และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรก คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ จังหวัดกาญจนบุรี จัดตั้งเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2508

3) วนอุทยาน (Forest Park) หมายถึง พื้นที่ที่มีทิวทัศน์ธรรมชาติสวยงาม มีความเด่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งจัดไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และเที่ยวเตร่ของประชาชน มีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้เหมาะสม หลักทั่วไปในการจัดตั้งวนอุทยาน คือ 1) ต้องมีทิวทัศน์ที่สวยงาม 2) เป็นพื้นที่ที่อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ 3) มีพื้นที่ประมาณ 500-5,000 ไร่ 4) อยู่ห่างไกลจากชุมชนมากนัก และ 5) เป็นสถานที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักกันดี วนอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย คือ วนอุทยานน้ำตกกระเปาะ จังหวัดชุมพร จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2501

4) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-Hunting Areas) หมายถึง บริเวณที่ที่ราชการใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจะประกาศขึ้นเป็นราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใด หรือประเภทใดก็ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นคราว ๆ ไป เขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทย คือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จัดตั้งเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

5) สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden) หมายถึง สถานที่ที่ราชการได้รวบรวมพันธุ์ไม้ไว้ทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านความสวยงาม และที่หายาก

มาปลูกไว้โดยแยกเป็นหมวดหมู่ และตระกูลเพื่อการศึกษาวิจัย และการเผยแพร่การขยายพันธุ์ ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและแก่ประเทศชาติสืบไป สวนพฤกษศาสตร์ที่ได้รับการประกาศ จัดตั้งครั้งแรก คือ สวนพฤกษศาสตร์ภาคกลาง (พุดเค) จังหวัดสระบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2484

6) สวนรุกขชาติ (Arboretum) หมายถึง สวนเล็ก ๆ มีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์ สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่าง ๆ ไว้ โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจและไม้ดอกซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่มิได้ปลูกเป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์ แต่มีชื่อพันธุ์ไม้ติดไว้ มีการทำถนนและทางเท้าเข้าชม จุดมุ่งหมายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการศึกษา

7) พื้นที่สงวนชีวมณฑล (Biosphere Reserve) หมายถึง พื้นที่อนุรักษ์สังคมพืชและสัตว์ ในสถานะของระบบนิเวศที่เป็นธรรมชาติ เพื่อรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรม และเพื่อใช้เป็น แหล่งศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานทั้งในสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติและที่ถูกเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่สงวนชีวมณฑลนี้มีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษา และฝึกอบรมด้วย ซึ่งพื้นที่เหล่านี้อยู่ภายใต้การดูแลของสภาประสานงานนานาชาติด้านมนุษย์และ ชีวมณฑล (The Man and the Biosphere International Co-Ordinating Council) ปัจจุบันประเทศไทย ได้รับการประกาศแล้วจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ 1) พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกกราชและสถานีวิจัย สิ่งแวดล้อมสะแกกราช จังหวัดนครราชสีมา 2) พื้นที่สงวนชีวมณฑลแม่สา ห้วยคอกม้า จังหวัด เชียงใหม่ 3) พื้นที่สงวนชีวมณฑลสวนสักห้วยทาก จังหวัดลำปาง และ 4) พื้นที่สงวนชีวมณฑล ป่าชายเลน จังหวัดระนอง

8) พื้นที่มรดกโลก (World Heritage) หมายถึง พื้นที่ที่มีหรือเป็นตัวแทน ทรัพยากรธรรมชาติ หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีความเด่นในระดับโลก ซึ่งอาจประกอบด้วย วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของโลก (The Earth Evolutionary History) ขบวนการทางธรณี และ วิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต (Geological Process and Biological Evolution) ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ที่พิสดาร หรือลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่เป็นเอกลักษณ์ (Superative Natural Phenomena) หรือระบบนิเวศ ที่ประกอบไปด้วยสัตว์หรือพืชที่หายาก (Habitat Containing Threatened Species) มีคุณค่าและ ความสำคัญทางชีวภาพ ซึ่งพื้นที่นี้ต้องได้รับการประกาศจากองค์กร UNESCO แหล่งมรดกของไทย ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติมี 5 แห่ง คือ 1) อุทยาน ประวัติศาสตร์สุโขทัย ศรีสัชนาลัย กำแพงเพชร 2) อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 3) มรดกบ้านเชียง 4) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง-ทุ่งใหญ่นเรศวร และ 5) ผืนป่าดงพญาเย็น- เขาใหญ่

9) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 (Watershed Class I) หมายถึง พื้นที่ป่าที่ป้องกันไว้เพื่อเป็นต้นน้ำ ลำธาร เป็นแหล่งให้น้ำต่อพื้นที่ตอนล่าง มักเป็นพื้นที่ตอนบนที่มีความลาดชันมาก ดินมีสมรรถนะ

ในการพังทลาย เป็นพื้นที่ที่ควรเก็บไว้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

10) ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest) หมายถึง ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้สภาพธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นต้น เช่น กำหนดให้มีพื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำ ลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า 75 เมตร จากชายฝั่งทะเลเป็นป่าชายเลนอนุรักษ์

11) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Area) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติที่ประกอบด้วย เกาะ แก่ง ภูเขา หนอง บึง ทะเลสาบ ชายหาด ซากดึกดำบรรพ์ และธรณีสถาน ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งประกาศตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2532 การประกาศจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์จะมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความสามารถในการรองรับชนิดพันธุ์ได้มากน้อยแค่ไหนนั่นเอง พื้นที่อนุรักษ์ที่มีขนาดใหญ่มักจะให้ผลดีในการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่หลากหลาย แต่ในบางพื้นที่ที่มีพื้นที่จำกัด การจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์จำเป็นต้องเลือกพื้นที่ขนาดเล็กที่สามารถคุ้มครองชนิดพันธุ์ที่หายาก หรือบริเวณที่มีความหลากหลายสูง แม้ว่าจะไม่สามารถรักษาชนิดพันธุ์ส่วนใหญ่ไว้ได้ก็ตาม นอกจากนี้พื้นที่อนุรักษ์ที่อยู่โดดเดี่ยวอาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยคุกคามต่างๆ เช่น ไฟป่า โรคระบาด หรือการลักลอบล่าสัตว์ ดังนั้นการใช้จำนวนชนิดพันธุ์ที่พบในพื้นที่อนุรักษ์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่สามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการประกาศจัดตั้ง และความสำเร็จในการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้คุณค่าของพื้นที่อนุรักษ์ คือ ความสามารถในการรองรับประชากรของชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างผาสุกเป็นเวลายาวนานนั่นเอง

2.5 แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่าแนวคิด ความหมาย และการกำหนดเขตพื้นที่กันชนในประเทศไทย ยังไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพ ด้วยพื้นฐานแนวคิดหลักเกี่ยวกับพื้นที่กันชนอยู่ 2 ประการ คือ การอนุรักษ์ และการพัฒนา แนวคิดของกลุ่มแรกส่วนใหญ่พบในกลุ่มนักอนุรักษ์ที่มีภารกิจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง ส่วนกลุ่มที่สองส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักพัฒนาชุมชนที่มีภารกิจในการพัฒนาชุมชน โดยคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายนอกเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง แนวคิดที่ต่างกันดังกล่าวนี้นำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำหนด

พื้นที่กันชนที่แตกต่างกัน ทำให้การให้คำนิยามหรือความหมายของพื้นที่กันชน และเงื่อนไขในการกำหนดเขตพื้นที่แตกต่างกันด้วย อย่างไรก็ตาม นอกจากสองกลุ่มหลักดังกล่าวข้างต้นพบว่า มีผู้ให้ความหมายพื้นที่กันชนที่กว้างระหว่างเพื่อการอนุรักษ์และเพื่อการพัฒนา โดยผนวกเอาสองแนวทางนี้รวมกันและได้กล่าวถึงการกำหนดแนวกันชนไว้เพื่อเป็นการลดแรงกดดันจากชุมชนที่อยู่ในพื้นที่กันชน ในการเข้าไปรุกรานพื้นที่คุ้มครองและลดความขัดแย้งเรื่องการห้ามให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งหมดนี้ต่างมีเป้าหมายอย่างหนึ่งร่วมกัน คือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

2.5.1 แนวคิดและความหมายของพื้นที่กันชน

กล่าวโดยสรุป คือ พื้นที่โดยรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่พุดถึงกันอยู่ในปัจจุบันมี 2 ประเภท ได้แก่ “พื้นที่กันชน” และ “แนวกันชน” ซึ่งคำสองคำนี้มักสร้างความสับสนให้กับผู้เกี่ยวข้องถึงขอบเขต และวัตถุประสงค์ในการกำหนดขึ้น ตลอดจนการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ

“พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง หมายถึง พื้นที่โดยรอบหรือติดกับพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน หรือเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในท้องถิ่นที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้นหรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตของพื้นที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับ “แนวกันชน” (Buffer Stripe) ในที่นี้ขอให้ความหมายโดยสรุปว่า คือ พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่อยู่ติดกันหรือโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ หรือเป็นแนวกันสุดท้ายก่อนที่จะเข้าถึงเขตอนุรักษ์ ซึ่งอาจมีข้อจำกัดบางประการในการใช้ทรัพยากร และไม่ให้มีการตั้งชุมชน ตลอดจนกิจกรรมใด ๆ ที่จะเกิดผลกระทบเชิงลบต่อพื้นที่อนุรักษ์ แนวกันชนจึงเหมือนรั้วรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่อาจเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจหรือปลูกสวนป่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลง หรือการต่อรองระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ⁶¹

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า “พื้นที่กันชน” เป็นรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่รูปแบบหนึ่ง ในขณะที่การจัดทำ “แนวกันชน” เป็นแนวทางหนึ่งสำหรับการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่กันชนและพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งแนวกันชนที่กำหนดขึ้นนี้อาจกำหนดให้มีการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชน โดยมีการอนุรักษ์ป่าชั้นสองที่มีอยู่แล้วไปพร้อม

⁶¹ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย Buffer Zone Management in Thailand”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550), น. 4-5).

กับการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมในพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวป่ากันชนชั้นสุดท้ายก่อนเข้าสู่เขตอนุรักษ์ เพื่อลดแรงกดดันจากภายนอกที่มีต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์

วิวัฒนาการและภูมิหลังของการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยมีการดำเนินงานมาไม่น้อยกว่า 40 ปี เริ่มตั้งแต่การที่รัฐตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อประกาศจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติหลายแห่งทั่วประเทศ ซึ่งพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ เหล่านี้บางส่วนมีราษฎรตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนแล้ว ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คำว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” นั้นหมายถึง ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในสภาพความเป็นจริงมีพื้นที่ไม่น้อยที่ราษฎรได้เข้าไปบุกเบิกเป็นพื้นที่ทำกินก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็มิได้ประกาศพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ แต่ทยอยประกาศเมื่อกรมป่าไม้มีความพร้อม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าราษฎรที่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์และที่อยู่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์มีความสัมพันธ์ในด้านการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านการเก็บหาของป่า สมุนไพร พืชอาหารป่าท้องถิ่น แม้กระทั่งนำมาใช้ประโยชน์ในครัวเรือน เพียงแต่การบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนยังไม่เป็นรูปแบบที่ชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นการบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการวางแผนจัดการเพื่ออนาคต โดยเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2518-2536 มีโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่เขตกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์ เช่น โครงการจัดทำเขตกันชนรอบพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง ซึ่งเป็นตัวอย่างของการจัดทำเขตพื้นที่กันชนในรัศมี 5 กิโลเมตร รอบพื้นที่อนุรักษ์ โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น โครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่เน้นการจัดการควบคู่กับป่าต้นน้ำ โครงการจัดการพื้นที่แนวกันชนของป่ารอยต่อ 5 จังหวัด โครงการจัดการพื้นที่เขตกันชนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด แม้ว่ารูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนจะมีการเป็นมาเป็นลำดับ แต่ก็ยังไม่สามารถกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการได้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการเขตกันชนไม่ได้รับการตอบสนองให้เป็นนโยบายระดับชาติ และหลายพื้นที่ยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ของพื้นที่กันชนได้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละพื้นที่⁶² แต่อย่างไรก็ตาม หากยึดกระบวนการในการบริหารจัดการตามโครงการต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว ก็ย่อมทำให้การดำเนินงานได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น

⁶² ปรานีย์ ศรีทะรัง, “แนวทางการจัดการพื้นที่แนวกันชน อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ : กรณีศึกษา บ้านคลองปลากั้งและบ้านสันกำแพง ตำบลวังหมี อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550), น. 9-10.

2.5.2 ขอบเขตของพื้นที่กั้นชน⁶³

สำหรับการกำหนดลักษณะเขตกั้นชนนั้น ควรพิจารณาถึง ปัจจัยทางด้านความต้องการที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความต้องการพื้นที่เขตกั้นชนเพื่อควบคุมระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ความเหมาะสมของพืชพันธุ์ที่จะนำมาปลูก รวมทั้ง ความต้องการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น⁶⁴ นอกจากนี้ การกำหนดเขตกั้นชนในแต่ละพื้นที่ต้องดำเนินการเป็นกรณี ๆ ไป ไม่สามารถกำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่เป็นมาตรฐานได้ในทุกพื้นที่ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่เขตกั้นชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากไม่ได้รับการยอมรับของราษฎรในพื้นที่แล้ว ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่⁶⁵ ในขณะที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้มีความสำคัญยิ่ง รวมถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ดังนั้น อาจจะต้องมีการกำหนดพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อปัญหาดังกล่าว เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุด ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ร่วมเรียนรู้ พิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่กั้นชน สำหรับเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่กั้นชน อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะความอ่อนไหวด้านทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

2.5.3 ความจำเป็นของพื้นที่กั้นชน⁶⁶

1) ประโยชน์ในทางชีววิทยา ได้แก่ ทำหน้าที่เป็นกั้นชนป้องกันอิทธิพลของมนุษย์ ปกป้องพื้นที่อนุรักษ์ไม่ให้พืชและสัตว์ต่างถิ่นแทรกซึมเข้าไป ช่วยป้องกันภัยจากความแห้งแล้ง

⁶³ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 61*, น. 7.

⁶⁴ มณฑล จำเริญพฤกษ์, “พื้นที่เขตกั้นชน : แนวคิดและข้อพิจารณา,” ในการฝึกอบรมหลักสูตรการเป็นวิทยากรด้านการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”, จัดโดยกองฝึกอบรม กรมป่าไม้ กรุงเทพมหานคร, 2539.

⁶⁵ วัฒนา แก้วกำเนิด และทิพวรรณ ฉัตรชัยวัฒนา, “เขตกั้นชนกับการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์,” รายงานการประชุมเรื่อง “การจัดการเขตกั้นชนในประเทศไทย”, (2530).

⁶⁶ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 61*, น.7-8.

และลมพายุ ช่วยเพิ่มพื้นที่หากินของสัตว์ที่กระจายออกนอกพื้นที่อนุรักษ์และช่วยเพิ่มการบริการทางสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์ เช่น การรักษาพื้นที่ลุ่มน้ำ เป็นต้น

2) ประโยชน์ทางสังคม ได้แก่ เขตกันชนเป็นกลไกที่ยืดหยุ่นได้ช่วยจัดการความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับคนรอบพื้นที่ป่าที่เสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ ช่วยปรับปรุงการประกอบอาชีพและช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตราษฎรในพื้นที่ ช่วยให้องค์กรท้องถิ่นหันมาสนใจและสนับสนุนการอนุรักษ์ ช่วยรักษาสิทธิดั้งเดิมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และเป็นพื้นที่รองรับของพืชและสัตว์ที่ผู้คนใช้ประโยชน์ได้บ้าง และช่วยแพร่พันธุ์ไปสู่บริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม

3) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ช่วยชดเชยให้ประชาชนท้องถิ่นจากการสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบห้ามไว้ เพิ่มประโยชน์จากพื้นที่คุ้มครองโดยผู้ที่ใช้ประโยชน์โดยตรง เพิ่มประโยชน์จากพื้นที่คุ้มครองจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อม เช่น ประโยชน์ของพื้นที่ลุ่มน้ำ เพิ่มประโยชน์ของพื้นที่คุ้มครองโดยการไม่ใช้ เช่น การคงไว้ซึ่งสัตว์ป่าและพืชพันธุ์ ประโยชน์ทางตรงจากรายได้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่กันชน และประโยชน์ทางอ้อมจากพื้นที่กันชน เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การตลาด และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ

4) ประโยชน์เชิงสถาบัน และที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กล่าวคือ อาจมีการนำการวางแผนแบบมีส่วนร่วมมาใช้ การเสริมสร้างความตระหนักของประชาชนเรื่อง คุณค่าของธรรมชาติและเต็มใจที่จะร่วมดำเนินการ สร้างกลไกการติดตาม ระดับท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีส่วนในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่กันชน และเพิ่มความรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนและการปฏิบัติในระดับภูมิภาค ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม คุณค่าของพื้นที่เขตกันชนจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อเขตกันชนนั้นปกคลุมด้วยต้นไม้ดั้งเดิมหรือใกล้เคียงธรรมชาติ พืชพรรณ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในเขตกันชนมีสภาพคล้ายคลึงกับพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงการหมุนเวียนของธาตุอาหาร (Nutrient Cycling)

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในบทนี้จะศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ โดยศึกษาจากมาตรการทางกฎหมายทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมถึงตลอดถึงศึกษามาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศ

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีรูปแบบการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขึ้น ต่างประเทศได้มีการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่นับได้ว่าเป็นการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย และประกอบการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติม บทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต่อไป โดยผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ดังนี้

3.1.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตย ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมลรัฐ 50 มลรัฐ และหนึ่งเขตปกครองกลาง ซึ่งสหรัฐอเมริกามีพื้นที่ขนาด 9.63 ล้านตารางกิโลเมตร มีประชากรราว 313 ล้านคน ทำให้มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 3 หรือ 4 ของโลก และมีประชากรมากเป็นอันดับที่ 3 ของโลก ซึ่งมีความแตกต่าง

หลากหลายในเชื้อชาติและวัฒนธรรม อันเป็นผลมาจากการอพยพจากหลายประเทศ ภูมิศาสตร์และภูมิอากาศของสหรัฐยังมีความหลากหลายสุดขีด และยังเป็นถิ่นของสัตว์ป่านานาชนิด⁶⁷

ที่ดินของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามผู้ที่ครอบครอง คือ ที่ดินของรัฐ (Public land) กับที่ดินของเอกชน (Private land) โดยที่ดินของรัฐเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินของเอกชนเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การเวนคืนที่ดิน การกำหนดเขตที่ดิน เป็นต้น โดยในระยะเวลาช่วง ค.ศ. 1841-1891 เป็นระยะที่เกิดความเสียหายแก่ป่าไม้ขึ้นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรได้มีที่ดินสำหรับทำมาหากินกันอย่างกว้างขวางและประสงค์จะทะนุบำรุงบ้านเมือง การศึกษาและการเกษตร โดยให้เงินอุดหนุนกิจการเหล่านี้แต่เมื่อไม่มีเงินจึงได้ให้เป็นที่ดินแทน ทั้งในขณะนั้นก็มีแนวนโยบายไปในทางที่จะให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศ และทางรัฐบาลถือสิทธิในนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ไม่ประสงค์จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินอาชีพของราษฎรอยู่ด้วย ซึ่งในปี ค.ศ. 1891 นโยบายของรัฐบาลนับว่าได้ประสบผลสำเร็จลง 2 ประการ คือ ราษฎรมีที่ดินสำหรับทำมาหากินโดยทั่วไป และรัฐบาลก็สามารถทะนุบำรุงบ้านเมือง การศึกษา และการเกษตรได้ตามที่ต้องการ แต่การที่จะให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศด้วยโดยทั่วถึงนั้นนับว่าไม่เป็นผล เพราะที่ที่ดินป่าไม้ผืนใหญ่ ๆ ได้ตกไปอยู่ในกรรมสิทธิ์ของบุคคลเพียงไม่กี่คน และผู้ที่เป็นเจ้าของป่าไม้ดี ๆ และทำไม้ได้สะดวกก็มักจะอยู่ในจำพวกที่คิดว่าจะตัดไม้ลงขายไปเพียงครั้งเดียวแล้วก็เลิกกัน ไม่ต้องคิดที่จะบำรุงรักษาต่อไป จึงยังไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะเอกชนเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้⁶⁸

จากการที่สหรัฐอเมริกาได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีป่าที่เป็นของเอกชนมากถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด⁶⁹ การบริหารจัดการป่าไม้ส่วนใหญ่จึงดำเนินการในรูปของเอกชน และจากการที่มีเอกชนเป็นเจ้าของป่าหลายรายจึงมีการรวมตัวก่อตั้งเป็นสมาคมป่าไม้ขึ้นมากมาย โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งหากมองในแง่ของ

⁶⁷ “สหรัฐอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2>

⁶⁸ เทียม คมกฤต, นโยบายการป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514), น. 120-122.

⁶⁹ Frederick W.Cubbage, Jay O’Laughlin and Charles S.Bullock, Forest Resource Policy, (New York, John Wiley & Sons,inc, 1993), p.15.

การบริหารจัดการป่าไม้ของสหรัฐอเมริกาแล้วการเกิดสมาคมป่าไม้ขึ้นคล้ายกับเป็นการเกิดองค์กรชุมชนด้านป่าไม้ของประเทศจีน เป็นการพัฒนาป่าไม้ในแต่ละด้านโดยองค์กรเอกชน ซึ่งสมาคมเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้ของสหรัฐอเมริกามากเช่นกัน⁷⁰

รัฐสภาอเมริกันได้ตรากฎหมายอันเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐในแต่ละช่วง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน แต่เมื่อภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนโดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1872 มีการประกาศอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน (Yellow Stone) และต่อมาในปี ค.ศ. 1934 รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติเทย์เลอร์ แกรซิง (The Taylor Grazing Act of 1934) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและการรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์ (เอเคอร์ (Acre) เป็นหน่วยวัดพื้นที่ที่ใช้ในประเทศที่พูดภาษาอังกฤษ 1 เอเคอร์ เท่ากับ 4,840 ตารางหลา หรือประมาณ 2.5 ไร่)⁷¹ โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้น โดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร และท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัตินโยบายบริหารที่ดินสหพันธรัฐ ค.ศ. 1976 (The Federal Land Policy and Management Act of 1976 : FLPMA) จึงเป็นที่สุดของนโยบายการขายที่ดินสาธารณะ โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการประกาศนโยบายแห่งชาติในการสงวนรักษาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ ซึ่งตามมาตรา 102 (a) ของกฎหมาย FLPMA กำหนดให้รัฐสภาต้องประกาศนโยบายของสหรัฐอเมริกาว่า ที่ดินสาธารณะจะถูกสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ ซึ่งการจำหน่ายที่ดินส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์แห่งชาติ จะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นผลมาจากวิธีการใช้ที่ดินซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา⁷² และโดยผลของกฎหมาย FLPMA มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารจัดการที่ดินของสหพันธรัฐ รวมทั้งเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ให้จำหน่ายที่ดินของสหพันธรัฐ

⁷⁰ เทียม คมกฤต, *อ้างแล้ว เจริญรทที่ 68*, น. 163.

⁷¹ “การแปลงเอเคอร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2560, จาก <http://www.metric-conversions.org/th/area/acres-conversion.htm>

⁷² The Federal Land Policy and Management Act of 1976 Section 102 (a)

“The Congress declares that it is the policy of the United States that – (1) the public lands be retained in Federal ownership, unless as a result of the land use planning procedure provided for in this Act, it is determined that disposal of a particular parcel will serve the national interest”

ในประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์นั้น พื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกามีการจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละระดับตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่ได้รับการจัดการเป็นพื้นที่ป่าสงวนหวงห้าม ขณะที่บางพื้นที่อาจดำเนินการโดยมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ยอมรับได้ โดยข้อมูล ณ ปี ค.ศ. 2015 มีพื้นที่คุ้มครองรวมจำนวน 25,800 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 1.29 ล้านตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของพื้นที่สหรัฐอเมริกา⁷³ โดยในที่นี่จะขอนำเสนอถึงรูปแบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกาในระดับสหพันธรัฐ กล่าวคือ

ในปี ค.ศ. 2007 ตามโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ พบว่าสหรัฐอเมริกา มีพื้นที่คุ้มครองทั้งหมด 6,770 แห่ง ที่เป็นการจัดการในระดับสหพันธรัฐ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับบริหารจัดการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภารกิจของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ (National Park Service) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสังกัดกระทรวงมหาดไทยของสหรัฐอเมริกา มีระดับในการคุ้มครองพื้นที่สูงที่สุดตามที่สหภาพระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) กำหนด คือ พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1 : Strict Nature Reserve / Wilderness Area หรือพื้นที่สงวนทางธรรมชาติอย่างเข้มงวด / พื้นที่ดั้งเดิมที่รักษาความเป็นป่าไว้ และพื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 2 : National Park (อุทยานแห่งชาติ) ซึ่งทั้ง 2 ประเภทข้างต้นคิดเป็นร้อยละ 12 ของพื้นที่ดินโลก หรือมีพื้นที่รวมประมาณ 540,000 ตารางกิโลเมตร

ทั้งนี้ ด้วยระบบที่ทำให้เกิดความสับสนในการตั้งชื่อพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจึงทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่หลายหน่วยงาน อาทิ ทั้งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ และสำนักบริการป่าไม้สหรัฐอเมริกา (The U.S. Forest Service) ดูแลทั้งพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่นันทนาการ หรือพื้นที่ป่าที่กำหนดไว้ในพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ ก็มีการบริหารจัดการโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ซึ่งพื้นที่เหล่านี้สหพันธรัฐอาจสนับสนุนการคุ้มครองโดยผ่านมาตรการจูงใจด้านภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ดังตัวอย่างที่ชัดเจนเช่นรัฐโคโลราโด (Colorado) ที่ไม่ต้องกำหนดมาตรการในการดูแลทรัพย์สินที่เป็นสิ่งสำคัญทางประวัติศาสตร์ของชาติ เป็นต้น สำหรับประเภทในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองของสหพันธรัฐ⁷⁴ ได้กำหนดไว้ดังนี้

⁷³ Rachel Carley, *Wilderness A To Z : An Essential Guide to the Great Outdoors* (2001), (New York-London-Toronto-Sydney-Singapore: Simon & Schuster, 2001).

⁷⁴ “Protected areas of the United States,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Protected_areas_of_the_United_States

- 1) ระบบอุทยานแห่งชาติ (National Park System)
 - (1.1) อุทยานแห่งชาติ (National Parks)
 - (1.2) ป่าสงวนแห่งชาติ (National Preserves)
 - (1.3) พื้นที่คุ้มครองชายทะเล (National Seashores)
 - (1.4) พื้นที่คุ้มครองทะเลสาบ (National Lakeshores)
 - 2) ป่าไม้แห่งชาติ (National Forest)
 - (2.1) ป่าไม้แห่งชาติ (National Forest)
 - (2.2) ทุ่งหญ้าแห่งชาติ (National Grasslands)
 - 3) ระบบอนุรักษ์ภูมิทัศน์แห่งชาติ (National Landscape Conservation System)
 - (3.1) อนุสรณ์สถานแห่งชาติ (National Monuments)
 - (3.2) พื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ (National Conservation Areas)
 - (3.3) พื้นที่รกร้างว่างเปล่า (Wilderness Areas)
 - (3.4) พื้นที่ศึกษาความอุดมสมบูรณ์ (Wilderness Study Areas)
 - (3.5) เส้นทางชมทิวทัศน์แห่งชาติ (National Scenic Trails)
 - (3.6) เส้นทางประวัติศาสตร์แห่งชาติ (National Historic Trails)
 - (3.7) การจัดการสหกรณ์และพื้นที่คุ้มครอง (Cooperative Management and Protection Areas)
 - (3.8) ป่าสงวน (Forest Reserves)
 - (3.9) พื้นที่ทางธรรมชาติที่โดดเด่น (Outstanding Natural Areas)
 - 4) เขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำแห่งชาติ (National Marine Sanctuaries)
 - 5) พื้นที่นันทนาการแห่งชาติ (National Recreation Areas)
 - 6) แหล่งสงวนการวิจัยปากน้ำแห่งชาติ (National Estuarine Research Reserves)
 - 7) ระบบเส้นทางแห่งชาติ (National Trails System)
 - 8) ระบบป่าและทัศนียภาพแม่น้ำแห่งชาติ (National Wild and Scenic Rivers System)
 - 9) ระบบสงวนพื้นที่รกร้างว่างเปล่าแห่งชาติ (National Wilderness Preservation System)
 - 10) ระบบรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งชาติ (National Wildlife Refuge System)
- สำหรับกรณีของการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกา นั้น ดังที่กล่าวข้างต้นว่า สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการจัดการในแต่ละระดับที่แตกต่างกัน จึงขอยกตัวอย่างอุทยานแห่งชาติ เยลโลว์สโตน ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นจากการลงนามโดยประธานาธิบดียูลิสซิส เอส แกรนต์ (Ulysses S.

Grant) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1872 นับเป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาพื้นที่พิเศษไว้สำหรับประโยชน์ของสาธารณชน และวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองที่ดิน⁷⁵ โดยเป็นผลมาจากการเดินทางเข้าไปในภูมิภาคครั้งใหญ่ 3 ครั้ง ที่นำความมหัศจรรย์ของเยลโลว์สโตนสู่สาธารณะ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1869 ดินแดนแห่งเยลโลว์สโตนซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยแม่น้ำ น้ำตก ทะเลสาบ หุบเขา และคุณสมบัติทางธรณีวิทยาที่ยังไม่ได้มีการสำรวจ แม้จะมีการจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติแล้วก็ตาม จนกระทั่งกองทัพอเมริกันได้เข้าควบคุมและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดในปี ค.ศ. 1886 ซึ่งล่วงเลยมานานนับทศวรรษ นับระยะเวลาตั้งแต่การค้นพบรวมถึงการสำรวจเยลโลว์สโตนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1869-1890 ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างพื้นที่คุ้มครอง แต่ยังเป็นการนำเสนอที่กว้างขึ้นถึงความเข้าใจทางสังคม วิทยาศาสตร์ และความมหัศจรรย์ของทรัพยากรในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน จนนำไปสู่การตรากฎหมายที่เข้มแข็งมากขึ้นเพื่อปกป้องทรัพยากรที่มีอยู่ของรัฐบาลกลาง จนเกิดเป็นรัฐบัญญัติเลซีย์ (The Lacey Act) เมื่อปี ค.ศ. 1894⁷⁶

จากที่ได้กล่าวตอนต้นว่าพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เป็นภารกิจของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาในการส่งเสริมและควบคุมการใช้พื้นที่ของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการจัดการอุทยานแห่งชาติ อนุสรณ์สถานแห่งชาติ และพื้นที่อนุรักษ์อื่น รวมทั้งทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น⁷⁷ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1916 โดยสภาองเกรส ผ่านรัฐบัญญัติสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ (National Park Service Organic Act 1916) โดยกำหนดเป็นมาตรการเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทัศนียภาพและธรรมชาติ รวมทั้งวัตถุทางประวัติศาสตร์ของสถานที่ที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนสิ่งมีชีวิตในป่า พร้อมทั้งสามารถใช้งานและเข้าถึงได้เพื่อประโยชน์สาธารณะและความรื่นรมย์โดยไม่รบกวนความสามารถในการใช้งานและเข้าถึงประโยชน์ดังกล่าวของคนในอนาคต⁷⁸ ซึ่งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติให้ความสำคัญกับสถานที่พิเศษดังกล่าวที่ชาวสหรัฐอเมริกาช่วยกันรักษาไว้ ซึ่งอาจเป็นการแสดงออกซึ่งมรดกทางวัฒนธรรม ทั้งยังเป็นบทพิสูจน์ที่ช่วยในการแสดงออกถึงความเป็นชาติ

⁷⁵ Sue Stolton, Kent H. Redford and Nigel Dudley, *The Futures of Privately Protected Areas*, (Gland, Switzerland : IUCN, 2014), p. 98.

⁷⁶ Chittenden, Hiram Martin, *The Yellowstone Park-Historical and Descriptive*, (Cincinnati : Stewart and Kidd Company Publishers, 1915).

⁷⁷ James F. Kieley, "A Brief History of the National Park Service," สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2560, จาก https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/kieley/kieley4.htm

⁷⁸ 39 Stat. 535; 16 U.S.C. 1

และบ่งบอกที่มาของผู้คน รวมถึงเป็นการแสดงออกถึงความมหัสจรรย์ทางธรรมชาติและประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญและคงอยู่ในความทรงจำ⁷⁹ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดทำและเผยแพร่กฎและระเบียบดังกล่าวที่เห็นว่าจำเป็นหรือเหมาะสมสำหรับการใช้และการจัดการพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ และการละเมิดใด ๆ ซึ่งกฎและระเบียบที่กำหนดขึ้นนี้จะต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดทำและแก้ไขกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 6 ของกฎหมายเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1910 รวมทั้งยังกำหนดให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการจัดการพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อาทิ การใช้ดุลพินิจในการทำลายสัตว์หรือพืชซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ หรือการให้สิทธิพิเศษสัญญาเช่าและใบอนุญาตสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพักอาศัยในพื้นที่คุ้มครองที่ได้รับมอบหมายในระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎและระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่เป็นอันตรายต่อวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งและการจัดการพื้นที่คุ้มครอง ทั้งนี้ บทบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน⁸⁰ อีกทั้งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของผู้บริหารของรัฐบาลกลางดังที่กล่าวข้างต้น การจัดการของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติยังเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดโดยผู้อำนวยการสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงการจัดการภายในองค์กร โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการใช้นโยบายการจัดการ ค.ศ. 2006 (Management Policies : 2006)⁸¹

จากการศึกษาพบว่าการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกานั้นได้ตีความของคำว่า “พื้นที่อนุรักษ์” นอกจากจะหมายถึงการสงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการก่อให้เกิดความเสียหายจากผู้ที่มาเยี่ยมชมแล้ว⁸² ยังรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่แตกต่างกับระบบกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทย คือ การให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรม สันทนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อเพิ่มการเยี่ยมชมในสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสม

⁷⁹ Butch Street, Statistical Abstract 2010, (Fort Collins, Colorado : National Park Service, 2011), p. 1.

⁸⁰ 39 Stat. 535; 16 U.S.C. 3

⁸¹ National Park Service, “Laws, Policies & Regulations,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2560, จาก <https://www.nps.gov/aboutus/lawsandpolicies.htm>

⁸² Mineral Management Service, Budget Justification and Performance Information Fiscal Year 2010, (The United States Department of the Interior, 2010).

สำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจะอยู่ภายในการบังคับของรัฐบัญญัติการจัดการสัมปทานบริการอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998) ซึ่งถูกตราขึ้นด้วยพบว่า การเก็บรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากร รวมทั้งคุณค่าของพื้นที่ที่อนุรักษ์จะต้องมีบริการสาธารณะ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสม อาทิ สถานที่พัก อยู่ภายในพื้นที่ โดยมีเลขานุการของหน่วยงานที่กำกับดูแลพื้นที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์พื้นฐานของการอนุรักษ์ทัศนียภาพ สัตว์ป่า วัตถุทางธรรมชาติ และประวัติศาสตร์ รวมถึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อดำรงไว้ซึ่งการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ในลักษณะที่ไม่เป็นการรบกวนการใช้ประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป⁸³ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีข้อกำหนดในการให้หน่วยงานสามารถออกกฎหมายลำดับรองในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติได้กำหนดกฎเกณฑ์รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานที่เผยแพร่ไว้ในกฎระเบียบว่าด้วยสัญญาสัมปทาน (36 CFR Part 51) ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดของวัตถุประสงค์ของสัญญาสัมปทาน คำจำกัดความต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งที่บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเรียกว่า “ผู้รับสัมปทาน” สามารถดำเนินการได้ภายในสัญญาสัมปทานนั้น และตามบทนิยามศัพท์ของคำว่า “บริการของผู้เข้าชม (Visitor Service)” หมายถึง ที่พัก สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่กรรมการกำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งจัดให้แก่ผู้เข้าชม โดยได้รับค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่าย และบริการสำหรับผู้เข้าชมไม่จำกัดเฉพาะที่พักที่ตั้งแคมป์ บริการอาหาร การขายสินค้า การท่องเที่ยว กิจกรรมสันทนาการ การให้คำแนะนำ การขนส่งและการให้เช่าอุปกรณ์⁸⁴ ซึ่งโดยทั่วไปสัญญาสัมปทานจะได้รับอนุญาตเป็นระยะเวลา 10 ปี หรือน้อยกว่า และจะไม่มีระยะเวลายาวนานกว่า 20 ปี⁸⁵ และอาจยกเลิกได้หากประสิทธิภาพไม่พึงประสงค์หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐบัญญัติการจัดการสัมปทานบริการอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 1998⁸⁶ ซึ่งการใช้สัญญาสัมปทานหรือการให้สิทธิการใช้เชิงพาณิชย์นั้น การดำเนินการสัมปทานจะต้องสอดคล้องกับระดับที่เป็นไปได้อย่างสูงสุดในการปฏิบัติงานด้วยการสงวนรักษา การอนุรักษ์ทรัพยากรและคุณค่าของพื้นที่ และการดำเนินการนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงการจัดการและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติมีสัญญาสัมปทานจำนวนกับธุรกิจเอกชนเพื่อนำกิจกรรมสันทนาการ

⁸³ Public Law 105-391, 16 U.S.C 5951

⁸⁴ 36 CFR 51.3

⁸⁵ 36 CFR 51.73

⁸⁶ 36 CFR 51.74

และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เข้ากันได้กับพื้นที่ อาทิ การมีโรงแรมที่พักในพื้นที่คุ้มครองในสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงแรมวาโวน่า (Wawona) ในอุทยานแห่งชาติโยเซมิตี (Yosemite) และศูนย์การประชุมฟอร์ตเบเกอร์ (Fort Baker Retreat and Conference Center) ในเขตสันตนาการแห่งชาติโกลเด้นเกตของรัฐแคลิฟอร์เนีย (California's Golden Gate National Recreation Area) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของระบบอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก ด้วยมีแนวคิดในการสร้างขึ้นเพื่อรักษาสภาพภูมิประเทศ ที่งดงามที่สุดในโลกที่มีอยู่หลาย ๆ แห่ง และยังไม่ถูกทำลาย เป็นสถานที่ที่ยืนหยัดในหลักการของความยั่งยืนในความเป็นชาติ และเป็นสถานที่ที่แสดงให้เห็นถึงความเสียหายอันยิ่งใหญ่ของชาวอเมริกันที่ได้ทำตามหลักการดังกล่าว เป็นสถานที่ที่โดดเด่นสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจและการเรียนรู้ ผู้เข้าชมสามารถเพลิดเพลินไปกับสถานที่ที่เกิดเหตุการณ์ขึ้นจริงและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และธรรมชาติ โดยกำหนดขึ้นตาม National Park Service Organic Act 1916 และรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ไม่เพียงแต่ผู้เข้าชมในปัจจุบันและยังรวมถึงอนุชนรุ่นต่อไปที่สามารถมั่นใจได้ว่าสถานที่พิเศษและสำคัญเหล่านี้จะได้ถูกส่งผ่านไปยังพวกเขาในสภาพที่ไม่ถูกรบกวน โดยมีสำนักบริการอุทยานแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลพื้นที่ รวมถึงการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยเฉพาะการอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้ามาดำเนินการในรูปแบบของสัญญาสัมปทานในการให้บริการที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจัดการสัมปทานบริการอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 1998 และกฎระเบียบของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ ที่เผยแพร่ในกฎระเบียบว่าด้วยสัญญาสัมปทาน รวมถึงนโยบายในการบริหารจัดการที่ยังคงดำเนินการเรื่อยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006

3.1.2 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นและเทศบาลในการให้บริการภาครัฐมากที่สุด แต่อำนาจสูงสุดในการจัดการป่าไม้ก็ยังคงอยู่ในระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายและระเบียบข้อบังคับยังคงสร้างความสับสนระหว่างผู้ให้บริการและหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการครอบครองที่ดินและการอนุญาตให้มีการดำเนินการสัมปทาน เนื่องจากความเป็นเอกราชในระดับภูมิภาคของอินโดนีเซีย จึงทำให้เกิดการขยายตัวทางกฎหมายอย่างมาก ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานมากกว่า 1,000 แห่งที่มีอำนาจในการออกกฎหมายภายใต้ระบบการทับซ้อนหรือขัดแย้งกันในระดับภูมิภาคและรัฐบาลส่วนกลาง แต่ถึงแม้จะมีความขัดแย้งและการทับซ้อนกันของผู้มีอำนาจในระดับต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่ก็มียุทธศาสตร์ระดับชาติหลายประการที่เป็นพื้นฐานของระบอบการปกครองของสาธารณรัฐ

อินโดนีเซีย⁸⁷ โดยเฉพาะกฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 (The Forestry Law (No 41/1999)) ซึ่งตราขึ้นไว้บังคับสำหรับการควบคุมการจัดการป่าไม้ใน สาธารณรัฐอินโดนีเซียแทนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ขั้นพื้นฐาน (Basic Forestry Law (Law No. 5 of 1967)) ซึ่งโดยหลักมุ่งเน้นไปที่การจัดการไม้ และไม่ใช่การอนุรักษ์ แต่ในทางตรงกันข้าม กฎหมายป่าไม้ฉบับที่ 41/1999 นอกจากการจัดการป่าไม้แล้วยังรวมถึงนโยบายด้านการอนุรักษ์ด้วย โดยกำหนดว่าป่าทั้งหมดในดินแดนของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติจะต้องถูกควบคุมโดยรัฐเพื่อความมั่งคั่งสูงสุดของประชาชน ในการบริหารและจัดการกิจการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และผลิตภัณฑ์จากป่า กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงประเภทของที่ดินบางประเภทเป็นพื้นที่ป่าหรืออื่น ๆ รวมทั้งบริหารและกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนกับป่าไม้ และความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า ซึ่งการบริหารจัดการป่าดังกล่าวโดยรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนที่มีอยู่ตามกฎหมายและได้รับการยอมรับโดยไม่ขัดต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ⁸⁸ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังได้แบ่งประเภทป่าออกตามหน้าที่เป็น 3 ประเภท คือ ป่าอนุรักษ์ ป่าคุ้มครอง และป่าเพื่อการผลิต⁸⁹ นอกจากนี้ รัฐยังสามารถกำหนดพื้นที่ป่าพิเศษได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์

⁸⁷ “Forest Legality Initiative : Indonesia,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.forestlegality.org/risk-tool/country/indonesia>

⁸⁸ Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 4

“(1) All forests in territory of the Republic of Indonesia including natural resources contained therein shall be controlled by State for the maximum prosperity of the people.

(2) Forest Control by the State as referred to in Paragraph (1) shall mean authority of the government to:

- a. maintain and manage anything relating to forest, forest area, and forest produces;
- b. stipulate certain area status as forest area or forest area and non-forest area; and
- c. maintain and stipulate legal relations of people to forest as well as legal acts concerning forestry.

(3) Forest control by state shall remain taking into account rights of indigenous law community if any and its existence is acknowledged and not contradictory to national interest.”

⁸⁹ Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 6

“(1) Forest shall have three functions, namely:

- a. conservation,

สาธารณะ เช่น การวิจัยและพัฒนา การศึกษา หรือศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ พื้นที่ป่าที่ได้รับการยกเว้นให้เป็นพื้นที่ป่าพิเศษจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงไปจากหน้าที่ที่กำหนด⁹⁰ คือ การอนุรักษ์ การคุ้มครอง และเศรษฐกิจ ซึ่งการอนุรักษ์ป่าไม้และการอนุรักษ์ธรรมชาติไว้นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้และสิ่งแวดล้อม เพื่อการอนุรักษ์และการผลิตที่เหมาะสมและยั่งยืน⁹¹

สำหรับการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้นรัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองป่าไม้ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐเป็นผู้คุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่ป่าของรัฐ เอกชนก็จะเป็นผู้คุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่ของตน และผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าแห่งใดก็จะต้องคุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่นั้น นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองป่าไม้ที่เหมาะสมชุมชนอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองป่าไม้ก็ได้⁹² โดยห้ามมิให้มีการครอบครองในพื้นที่ป่าไม้⁹³ ทั้งนี้ รัฐอาจจะมอบอำนาจบางส่วน

b. protection, and

c. production.

(2) The Government shall determine forest by main function as follows:

a. conservation forest,

b. protected forest, and

c. production forest.”

⁹⁰ Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 8

“(1) The Government shall determine specially designated forest area.

(2) Determination of specially designated forest area as referred to in paragraph

(1) shall be required in public interest such as:

a. research and development,

b. training and education.

c. religion and culture.

(3) Forest area for special designation as referred to in paragraph (1) shall not change major function of forest area as referred to in Article 6.”

⁹¹ Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 46

“Forest protection and natural conservation shall be intended to maintain forest area and environment thereof, for optimum and sustainable protection, conservation and production.”

⁹² Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 48

เกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการป่าสำหรับการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจ โดยให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด⁹⁴

นอกจากนี้ กฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการชุมชนพื้นเมือง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า หากยังมีชุมชนพื้นเมืองอยู่ ชุมชนพื้นเมืองนั้นมีสิทธิที่จะหาประโยชน์จากป่าเพื่อใช้ในชีวิตรประจำวัน และสามารถบริหารจัดการพื้นที่ป่านั้นได้ภายในกรอบที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการยืนยันถึงการมีอยู่ของชุมชนพื้นเมืองนั้นกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ของภูมิภาค⁹⁵ อันเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

“(1) The Government shall regulate forest protection, both within and outside forest area.

(2) Forest protection in state forest shall be implemented by the Government.

(3) Forest utilization operation permit holders as referred to in Articles 27, and 29 as well as parties authorized to manage forest as referred to in Article 34 shall protect forests in their working areas.

(4) Forest protection in title forests shall be made by title holders.

(5) For proper forest protection, the community shall be involved in forest protection program.

(6) Further provisions as referred to in paragraphs (1), (2), (3), (4) and (5) shall be stipulated by virtue of a Government Regulation.”

⁹³ Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 50 Paragraph (3)b

“No one shall : b. encroach forest area.”

⁹⁴ Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 66

“(1) To organize forestry, the Government shall delegate a part of its authority to Regional Administrations.

(2) Delegation of a part of authority as referred to in paragraph (I) shall be aimed at improving effectiveness on forest management for decentralization development.

(3) Further provisions as referred to in paragraphs (1), and (2) shall be stipulated by virtue of a Government Regulation.”

⁹⁵ Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 67

สำหรับสภาพพื้นที่คุ้มครองของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งจากข้อมูลที่ปรากฏในรายงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พบว่าพื้นที่อนุรักษ์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียโดยรวมระหว่างปี 2001-2007 มีอยู่ 27,968,929.66 เฮกตาร์ (เฮกตาร์ (Hectare) เป็นหน่วยวัดพื้นที่ตามวิธีเมตริก 1 เฮกตาร์ มีค่าเท่ากับ 10,000 ตารางเมตร หรือประมาณ 6 ไร่ 1 งาน)⁹⁶ ในขณะที่ในปี 2012 มีพื้นที่อนุรักษ์ทั้งทางบกและน้ำเพิ่มขึ้นอีก 11,741,636.48 เฮกตาร์ โดยจากข้อมูลสถิติป่าไม้เมื่อปี 2013 สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีจำนวนพื้นที่คุ้มครองและเนื้อที่โดยประมาณ⁹⁷ ดังนี้

- 1) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Terrestrial Nature Reserves) จำนวน 222 แห่ง มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 3,957,691.66 เฮกตาร์
- 2) เขตสงวนธรรมชาติทางทะเล (Marine Nature Reserves) จำนวน 5 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 152,610 เฮกตาร์
- 3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทางบก (Terrestrial Wildlife Sanctuaries) จำนวน 71 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 5,024,138.29 เฮกตาร์
- 4) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทางทะเล (Marine Wildlife Sanctuaries) จำนวน 4 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 5,588.25 เฮกตาร์

“ (1) Indigenous law community shall if any and still acknowledged shall be entitled to :

- a. collect forest produce to fulfill daily needs of relevant customary law community;
- b. manage forest according to the prevailing indigenous law and not in-contravention of the law; and
- c. obtain empowerment for welfare improvement.

(2) Affirmation of existence and extinction of indigenous law-community as referred to in paragraph (1) shall be stipulated by Regional Regulation.

(3) Further provisions as referred to in paragraphs (1), and (2) shall be stipulated by virtue of a Government Regulation.”

⁹⁶ “เฮกตาร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%AE%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%8C>

⁹⁷ Ministry of Environment and Forestry of Indonesia, The Fifth National Report to the Convencion on Biological Diversity, (Ministry of Environment and Forestry of Indonesia, 2014), p. 21.

5) อุทยานแห่งชาติ (Terrestrial National Parks) จำนวน 43 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 12,328,523.34 เฮกตาร์

6) อุทยานแห่งชาติทางทะเล (Marine National Parks) จำนวน 7 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 4,043,541.30 เฮกตาร์

7) สวนนันทนาการธรรมชาติทางบก (Terrestrial Nature Recreation Parks) จำนวน 101 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 257,323.85 เฮกตาร์

8) สวนนันทนาการธรรมชาติทางทะเล (Marine Nature Recreation Parks) จำนวน 14 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 491,248.00 เฮกตาร์

9) วนอุทยาน (Grand Forest Park) จำนวน 23 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 351,680.41 เฮกตาร์

10) พื้นที่คุ้มครองอื่น จำนวน 13 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 220,951.44 เฮกตาร์

จากข้อมูลข้างต้นพบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการจัดการพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดแบ่งประเภทเป็นประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่สหภาพระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่แตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยพบว่าระบบกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์โดยคำนึงถึงชุมชนพื้นเมืองซึ่งยังคงให้มีสิทธิในการเก็บหาประโยชน์จากป่าเพื่อการยังชีพได้ในขณะที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับที่ 41/1999 ยังได้กำหนดให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีกฎระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้ เกี่ยวกับการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติ (P. 56 /Menhut-II/2006) โดยได้กำหนดไว้ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นจะประกอบด้วย 1) พื้นที่หลัก 2) พื้นที่ป่า รวมถึงพื้นที่น่านน้ำ 3) พื้นที่การใช้ประโยชน์ 4) พื้นที่กลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ พื้นที่ดั้งเดิม พื้นที่ฟื้นฟูสมรรถภาพ พื้นที่เกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และพื้นที่พิเศษ โดยพื้นที่โครงสร้างของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนั้นจะขึ้นอยู่กับศักยภาพและการทำงานของพื้นที่โดยคำนึงถึงระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม⁹⁸

⁹⁸ P. 56 /Menhut-II/2006 Pasal 3

“(1) Zona dalam kawasan taman nasional terdiri dari:

- a. Zona inti;
- b. Zona rimba; Zona perlindungan bahari untuk wilayah perairan
- c. Zona pemanfaatan;
- d. Zona lain, antara lain:

แต่อย่างน้อยในอุทยานแห่งชาติต้องประกอบด้วยพื้นที่หลัก พื้นที่ป่า และพื้นที่การใช้ประโยชน์ สำหรับการกำหนดพื้นที่กลุ่มอื่น ๆ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้นแต่ละพื้นที่ที่จะกำหนดแตกต่างกัน ผันแปรไปตามสภาพแห่งท้องถิ่น⁹⁹ โดยจะจัดตั้งขึ้นผ่านข้อตกลงอย่างเป็นทางการและมีการจัดการร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบูรณาการการพัฒนาให้กับประชาชนในท้องถิ่นและการอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง ยังมีการประเมินผลการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติทุก 3 ปี¹⁰⁰ ซึ่งแตกต่างกับระบบกฎหมายของประเทศไทยใน ส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

-
1. Zona tradisional;
 2. Zona rehabilitasi;
 3. Zona religi, budaya dan sejarah;
 4. Zona khusus.

(2) Penataan zona taman nasional didasarkan pada potensi dan fungsi kawasan dengan memperhatikan aspek ekologi, sosial, ekonomi dan budaya.”

⁹⁹ P. 56 /Menhut-II/2006 Pasal 4

“(1) Dalam kawasan taman nasional sekurang-kurangnya terdiri dari zona inti, zona rimba dan zona pemanfaatan.

(2) Penentuan zona lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf d pada setiap kawasan taman nasional dilakukan secara variatif sesuai kondisi setempat.

(3) Masing-masing zona sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dalam setiap kawasan taman nasional dapat lebih dari satu tergantung pada potensi kawasan, kondisi kawasan, sosial ekonomi dan budaya masyarakat sekitar taman nasional.”

¹⁰⁰ P. 56 /Menhut-II/2006 Pasal 20

“(1) Evaluasi zonasi taman nasional dilakukan sebagai bahan peninjauan ulang untuk usulan perubahan zonasi yang diperlukan sesuai dengan kepentingan pengelolaan.

(2) Evaluasi zonasi taman nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara periodik oleh Kepala Balai paling lama 3 (tiga) tahun.

(3) Dalam kondisi tertentu evaluasi dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan pengelolaan.”

พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจในการจัดตั้งพื้นที่พิเศษ และไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลหรือหน่วยงานใดเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น มีปัญหาในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย ด้วยพื้นที่ป่าอนุรักษ์อันเป็นสินทรัพย์สาธารณะที่รัฐบาลควรได้รับการจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้ถูกรุกราน รุกล้ำและถูกทำลาย เกิดข้อพิพาทขึ้นเป็นประจำเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิในการใช้พื้นที่ แม้จะมีกฎระเบียบและการจัดตั้งอย่างเป็นทางการว่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ชาวท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นก็อ้างสิทธิในการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่อนุรักษ์ ด้วยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์เฉพาะบนกระดาดที่สร้างขึ้นโดยรัฐบาลแห่งชาติที่ห่างไกลจากชุมชนท้องถิ่นที่พำนักอยู่ในพื้นที่ มีการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างถูกต้อง แต่โดยปกติจะไม่มีการจัดทำรายงานอย่างเป็นทางการหรือการดำเนินงานโดยไม่ได้รับการรับฟังความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น¹⁰¹ แต่ก็ยังสามารถหาทางออกได้ด้วยการจัดการเกี่ยวกับเขตการใช้พิเศษตามกฎระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้ เกี่ยวกับการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งภายในอุทยานแห่งชาติ เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรและยั่งยืนภายในขอบเขตที่กำหนด มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไปพร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นสามารถรักษาระดับคุณภาพชีวิตที่พึงปรารถนาได้

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของประเทศไทย

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันจะนำไปสู่การศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จึงจำเป็นต้องศึกษา มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ประเทศไทย ดังนี้

3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

กฎหมายเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของสังคมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศไทยส่วนใหญ่มักกำหนด

¹⁰¹ Agus Mulyana, Moira Moeliono, Pam Minnigh, Yayan Indriatmoko, Godwin Limberg, Nugroho Adi Utomo, Ramses Iwan, Saparuddin and Hamzah, *Establishing special use zones in national parks can it break the conservation deadlock in Indonesia?*, (Bogor, Indonesia : CIFOR, 2010), p. 1-6.

เป็นแนวนโยบายของชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรระดับชาติให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีกฎหมายในระดับนโยบายให้อำนาจไว้ โดยมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานในระดับปฏิบัติดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ¹⁰²

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม่มีความสำคัญ เพราะเนื่องจากหลังจากที่พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้อันแล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต การเข้าไปบุกรุกหรืออยู่อาศัยต่อไปมีความผิดตามกฎหมาย¹⁰³ และยังเป็นขอบอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้นั้น พื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดเสียก่อน¹⁰⁴ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเท่านั้น โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ ดังนี้

3.2.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁰⁵ โดยเอกสารหลักซึ่งแสดงการได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารมาแสดงสิทธิครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข ใบได้สวน (น.ส.5) ดังนั้น พื้นที่ป่าจึงมิได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจนและแม้จะมีการชำระภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา (ภบท.5) แต่หากที่ดินนั้นไม่มีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น และถือว่าเป็นที่ดินหวงห้ามของรัฐ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้กำหนดเหตุผลในการประกาศบังคับใช้กฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากการประกาศยกเลิกกฎหมาย กฎข้อบังคับเดิมเกี่ยวกับการเก็บภาษีไม้

¹⁰² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น. 45.

¹⁰³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 36 และมาตรา 42

¹⁰⁴ พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1)

การตีตราไม้ การซื้อขายไม้ การเก็บหาของป่า แล้วมาบังคับตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แทน แม้จะมีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่าไม้ วิธีจัดการรักษาป่าอยู่ด้วยก็ตาม แต่เจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อยู่ที่การควบคุมการทำไม้ การแปรรูปไม้ การทำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ มากกว่าการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กลับเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างกว้างขวางที่สุดโดยไม่ต้องมีการสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่แนวเขต เขตพื้นที่ “ป่า” จึงหมายถึงที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้¹⁰⁶

1) ที่รกร้างว่างเปล่า
 2) ที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งยังไม่มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน หรือมีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินแล้ว แต่ยังไม่ได้ทั้งแปลง ส่วนที่เหลือยังไม่ได้ใช้เต็มพื้นที่ยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

3) ที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเองที่ยังมิได้จัดให้บุคคลใด ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรหรือจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฯลฯ

บทวิเคราะห์ศัพท์ “ป่า” นี้ตามความเข้าใจของคนทั่วไปและในทางวิชาการย่อมหมายถึงสังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และปกคลุมเนื้อที่ ที่กว้างใหญ่ มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่าง ๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุขัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้แก่มนุษย์¹⁰⁷ จะเห็นได้ว่าคำว่า “ป่า” มีความแตกต่างกันกับความหมายในทางกฎหมาย ในความรู้สึกทั่ว ๆ ไปยากที่จะเข้าใจได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสน ดังนั้น เห็นได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁰⁶ วนิตา พรไพบุลย์, คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน, (นนทบุรี : พิมพ์พิจิตร, 2552), น. 56-57.

¹⁰⁷ นีวัติ เรื่องพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537), น. 21-22.

3.2.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁰⁸

เป็นการกำหนดเขตพื้นที่โดยให้ถือเอาพื้นที่ “ป่าสงวน” และ “ป่าคุ้มครอง” ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดเขตพื้นที่จากพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแล้วแต่กรณี นอกจากนั้นยังให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งการกำหนดแนวเขตกระทำได้โดยออกกฎกระทรวง

แต่เดิมนั้น ในการกำหนดเขตป่านั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ทำให้ได้ในพื้นที่ป่าไม้ 2 แบบ ได้แก่ ป่าคุ้มครองและป่าสงวน ซึ่งมีข้อแตกต่างกันคือ ในป่าคุ้มครองนั้นต้องมีแผนที่สังเขปแสดงเขตป่านั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา แต่ในพื้นที่ดินมิได้ทำเครื่องหมายไว้ และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่าย่อมกระทำได้ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ส่วนป่าสงวนต้องมีแผนที่แน่นอนแสดงเขตป่านั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ ก่อนจะประกาศพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการหมายเขตป่านั้นอย่างชัดเจน โดยมีหลักเขตกับป้ายหรือเครื่องหมายเขตแสดงไว้ในพื้นที่อันแท้จริงและทำการรังวัดทำแผนที่ป่านั้นอย่างถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงประกาศ เมื่อกำหนดเป็นป่าสงวนแล้ว นอกจากจะมีบทบัญญัติห้ามยึดถือ จ้างจอง ก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่าทำนองเดียวกับในป่าคุ้มครองแล้ว ยังห้ามมิให้นำ ปล่อย หรือละเลยให้สัตว์เลื้อยเข้าไปหรือจัดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ไม้หรือของป่าในป่าสงวนอีกด้วย และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่านอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นว่าด้วยการนั้นแล้ว ยังจะต้องขอรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมป่าสงวนนั้นอีกชั้นหนึ่งด้วย¹⁰⁹ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป ส่วนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 และมาตรา 36

¹⁰⁹ นพนิธิ สุริยะ, นโยบายการป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514), น. 238-239.

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้กระทำ ได้โดยการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เพื่อกำหนดแนวเขต โดยจัดทำเป็นแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายกฎหมายลำดับรอง และการกำหนดเขตพื้นที่ป่า ตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงมีความต่อเนื่องกันในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

โดยเมื่อได้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งเสนอโดย กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 จำแนกพื้นที่ป่าไม้ที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ โดยมีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ จำนวนเนื้อที่ดังกล่าวจึงมาปรากฏในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ว่าจะสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้เป็นจำนวนร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งกฎหมายที่ออกมารองรับนโยบายดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ ประเทศไทย และต่อมารัฐบาลได้มีมติในเรื่องนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งจำแนกพื้นที่ป่าที่สงวน จำนวนดังกล่าวออกเป็นป่าเศรษฐกิจ และป่าอนุรักษ์ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า

ในการจำแนกประเภทที่ดินนั้น มิได้มีการสำรวจรังวัดจำแนกเขตไว้โดยชัดเจน เป็นแต่ เพียงได้อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหารบก)¹¹⁰ ดังนั้น ในบางพื้นที่ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่ก่อนแล้ว ได้ถูกกำหนดจำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้และนำไปสู่ การดำเนินการให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี

การสงวนพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ลักษณะของป่าที่จะ กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติจะต้องเป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้ว ซึ่งป่าดังกล่าวก็คือป่าที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว การประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็จะต้องมีการเข้ารังวัดหมายเขตป่าให้แล้วเสร็จเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงได้ดำเนินการเพื่อประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จนถึงต้นปี พ.ศ. 2515 จึงเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวยังเป็นวิธีที่ล่าช้าอีก กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิม ตามหนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ 0703/4336 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2515 คือ ให้ประกาศพื้นที่ป่าไม้ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยแผนที่จำแนกที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว ทั้งนี้ ไม่ต้องทำการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ การที่จำต้องเปลี่ยนแปลงหลักการเดิม

¹¹⁰ ประดิษฐ์ วนาพิทักษ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยป่าไม้, (เอกสารอัดสำเนา, ม.ป.ป.), น. 33.

ดังกล่าวสืบเนื่องจากผลการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2514 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2514 ได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบการออกกฎกระทรวงสงวนพื้นที่ป่าบริเวณที่จะให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติในท้องที่จังหวัดซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติจำแนกที่ดินเสร็จแล้วเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้อาศัยแผนที่จำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักดำเนินการก็เพื่อประสงค์จะให้ทันกับแผนการสอบสวนสิทธิตามโครงการเร่งรัดจัดที่ดินของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้พิจารณาติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติและเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการดังกล่าว รวมทั้งให้มีการเร่งรัดดำเนินการสงวนป่าไม้ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนวิธีดำเนินการสงวนป่าจากเดิมเสียใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเพื่อเร่งรัดการสงวนป่าให้แล้วเสร็จตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ¹¹¹

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ให้อธิบดีประกาศสำนักกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น และต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹¹² เมื่อพื้นที่ดังกล่าวได้มีกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วจึงเกิดผลคือ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้น ให้อยู่บังคับ ให้อื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้น ให้อยู่บังคับ¹¹³ เพื่อส่งให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ¹¹⁴ สอบสวนตามคำร้องนั้น โดยถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควรและหากผู้ร้องไม่พอใจในค่าทดแทนที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติกำหนด ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี¹¹⁵ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด¹¹⁶

¹¹¹ ฉาดฉาน นิลกำแหง, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 73-74.

¹¹² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 8 และมาตรา 9

¹¹³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 9

¹¹⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 10

¹¹⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 และมาตรา 5

¹¹⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13

ถ้าราษฎร ไม่ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ที่มีอยู่ หรือที่อ้างว่ามีอยู่ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าราษฎรนั้นจะรู้เรื่องการออกกฎกระทรวง หรือไม่ก็ตาม¹¹⁷

3.2.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹¹⁸

เป็นการกำหนดพื้นที่ซึ่งบางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแนวความคิดว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเข้ามามีอิทธิพล เนื่องจากมีข้าราชการกรมป่าไม้ที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศได้กลับมาบริหารงานป่าไม้ มีนโยบายป้องกันการทำลายป่าไม้อย่างเด็ดขาด โดยให้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เนื่องจากมีการทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมาก จึงมีการประกาศเขตป่าเพิ่มและให้คนที่อยู่ในเขตป่า เช่น ชาวเขา อพยพออกมาจากเขตป่า การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตนและอีกหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา¹¹⁹ โดยมีแนวคิดว่า การปกป้องป่าธรรมชาติให้สมบูรณ์จะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพื่อไม่ให้ชนพื้นเมืองเข้าไปอยู่ในป่า การกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ต้องมีพื้นที่กว้างใหญ่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร หรือเท่ากับ 6,250 ไร่ขึ้นไป เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศน์ของพืชและสัตว์ในท้องถิ่นไว้ได้ตลอดไป และเป็นที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทบวงการเมือง โดยมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1) มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจเหมาะสมควรค่าแก่การอนุรักษ์ กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีทิวทัศน์สวยงามและเด่นเป็นพิเศษ เช่น มีปรากฏการณ์ธรรมชาติที่แปลกพิสดารหรือมีทิวทัศน์ที่สวยงามมาก เป็นต้น

¹¹⁷ ยืนหยัด ใจสมุทร, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 : คำอธิบายพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาบริบูรณ์จนถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2549), น. 34.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4

¹¹⁹ ฉาดฉาน นิลคำแหง, “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 35.

2) มีส่วนประกอบของภูมิประเทศที่แปลกและหายากหรือมีทรัพยากรธรรมชาติที่เปราะบางอาจถูกทำลายให้เสียหายได้โดยง่ายและไม่อาจทำให้คืนสภาพดั้งเดิม เช่น บริเวณน้ำพุร้อนหรือบริเวณที่มีสังคมพืชหายาก

3) มีวัตถุธรรมชาติหรือโบราณวัตถุที่มีความสำคัญทางธรณีวิทยาเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อค้นหาความรู้ใหม่ โดยเฉพาะความรู้ทางนิเวศวิทยาอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่

4) มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือก่อนประวัติศาสตร์ที่สำคัญควรแก่การสงวนรักษาไว้ไม่ให้สูญหายไปเพื่อให้ประชาชน โดยทั่วไปได้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องราวในอดีตวัฒนธรรมและวิวัฒนาการของอารยธรรมของชนในชาติที่ผ่านมา

5) มีพืชหรือสัตว์ชนิดที่หายากและใกล้สูญพันธุ์สมควรที่จะอนุรักษ์ไว้

6) เป็นสถานที่ควรสงวนไว้ให้คงสภาพธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการพักผ่อนท่องเที่ยวของประชาชน

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ¹²⁰ เช่นเดียวกับการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วมีผลบังคับทันทีและไม่มีการทบทวนให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนเหมือนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

3.2.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากมีความจำเป็นต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป และเนื่องในปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น จึงมีการตรากฎหมายเพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ¹²¹ โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเขตพื้นที่เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า 2 ประเภท คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

¹²⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 8

¹²¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า¹²² มีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ประกอบด้วย

- (1) เป็นบริเวณที่มีสัตว์ป่าชุกชุมและสัตว์ป่าชนิดที่หายากหรือกำลังจะสูญพันธุ์อาศัยอยู่
- (2) เป็นบริเวณแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร และที่หลบภัยของสัตว์ป่า
- (3) เป็นป่าที่อยู่ห่างไกลชุมชนพอสมควร
- (4) มีสภาพป่าหลายลักษณะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น มีทั้งป่าดงดิบ ป่าโปร่ง ป่าพรุ ป่าหญ้า เป็นต้น
- (5) ต้องไม่เป็นที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มิใช่ทบวงการเมือง

การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นเช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ คือ จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า¹²³ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลบังคับทันทีและไม่มีการจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน

2) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า¹²⁴ ในการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใดจะกำหนดเขตในพื้นที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ อาจเป็นที่ดินที่ทางราชการมีกรรมสิทธิ์หรือเป็นที่ดินที่ราชพัสดุหรือที่ดินที่ทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมาย
- (2) บริเวณสถานที่ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ได้แก่ ที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ป่าที่ทุกคนสามารถเข้าไปใช้สอยได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย
- (3) บริเวณสถานที่ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นที่ที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ

บริเวณสถานที่ที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามีได้เพียง 3 แห่งที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น ดังนั้น สถานที่ของราษฎรบางแห่งแม้จะมีสัตว์ป่าบางชนิดอาศัยอยู่ชุกชุมก็ไม่อาจประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้และการประกาศนั้นจะต้องระบุชนิดหรือประเภท

¹²² บุญเลิศ อังศิริจินดา และชาญณรงค์ ขยันกิจ, “กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 7 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), น. 424-425.

¹²³ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 35

¹²⁴ บุญเลิศ อังศิริจินดา และชาญณรงค์ ขยันกิจ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 122*, น. 429.

ของสัตว์ป่าซึ่งอาจหลายชนิดหรือหลายประเภทก็ได้ แต่จะห้ามล่าทุกประเภทหรือชนิดไม่ได้ จะทำได้ แต่โดยประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเท่านั้น และเขตห้ามล่าสัตว์ป่ากระทำไม่ได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเท่านั้นไม่ถึงขนาดเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติกับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกัน¹²⁵

ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต่างมี บทบัญญัติให้การกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในกรณีที่ราษฎรมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือใบจองและได้มีการ กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าภายหลังวันที่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือได้รับใบจอง โดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินหรือพื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ราษฎรจึงมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อต่อมาได้มีการกำหนด ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทับซ้อนที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ทำให้ที่ดินนั้น เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี

แต่หากสิทธิครอบครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498) และไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินทำให้ ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น¹²⁶ ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนด เป็นป่าสงวนได้ และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้ป่าสงวน เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้ครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใด ก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน¹²⁷ กรณีอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ใช้ หลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกัน ส่วนเขตห้ามล่าสัตว์ป่า นั้นจะกำหนดได้เฉพาะในพื้นที่ 3 ประเภท ดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น

ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายบังคับให้ต้องมีแผนที่แนบท้ายกฎหมาย ลำดับรองนั้น เป็นปัญหาในด้านการกำหนดแนวเขตเนื่องจากแผนที่ที่กำหนดเขตนั้นใช้แผนที่ ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1 : 50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง การขีดเขตลงในแผนที่ระยะไปเพียง 1 มิลลิเมตรก็จะคลาดเคลื่อนไปเป็นระยะ 50 เมตร เป็นต้น หากไม่มีการ

¹²⁵ ยืนหยัด ใจสมุทร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 117*, น. 310.

¹²⁶ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5

¹²⁷ วนิดา พรไพบูลย์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 106*, น. 116-120.

กำหนดแนวเขตไว้ให้ชัดเจน โดยการรังวัดปักหลักเขตเสียก่อน การเข้าใจผิดในแนวเขตป่าก็จะเป็น เช่นนี้ตลอดไปไม่จบสิ้น¹²⁸

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์

หลังจากที่ได้มีการกำหนดประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายได้กำหนด มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว โดยลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน การบุกรุกเข้าอยู่อาศัยหรือกระทำการบางอย่างในพื้นที่ป่าไม้นั้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นมาตรการ ในทางอาญา มาตรการทางปกครอง และมาตรการทางแพ่ง ดังนี้

3.2.2.1 มาตรการทางอาญา

1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

เมื่อพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ “ป่า” แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือ กระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือ ผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹²⁹ หากฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด รวมทั้งบริวารออกไปจากไป¹³⁰ และริบทรัพย์ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการ กระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษ ตามคำพิพากษาหรือไม่¹³¹ โดยมีลักษณะความผิดและโทษในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าหรือทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจา นุเบกษาหรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ¹³² ซึ่งพื้นที่ ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็เป็นพื้นที่ซึ่งยังไม่มีมีการได้มาตามกฎหมายที่ดินเช่นเดียวกัน ทำให้เกิด ความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย

¹²⁸ ฉาดฉาน นิลกำแพง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 111*, น. 117.

¹²⁹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54

¹³⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 72 ตี

¹³¹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 74 ทวิ

¹³² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 มาตรา 9 มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เมื่อพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” แล้ว¹³³ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในสงวนแห่งชาติโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ¹³⁴

(2) เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีและอนุมัติจากรัฐมนตรี¹³⁵

(3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย กรณีได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่ถือว่าการได้รับอนุญาตนั้นเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹³⁶

(4) บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตตามข้อ 3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามข้อ 3) ถึงแก่ความตาย¹³⁷

(5) ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ¹³⁸

(6) เป็นการปฏิบัติตามระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในการเข้าไป การผ่าน การใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป¹³⁹

(7) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้กระทำการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งของอธิบดี¹⁴⁰

¹³³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14

¹³⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15

¹³⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16

¹³⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ

¹³⁷ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตริ

¹³⁸ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 17

¹³⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 18

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 19

(8) ได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติจากรัฐมนตรีให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ขึ้นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต¹⁴¹

ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด รวมทั้งบริวารออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹⁴² และริบทรัพย์ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่¹⁴³

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เมื่อพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” แล้ว กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามหลายประการ¹⁴⁴ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใด ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า เก็บหาทรัพยากรธรรมชาติในป่า หรือทำอันตรายแก่สัตว์ เว้นแต่กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อนหรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹⁴⁵ หากมีผู้กระทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ¹⁴⁶ ศาลมีอำนาจริบทรัพย์ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่¹⁴⁷

4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่¹⁴⁸ หรือล่าสัตว์ป่าหรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ¹⁴⁹

¹⁴¹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 20

¹⁴² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 31

¹⁴³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 35

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 19

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 29

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 37

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 36

และห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือตัด โคน เผ้วถางหรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ ได้รับคำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัยหรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹⁵⁰

(2) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้ว ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น หรือยึดถือครอบครองที่ดิน ตัด โคน เผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ¹⁵¹

กรณีกระทำการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นการล่าสัตว์ป่า¹⁵² หรือการยึดถือหรือครอบครองที่ดินนอกจากมิโทษจำคุกแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด รวมทั้งบริวารออกไปจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า¹⁵³ และริบทรัพย์ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้เนื่องในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมีผู้ตกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่¹⁵⁴

ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ผู้กระทำความผิดโดยเจตนาเท่านั้น เนื่องจากการกระทำโดยประมาทกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นความผิด ดังนั้น ผู้กระทำความผิดในเขตป่าไม้นั้น จะต้องรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด คือรู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” มิฉะนั้นจะถือว่าผู้กระทำมิเจตนาไม่ได้¹⁵⁵ ดังนี้¹⁵⁶

¹⁵⁰ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38

¹⁵¹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42

¹⁵² พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 53

¹⁵³ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 54

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 57

¹⁵⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59

¹⁵⁶ ประยูร ไชยพิณ, “บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้,”

1) ผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการปฏิบัติของทางราชการ เช่น มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ทำกินต่อไป หรือมีการเสียดินภาษีบำรุงท้องที่ให้กับทางราชการ เหล่านี้เป็นพฤติการณ์ที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้ จึงถือว่าขาดเจตนาในการกระทำความผิดตามมาตรา 59 วรรคสาม แต่บางครั้งศาลฎีกาก็ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร การกระทำของจำเลยเป็นความผิด บางกรณีถือว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดแต่รอการลงโทษ

2) ผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตพื้นที่หรือการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่ การประกาศพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายจะกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายเพื่อแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนทราบแนวเขต ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับท้องที่ที่ระบุในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาไม่ตรงกับแผนที่แนบท้าย โดยศาลเห็นว่าต้องถือตามท้องที่ที่ระบุในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ต่อมาก็มีคำพิพากษาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่าต้องยึดถือตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา และในส่วนของการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตหากยังไม่ได้มีการดำเนินการ จำเลยอาจอ้างว่าไม่รู้ว่าพื้นที่ตรงที่พิพาทเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้มีผลเท่ากับว่าไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดถือว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคสาม

3.2.2.2 มาตรการทางปกครอง

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้อำนาจในการดำเนินการทางปกครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ โดย

1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม

1) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการ

อย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวและได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้นและให้นำความในมาตรา 1372¹⁵⁷ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น โดยอนุโลม

(4) คำเนิกรอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 21¹⁵⁸ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16¹⁵⁹ ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือ

¹⁵⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1372 บัญญัติว่า

“สิทธิซึ่งผู้ครอบครองใช้ในทรัพย์สินที่ครอบครองนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสิทธิซึ่งผู้ครอบครองมีตามกฎหมาย”

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 21 บัญญัติว่า

“ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง ให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ”

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้น หรือเหือดแห้ง
- (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำ หรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะ ในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ และมาตรา 22¹⁶⁰ กำหนดว่าในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

(11) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป

(12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

(15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(17) ส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการอันอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง”

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 22 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ให้ออกไป หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ หรือให้ผู้กระทำผิดหรือถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าไม้ และสั่งให้ชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และเมื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกฎหมายยังได้ให้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นได้เอง และหากผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าใช้จ่าย เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้¹⁶¹ นอกจากนี้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน กฎหมายได้ให้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดขอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ก็ต่อเมื่อพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติแล้วแต่กรณีเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นจริงหรือไม่¹⁶² กล่าวคือหากเขตพื้นที่เกิดเหตุดังกล่าวไม่ใช่เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจในการดำเนินการด้วย เมื่อการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวไม่ชัดเจน มาตรการทางปกครองที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ย่อมไม่อาจดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเนื่องจากไม่แน่ใจว่าตนมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่

3.2.2.3 มาตรการทางแพ่ง

นอกจากมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองแล้ว เมื่อมีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิ่งที่มาคือกรณีพิพาทระหว่างผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ที่ได้รับความเสียหาย ในกรณีความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทรัพยากรของประชาชนทุกคนที่ควรร่วมกันสงวน คุ้มครองและรักษาไว้ให้อนุชนรุ่นหลัง ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับ ส่วนหนึ่งนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการเข้าไปจัดการ ป้องกัน แก้วไขและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของเอกชนที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลที่ดำเนินกิจการบางอย่าง

¹⁶¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56

¹⁶² สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 10, ตอน 3, น. 51-52, (2530).

อันก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น จึงต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย¹⁶³

1) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมานานแล้วก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 และก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้คำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” อีก¹⁶⁴ ในอดีตนั้น คดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งนั้นมักถือว่าเป็นคดีละเมิด ซึ่งกฎหมายว่าด้วยละเมิดนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็คดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมหรือคดีอื่นก็ตาม ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงหลักการเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยละเมิดตามมาตรา 420 และมาตรา 438 ที่มีการนำมาใช้กับคดีเกี่ยวกับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยสรุปดังนี้

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” กรณีที่ถือว่ามีการทำละเมิดเกิดขึ้นตามมาตรา 420 นั้น จะต้องมืองค์ประกอบดังต่อไปนี้¹⁶⁵

(1) จะต้องมีการกระทำของบุคคลหรือ “ผู้ใด” เกิดขึ้น โดยที่ผู้กระทำการนั้นอาจเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งอาจจะเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นผู้เยาว์ก็ได้ ขณะเดียวกัน การกระทำนั้นอาจเป็นของนิติบุคคลก็ได้ และจะต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นรู้สำนึกในการกระทำของตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมหรือตัดสินใจของบุคคลนั้น พร้อมกันนี้ คำว่า “การกระทำ” นั้น ในการตีความกฎหมายให้ถือว่ารวมถึงการ “ไม่กระทำการ” ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย

(2) การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้น จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย หากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่มีได้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แม้ว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อสิ่งนั้นก็ตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น กรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะกล่าวต่อไปในภายหลัง แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า

¹⁶³ อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.507.

¹⁶⁴ เพ็ญอ้าง, น. 508.

¹⁶⁵ เพ็ญอ้าง, น. 507-515.

แม้ว่าการกระทำบางครั้งมีลักษณะเป็นการผิดกฎหมาย แต่หากว่าผู้กระทำได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับความสะดวกแล้ว ก็ถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นละเมิด

(3) จะต้องเกิดจากความ “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่อ” ซึ่งหากผู้กระทำมิได้จงใจให้เกิดผลเช่นนั้น หรือมิได้มีความประมาทเลินเล่อแต่ประการใดแล้ว ก็ถือว่าผู้กระทำนั้นมิได้ทำละเมิด โดยคำว่า “จงใจ” ก็คือการเจตนากระทำนั่นเอง ส่วนความหมายของการกระทำโดยเจตนา นั้น นักกฎหมายยึดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกล่าวว่า “กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมถึงเห็นผลของการกระทำนั้น” กล่าวคือ จะต้องมีการ “กระทำ” ก่อน ซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การกระทำนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้กระทำ และแม้ว่าผู้กระทำมิได้ประสงค์ต่อผลโดยตรงแล้ว แต่ถ้าผู้กระทำถึงเห็นผลว่าจะเกิดเหตุการณ์นั้น ๆ ขึ้นจากการกระทำของตนแล้ว มาตรา 59 ก็ถือว่าผู้กระทำโดยเจตนาเช่นกัน นอกจากนี้ หากผู้กระทำมิได้จงใจให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นก็ต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ ซึ่งคำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ตามมาตรา 420 นั้น นักกฎหมายมักถือว่ามีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “ประมาท” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกล่าวว่า “กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำโดยความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” และหากเกิดจากความประมาทเลินเล่อเช่นนั้นแล้วถือว่าผู้กระทำนั้นได้ทำละเมิดต่อบุคคลอื่น

(4) ประการสุดท้าย การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น หากตีความว่าทรัพย์สินป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อันถือว่าเป็นทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของก็ไม่อาจถือว่าการกระทำนั้นเป็นละเมิด¹⁶⁶ อย่างไรก็ดี ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมิได้จำกัดอยู่เฉพาะความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยเท่านั้น แต่อาจเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลอื่นก็ได้

ส่วนการกำหนดความรับผิดทางละเมิดต่อทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ดังกล่าว เนื่องจากจะต้องดำเนินการตามคดีแพ่งทั่วไป จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสำคัญคือ

¹⁶⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา หวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เลขเสร็จ 294/2534, น. 10.

ต้องเป็นการฟ้องในกรณีที่ตนเองได้รับความเสียหายโดยตรง หากเป็นกรณีที่มีบุคคลทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในภาพรวมนั้นไม่สามารถใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดในกรณีดังกล่าวได้ เว้นแต่ การกระทำดังกล่าวทำให้เราเสียหายโดยตรง นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถฟ้องผู้ทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยละเมิด เว้นแต่ทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐนั้นจะได้รับความเสียหายโดยตรง¹⁶⁷

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีหากมีการทำละเมิดเกิดขึ้นตามมาตรา 420 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ที่ทำการละเมิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการทำละเมิดนั้นอย่างไร โดยสรุปดังนี้

มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

บทบัญญัติมาตรา 438 นั้นแสดงให้เห็นว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งเป็นผู้กำหนดว่าการใช้ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้สถานใด วิธีการใด หรือเพียงใดนั่นเอง โดยขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งผู้เสียหายหรือโจทก์จะต้องนำพยานหลักฐานมาสู้บให้ศาลเห็นว่าตนได้รับความเสียหายที่แท้จริงเท่าใด หากผู้เสียหายให้ศาลวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรแล้ว ศาลอาจจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับก็ได้ เพราะศาลไม่ทราบข้อเท็จจริงในคดีทั้งหมด ปัญหาที่น่าคิดก็คือ หากเป็นการกระทำอันเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นบางครั้งมิได้ก่อให้เกิดผลร้ายในทันที แต่อาจจะส่งผลในภายภาคหน้า เช่น เกิดการสูญพันธุ์ของพันธุ์พืช หรือสัตว์ป่า หรือเป็นการทำลายซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรุนแรงในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ก็ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างชัดเจน เช่น เสียชีวิต เป็นต้น เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดไว้และจำนวนค่าเสียหายที่ฟ้องจะต้องพึงใช้สถานใด เพียงใดนั้น ศาลจะวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁶⁷ เฝิงอ้วง, น. 13.

2) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ในกรณีที่มีการกระทำผิดในเขตอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลาย หรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดเชยค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น”

สำหรับกรณีที่มีการกระทำผิดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เนื่องด้วยตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายทางแพ่งในกรณีที่มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดเขตพื้นที่เป็นไปโดยเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า การประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงอาจมีการประกาศในพื้นที่อื่นของรัฐ อาทิ ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน แต่ในที่นี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะการประกาศในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ซึ่งกรณีกระทำผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25 บัญญัติว่า “เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือเวนการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏ หรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอน แก่ไข หรือทำประการอื่นใด แก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวต่อผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดเชยหรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายนั้น

และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น โดยอนุโลม

(4) คำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน”

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้นให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางสำหรับการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือ หากมีสิ่งปลูกสร้างในอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายสิ่งปลูกสร้างนั้น รื้อถอนสิ่งนั้นออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี และพนักงานเจ้าหน้าที่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังที่กล่าวมาตามสมควร โดยผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียหายเองนั้น และหากมีสิ่งปลูกสร้างในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในกรณีที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ในกรณีที่มิปฏิบัติตามมาตรา 25 (2) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คือ เมื่อมีสิ่งเป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถสั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ ดำเนินการรื้อ ถอน แก้ไข หรือทำประการอื่นใดภายในเวลาที่กำหนด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึด ทำลาย รื้อถอน แก้ไขหรือทำประการอื่นซึ่งในการปฏิบัติงานนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถที่จะจ้างผู้รับจ้างหรือลูกจ้าง หรือคนงาน ดำเนินการแทนได้ และค่าใช้จ่ายสำหรับการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มาตรา 25 (3) ให้อำนาจผู้กระทำความผิดต้องชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังที่กล่าวข้างต้นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการทำให้กลับคืนสภาพเดิม แต่กฎหมายกำหนดให้เรียกชดใช้เพียงค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติในกรณีอื่น ๆ อาทิ การสูญเสียทรัพยากรหน้าดิน หรือการสูญเสียความหลากหลายต่อระบบนิเวศ แต่อย่างไร

3) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ โดยเฉพาะกรณีที่มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ทั้งในกรณีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิด ต้องอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น¹⁶⁸ โดยถือว่าการบุกรุกหรือยึดถือครอบครองหรืออยู่อาศัยนั้น เป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และนอกจากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐแล้ว การทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามมาตรา 97 ด้วยเช่นกัน เนื่องจากมาตรา 97 นั้น ให้ความสำคัญต่อความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเพิ่มโอกาสและความสะดวกแก่ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในการมีทางเลือกเพื่อฟ้องเรียกค่าเสียหายเพิ่มขึ้นนอกจากอาศัยการฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดบางประการเช่นเดียวกันกับการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างชัดเจน และที่สำคัญอันเป็นประเด็นหลักในการศึกษาประการหนึ่งคือ การพิสูจน์ถึงมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่สูญหาย ถูกทำลาย หรือถูกทำให้เสียหายไปนั้น แม้การใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 จะมีความสะดวกมากขึ้นในการฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่การฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวยังคงเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย จึงทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าความเสียหายดังกล่าวที่ชัดเจน แม้ว่าอาจมีความเป็นไปได้ในการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประเมินความเสียหายเช่นนั้น แต่ในท้ายที่สุดย่อมเป็นดุลพินิจของศาลที่จะยอมรับหลักการประเมินความเสียหายนั้นหรือไม่

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีการพัฒนาการประเมินมูลค่าทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิดมากขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางประเมินค่าเสียหายในกรณีการบุกรุกพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นการทำลายป่าต้นน้ำอันประกอบไปด้วยดินสูญหาย น้ำสูญหาย

¹⁶⁸ อานาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 163*, น. 551-554.

ปฏิกิริยา หรืออากาศร้อนขึ้น และจัดทำออกมาเป็นแบบจำลองคณิตศาสตร์ ที่จะต้องมีการเก็บวัดข้อมูลในพื้นที่เกิดเหตุและพื้นที่ป่าที่อยู่ข้างเคียง และในการคิดคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น ไม่ได้ถือเอาเขตพื้นที่ประเภทพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดด้วยกฎหมายหรือมูลค่าความเสียหายโดยตรงเป็นเกณฑ์ในการคิดคำนวณ แต่ใช้หลักเกณฑ์ป่าต้นน้ำลำธารเป็นเกณฑ์ โดย “ป่าต้นน้ำลำธาร” หมายถึง พื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำที่มีลักษณะสูงชัน มีการกักเซาะพังทลายของดินได้ง่าย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 กำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ 1 เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และถึงแม้ว่าสภาพป่าของพื้นที่นั้น ๆ จะมีต้นไม้ยืนต้นเพียงใดก็ตาม ก็มีให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยในการนำผลกระทบมาประเมินค่าเป็นจำนวนเงินนั้น จะประยุกต์ใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่มีชื่อว่า Replacement Cost Method และข้อมูลที่ใช้ประกอบด้วย

(1) ข้อมูลสภาพความสมบูรณ์ของป่าไม้ที่อยู่ข้างเคียง โดยใช้เปอร์เซ็นต์พื้นที่หน้าตัดลำต้นของไม้ทุกต้นต่อหน่วยพื้นที่ และความสูงเฉลี่ยของต้นไม้เป็นตัวแทน

(2) ข้อมูลดิน โดยการเปรียบเทียบเนื้อดิน หรือ Soil Texture ระหว่างพื้นที่เกิดเหตุกับพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ข้างเคียง

(3) ข้อมูลสภาพภูมิประเทศ ได้แก่ ความลาดชันของพื้นที่เกิดเหตุ และความยาวด้านลาดเทของพื้นที่เกิดเหตุ และ

(4) ข้อมูลลักษณะอากาศ โดยใช้ข้อมูลปริมาณน้ำฝนรายปีเป็นตัวแทน

ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาได้มีการสร้างแบบจำลองเพื่อประเมินค่าความเสียหาย โดยเป็นการประเมินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากพื้นที่จริงที่ถูกบุกรุกทำลายกับพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่โดยรอบ และแบบจำลองดังกล่าวได้รับการยอมรับจากผู้พิพากษาหลาย ๆ ท่านว่าเป็นเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการประเมินค่าความเสียหายได้¹⁶⁹

3.2.3 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสิทธิในที่ดินตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วยนั้น ดังนั้น สิทธิในที่ดินจึงมีความหมายเป็น 2 นัย คือ สิทธิในที่ดิน หมายถึง “การมีกรรมสิทธิ์” หรือ “การมีสิทธิ

¹⁶⁹ พงษ์ศักดิ์ วิทวัสชุตินกุล, สำเร็จ ปานอุทัย, โสภากสิรีไพพรรณ และบุญมา ดีแสง, “หลักเกณฑ์การคิดคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากการทำลายป่าไม้,” ในการสัมมนาวิธีประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้, จัดโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2555 : น. 3-27.

ครอบครอง” ซึ่งการได้มาหรือการเสียไปซึ่ง “สิทธิในที่ดิน” เกิดได้จากผลของกฎหมายหลักที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2.3.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

การเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มีความสำคัญอย่างมาก เพราะบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเต็มที่ในการนำที่ดินไปทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ได้กว้างขวางมากที่สุดที่มีกฎหมายรองรับให้ทำได้ และการที่เอกชนจะได้ “กรรมสิทธิ์” ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอาจได้มาหลายวิธีการซึ่งแต่ละวิธีการก็มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การได้ “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น”

กรณีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ คือ ได้มาซึ่งโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 รวมทั้งการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นที่บ้านที่สวนตามบทที่ 42 แห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งใช้อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ¹⁷⁰

กรณีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพนั้น กล่าวคือ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว เมื่อได้มาซึ่งหนังสือแสดงการทำประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้วแต่กรณีแล้ว จะขอให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

กรณีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น เช่น ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจเป็นการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยทางนิติกรรมหรือโดยทางอื่น

¹⁷⁰ วรวุฒิ เทพทอง, คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550), น. 19.

นอกจากนิติกรรม¹⁷¹ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป หรือการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออกอาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมส่งออก แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการนิคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินฉบับปัจจุบันใช้บังคับ ได้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ก่อน เอกชนที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเก่าอาจจะต้องเสียสิทธิของตนไป ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของเอกชนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้¹⁷²

(1.1) บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ

(1.2) บุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ โดยไม่ได้มีการยื่นคำขอจับจองหรือได้ยื่นคำขอจับจองแล้วแต่ไม่ได้รับอนุญาต กรณีนี้ กฎหมายที่ดินบัญญัติให้การออกโฉนดที่ดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 คงใช้บังคับต่อไปเป็นการอนุโลม ที่ให้การกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้พิจารณาเห็นว่าบุคคลเหล่านี้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว¹⁷³

(1.3) บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินไว้โดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 แต่ยังไม่ได้ออกคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังกล่าว ได้บัญญัติยอมให้ผู้ยื่นมาขอคำรับรองการทำประโยชน์จากนายอำเภอได้ภายใน 180 วัน นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาแห่งการจับจอง ซึ่งเป็นเวลา 2 ปี หรือ 3 ปีแล้วแต่กรณี ในกรณีใบอนุญาตเป็นใบเหยียบย่ำ ซึ่งนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออกให้ มีระยะเวลาในการทำประโยชน์ในที่ดิน

¹⁷¹ เห่งอ้าง, น. 21.

¹⁷² ผดุงศักดิ์ นรินดิผดุงการ, กฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 2-9.

¹⁷³ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6

ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 2 ปี ซึ่งถ้าไม่ได้ทำประโยชน์จะหมดสิทธิแห่งการจับจองที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ แต่ถ้าเป็นใบอนุญาตชนิดตราจอง ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นผู้ออกให้ มีระยะเวลาในการทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 3 ปี ซึ่งถ้าไม่ได้ทำประโยชน์จะหมดสิทธิแห่งการจับจองที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์เช่นกัน¹⁷⁴

ถ้าระยะเวลาแห่งการจับจอง คือ 2 ปีหรือ 3 ปีแล้วแต่กรณี ได้สิ้นสุดลงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กฎหมายได้ผ่อนผันให้อีกกระษะหนึ่ง คือ ถ้าหากปรากฏว่าการทำประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองอยู่ในสภาพที่จะขอรับรองว่าได้ทำประโยชน์ดังกล่าวได้ ก็ให้ผู้นั้นมาขอรับรองการทำประโยชน์ได้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ใช่ นับจากวันที่สิ้นสุดระยะเวลาแห่งการจับจอง โดยให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอท้องที่ แต่ถ้ายังทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จทั้งแปลง ก็มีสิทธิขอรับรองการทำประโยชน์ได้เฉพาะส่วนที่แล้วเสร็จเท่านั้น หากผู้ที่มีสิทธิดังกล่าวไม่มาขอรับรองการทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ กฎหมายที่ดินก็ให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจอง ผู้จับจองเดิมย่อมหมดสิทธิในที่ดินนั้นทันที ที่ดินก็จะกลับมาเป็นของแผ่นดินต่อไปอีก และรัฐอาจนำที่ดินนั้นไปจัดให้ประชาชนได้ตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่นายอำเภอท้องที่จะผ่อนผันให้ โดยมีเหตุผลสมควรเป็นราย ๆ ไป

(1.4) ก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497ใช้บังคับ อาจจะมีราษฎรได้ดำเนินการยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ก่อนแล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ดังนั้น เพื่อให้ราษฎรที่ได้ยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตจะต้องเสียสิทธิของตนไป มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงบัญญัติให้นายอำเภอมิอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ต่อไปได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นายอำเภอมิอำนาจออกใบอนุญาตเป็นใบเหยียบย่ำให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ก่อนที่จะออกใบเหยียบย่ำ นายอำเภอจะต้องประกาศโฆษณาการขอจับจองเป็นเวลาหนึ่งเดือน ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และในที่ดินที่ขอจับจอง ถ้าไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ นายอำเภอก็จะออกใบเหยียบย่ำให้ไป

เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว นอกจากประมวลกฎหมายที่ดิน จะได้บัญญัติรับรองสิทธิของราษฎรที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเก่าแล้ว ทางราชการยังมีความประสงค์ที่จะทราบที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยนั้น มีเจ้าของที่ดินที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 7

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และยังไม่มีการสิทธิในที่ดินมีจำนวนมากนักน้อยเพียงใด มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจึงได้บัญญัติให้เจ้าของที่ดินมือเปล่าซึ่งอาจจะ มีสิทธิครอบครองโดยมีตราจอง ใบเหยียบย่ำ หรือแบบหมายเลข 3 มาแจ้งการครอบครอง ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ

การแจ้งการครอบครองที่ดินในครั้งนั้น ราษฎรบางคนเอาที่ดินของบุคคลอื่นมาแจ้ง การครอบครอง บางคนเอาที่ป่าสงวนมาแจ้งการครอบครอง เนื่องจากเวลาที่จะรับแจ้ง การครอบครองมีเพียง 180 วันเท่านั้น ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการ ตรวจสอบความถูกต้อง แต่จะต้องรับแจ้งการครอบครองไว้ก่อน มิฉะนั้น เจ้าของที่ดินอาจจะต้อง เสียสิทธิบางอย่างของตนไป ดังนั้น เพื่อเป็นการขจัดปัญหาต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้นได้ มาตรา 5 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงได้บัญญัติไว้ว่า “การแจ้ง การครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด” หมายความว่า ก่อนแจ้งการครอบครอง ถ้าผู้แจ้งไม่มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อน หลังจากมาแจ้งการครอบครองและมี หลักฐานการแจ้งการครอบครองแล้ว ผู้แจ้งก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง และในการแจ้ง การครอบครองนั้น เจ้าของที่ดินบางคนแม้ว่าจะมีเอกสารสิทธิสำหรับที่ดิน แต่ก็ยังไม่ได้ ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินที่ครอบครองที่ดิน โดยที่ ยังไม่ได้ทำประโยชน์โอนที่ดินนั้นไปให้บุคคลอื่น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงได้บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์ แล้ว ให้โอนกันได้” เพราะที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ต้องเป็น ที่ดินที่มีการหักล้างทางพงใช้ประโยชน์อื่น ๆ ได้ตามสมควรแล้วจึงอนุญาตให้โอนกันได้

2) การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เอกชนที่มีคุณสมบัติสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมายที่ดิน นอกจาก มีวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีวิธีการได้กรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายวิธี¹⁷⁵ ซึ่งอาจเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทาง นิติกรรม เช่น การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การรับให้ นอกจากนี้ นิติกรรมที่ก่อตั้งทรัพย์สิน สิทธิทั้งหลาย เช่น สัญญาก่อตั้งภาระจำยอม ภาระคิดค้น ในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิเก็บกิน สิทธิ เหนือพื้นดิน เหล่านี้ก็จัดว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน¹⁷⁶ หรือเป็นการได้กรรมสิทธิ์

¹⁷⁵ วรวิไล เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 170*, น. 21.

¹⁷⁶ มานิต จุมปา, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 117.

ในที่ดินโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม กล่าวคือ เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย เช่น การได้มาตามหลักส่วนควบ¹⁷⁷ การครอบครองปรบักษ์¹⁷⁸ ภาระจำยอมที่ได้มาทางอายุความ¹⁷⁹ หรือการตกทอดของทรัพย์มรดก¹⁸⁰ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวมาข้างต้น สิ้นสุดแล้วต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) ดังความในมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติความไว้ว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ใช้บังคับ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดหรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่”¹⁸¹

3.2.3.2 การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน

ความหมายของคำว่า “สิทธิครอบครอง” ในที่นี้หมายถึงสิทธิครอบครองในที่ดิน ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้¹⁸²

1) การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁸³

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับบุคคล “ผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน” เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือหลักฐานอื่นของผู้มีสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพของทางราชการ ซึ่งหลักฐานการครอบครองที่ดินดังกล่าว ผู้ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธินำไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินตามลำดับวิธีปฏิบัติที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ และโดยหลักการของประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ผู้มี “สิทธิครอบครองในที่ดิน” มีสิทธิครอบครองไว้เท่านั้น มิได้มี “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนให้บุคคลอื่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายที่ดินยังมีข้อยกเว้นให้ผู้ถือหลักฐานการครอบครองที่ดินอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สามารถโอนให้ผู้อื่นได้ด้วยเช่นกัน อนึ่ง สิทธิ

¹⁷⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 144

¹⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382

¹⁷⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1401

¹⁸⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599

¹⁸¹ วรวิทย์ เทพทอง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 170*, น. 29-30.

¹⁸² *เพิ่งอ้าง*, น. 31.

¹⁸³ เจริญ เจริญวาทย์, *คู่มือการประเมินราคาที่ดิน*, (นนทบุรี : บริษัท พอดี จำกัด, 2548), น. 18.

การครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ยังมีความหมายถึงบทบัญญัติตามกฎหมายอื่น ที่ให้สิทธิการครอบครองในที่ดินในทางธุรกิจ เช่น โดยการขอสัมปทาน หรือประทานบัตร โดยการเช่า (เช่น การเช่าที่ดินกรมป่าไม้ เป็นต้น)

2) การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁸⁴

การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พอดีแบ่งออกได้ เป็น 2 ลักษณะ คือ การได้มาเองกับการได้มาโดยเขาโอนให้ การได้มาเองเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การครอบครองปรปักษ์และการได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ เป็นต้น ส่วนการได้มาโดยเขาโอนให้ เช่น ได้จากการทำนิติกรรม ยกให้โดยเสน่หา เป็นต้น ซึ่งผลของการได้สิทธิครอบครองที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

(1) ได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(2) ผลในทางที่จำกัดการรบกวนและเรียกคืนการครอบครอง¹⁸⁵

(3) ผลในทางต่อผู้คดีเมื่อต้องส่งคืนทรัพย์¹⁸⁶

(4) ผลในทางที่จะครอบครองได้กรรมสิทธิ์โดยปรปักษ์¹⁸⁷

สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงหมายถึงสิทธิที่แฝงอยู่ในกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เป็นข้อเท็จจริงของการมีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิ้นบางประเภท เช่น การครอบครองปรปักษ์ เป็นต้น หากใช่เป็นสิทธิแยกต่างหากอย่างแท้จริงไม่

3.2.4 มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

ตามแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน¹⁸⁸ กำหนดให้ใช้ภาพถ่ายออร์โธรี ที่บินถ่ายเมื่อปี 2545

¹⁸⁴ จิรศักดิ์ ชัยเดช, จักรินทร์ วันเพ็ญ และอัฐสิทธิ์ เสลา, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน,” (วิจัยนิติศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม, 2553), น. 23.

¹⁸⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1374 และมาตรา 1375

¹⁸⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1376

¹⁸⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382

¹⁸⁸ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บท แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557), น. 15-16.

ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ หากพบว่ามีการบุกรุกใหม่ นอกเหนือจากภาพถ่ายปี 2545 ให้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเร่งด่วน สำหรับพื้นที่ที่ปรากฏร่องรอยการทำกินในภาพถ่ายปี 2545 ให้ดำเนินการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

3.2.4.1 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ 2 ด้าน คือ

1) ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

(1) ยืนยันนโยบายของรัฐ ไม่นำพื้นที่ไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) ให้สำรวจและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองพื้นที่ให้ชัดเจน และนำข้อมูลไปใช้ในการจัดการ เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน

(3) ให้ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ร่วมกับพยานหลักฐานอื่นว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม

(4) ภายหลังจากตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ตามแนวทางดังนี้

(4.1) กรณีอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนวันสงวนหวงห้าม และเป็นพื้นที่ไม่ต่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้อยู่อาศัย/ทำกินที่เดิม จัดทำขอบเขตให้ชัดเจน ดำเนินการตามกฎหมายให้อยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ

(4.2) กรณีอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนวันสงวนหวงห้าม และเป็นพื้นที่ต่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้ช่วยเหลือตามความเหมาะสม เพื่อให้หาที่อยู่/ที่ทำกินแห่งใหม่ หรือให้เคลื่อนย้ายออกไปที่รองรับสนับสนุนสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกแล้ว

(4.3) กรณีอยู่อาศัย/ทำกินภายหลังวันสงวนหวงห้าม ให้เคลื่อนย้ายออกไปที่รองรับสนับสนุนสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากเคลื่อนย้ายไม่ได้ทันที ให้ควบคุมพื้นที่และจัดระเบียบให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

2) ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้

(1) ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่หรือขยายพื้นที่ที่อยู่อาศัย/ทำกิน หรือทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเนียบขาด ให้ตั้งผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน หรือดำเนินการอื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด

(2) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำกับดูแลหน่วยงาน และคณะกรรมการเกี่ยวกับการป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ให้มีเอกภาพในการป้องกันรักษาป่า

(3) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปัจจุบัน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย จัดให้ห้องปฏิบัติการตรวจสอบส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมดูแลรักษาป่า

3.2.4.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 เรื่อง การชุมนุมเรียกร้องของเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 ที่มีมติให้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่มีผลในทางปฏิบัติต่อไป และควรเร่งรัดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมของประเทศด้วย และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อพิจารณาการเพิกถอนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้ราษฎรที่ถือครองอยู่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 สามารถขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ตลอดจนการช่วยเหลือราษฎรที่ถือครองภายหลังตามโครงการประชามเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ป่าไม้ และอนุมัติในหลักการให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขอบเขตการมีส่วนร่วมและแนวทางดำเนินงานให้เหมาะสมอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดผลในเชิงอนุรักษ์ตามวัตถุประสงค์ ส่วนการเพิ่มหน่วยพิทักษ์ป่าให้มากขึ้นเพื่อดูแลพื้นที่บริเวณป่าอนุรักษ์ที่ล่อแหลมต่อการบุกรุกทำลาย และเสริมสร้างมาตรการป้องกันและปราบปรามอย่างเข้มงวด ให้ดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลต่อไป

3.2.4.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ และโครงการสำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุนภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรี มาตราส่วน 1 : 4,000 ให้กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ส่วนการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน โครงการดังกล่าว โดยสรุปเป็นการเห็นชอบโครงการ และให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรี 1 : 4,000 (ปี 2545 และ 2546) เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

3.2.4.4 คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

ประเด็นสำคัญในการกำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจัง ในทุกพื้นที่ ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ ต่อมาเมื่อมีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดจึงเกิดผลกระทบและเกิดข้อพิพาทกับประชาชนในพื้นที่อย่างมากมาย จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบที่ตามมากระหน่ำซ้ำให้ปัญหาทวีความหนักหน่วงขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้การดำเนินชีวิตของประชาชนและชุมชนขาดความสุข เกิดความหวุ่นเกรงภัยว่าจะถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาทวงคืนพื้นที่รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมองว่าขาดความเป็นธรรม ทำให้การประกอบอาชีพของประชาชนขาดช่วง นอกจากนี้ได้รับผลกระทบทั้งทางด้านจิตใจและตกอยู่ในความวิตกกังวลจากการถูกดำเนินคดี รวมทั้งยังต้องแบกรับภาระค่าเดินทาง ไปศาล ค่าเอกสาร ค่าทนาย ทั้งยังไม่รวมถึงปัญหาทางด้านสังคมที่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหา ถูกตีตราว่าบุกรุกที่ดิน ทั้งที่ข้อเท็จจริงในบางกรณีนั้นชาวบ้านถือครองทำประโยชน์มาก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะได้ประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ทับพื้นที่ทำกินของตน อีกทั้ง การเตรียมการคืนผืนป่าเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามแนวนโยบายของรัฐบาลก็ติดขัด

3.2.4.5 คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน

จากปัญหาการดำเนินการตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 จึงได้มีคำสั่งฉบับนี้ขึ้น โดยระบุว่าให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งการดำเนินการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการเน้นย้ำว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ยากไร้ และให้มีกระบวนการเจรจาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีความสับสนเนื่องต่อกันมา แต่เนื่องจากมาตรการหลักของคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติคือการใช้กำลังเข้าจับกุม และทวงคืนพื้นที่เป็นหลัก ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าและกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาครัฐ จึงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไปด้วย

3.2.4.6 ยุทธศาสตร์พิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์¹⁸⁹ คือ

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ สิ่งสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ คือ ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันปกป้องด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ ของชาติอย่างจริงจัง ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดแนวเขต กฎหมาย อำนาจหน้าที่ การสนับสนุน รวมทั้งความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า ปัจจัยความสำเร็จของการปฏิบัติการคือความเข้าใจร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ให้ได้อย่างรวดเร็ว ยุทธศาสตร์นี้มีกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้

(1) หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

(1.1) ให้ยึดถือแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรี โฟโต พ.ศ. 2544-2545 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหลักในการกำหนดสภาพพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(1.2) เร่งรัดการจับกุมผู้บุกรุกป่าไม้ โดยจัดลำดับความเร่งด่วนกับผู้บุกรุกรายใหญ่ เป็นลำดับแรก แล้วดำเนินการกับรายอื่น ๆ ต่อไป

(1.3) ประสานความร่วมมือใช้อากาศยานในการป้องกัน และปราบปรามการลักลอบบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า

¹⁸⁹ เพิ่งอ้าง, น. 18-24.

(1.4) เร่งรัดติดตามให้ได้ตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและใช้มาตรการทางกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างเฉียบขาดและจริงจัง

(1.5) กรณีคดีตรวจยึด/จับกุมโดยไม่ได้ตัวผู้ต้องหา ให้กำหนดเวลาผู้ต้องหามารายงานตัว หรือนำหลักฐาน/เอกสารสิทธิ์มาแสดง หากพ้นกำหนดให้สามารถทำลาย รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาตัดสินของศาล ถือเป็นพื้นที่ของราชการ ทำให้การฟื้นฟูป่าไม้กระทำได้อย่างรวดเร็ว ป้องกันการกลับมาลักลอบใช้ประโยชน์ของผู้ต้องหา ในระหว่างที่ยังไม่ถูกจับกุมดำเนินคดี

(1.6) ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นเป็นใจ หรือให้การสนับสนุนการกระทำผิด กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญา อย่างเด็ดขาดและจริงจัง

(1.7) เข้มงวดกวดขันการตรวจสอบไม้ นำเข้าและส่งออกจากต่างประเทศเพื่อป้องกัน มิให้มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าของประเทศไทย

(1.8) เข้มงวดกวดขันเพื่อป้องกันการค้า การนำเข้า การส่งออก และนำผ่านแดน ตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศสำหรับสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES เช่น การลักลอบ ค้าสัตว์ป่า สัตว์สงวน งามช้าง และพืชป่า เป็นต้น

(1.9) สำรวจและจัดทำบัญชี ผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เพื่อเฝ้าระวังมิให้กระทำความผิด

(1.10) จัดให้มีการลาดตระเวนร่วมกันของหน่วยงานด้านความมั่นคง ในบริเวณพื้นที่ ล่อแหลมตามแนวเขตติดต่อระหว่างประเทศ

(1.11) กรณีผู้บุกรุกรายใหม่เป็นประชาชนผู้ยากไร้ มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

(2) จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า

(2.1) จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าประจำแต่ละภาค (จก.ปปม.) เพื่อสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทำลาย ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า กำลังหลักเป็นเจ้าหน้าที่ทหารสนธิกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น สามารถเข้าปฏิบัติงานครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศได้อย่าง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยจัดตั้งขึ้นปีต่อปีจนกว่าสถานการณ์จะคลี่คลาย อยู่ภายใต้ การควบคุมอำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแลของ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร

(2.2) ทุกหน่วยงานให้การสนับสนุนการจัดกำลังและการปฏิบัติงานของหน่วยเฉพาะกิจ ป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าตามที่ร้องขอ

(2.3) การคัดเลือกเจ้าหน้าที่และหน่วยปฏิบัติการในกรณีกำลังของหน่วยเฉพาะกิจ ต้องพิจารณาผู้ที่มีความซื่อสัตย์ เสียสละ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ โดยเด็ดขาด

(2.4) ให้มีการจัดตั้งด่านตรวจ จุดตรวจ และ จุดสกัด ทำการตรวจค้น และจับกุม การลำเลียงไม้และสัตว์ป่าผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยให้มีการสนธิกำลังทั้งพลเรือน ตำรวจและ ทหาร

(3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า

(3.1) เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมภาคประชาชนให้มากขึ้นในการแจ้งข่าวสารโดยจัดตั้ง ศูนย์รับแจ้งเหตุ ศูนย์ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น

(3.2) ประสานความร่วมมือสื่อมวลชน (วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อออนไลน์) ให้ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารการป้องกันการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าอย่างกว้างขวางและให้ ประณามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าและกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ เพื่อให้สังคมช่วยกันต่อต้านและ หยุดยั้งการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า

(3.3) ประสานความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาคประชาชน และกลุ่มจิตอาสาในการร่วม ยับยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

(3.4) ให้รางวัลนำจับแก่ผู้แจ้งข้อมูล ข่าวสาร และให้การสนับสนุนจนนำไปสู่การ จับกุมได้เป็นผลสำเร็จ

(3.5) รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ ทำลายป่า ให้เข้าถึงประชาชนในชุมชนในเขตพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

(4) ยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่าย ทางอากาศเป็นหลักฐานหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4.1) ตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกเพิ่มเติมหลังจากมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ที่ผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อแก้ไขปัญหา โดยใช้แผนที่ภาพถ่าย ออร์โธรีโธสิ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2545 ร่วมกับการตรวจสอบภาคพื้นดินในการกำหนด พื้นที่ผ่อนผัน โดยการจัดทำแนวเขตป่าไม้ที่ปรากฏอยู่บนแผนที่ภาพถ่าย ปี 2545 เป็นหลักฐาน สภาพป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 นำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลแนวเขตป่าไม้ ที่ปรากฏบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศในปัจจุบัน เพื่อสรุปแนวเขตพื้นที่ที่มีการบุกรุกเพิ่มเติม ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ให้ตรวจสอบและดำเนินการทั้งประเทศ การบุกรุกพื้นที่ใหม่

ไม่มีมิติหรือระเบียบใด ๆ ผ่อนผันให้ทั้งสิ้น ต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเด็ดขาด เพื่อนำพื้นที่มาฟื้นฟูสภาพป่า ส่วนพื้นที่ที่พิสูจน์แล้วพบว่ามีการบุกรุกก่อนปี พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4.2) ในกรณีที่เมื่อดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ และหลักวิชาการแล้ว จำเป็นต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้น อาจมีมาตรการชดเชยที่เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้ หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์บนพื้นฐานการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำ

(4.3) พื้นที่ที่ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่ได้แล้วให้เร่งดำเนินการฟื้นฟูตามหลักวิชาการ และดำเนินกิจกรรมป้องกันการบุกรุกซ้ำในพื้นที่เดิม หากมีการบุกรุกซ้ำให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

(4.4) ยับยั้งการบุกรุกป่าไม้เพิ่มเติม ด้วยการสร้างระบบติดตามตรวจสอบสภาพป่าอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศปีล่าสุดที่กรมแผนที่ทหาร หรือหน่วยงานอื่นได้บินถ่ายแล้ว เพื่อจัดทำแนวเขตพื้นที่ที่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้ในปัจจุบันไว้เป็นกรอบในการตรวจสอบการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ และนำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นผลการแปลสภาพดาวเทียมที่จะถ่ายในอนาคตเพื่อกำหนด Hot Spot ที่มีการบุกรุก เพื่อยับยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องเร่งให้จัดสรรงบประมาณให้มีการบินถ่ายภาพให้ครบทั้งประเทศโดยเร็ว

(4.5) แก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคนในพื้นที่ที่ได้รับการร้องเรียน ซึ่งลดรอนสิทธิของราษฎรที่ทำกินในที่ดินของตนมาช้านานก่อนการประกาศแนวเขตป่าไม้ต่าง ๆ โดย

(4.5.1) เร่งรัดการจัดทำและกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้ชัดเจนโดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2495 – พ.ศ. 2499 จากโครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ชุด L708

(4.5.2) จัดทำแปลงที่ดินทำกินและแปลงอยู่อาศัยของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท

(4.5.3) วิเคราะห์และตรวจสอบร่องรอยการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กับแนวเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเก่า และพิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรที่ถูกรอนสิทธิมาเป็นระยะเวลานาน

2) ประเด็นยุทธศาสตร์ ปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน

ทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นสมบัติของชาติ เป็นมรดกที่ทุกคนในชาติมีส่วนรับผิดชอบ การปลูกจิตสำนึกให้ทุกคนในสังคมได้แสดงออกถึงความรับผิดชอบ เป็นสิ่งที่จำเป็นในการรักษา ปกป้องทรัพยากรเหล่านี้ซึ่งมิใช่เป็นความรับผิดชอบของผู้ใดผู้หนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงาน หนึ่ง ประชาชนต้องรับรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อปลูกจิตสำนึก ให้ประชาชน รัก หวงแหน และปกป้อง ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ยุทธศาสตร์นี้มีกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้

(1) กำหนดให้การแก้ไขปัญหาคาถาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็น “วาระแห่งชาติ”

(1.1) กำหนดนโยบายให้การแก้ไขปัญหาคาถาการบุกรุกพื้นที่ตัดไม้ทำลายป่าและ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็น “วาระแห่งชาติ” เพื่อปลูกจิตสำนึกของคนในชาติให้เห็นความสำคัญของ ทรัพยากร และให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคาถา และกำหนด นโยบายต่าง ๆ ในแนวทางเดียวกัน

(1.2) ปลูกจิตสำนึกให้เยาวชนและประชาชนมีความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ และสอดแทรกการปลูกจิตสำนึก ในเนื้อหาของสื่อทุกประเภท

(1.3) ประยุกต์ใช้กลไก PES (Payment for Environmental Services) มาสร้างแรงจูงใจ ทางเศรษฐกิจในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้กับผู้ที่มิบทาพทาในการดูแลรักษาทรัพยากร ป่าไม้ ผู้ที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบ นิเวศป่าไม้

(2) จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลูกจิตสำนึก

(2.1) จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลูกจิตสำนึก และเข้าร่วมกับหน่วยงาน ของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ แจ้งเตือน เฝ้าระวัง และคุ้มครองรักษาพื้นที่ป่าไม้ เช่น อาสาสมัครพิทักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.)

(2.2) ประสานงานกับทุกภาคส่วน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน ภายใต้ระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการ เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความตระหนักในการหวงแหนและป้องกันรักษา ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น

(2.3) ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน องค์กรแนวร่วมภาคประชาชน ภายในประเทศกับหน่วยงาน และองค์กรแนวร่วมประชาคมโลก เพื่อให้เกิดกิจกรรมสนับสนุนการ ป้องกันปราบปรามการบุกรุก ทลายทรัพยากรป่าไม้

(3) ปลุกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ที่มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน โดยปลุกฝังอุดมการณ์จนสามารถอุทิศตนให้กับการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วยวิธีการดังนี้

(3.1) ปลุกฝัง อบรมเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องให้มีอุดมการณ์ความรักหวงแหนทรัพยากรป่าไม้และภาคภูมิใจที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์มรดกของแผ่นดิน

(3.2) กรณีมีข้อมูล เบาะแส หรือหลักฐานพอเชื่อได้ว่า เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำรวจ ทหาร อัยการ เจ้าหน้าที่ชุดจับกุม เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง กระทำการอันเป็นการช่วยเหลือ ผู้กระทำความผิดทั้งทางตรง และทางอ้อม ไม่ว่าจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ให้ถือเสมือนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้น ๆ จะต้องถูกพิจารณาโทษทัณฑ์ชำระค่าเสียหายผู้เกี่ยวข้องนั้นด้วยอย่างเฉียบขาด

(3.3) จัดตั้งสถาบันหรือ โรงเรียนเพื่อสร้างเจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่าที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานคุ้มครองป้องกันและปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีจำนวนที่สมดุลกับจำนวนพื้นที่ป่า

(3.4) เชิดชูวีรกรรมหรือคุณความดีของผู้ที่อุทิศตนเป็นแบบอย่างของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ผู้สัจจคมอย่างต่อเนืองและจริงจัง

3) ประเด็นยุทธศาสตร์ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

การจัดระบบของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังมีสิ่งที่เป็นปัญหาอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกฎหมาย, ระเบียบวิธีการ, การจัดโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้อง, ปัญหาด้านกำลังคน, การกระจายอำนาจ, ระบบงบประมาณ, การประสานงาน, และการตรวจสอบประเมินผล, เป็นอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อปรับปรุงระบบของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ยุทธศาสตร์นี้มีกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้

(1) ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

(1.1) ปรับปรุงและบูรณาการนโยบายเกี่ยวกับการป่าไม้ให้มีเอกภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ และแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่มีบทบาทในการเสนอแนะ ติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

(1.2) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลป่าไม้และที่ดินทำกิน เพื่อทำหน้าที่ในการรับปัญหา ติดตาม และพิสูจน์สิทธิในที่ดินทำกิน และประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการ

ได้อย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งมีระบบฐานข้อมูลและแผนที่เพื่อบูรณาการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(1.3) ปรับบทบาทภาระหน้าที่ของทรัพยากรจังหวัดและศูนย์ประสานงานป่าไม้จังหวัด เพื่อตอบสนองการให้บริการด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างรวดเร็ว การอนุญาตดำเนินการใด ๆ ต้องมีขั้นตอนที่โปร่งใส

(1.4) การกำหนดนโยบายในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเกษตรกรรมต้องสอดคล้องและไม่เกิดผลกระทบกับการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติด้วย เนื่องจากนโยบายรัฐบาลบางประการที่ผ่านมา อาจส่งผลทำให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น เช่น การนำพื้นที่ป่าไม้มาปฏิรูปเป็นพื้นที่เกษตร การส่งเสริมการปลูกยางพารา การส่งเสริมทำการเกษตรแปลงใหญ่ การพัฒนาการท่องเที่ยว ฯลฯ

(1.5) ปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการป่าไม้ของกรมป่าไม้ให้อยู่ในรูปการบริหารเชิงพื้นที่ (area approach) โดยกระจายอำนาจการบริหาร งบประมาณ และบุคลากรสู่สำนักงานป่าสงวนแห่งชาติแต่ละแห่ง

(1.6) ให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างบูรณาการ โดย

(1.6.1) ปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพการบริหารองค์กรในทุกระดับ ทั้งในด้านการกิจ โครงสร้างการบริหารงาน อัตรากำลัง และแผน โดยกำหนดพื้นที่ในการบริหารจัดการของทั้งสองกรมให้ชัดเจน

(1.6.2) เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานแบบบูรณาการหรือช่วยเหลือทดแทนกันได้

(1.6.3) ผู้บริหารทุกระดับทราบข้อมูลเชื่อมโยงกัน เมื่อมีการโยกย้ายหมุนเวียนสามารถบริหารงานได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ

(1.6.4) ช่วยแก้ไขปัญหาพื้นที่รับผิดชอบที่ทับซ้อนกัน

(1.6.5) พัฒนาศักยภาพในการติดต่อประสานงานกับทุกหน่วยเพื่อบูรณาการแก้ไขปัญหาอย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

(1.6.6) บริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ตามระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) หรือการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบกลุ่มป่าทั้งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าสงวนแห่งชาติ

(2) พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ

(2.1) ให้มีสำนักงานป่าไม้จังหวัดและสำนักงานป่าไม้อำเภอ เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายปกครอง และฝ่ายอื่น ๆ ในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้และบริการประชาชน

(2.2) ปรับปรุงอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้ชัดเจน

(2.3) เพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานป่าไม้ในระดับภูมิภาค จังหวัด อำเภอ และระดับท้องถิ่น

(2.4) ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบป้องกันรักษาป่า

(2.5) คดีด้านทรัพยากรธรรมชาติ ให้พนักงานฝ่ายปกครอง (ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี) เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทุกคดี

(3) จัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเดียวที่ชัดเจน

(3.1) จัดทำแนวเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่เดิมไม่เคยมีแนวเขตที่ชัดเจนและทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การจัดทำแนวเขตทำได้ด้วยการใช้ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2495 – 2499 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ชุด L708 (ในพื้นที่ซึ่งไม่มีภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2495 – 2499 และแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ชุด L708 ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศปีถัดมาที่มีอยู่ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ชุด L7017 และจัดทำแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ให้มีความถูกต้องชัดเจน และเพิกถอนในส่วนที่ซ้อนทับกันออกจากป่าสงวนแห่งชาติ และเพิกถอนพื้นที่ซึ่งมีการใช้ประโยชน์มาแล้วตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้มีความชัดเจน รวมทั้งประกาศพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นช่องว่างให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย

(3.2) จัดทำแนวเขตหรือแนวแปลงของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท รวมถึงพื้นที่ป่าชุมชน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลแนวเขตมาประกอบการบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสม

(3.3) จัดทำฐานข้อมูลแปลงที่ดินของราษฎรที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด เพื่อการพิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรที่ถูกรอนสิทธิมาเป็นระยะเวลานานจากปัญหาป่าบุกรุกคน และใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

(3.4) ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กั้นพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 และมีสภาพเป็นป่ากินมาให้กรมป่าไม้ เพื่อดำเนินการจัดการหรือฟื้นฟู และให้ยุติการออก สปก. 4-01 ไว้ก่อน ส่วนพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรแล้วให้บังคับใช้ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้ที่ได้รับการจัดสรรแล้วอย่างเคร่งครัด และให้ควบคุม ป้องกัน ตรวจสอบ การเปลี่ยนผู้ใช้ประโยชน์จากผู้ได้รับการจัดสรรเป็นบุคคลอื่น

(3.5) จัดทำระบบฐานข้อมูลแนวเขตป่าไม้และกิจกรรมในเขตป่าไม้ ในระบบภูมิสารสนเทศ โดยจะต้องสามารถเรียกค้นและแสดงข้อมูลแนวเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ป่าชายเลน และกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีในพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด เพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว และเชื่อมโยงให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลแนวเขตป่าไม้เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถตรวจสอบเกี่ยวกับการทับซ้อนระหว่างแนวเขตป่าไม้ประเภทต่าง ๆ และแนวเขตป่าไม้ที่อยู่ภายใต้ภารกิจของแต่ละหน่วยงาน เพื่อที่จะใช้ในการบริหารจัดการต่อไป

(4) จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning)

(4.1) จำแนกเขตที่ดินป่าไม้ที่เหมาะสม โดยพิจารณาถึงความยั่งยืนด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้แนวเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่จัดทำขึ้นใหม่เป็นฐาน ร่วมกับข้อมูลทางวิชาการอื่น ๆ และสนับสนุนเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย ด้วยการบูรณาการข้อมูลที่ต้องทันสมัย และวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ และกำหนดนโยบายของแต่ละประเภทพื้นที่อย่างเหมาะสม โดยผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ให้ประเทศสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ดินป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยคำนึงถึงความสมดุลทั้งด้านความมั่นคง สังคม สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเศรษฐกิจ และยึดถือสิทธิที่จะมีที่ดินทำกินอย่างเป็นธรรมและพอเพียงของประชาชนชาวไทยทุกคน และดำเนินการกำหนดมาตรการเยียวยาหรือชดเชยให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการจำแนกเขตที่ดินป่าไม้ที่เหมาะสม

(4.2) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับการจำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่แนวเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 24484 ที่จัดทำขึ้นใหม่ และบทบาทกิจกรรมที่อนุญาตให้ทำได้ในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท เช่น แปลงอนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การให้เข้าพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชุมชน เป็นต้น

(4.3) ปรับปรุงและจัดทำแนวเขตป่าไม้ทุกประเภท เช่น แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าคุ้มครองหรือป่าอนุรักษ์อื่น ๆ เพื่อให้แนวเขตมีความชัดเจน ไม่ซ้อนทับกับแนวเขตอื่น ๆ สรุปแนวเขตไม่ให้มีการทับซ้อน และถูกต้องตามกฎหมายแต่ละประเภท และจัดทำแนวสัญลักษณ์เขตป่าไม้ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนกับประชาชน และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เช่น แนวต้นไม้ยืนต้น ชุดคั่นคู สร้างทางตรวจการณ์ เป็นต้น

(4.4) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบที่ดินในความดูแลเกี่ยวกับผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศและแนวเขตป่าไม้ พร้อมทั้งจัดการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่หน่วยงานดูแล ได้แก่

(4.4.1) ปรับแก้แนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ โดยอ้างอิงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เป็นหลัก แล้วประกาศเป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน ตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

(4.4.2) ให้สิทธิในที่ดินที่เหมาะสมในที่ดินของรัฐตามนโยบายการแก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคน และนโยบายการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ และการแก้ไขปัญหาคนบุกรุกป่า เพื่อให้เกิดความชัดเจน

(4.4.3) ให้สิทธิในที่ดินเอกชนหลังจากเกิดความชัดเจนระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนแล้ว

(4.4.4) เขียวยารายการที่ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม

(4.5) ภายหลังจากเสร็จสิ้นการจัดทำแนวเขตป่าไม้ต่าง ๆ แล้วจะต้องประกาศแนวเขตที่จัดทำขึ้นนี้ให้มีความชัดเจน โดยใช้คำพิภคแผนที่เป็นหลัก เพื่อแสดงขอบเขตแนวเขตป่าทุกประเภทให้ประชาชนได้รับทราบกันอย่างเปิดเผยและทั่วถึง และยกเลิกแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504

(5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

(5.1) ห้ามมิให้มีการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน (โฉนดที่ดิน นส.3 ใบจอง) เพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า หรือพื้นที่ที่อยู่ในแนวเขตป่าไม้ เนื่องจากเอกสารดังกล่าวที่ออกโดยกรมที่ดินทำให้สถานภาพที่ดินเปลี่ยนจากที่ดินของรัฐเป็นที่ดินของราษฎรอย่างถาวร

(5.2) ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการหรือมีโครงการที่ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจว่าได้รับการรับรองสิทธิ หรือมีสิทธิในที่ดินป่าไม้ (เช่น การออกเลขที่บ้าน การขยายเขตไฟฟ้า การรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5))

(5.3) ออกกฎหมายและระเบียบเพื่อดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบโดยเร็วและให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานป่าไม้ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และเวลาที่กำหนด

(5.4) กำหนดให้ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและ

คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บรรจุในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

(5.5) ให้พิจารณากำหนดการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า สำหรับผู้ที่ถือครองที่ดิน ทุกประเภท เนื่องจากปัจจุบันการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 90 ของประเทศอยู่ในมือของคนรวย เพียงร้อยละ 10 หรือประมาณ 6 ล้านคน โดยเกษตรกรมากกว่าร้อยละ 10 ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่ดิน ทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ รวมทั้งปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าหรือที่ดินของรัฐของนายทุนที่กว้านซื้อ แปลงที่ดินขนาดใหญ่ ทำให้ราษฎรจำนวนมากขายที่ดินที่ถือครอง และไปบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ สร้างความเสียหายอย่างมากให้กับพื้นที่ป่าที่ยังคงเหลือและส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

(5.6) กำหนดเวลาดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรมให้ชัดเจน เคร่งครัด และเปิดเผย ต่อสาธารณชนทุกขั้นตอน

(5.7) ไม้ของกลางควรกำหนดวิธีการ ฎุระเบียบที่เอื้อต่อการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ต่อส่วนรวม และเศรษฐกิจ ไม้ของกลาง และอุปกรณ์ที่ใช้ในการกระทำความผิด (รถยนต์) อนุญาต ให้ส่วนราชการ และองค์กรการกุศล หรือองค์กรสาธารณะประโยชน์ นำไปใช้ประโยชน์ได้

(5.8) ใช้กฎหมายพิเศษในการยึดทรัพย์ (ปปง.) กับผู้ที่เกี่ยวข้องและเป็นนายทุนในกรณี ที่เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และมีจุดประสงค์เพื่อการค้า

(5.9) ปรับปรุงข้อระเบียบกฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถรื้อถอนทำลายพืชผล และสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมายในพื้นที่ป่าได้ทันทีที่ตรวจพบการกระทำความผิดชัดเจน หรือเมื่อศาล ตัดสินว่าเป็นการกระทำความผิด เนื่องจากปัจจุบันดำเนินการตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังมีขั้นตอนซับซ้อนและใช้เวลานานในการรื้อถอนทำลายสิ่งปลูกสร้างที่ผิด กฎหมายในพื้นที่ป่า บางแห่งพืชผลที่ปลูกเติบโตจนยากที่จะรื้อถอน รวมทั้งข้อขัดแย้ง ความไม่ชัดเจน ระหว่างกฎหมายป่าไม้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่กล้า ที่ตัดสินใจรื้อถอนทำลาย

(5.10) แก้ไขระเบียบและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปราม เช่น การเพิ่มบทลงโทษ เพิ่มงบประมาณด้านการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวน ด้านการขนย้ายของกลาง เงินรางวัลนำจับของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

(5.11) เชื่อมโยงข้อมูลผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้กับข้อมูลบุคคล โดยการนำหมายเลขบัตรประชาชน 13 หลัก มาใช้เป็นฐานข้อมูลในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ทุกประเภท และกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ชัดเจน

4) ประเด็นยุทธศาสตร์ ฟืนฟูและดูแลรักษาป่าไม้อย่างยั่งยืน

ประเทศไทยได้มีการฟื้นฟูและปลูกป่ามาอย่างยาวนาน แต่ผลสัมฤทธิ์ของโครงการยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ในขณะที่การบุกรุกทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องวางแนวทางในการฟื้นฟู ปลูกป่า และดูแลรักษาโดยให้มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้คนอยู่กับป่าได้อย่างมีความสุข และป่าที่ได้รับการฟื้นฟู ดูแล มีความสมบูรณ์และยั่งยืน ยุทธศาสตร์นี้จึงกำหนดกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้

(1) จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมกับประชาชน

(1.1) จัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มขึ้น และมอบให้ชุมชนรับผิดชอบดูแล โดยส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ให้การสนับสนุนในการจัดตั้ง และการดูแลป่าชุมชนให้ครบทุกแห่ง

(1.2) ดูแลประชาชนและชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าให้มีพอกอยู่ พอกิน พอใช้ โดยจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้อยู่อย่างมีความสุขเกื้อกูลกันระหว่างป่ากับคน อย่างยั่งยืน

(1.3) จัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) ในหมู่บ้านที่มีเขตติดต่อกับพื้นที่ป่า ทำหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาป่าให้ครอบคลุมพื้นที่ป่า

(1.4) ตรวจสอบและติดตามโครงการปลูกป่าและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา เพื่อให้มั่นใจว่าการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าไม้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ และหากพบว่ามีประเด็นปัญหาหรือข้อขัดข้องให้เร่งดำเนินการแก้ไข เพื่อให้ป่าที่ปลูกเจริญเติบโตและฟื้นฟูสู่สภาพป่าธรรมชาติโดยเร็วอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(1.5) เพิ่มและพัฒนาพื้นที่ป่าในเขตเมืองและชุมชน โดยแสวงหาความร่วมมือ และสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ประชาชน และเอกชนในการเพิ่มและพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างป่าในพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่นอกเขตป่าอื่น ๆ

(2) จัดระบบการปลูกไม้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อทดแทนความต้องการและลดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า

(2.1) ส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ ในพื้นที่เอกชนหรือนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ เนื่องจากปัจจุบันมีความต้องการสูง และเพื่อลดการลักลอบตัดไม้จากป่ามาใช้ประโยชน์

(2.2) จัดทำโครงการปลูกต้นไม้เพื่อใช้สอยในอนาคต เช่น โครงการปลูกต้นไม้ไว้ให้ลูก โดยอนุญาตให้ปลูกต้นไม้ในพื้นที่ แปลงปลูกป่า หรือป่าเสื่อมโทรม ให้กับเด็กทุกคนที่มีอายุ 7 ปี ปลูกคนละ 25 ต้น ไม่จำกัดชนิด ให้ผู้เป็นบิดา-มารดา หรือผู้ปกครองเป็นผู้ปลูก และดูแลร่วมกับเด็ก

เมื่อเด็กอายุ 20 ปีขึ้นไป อนุญาตให้ตัดเพื่อนำไปใช้ปลูกสร้างบ้านได้ (นำไปใช้ในการปลูกสร้างบ้าน 24 ต้น มอบให้สาธารณประโยชน์ เช่น โรงเรียน วัด โรงพยาบาล 1 ต้น) หลังจากครบกำหนดให้ส่งมอบพื้นที่คืนเพื่อจัดทำโครงการให้กับเด็กรุ่นต่อไป โดยเริ่มต้นจากชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าเป็นอันดับแรก ให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

(2.3) ส่งเสริมให้องค์กร หน่วยงาน ราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่มีพื้นที่ดูแลรักษายังมีได้ใช้ประโยชน์ให้สามารถปลูกไม้เศรษฐกิจไว้สำหรับใช้สอยในหน่วยได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การตัดใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

(2.4) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนนำที่ดินของตนมาปลูกป่าเศรษฐกิจและสามารถยึดเป็นอาชีพได้ เช่น การสนับสนุนเงินทุนทั้งระยะสั้น และระยะยาว การส่งเสริมและสนับสนุนการใช้กล้าไม้สายพันธุ์ดีแก่ผู้ปลูกป่าและการลดหย่อนภาษี

(2.5) กำหนดชนิดไม้และปริมาณในการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับความต้องการและกลไกตลาด

(3) ให้คนอยู่กับป่าพึ่งพากันอย่างมีความสุข

(3.1) ส่งเสริมสนับสนุนและขยายผลการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางพระราชดำริและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้

(3.2) ดูแลประชาชนและชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าให้มีพอยู่ พอกิน พอใช้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขเกื้อกูลกันระหว่างป่ากับคนอย่างยั่งยืน

(3.3) จัดทำโครงการเสริมรายได้ให้กับประชาชนและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า เช่น โครงการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติ โครงการเส้นทางศึกษาธรรมชาติ โครงการป่าสมุนไพร เป็นต้น

(3.4) นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักในการพัฒนาโครงสร้างความเป็นอยู่และรายได้ ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยส่งเสริมให้มีวิสาหกิจชุมชน และระบบสหกรณ์ให้กับชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า

(4) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูและดูแลป่าอย่างยั่งยืน

(4.1) ประสานความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยวางหลักการการทำงานในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน และผลักดันให้ทุกประเทศร่วมมือกันต่อต้านการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การลักลอบค้าขายทรัพยากรป่าไม้ที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ

(4.2) ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการปลูกและดูแลรักษาป่าไม้ตามแนวเขตชายแดนร่วมกัน จัดตั้งเป็นคณะกรรมการระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อประชุมหารือแนวทางในการดำเนินการร่วมกัน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

(5.1) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ที่เหมาะสม

(5.2) พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยสู่หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ตาม จากแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา แม้รัฐบาลจะมีมาตรการสำหรับดำเนินการจัดการปัญหาเอกชนครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามาตรการดังกล่าวก็ยังส่งผลกระทบต่อเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งได้อ้างสิทธิว่าตนมีสิทธิครอบครองในพื้นที่ เนื่องจากได้อยู่อาศัยและทำประโยชน์มาก่อนวันประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ อีกทั้ง ยังพบว่ามาตรการดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยพบว่าเอกชนส่วนใหญ่ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เหล่านั้นเป็นประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และเป็นผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินในพื้นที่อื่น ปัญหาดังกล่าวจึงถือเป็นปัญหาในลำดับต้น ๆ ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง หาใช่เพียงอาศัยข้อกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วรอการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมเพียงด้านเดียว ควรมีการพิจารณาหามาตรการทางกฎหมายอื่นหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาในมุมมองด้านสิทธิที่เอกชนในฐานะประชาชนคนหนึ่งพึงจะได้รับร่วมด้วย มิเช่นนั้น อาจเกิดปัญหาที่อาจตามมาในภายหลังว่าเอกชนเหล่านั้นไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่ามาโดยตลอด ส่งผลกระทบโดยตรงต่อบุคคล ตลอดจนครอบครัวทั้งในเรื่องชีวิตและทรัพย์สิน ถูกละเมิดสิทธิของบุคคล ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพียงฝ่ายเดียวมาโดยตลอด

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน เพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยพิจารณาแง่ในมุมของปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ประกอบกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญและสภาพปัญหา พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อให้ประเทศไทยมีการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ในการอนุรักษ์ดิน น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่าป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับสิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็นมนุษย์หรือสัตว์ นับตั้งแต่อดีตที่มนุษย์ได้เริ่มพึ่งพาตนเอง รู้จักที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากเป็นแหล่งปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค และเมื่อมนุษย์มีวิวัฒนาการตั้งถิ่นฐาน มีการจับจองพื้นที่ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จนเกิดเป็นสังคมในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการสร้างที่อยู่อาศัย การทำเกษตรกรรม ซึ่งล้วนแต่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ทั้งสิ้น จนกระทั่งเริ่มเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมจึงมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติจากป่าไม้มาใช้ประโยชน์ ส่งผลให้ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 321 ล้านไร่ ก็ประสบปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้เช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2504 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าจำนวนร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 171 ล้านไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 30.52 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 98 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 81 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 107 ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) พื้นที่ป่าไม้คงเหลืออยู่ร้อยละ 31.6 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 102 ล้านไร่ จากการลดลงของพื้นที่ป่าจำนวนมากในระยะเวลา

ที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการบุกรุกครอบครองทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้ถางป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ ส่งผลให้ป่าไม้เสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว และยังคงมีแนวโน้มในการบุกรุกพื้นที่ป่าและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการของหน่วยงานรับผิดชอบที่ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสะสมมาเป็นระยะเวลานาน ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ก่อให้ความขัดแย้งในทางปฏิบัติ และอาจไม่เป็นธรรมกับประชาชน

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าจากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ขึ้นโดยกฎหมาย เป็นผลให้การบุกรุกเข้าไปหรืออยู่อาศัยต่อไปย่อมมีความผิดตามกฎหมาย แต่เนื่องด้วยพบว่าปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากตามความเข้าใจความหมายของคำว่า “ป่า” แตกต่างกัน การจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าจึงมีแนวทางไปคนละอย่าง ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้หรือขอบเขตของพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย การจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังพบข้อผิดพลาดในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายที่มีได้กันพื้นที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่ทำกินของเอกชนหรือประชาชนที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ออกจากพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนหวงห้าม ทำให้เอกชนเหล่านั้นซึ่งควรเป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินแปรสภาพมาเป็นผู้นุกรุกป่า และในขณะเดียวกันแม้จะมีการสงวนหวงห้ามแล้วก็ตามก็พบว่ามี การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดจากแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ไม่ชัดเจน ดังนั้น ข้อปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมากมาย ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาคกรครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พร้อมกับสงวนและอนุรักษ์พื้นที่ทรัพยากรป่าไม้มาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อจัดการพื้นที่ป่าไม้ แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน บางครั้งอาจพบว่านโยบายที่ผ่านมาบางประการมีส่วนทำให้เกิดการบุกรุกครอบครองทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้ถางป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจ โรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ โดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีการปล่อยปละละเลยจนยากที่จะแก้ไข จึงจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน

ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการจัดการว่าจะมีสิทธิในที่ดินประการใดอย่างไร รวมทั้งสอดคล้องกับแนวนโยบายหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ การเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ตามเป้าหมาย การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการรักษาคุณภาพระหว่างการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขได้ดังนี้

4.1 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ป่าไม้ ดิน น้ำ แร่ธาตุ มีความสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตอยู่ของสิ่งมีชีวิต ที่อำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่มนุษย์ชาติมากมายหลายประการ นับตั้งแต่การรักษาคุณลักษณะธรรมชาติ ควบคุมสภาพดิน พืช อากาศให้อยู่ในสภาพปกติไม่แปรปรวน รักษาต้นน้ำลำธาร พันธุ์พฤษชาติ และสัตว์ เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ให้นมนุษย์ได้บริโภคใช้สอย และประกอบอาชีพด้านการทำไม้ การเก็บหาของป่า การขนส่ง การอุตสาหกรรม การผลิตไม้แปรรูป และผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่ใช้วัตถุดิบจากไม้และของป่า ตลอดจนการส่งจำหน่ายเป็นรายได้แก่ประชาชนและประเทศชาติอีกทางหนึ่งด้วย แต่ในสภาพปัจจุบันประชากรไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าไม้ เพื่อบุกเบิกพื้นที่ทำกิน ลักลอบตัดไม้เพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรมและเผาถ่าน ดังเห็นได้ชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม นอกจากนั้นแล้ว การเร่งรัดการดำเนินงานบางโครงการ เช่น ก่อสร้างถนน สร้างเขื่อน เป็นต้น มีการตัดไม้โดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เป็นผลให้ป่าไม้ของประเทศไทยในปัจจุบันมีเนื้อที่ลดลง และบางแห่งอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวได้ใช้อย่างฟุ่มเฟือยจนทำให้ทรัพยากรป่าไม้ลดลงอย่างมาก ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในระบบนิเวศ ด้วยปัจจัยจากหลากหลายสาเหตุ ทั้งจากนโยบายของรัฐและจากการบุกรุกทำลายป่าเพื่อยึดถือครอบครอง เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวม ดังนั้น เพื่อเป็นการชะลอการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าว กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการควบคุมการตัดไม้ และคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อรักษาป่าไม้และคุ้มครองสภาพแวดล้อมให้มีสภาพที่ดี และคงอยู่ถึงชนรุ่นต่อไป จนกระทั่งปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ทั่วโลกได้มีการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งในการประชุมรัฐสภาโลกเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ (The World Congress on National Parks and Protected Areas) ครั้งที่ 4 ณ กรุงการากัส (Caracas) สาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) เมื่อปี ค.ศ. 1992 IUCN (International Union for Conservation of Nature) หรือในชื่อภาษาไทย คือ องค์การ

ระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ได้ให้คำจำกัดความของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Areas) ในลักษณะรวมว่า “เป็นพื้นที่ทางบกและ / หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ” โดยแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่ คือ “การอนุรักษ์ (Conservation)” หมายถึง การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาด เป็นการผสมผสานแนวความคิดสมัยโบราณจากสองแหล่งข้างต้นเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานจากการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป โดยได้กำหนดประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ออกเป็น 6 ประเภท ซึ่งประเทศต่าง ๆ หลายประเทศก็ได้ยึดรูปแบบการจำแนกขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ของ IUCN อาทิ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีระดับในการคุ้มครองพื้นที่สูงที่สุดตามที่ IUCN กำหนด ได้แก่ พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1 : Strict Nature Reserve/Wilderness Area หรือพื้นที่สงวนทางธรรมชาติอย่างเข้มงวด/พื้นที่ดั้งเดิมที่รักษาความเป็นป่าไว้ และพื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 2 : National Park (อุทยานแห่งชาติ) โดยทั้ง 2 ประเภทข้างต้นคิดเป็นร้อยละ 12 ของพื้นที่ดินโลก รวมถึงประเทศไทยก็ได้มีการจำแนกขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ในหลากหลายประเภทตามลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง สอดคล้องกับประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักสากลซึ่งองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้กำหนด โดยอาจสรุปการแบ่งพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยได้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้ให้นิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งบทวิเคราะห์ศัพท์นี้ “ป่า” ตามความเข้าใจของคนทั่วไปและในทางวิชาการย่อมหมายถึงสังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และปกคลุมเนื้อที่ที่กว้างใหญ่ มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่าง ๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุขัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้แก่มนุษย์ อีกทั้งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ให้นิยามศัพท์คำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากความหมายทั่วไป จะเห็นได้ว่าคำว่า “ป่า” มีความ

แตกต่างกันกับความหมายในทางกฎหมาย ในความรู้สึกทั่ว ๆ ไปยากที่จะเข้าใจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสน ดังนั้น เห็นได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเอกสารหลักซึ่งแสดงกรรมสิทธิ์การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารมาแสดงสิทธิการครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข ใบไต่สวน (น.ส.5) ซึ่งมีได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจน แต่หากปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่มีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น และเป็นที่ดินหวงห้ามของรัฐ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้อย่างกว้างขวางโดยไม่ต้องมีการสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่แนวเขต โดยการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์แต่ละแห่งนั้น ได้มีบทกฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

กรณีอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่แห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” และยังกำหนดไว้ว่าที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง โดยมาตรา 8 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต และป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นอุทยานแห่งชาติ

กรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 33 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใด ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และกำหนดต่อไปว่าที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง โดยมาตรา 35 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต และป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นว่า เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กรณีเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42 กำหนดว่า บริเวณสถานที่ที่ใช้นิราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ

ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ชนิด หรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต่างมีบทบัญญัติให้การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ไม่กระทบถึงสิทธิที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในกรณีที่ราษฎรมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งแสดงถึงการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีเอกสารมาแสดงสิทธิการครอบครอง ที่ดินหรือพื้นที่ดังกล่าว ย่อมไม่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ราษฎรจึงมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ต่อมาจะมีการกำหนดอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนที่ดินดังกล่าวก็ย่อมไม่ทำให้ที่ดินนั้นเป็นอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี แต่หากสิทธิในที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498) และไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินนั้น อันเป็นผลให้ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามนิยามคำว่า “ป่า” แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งจะทำให้แม้ครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใดก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน และสำหรับพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้น ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จะทำให้สามารถประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้เพียง 3 แห่งเท่านั้น คือ 1) บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ 2) บริเวณสถานที่ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และ 3) บริเวณสถานที่ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเท่านั้น ไม่ถึงขนาดเป็นพระราชกฤษฎีกาดังเช่นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ กับทั้งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกัน ดังนั้น สถานที่ของเอกชนบางแห่งแม้จะมีสัตว์ป่าบางชนิดอาศัยอยู่ชุกชุมก็ไม่สามารถประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ และกฎหมายก็ไม่ได้บังคับให้ต้องมีแผนที่แนบท้ายประกาศกระทรวงอีกด้วย แตกต่างกับอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่นั้นกฎหมายบังคับให้ต้องมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี โดยข้อเท็จจริงปรากฏดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นมิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตให้ชัดเจน เพียงแต่อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหาร) โดยใช้เขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแนวเขต แล้วประกาศ

เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในบางพื้นที่นั้นอาจมีเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว โดยในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น เป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยเดียวในการพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมเฉพาะประเด็นด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติหรือป่าไม้นั้น อาศัยเพียงแต่แผนที่จำแนกที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว โดยไม่ได้มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ แต่ใช้วิธีขีดแนวเขตป่าไม้มบนแผนที่ซึ่งเป็นแผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1 : 50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง การขีดเขตลงในแผนที่ระยะเพียง 1 มิลลิเมตรก็จะคลาดเคลื่อนไปเป็นระยะ 50 เมตร จึงมีความคลาดเคลื่อนมาก และเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่ได้ลงศึกษาในพื้นที่จริงว่ามีป่าหรือไม่ มีเอกชนอยู่อาศัย ทำกินอยู่ก่อนหรือไม่ หรือไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นการครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ที่สัมพันธ์กับเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของเอกชนในพื้นที่ป่าไม้ สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่ไม่ได้ยอมรับถึงการมีอยู่ของเอกชนในเขตพื้นที่ป่าไม้ และแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการสงวน อนุรักษ์ หรือรักษาทรัพยากรป่าไม้โดยรัฐเพียงหน่วยเดียว เมื่อการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่ตามสภาพพื้นที่ที่เหมาะสมอย่างแท้จริง ทั้งยังขาดการคำนึงถึงการมีอยู่ของเอกชนในเขตพื้นที่ป่าไม้ จึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของเอกชน

ดังนั้น แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กำหนดให้การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแล้วแต่กรณี รวมถึงการกำหนดให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายด้วยก็ดี แต่กลับพบว่าในปัจจุบันปัญหาของการทับซ้อนกันของพื้นที่จากการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายของรัฐ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) ทับซ้อนที่ดินทำกินของเอกชน กลายเป็นปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน ดังตัวอย่าง กรณีปัญหาอุทยานแห่งชาติภูผาม่านทับที่ทำกินและอยู่อาศัยของเอกชน โดยมีข้อเท็จจริงว่า ปี พ.ศ. 2508 มีชาวบ้านจากบ้านนายาง เข้าไปบุกเบิกที่ดินทำกินบริเวณหนองจาน และชาวบ้านจากขอนแก่นเข้าไปตั้งถิ่นฐานที่บ้านหนองจานอีกประมาณ 30 ครัวเรือน ต่อมาปี พ.ศ. 2529 ทางราชการโดยกรมทหารพรานที่ 25 กองร้อยที่ 2510 จังหวัดขอนแก่น ได้นำเจ้าหน้าที่ทหารพรานไปร้องขอให้ชาวบ้านทั้งหมดในขณะนั้นประมาณ 280 ครัวเรือน ย้ายไปอยู่ที่บ้านชำผักหนาม โดยสัญญาว่าจะจัดหาที่อยู่อาศัยและทำกินให้ใหม่ แต่เมื่อชาวบ้านย้ายไปแล้วกลับไม่ได้รับการดูแลและแก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกิน ปี พ.ศ. 2531 ชาวบ้านจึงได้อพยพกลับมาอาศัยอยู่ในบริเวณที่ทำกินเดิมของตนที่ชุมชนหนองจาน ซึ่งทางราชการได้มีการปลูกป่าทับที่ทำกินเดิมของชาวบ้านแล้ว และต่อมาปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้มีการอพยพชาวบ้านบ้านหนองจานไปอยู่ที่

บ้านผาสามยอด ตำบลผานกเค้า อำเภอกุระติง จังหวัดเลย ตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม และเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2534 ทางราชการได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่านครอบคลุมพื้นที่หนองจวนทั้งหมด รวมทั้งขอให้ชาวบ้านที่ยังอยู่อาศัยที่หนองจวนย้ายออกจากพื้นที่ทั้งหมดโดยสัญญาว่าจะจัดหาที่ทำกินให้ใหม่ แต่เมื่อปี พ.ศ. 2535 โครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมได้รับการยกเลิก ชาวบ้านรวมประมาณ 40 ครัวเรือนจึงได้อพยพกลับมาทำกินที่หนองจวนอีกครั้งกระจัดกระจายตามที่ทำกินเดิมของตน ส่งผลให้ชาวบ้านเหล่านั้นกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จากกรณีข้างต้นเห็นได้ว่าการประกาศแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านหรือเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่เป็นอย่างมาก ด้วยเมื่อประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้วเอกชนเหล่านั้นได้กลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่และกลายเป็นผู้กระทำผิดต่อกฎหมายจากการประกาศแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ของเอกชน

นอกจากนี้ ปัญหาของการทับซ้อนกันของพื้นที่จากการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายของรัฐ ยังส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ที่ถูกคุกคามยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน สื่อให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายที่ใช้บังคับการจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าจึงมีแนวทางไปคนละอย่าง เช่น ในบางข้อมูลพื้นที่ป่าไม้นั้นได้มาจากการประกาศกฎกระทรวงกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ บางข้อมูลได้มาจากจำนวนพื้นที่ป่าธรรมชาติ หรือบางข้อมูลอาจได้มาจากการอ่านแปลภาพถ่ายดาวเทียม ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้หรือขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่สามารถเปรียบเทียบหาความเปลี่ยนแปลงได้ว่าพื้นที่ป่าไม้มียังมีจำนวนลดลงหรือเพิ่มขึ้นจำนวนเท่าใด ย่อมส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย การจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อันอาจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีการจัดทำแผนที่ในอดีตซึ่งไม่สามารถกำหนดรายละเอียดขอบเขตของพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างชัดเจน จึงเกิดความสับสนในการนำไปใช้ อีกทั้ง ยังพบข้อผิดพลาดในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายที่มีได้กันพื้นที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่ทำกินของเอกชนที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ ออกจากพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนหวงห้าม ทำให้เอกชนเหล่านั้นซึ่งควรเป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินแปรสภาพมาเป็นผู้บุกรุกป่า และในขณะที่เดียวกันแม้จะมีการสงวนหวงห้ามแล้วก็พบว่ามีกรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดจากแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ไม่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าด้วยเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติขึ้น ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2504 ในขณะนั้น มุ่งคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่

ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ในการกำหนดให้บริเวณที่แห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและเรียนรู้ของประชาชน โดยจัดตั้งเป็น “อุทยานแห่งชาติ” ซึ่งใช้บังคับมายาวนานกว่า 50 ปี รวมถึงการตรากฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์จากการประกาศใช้จะพบว่ากฎหมายได้เล็งเห็นถึงความสำคัญว่าสัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่ายิ่ง ที่อำนวยความสะดวกในการรักษาความงาม ตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ โดยกฎหมายกำหนดให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” แต่การจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถสงวน หวงห้าม และอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ได้ดังวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ทั้งกฎหมายดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตพื้นที่จากการที่ไม่มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจพื้นที่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถขับเคลื่อนการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญคือ การถกเถียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิมากกว่ากัน ระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่า อันเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์นำเสนอปัญหาดังกล่าวต่อไป

จากกรณีของการประกาศแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินของเอกชน แม้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับในการกำหนดเขตพื้นที่แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ในสภาพปัญหาปัจจุบันที่ก่อตัวยาวนานจากการบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินของรัฐของเอกชน ทั้งที่โดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ตาม และนับวันปัญหายิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อรัฐในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับการสงวน คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรป่าไม้ และกับเอกชนที่เรียกร้องความยุติธรรมจากการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่นนั้นแล้ว หากยังคงไม่มีการพิจารณาหามาตรการทางกฎหมายให้สามารถบังคับใช้ได้ ในภาวะปัจจุบันจากการที่ไม่มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ให้ชัดเจนก็จะทำให้เกิดการเข้าใจผิดในแนวเขตป่าไม้ตามกฎหมาย และเกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างรัฐกับเอกชนเช่นนี้ตลอดไป อีกทั้ง ถ้าหากมีการกระทำความผิดในพื้นที่ดังกล่าว ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี ถ้าการกระทำนั้นมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เพราะเหตุที่

การประกาศกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ได้มีผลให้เป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นแต่อย่างใด

ดังนั้น ข้อปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมากมาย ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พร้อมกับสงวนและอนุรักษ์พื้นที่ทรัพยากรป่าไม้มาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ อาทิ ยุทธศาสตร์พิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ในประเด็นการผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ส่วนของมาตรการยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้มีการแก้ไขปัญหাপ่าบุกรุกคนในพื้นที่ที่ได้รับการร้องเรียน ซึ่งลิดรอนสิทธิของราษฎรที่ทำกินในที่ดินของตนมาช้านานก่อนการประกาศแนวเขตป่าไม้ต่าง ๆ โดยเร่งรัดการจัดทำและกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้ชัดเจน โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2495 – พ.ศ. 2499 จากโครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาคารบูกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ หรือประเด็นยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ได้กำหนดให้มีการจัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเดียวที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแนวเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่เดิมไม่เคยมีแนวเขตที่ชัดเจนและทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือการจัดทำฐานข้อมูลแปลงที่ดินของราษฎรที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดเพื่อการพิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรที่ถูกรอนสิทธิมาเป็นระยะเวลาานจากปัญหাপ่าบุกรุกคน และใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการกำหนดมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ เพื่อจัดการพื้นที่ป่าไม้ แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ จากหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายที่มีอยู่ว่าหากพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ซึ่งเอกชนมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พื้นที่นั้นย่อมไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ แต่เมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้มีความคลาดเคลื่อนไม่ชัดเจน จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายอีกประการหนึ่งในการทำให้พื้นที่ที่ดินนั้นซึ่งอาจมีสภาพเป็นป่าไม้สมบูรณ์กลายเป็นที่ดินที่เอกชนมีสิทธิและไม่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากมีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เช่น มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และต่อมาได้ออกหนังสือสำคัญเป็นโฉนดที่ดินหรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก็จะทำให้พื้นที่นั้นไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่เมื่อตรวจสอบพบภายหลังว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากการได้มาซึ่งที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่มีการตรวจสอบการออกเอกสารตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ได้แจ้ง

การครอบครองที่ดินภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498) และไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนา สละสิทธิครอบครองที่ดิน ทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น พื้นที่นั้นย่อมเป็นพื้นที่ของรัฐที่สามารถ กำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายได้ แม้หากปรากฏว่ามีการครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใด ก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ทำให้เกิดผลเสียแก่ทุกฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าของที่ดินที่มี เอกสารสิทธิก็ไม่มี ความมั่นใจในเอกสารสิทธิที่ได้รับเนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้ ฝ่ายรัฐซึ่งต้อง เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ และแม้ได้สิทธิ ในพื้นที่กลับมาก็ต้องใช้ระยะเวลาอันจึงจะกลับคืนสภาพป่าไม้ได้ดังเดิม จึงเป็นช่องว่าง ทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุก ยึดถือ ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

จากการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้โดยมิได้มีการสำรวจพื้นที่และมิได้มีการกันพื้นที่ ของเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ จนนำไปสู่ปัญหาการทับ ซ้อนกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ของเอกชน เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายให้เกิดการบุกรุก ครอบครอง ทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ ประกอบกับบทกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จนเกิดเป็น ความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐในการถกเถียงกันว่าใครเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากันดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งการที่เอกชนจำต้องเกิดการโต้แย้งสิทธิว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐ เนื่องด้วยเมื่อมีการ กำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกฎหมายได้กำหนด ข้อห้ามมิให้กระทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหาย ทางแพ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการปกป้องป่าธรรมชาติให้สมบูรณ์จะต้องไม่มี มนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลหรือเอกชนเข้าไปอยู่ในป่า จึงเกิดการกำหนด เขตพื้นที่ป่าไม้ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว มีนักวิชาการ ให้ความเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่หลากหลาย บางท่านเห็นว่าการอนุรักษ์หมายถึงการรักษาสิ่งที่อยู่ รอบ ๆ ตัวเรา ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้คงสภาพไว้ไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การสูญเสียและการทำลาย บางท่านเห็นว่าการอนุรักษ์เป็นการรู้จักใช้อย่างมีเหตุผลและชาญฉลาด ให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด ยาวนานที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรได้ทั่วถึงกัน รวมตลอดถึง IUCN ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ

ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่นั้นก็คือ “การอนุรักษ์” ว่าเป็นการดูแล รักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาด โดยจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป

เมื่อได้มีการประกาศกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้ว กฎหมายได้กำหนดถึงข้อห้ามหรือสิทธิของเอกชนในการกระทำการใด ๆ ในพื้นที่เหล่านั้นไว้ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ดังนี้

กรณี “อุทยานแห่งชาติ” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งกำหนดเรื่องการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เป็นข้อห้าม อาทิ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะทำลายสภาพป่า หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นข้อห้ามกระทำการใด ๆ ที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ รวมตลอดถึงการเก็บหาทรัพยากรธรรมชาติในป่า หรือทำอันตรายแก่สัตว์ หรือการห้ามกระทำการใด ๆ กับหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มี ทำให้เคลื่อนที่ ลบเลือนเสียหาย หรือไร้ประโยชน์¹⁹⁰ เว้นแต่ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการ ไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจร หรือการพักผ่อนหรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹⁹¹ ซึ่งหากมีผู้กระทำการฝ่าฝืนจะต้องรับ โทษจำคุกหรือปรับ ตามมาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27¹⁹² แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 17

¹⁹¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 19

¹⁹² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (1) (2) (3) (4) หรือ (5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 25 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (6) (7) (9) (10) (11) มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 26 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (2) (3) (4) หรือ (7) ถ้าปรากฏว่าสัตว์หรือทรัพย์สินที่เก็บหาหรือนำออกมีราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

จากการศึกษาพบว่าในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองและรักษาอุทยานแห่งชาติไว้อย่างเข้มข้น จนเกิดเป็นคำกล่าวที่ว่าแม้แต่การเก็บดอกไม้ หรือใบไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติก็เป็นความผิด หรือแม้แต่การทำให้เกิดเสียงดังที่จะเป็นการรบกวนแก่คนหรือสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติก็ยังคงกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นพื้นที่ “สงวนอย่างเด็ดขาด”

กรณี “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่¹⁹³ หรือล่าสัตว์ป่า หรือเก็บ หรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นจากริบัติดีด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ¹⁹⁴ และห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือตัด โค่น แผ้วถางหรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ ได้รับคำสั่งให้กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษา หรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักผ่อนหรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน¹⁹⁵

กรณี “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งมีให้ล่านั้น หรือยึดถือครอบครองที่ดิน ตัด โค่น แผ้วถาง ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากริบัติดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ¹⁹⁶

จากการศึกษาพบว่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้ห้ามการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สภาพป่าเสียหาย อันจะส่งผลกระทบต่อชีวิตสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และสิ่งสำคัญประการหนึ่ง

มาตรา 27 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) หรือ (19) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

¹⁹³ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 37

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 36

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42

ที่ได้ถูกกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติคือบกำหนดห้ามยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งหากฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ทั้งนี้ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถกระทำการใดได้โดยที่ไม่เป็นความผิด ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะต้องได้รับคำสั่งหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดีเป็นหนังสือ และการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ และจะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษา หรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษา หรือการพักผ่อน หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน

เมื่อศึกษาในภาพรวมของแนวคิด ทฤษฎีของการอนุรักษ์ บทบัญญัติของกฎหมายในการสงวน คุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ข้างต้น ประกอบกับสภาพปัญหาในปัจจุบันที่ยังคงพบว่ามีการบุกรุกยึดถือ ครอบครอง และทำกินในพื้นที่อนุรักษ์เหล่านั้น ซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนดข้อห้ามไว้อย่างเข้มข้นก็ตาม กลับพบว่าปัจจุบันก็ยังคงพบปัญหาการบุกรุก ครอบครองทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ ดังเช่น ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติคอกยาคา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ที่มีการบุกรุกทำกินของราษฎร เนื่องจากพื้นที่ราบที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรมีน้อย ส่วนใหญ่พื้นที่จังหวัดน่านจะเป็นลักษณะของพื้นที่สูงชัน จึงทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้พื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเรียกได้ว่าเป็น “เขาหัวโล้น” โดยจากการศึกษาพื้นที่ของจังหวัดน่านพบว่าพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 7.6 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช คิดเป็นร้อยละ 36.59 เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ คิดเป็นร้อยละ 48.86 และเป็นพื้นที่อื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 14.55 โดยมีราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งสิ้น 19 หมู่บ้าน และจากการตรวจสอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พบว่าทั้งหมดอยู่อาศัยและทำกินมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เช่นนั้นแล้ว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติคอกยาคาคือการที่มีราษฎรเข้ายึดถือครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 อย่างแน่ชัด แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่าราษฎรเหล่านั้นได้อยู่อาศัยทำกินมาก่อนประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เช่นนี้ การที่จะกล่าวว่ารราษฎรเหล่านั้นทำผิดกฎหมายก็อาจจะไม่เป็นธรรมนัก แต่หากจะกล่าวว่ารราษฎรเหล่านั้นไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดกฎหมายก็ไม่อาจกล่าวเช่นนั้นได้ เพราะจากพฤติการณ์แล้วราษฎรมีการยึดถือครอบครองพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นความผิด ส่งผลให้ราษฎรเหล่านั้นไม่มีสิทธิที่จะสามารถกระทำการใด ๆ ในพื้นที่อุทยานได้

ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาตินั้นมีความเข้มข้นสูง ด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองพื้นที่ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีความหลากหลายทางชีวภาพไว้ให้คงสภาพเดิม โดยการที่จะสามารถกระทำเช่นนั้นได้ จะต้องไม่มีราษฎรหรือชุมชนเข้าไปอยู่อาศัยหรือทำกิน และตามบทกฎหมายแล้วได้กำหนดข้อห้ามไว้ ถึงขนาดที่อาจกล่าวได้ว่าเก็บใบไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติก็ยังคงเป็นความผิด และมีโทษรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และตัวอย่างอีกประการที่เห็นได้ชัด จากการที่เคยเป็นข่าวโด่งดังจากกรณีที่เจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทำการ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งปัญหาการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ทับลานมีความสำคัญมากเพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่มรดกโลกกลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ โดยพื้นที่ดังกล่าวได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสระแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจรนิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลนุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาคี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2524 เป็นต้นไป ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่บ้าน ก.ม. 80 หมู่ที่ 4 ตำบลนุพราหมณ์ อำเภอนาคี จังหวัดปราจีนบุรี โดยรับมอบที่ดินจากการซื้อขายและทำการ ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยบนที่ดินดังกล่าว และจากการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และไม่ปรากฏว่าผู้ครอบครองที่ดินมีเอกสารแสดง กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย การครอบครองที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และการที่ได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงถือได้ว่าเป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้าง ขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม เจ้าพนักงานจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งจากกรณีข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายจะมีความเข้มงวดเพียงใดก็ยังคงพบปัญหาในการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทยได้ลดปริมาณลงเป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของต่างประเทศพบว่า จากกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีป่าไม้ที่เป็นของเอกชนมากถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด การบริหารจัดการ ป่าไม้ส่วนใหญ่จึงดำเนินการในรูปของเอกชน แต่สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่

อนุรักษ์นั้น สหรัฐอเมริกามีการจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่ได้รับการจัดการเป็นพื้นที่ป่าสงวนหวงห้าม ขณะที่บางพื้นที่อาจดำเนินการโดยมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ยอมรับได้ โดยประเด็นสำคัญพบว่าการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกานั้น ได้ตีความของคำว่าพื้นที่อนุรักษ์นอกจากจะสงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการก่อให้เกิดความเสียหายจากผู้ที่มาเยี่ยมชมแล้ว ดังที่กล่าวว่าบางพื้นที่อาจดำเนินการโดยมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ยอมรับได้ การตีความของคำว่าพื้นที่อนุรักษ์จึงรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่แตกต่างกับระบบกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทย คือ การให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรมสันถนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อเพิ่มการเยี่ยมชมในสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชน หรือกรณีของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีสภาพปัญหาการอยู่อาศัยของเอกชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เช่นเดียวกันกับประเทศไทย แต่สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการบริหารและกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนกับป่าไม้และความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า โดยรัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนที่มีอยู่ตามกฎหมายและได้รับการยอมรับโดยไม่ขัดต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ และรัฐอาจจะมอบอำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการป่า ซึ่งพบว่ามีความแตกต่างกับระบบการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยตรงที่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่ละแห่งสามารถกำหนดแบ่งเขตพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ป่าพิเศษได้ภายใต้ข้อจำกัดว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การวิจัยและพัฒนา การศึกษา หรือศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ พื้นที่ป่าที่ได้รับการยกเว้นให้เป็นพื้นที่ป่าพิเศษจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงไปจากหน้าที่ที่กำหนด คือ การอนุรักษ์ การคุ้มครอง และเศรษฐกิจ จึงทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละแห่งสามารถบริหารจัดการแบ่งพื้นที่ได้ด้วยตนเองตามที่ได้รับมอบอำนาจภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและมีการประเมินผลการแบ่งเขตพื้นที่ทุก 3 ปี เกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหารจัดการพื้นที่ยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยบทบัญญัติของกฎหมายสำหรับคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติใดอนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานเข้าใช้ประโยชน์ได้ดังเช่นการให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรมสันถนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ดังเช่นสหรัฐอเมริกา หรือการแบ่งเขตพื้นที่ภายในพื้นที่อนุรักษ์บางส่วนเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังเช่นสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน

ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของเอกชนจึงจะพบได้ว่าเกิดจากความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐในการถกเถียงกันว่าใครเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งส่วนใหญ่อ้างว่าได้ครอบครองใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ เมื่อระยะเวลาเนิ่นนานเข้าเกิดการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จึงเป็นผลให้เอกชนเหล่านั้นกลายเป็นผู้บุกรุก เป็นผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย รวมตลอดถึงเอกชนที่ได้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จากการอาศัยช่องว่างของกฎหมายจากการที่ได้มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ชัดเจน จนส่งผลให้การที่จะดำเนินการจับกุมปราบปราม การดำเนินการให้ออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ย่อมกระทำได้ยากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหามวลชนและปัญหาทางสังคมตามมาจากการที่กฎหมายได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสงวนหวงห้ามอย่างเด็ดขาด เป็นปัญหาต่อเนื่องมาอย่างยาวนานจวบจนปัจจุบัน

เมื่อศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์พบว่า ที่ดินมีหลายประเภท มีลักษณะของการได้มา การคงอยู่และการเสียไปที่แตกต่างกัน การจัดประเภทของที่ดินที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถครอบคลุมที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุดก็คือประเภทที่ดินของเอกชนและประเภทที่ดินของรัฐ ซึ่งการจะเป็นที่ดินและมีสิทธิในที่ดินของเอกชนได้นั้นผู้ครอบครองจะต้องสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว หรือในทางธุรกิจได้ อาจเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อาทิ โฉนดที่ดิน หรืออาจเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานสำคัญอื่นที่แสดงสิทธิการครอบครอง อาทิ แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ซึ่งแตกต่างจากที่ดินของรัฐ โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้วางหลักเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” จึงจะเห็นได้ว่า ที่ดินของรัฐนั้นก็คือที่ดินที่บุคคลหรือเอกชนยังมีได้มีกรรมสิทธิ์ แต่ถึงแม้ว่าเอกชนจะมีสิทธิครอบครองโดยอาจมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางอย่าง เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น กฎหมายที่ดินก็ยังถือว่าที่ดินที่เอกชนมีสิทธิครอบครองนี้เป็นที่ดินของรัฐ เพียงแต่เมื่อรัฐอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิครอบครองแล้วรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่สิทธิครอบครองที่กล่าวนี้จะต้องเป็นสิทธิครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากนี้ รัฐยังให้การรับรองสิทธิครอบครองนั้นด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” จึงจะเห็นได้ว่าที่ดินที่เจ้าของ

มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อนนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังคงรับรองอยู่และยอมรับให้มีสิทธิครอบครองต่อไป และยังบัญญัติรับรองรวมถึงผู้รับโอนด้วย การเป็น “ที่ดินของรัฐ” จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหมายความถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมีได้มีสิทธิตามกฎหมายย่อมเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั้งสิ้น โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการด้วย ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจึงพอจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น ในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่นั้นจึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา อีกทั้ง จะยกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 1304 และมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งเมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดถึงสิทธิของเอกชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังกล่าว นั้น ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็ตาม พบว่าสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 คือ ข้อห้ามในการยึดถือครอบครองที่ดิน แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งสงวน คุ้มครอง และรักษาพื้นที่ป่าไม้วีเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ โดยไม่อนุญาตให้เข้าไปดำเนินการใด ๆ โดยเฉพาะกับป่าไม้วีและสัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ธรรมชาติที่สวยงาม เพื่อรักษาไว้ให้คงสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อเป็นสมบัติทางธรรมชาติให้อนุชนรุ่นหลังได้ชมและศึกษาค้นคว้าต่อไป แสดงให้เห็นได้ว่าเมื่อพื้นที่ใดถูกประกาศกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้วเอกชนไม่สามารถที่จะเข้าไปกระทำการใด ๆ ในพื้นที่ได้ กรณีเช่นนี้ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

4.3 ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

จากสภาพปัญหาของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้วีจำนวนมากในระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าไม้วีและสถานภาพของพืชและสัตว์หลายชนิด โดยบางชนิดได้สูญพันธุ์ไปแล้วและบางชนิดเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ หายากและถูกคุกคาม โดยส่วนหนึ่งเป็นปัญหา

ที่เกิดขึ้นมาจากการกำหนดแนวเขตป่าไม้ แต่ด้วยจากสภาพปัญหาของการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ในอดีต อาจกล่าวได้ว่าขาดความรอบคอบ ระวังระมัดระวัง จนก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันกับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและทำกินของเอกชน รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อสงวน คุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างเข้มงวดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อันส่งผลกระทบต่อเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว โดยอ้างว่าได้อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน โดยสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญคือ การถกเถียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิมากกว่ากันระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่ากับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง และรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อเยียวยาเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พร้อมกับการสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้

มาตรการสำคัญของรัฐที่นำมาใช้สำหรับการจัดการปัญหาดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งยังคงยึดถือและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้มาตรการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ผ่อนปรนให้เอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยการผ่อนปรนให้เอกชนที่มีที่ดินทำกินในเขตป่าไม้แจ้งการครอบครองที่ดิน และทางราชการจะผ่อนผันให้ถือครองที่ดินได้ โดยมีเงื่อนไขจนกว่าจะดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองแล้วเสร็จ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยสรุปเป็นการเห็นชอบโครงการและให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีโธลิค 1 : 4,000 (ปี 2545 และ 2546) เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก โดยตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ร่วมกับพยานหลักฐานอื่นว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม และได้กำหนดแนวทางภายหลังการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรว่าจะต้องกำหนด

เงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ดังนี้

(1) กรณีอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนวันสงวนหวงห้าม และเป็นพื้นที่ไม่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้อยู่อาศัย/ทำกินที่เดิม จัดทำขอบเขตให้ชัดเจน ดำเนินการตามกฎหมายให้อยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ

(2) กรณีอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อนวันสงวนหวงห้าม และเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้ช่วยเหลือตามความเหมาะสม เพื่อให้หาที่อยู่/ที่ทำกินแห่งใหม่ หรือให้เคลื่อนย้ายออกไปที่รองรับสนับสนุนสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกแล้ว

(3) กรณีอยู่อาศัย/ทำกินภายหลังวันสงวนหวงห้าม ให้เคลื่อนย้ายออกไปพื้นที่รองรับสนับสนุนสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากเคลื่อนย้ายไม่ได้ทันที ให้ความคุ้มครองพื้นที่และจัดระเบียบให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

โดยมาตรการข้างต้นได้กำหนดรูปแบบการจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน โดยมีเงื่อนไขการครอบครองที่ดินภายในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของเอกชนที่ได้รับการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินแล้ว ห้ามมิให้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ หรือขยายพื้นที่เพิ่มเติม หรือกระทำการอันเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนห้ามซื้อขายที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือห้ามเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครอง หากตรวจพบจะมีการพิจารณาถอนสิทธิการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดิน และอาจมีการดำเนินการทางกฎหมายตามมาตรการด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และหรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมาตรการด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้กำหนดขึ้นเพื่อมิให้มีการบุกรุก ยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติมอีกภายหลังที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาดตามที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษามาตรการดังกล่าวพบว่าแม้รัฐบาลจะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่นับจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเอกชนครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยประเด็นปัญหาสำคัญจากการที่ภาครัฐยังขาดการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจนในหลายพื้นที่ และนโยบายทางการเมืองที่ผ่อนผันการจับกุมผู้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่

ป่าอนุรักษ์ ทำให้การบุกรุกป่าไม้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประเทศไทยยังมีระบบการให้สัมปทาน หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ อาทิ การทำไม้ การทำเหมือง สวนยางพารา หรือพืชเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดิน ของเอกชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็เป็นเพียงแนวนโยบาย หรือมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์แก้ไขปัญหาคนบุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง อันเนื่องจากปัญหาสำคัญทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และปัญหาข้อขัดแย้งของเอกชนผู้ครอบครองที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นผู้อยู่อาศัยและ ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม แม้การดำเนินการจะได้มี กระบวนการมีส่วนร่วมของเอกชนในพื้นที่ร่วมรับทราบมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหา การรับรู้แนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การร่วมในการพิจารณาตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชน ผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องร่วมในการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดเพื่อการจัดการพื้นที่ในการ ดำรงชีพภายใต้การอนุรักษ์ที่ยั่งยืน รวมทั้งการให้มีส่วนร่วมในการป้องกันดูแลรักษาพื้นที่ ป่าอนุรักษ์และพื้นที่โดยรอบ อันเป็นผลที่คาดหวังของการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็ตาม ซึ่งหน่วยงานผู้รับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้เริ่ม ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 โดยได้ดำเนินการตามมาตรการและแนวทางของคณะกรรมการนโยบาย ป่าไม้แห่งชาติ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ คือ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ภายใต้โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ ป่าอนุรักษ์จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ส่งผลกระทบก่อให้เกิด ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม แม้ว่าสิ่งสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุก ทำลายทรัพยากรป่าไม้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันป้องกัน ด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจังก็ตาม แต่เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้มีจำนวนมากแต่ขาดเอกภาพ ทั้งยังขาดการปรับปรุงให้เหมาะสม โดยนโยบายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมามีลักษณะผ่อนปรนการดำเนินการ ตามกฎหมายหรือบรรเทาปัญหาชั่วคราวและขาดการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมหรือเชื่อมโยงในทุกมิติ ดังมติคณะมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้กับรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นสำหรับ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับ สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของประเทศ ในขณะนั้นที่จำต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ทันทีที่ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มิได้ถือว่า

เป็นกฎหมาย เพราะไม่ได้เกิดขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนของการนิติบัญญัติ แต่จากมาตรการดังกล่าวก็ยังคงเห็นได้ชัดว่าไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งที่มีดังกล่าวได้ ด้วยประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ยังมิได้รับการแก้ไขอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินเพราะว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งการจัดหาพื้นที่รองรับการเคลื่อนย้าย หรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เองก็ตาม ซึ่งหากยึดตามบทกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่หากพบผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์แสดงสิทธิในที่ดินนั้นจะต้องดำเนินการ จับกุมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐรวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ในการกำหนดนโยบายและมาตรการทางบริหารในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งมีผลเป็นการ ผ่อนปรนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จึงอาจถือได้ว่าเป็นการละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ด้วย เกิดเป็นปัญหาการเลือกปฏิบัติ จนท้ายที่สุดได้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาทับซ้อน กับปัญหาเดิมมากยิ่งขึ้น กลับกลายเป็นช่องว่างในการกระทำความผิด เกิดการบุกรุก ยึดถือ ครอบครองพื้นที่ป่าไม้มากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ จากการที่มาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบาย ของรัฐขัดแย้งกัน

ดังนั้น ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล จึงเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา

หลังจากที่ได้มีการกำหนดประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้ว ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ ดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ป่า อนุรักษ์ไว้ทั้งทางอาญาในการกำหนดโทษทางอาญา มาตรการทางปกครองในการดำเนินการ ทางปกครอง และมาตรการทางแพ่งในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย แก่รัฐจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติของกฎหมายจะมีการ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแต่ก็พบว่ายังคงมีปัญหาอยู่มาก ด้วยส่วนสำคัญเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจาก

มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล หรือช้อยกเว้นผ่อนผันให้สามารถอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ตามมาตรการที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งมีผลเป็นการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้มีการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินให้แล้วเสร็จก่อน และจากที่ได้วิเคราะห์ไว้ในมาตรการดังกล่าวว่าเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยยังติดขัดทางด้านต่าง ๆ อาทิ งบประมาณและบุคลากร ดังนั้น เมื่อไม่สามารถตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินให้แล้วเสร็จในทุกพื้นที่ได้จึงส่งผลต่อเนื่องให้ยังคงมีการบุกรุก ครอบครองเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แม้จะมีมาตรการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 โดยมีประเด็นสำคัญในการกำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครองทำลาย หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งต่อมาเมื่อมีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดได้เกิดผลกระทบและเกิดข้อพิพาทกับประชาชนในพื้นที่อย่างมากมาย จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบที่ตามมากระหน่ำซ้ำให้ปัญหายิ่งทวีความรุนแรงขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้การดำเนินชีวิตของประชาชนขาดความสุข เกิดความหวั่นเกรงภัยว่าจะถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาทวงคืนพื้นที่ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมองว่าขาดความเป็นธรรม ทำให้การประกอบอาชีพของประชาชนขาดช่วง นอกจากนี้ได้รับผลกระทบทั้งทางด้านจิตใจและตกอยู่ในความวิตกกังวลจากการถูกดำเนินคดี รวมทั้งยังต้องแบกรับภาระค่าเดินทางไปศาล ค่าเอกสาร ค่าทนาย ทั้งยังไม่รวมถึงปัญหาทางด้านสังคมที่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหา ถูกตีตราว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดิน ทั้งที่ข้อเท็จจริงในบางกรณีนั้นเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อาจถือครองทำประโยชน์มาก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะได้ประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ทับพื้นที่ทำกินของตน

จากปัญหาการดำเนินการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบและเป็นปัญหากับผู้ที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมาก จึงได้มีการกำหนดมาตรการในการเยียวยาคำสั่งดังกล่าวขึ้นเพื่อให้การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม โดยได้มีคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ซึ่งระบุว่าให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยการดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งการดำเนินการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการเน้นย้ำว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ยากไร้ และให้มีกระบวนการเจรจาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีความสับสนเนื่องต่อกันมา แต่เนื่องจากมาตรการหลักของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติคือการใช้กำลังเข้าจับกุม และทวงคืนพื้นที่เป็นหลัก ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าและกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาครัฐ จึงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไปด้วย

นอกจากมาตรการในการดำเนินการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวข้างต้นจะยังเป็นปัญหาในการบังคับแล้ว ยังส่งผลถึงมาตรการในการเยียวยาเอกชนผู้ที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรการปราบปรามดังกล่าว ด้วยเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ มีรายได้น้อย และยังพบว่าไม่มีที่ดินทำกินที่อื่น อีกทั้งรัฐก็ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อีกเช่นกัน

กรณีเช่นนี้ จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ผู้เขียนขอสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาทำให้ผู้เขียนพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่สมควรมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม เช่น ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล และปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา เป็นต้น ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

เมื่อปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ทั่วโลกได้มีการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และจากการประชุมรัฐสภาโลกเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ (The World Congress on National Parks and Protected Areas) ครั้งที่ 4 ณ กรุงการากัส (Caracas) สาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) เมื่อปี ค.ศ. 1992 องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้ให้คำจำกัดความของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Areas) ในลักษณะรวมว่า “เป็นพื้นที่ทางบกและ / หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ” โดยต่อมาได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่ คือ “การอนุรักษ์ (Conservation)” หมายถึง การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาด เป็นการผสมผสานแนวความคิดสมัยโบราณข้างต้นเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานจากการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป โดยได้กำหนดประเภทของพื้นที่อนุรักษ์

ออกเป็น 6 ประเภท ซึ่งประเทศต่าง ๆ หลายประเทศก็ได้ยึดรูปแบบการจำแนกขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ของ IUCN รวมถึงประเทศไทยเองก็เช่นกัน

แต่ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเอกสารหลักซึ่งแสดงกรรมสิทธิ์การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารมาแสดงสิทธิการครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข ใบไต่สวน (น.ส.5) ซึ่งมีได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจน รวมถึงโดยข้อเท็จจริงในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นมิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตให้ชัดเจน เพียงแต่อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหาร) โดยใช้เขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแนวเขต แล้วประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในบางพื้นที่นั้นอาจมีเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว โดยในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น มิได้มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ แต่ใช้วิธีขีดแนวเขตป่าไม้บนแผนที่ซึ่งเป็นแผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1 : 50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง จึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของเอกชน

แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กำหนดให้การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแล้วแต่กรณี รวมถึงการกำหนดให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายด้วยก็ดี แต่กลับพบว่าในปัจจุบันปัญหาของการทับซ้อนกันของพื้นที่จากการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวทับซ้อนที่ดินทำกินของเอกชน กลายเป็นปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ที่ถูกคุกคามยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน ส่อให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายที่ใช้บังคับ การจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าจึงมีแนวทางไปคนละอย่าง ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้หรือขอบเขตของพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การกำหนดนโยบายจึงมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย การจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายจึงไม่สามารถสงวน หวงห้าม และอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ได้ดังวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ทั้งกฎหมายดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตพื้นที่จากการที่ไม่มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจพื้นที่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถขับเคลื่อน

การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญคือการเถียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิมากกว่ากันระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่า

จากกรณีปัญหาการประกาศแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินของเอกชน แม้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับในการกำหนดเขตพื้นที่แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ในสภาพปัญหาปัจจุบันที่ก่อด้วยยาวนานจากการพบว่ามีกรบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินของรัฐของเอกชน ทั้งที่โดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ตาม และนับวันปัญหายิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อรัฐในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับการสงวน คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรป่าไม้ และกับเอกชนที่เรียกร้องความยุติธรรมจากการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่นนั้นแล้ว หากยังคงไม่มีการพิจารณาหามาตรการทางกฎหมายให้สามารถบังคับได้ในภาวะปัจจุบันจากการที่ไม่มีการกำหนดแนวเขตไว้ให้ชัดเจนก็จะทำให้เกิดการเข้าใจผิดในแนวเขตป่าไม้ตามกฎหมาย และเกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างรัฐกับเอกชนเช่นนี้ตลอดไป

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

จากการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้โดยมิได้มีการสำรวจพื้นที่และมิได้มีการกันพื้นที่ของเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ จนนำไปสู่ปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ของเอกชน เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายให้เกิดการบุกรุกครอบครอง ทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ ประกอบกับบทกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐในการเถียงกันว่าใครเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งส่วนใหญ่อ้างว่าได้ครอบครองใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ เมื่อระยะเวลาเนิ่นนานเข้าเกิดการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ด้วยเมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง จึงเป็นผลให้เอกชนเหล่านั้นกลายเป็นผู้บุกรุก เป็นผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย รวมตลอดถึงเอกชนที่ได้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จากการอาศัยช่องว่างของกฎหมายจากการที่มิได้มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ชัดเจน จนส่งผลให้การที่จะดำเนินการจับกุมปราบปราม การดำเนินการให้ออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ย่อมกระทำได้อย่างขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความวุ่นวายและปัญหาทางสังคมตามมาจากการที่กฎหมายได้กำหนด

เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสงวนหวงห้ามอย่างเด็ดขาด เป็นปัญหาต่อเนื่องมาอย่างยาวนานจวบจนปัจจุบัน

เมื่อศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์พบว่า ที่ดินมีหลายประเภท มีลักษณะของการได้มา การคงอยู่และการเสียไปที่แตกต่างกัน ซึ่งการจะเป็นที่ดินและมีสิทธิในที่ดินของเอกชนได้นั้นผู้ครอบครองจะต้องสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่นั้นจึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา อีกทั้ง จะยกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดถึงสิทธิของเอกชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังกล่าวนี้ พบว่าสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 คือ ข้อห้ามในการยึดถือครอบครองที่ดินแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งสงวน คุ้มครอง และรักษาพื้นที่ป่าไม้วีเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ โดยไม่อนุญาตให้เข้าไปดำเนินการใด ๆ กรณีเช่นนี้ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

5.1.3 ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

จากสภาพปัญหาของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากในระยะที่ผ่านมา ซึ่งมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าไม้และสถานภาพของพืชและสัตว์หลายชนิด แต่ด้วยจากสภาพปัญหาของการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ในอดีตอาจกล่าวได้ว่าขาดความรอบคอบระมัดระวัง จนก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันกับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและทำกินของราษฎร รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อสงวน คุ้มครองพื้นที่ป่าไม้วีอย่างเข้มงวดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อันส่งผลกระทบต่อเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว โดยอ้างว่าได้อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน และรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อเยียวยาเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พร้อมกับการสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้

มาตรการสำคัญของรัฐที่นำมาใช้สำหรับการจัดการปัญหาดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยหน่วยงานของรัฐซึ่งยังคงยึดถือและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้มาตรการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาคือที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยการผ่อนปรนให้เอกชนที่มีที่ดินทำกินในเขตป่าไม้แจ้งการครอบครองที่ดิน และทางราชการจะผ่อนผันให้ถือครองที่ดินได้ โดยมีเงื่อนไขจนกว่าจะดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองแล้วเสร็จ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาคือที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยสรุปเป็นการเห็นชอบโครงการและให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรี 1 : 4,000 (ปี 2545 และ 2546) เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก

โดยมาตรการข้างต้นได้กำหนดรูปแบบการจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน โดยมีเงื่อนไขการครอบครองที่ดินภายในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของเอกชนที่ได้รับการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินแล้ว ห้ามมิให้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ หรือขยายพื้นที่เพิ่มเติม หรือกระทำการอันเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนห้ามซื้อขายที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือห้ามเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครอง หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่นับจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเอกชนครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยประเด็นปัญหาสำคัญจากการที่ภาครัฐยังขาดการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจนในหลายพื้นที่ และนโยบายทางการเมืองที่ผ่อนผันการจับกุมผู้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้การบุกรุกป่าไม้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็เป็นเพียงแนวนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์แก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ทั้งปัญหาสำคัญด้านงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และปัญหาข้อขัดแย้งของเอกชนผู้ครอบครองที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นผู้อยู่อาศัยและได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม

ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งแม้ว่าสิ่งสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันป้องกันด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจังก็ตาม แต่เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้มีจำนวนมากแต่ขาดเอกภาพ ทั้งยังขาดการปรับปรุงให้เหมาะสม ซึ่งที่ผ่านมานโยบายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้มีลักษณะผ่อนปรนการดำเนินการตามกฎหมายหรือบรรเทาปัญหาชั่วคราวและขาดการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมหรือเชื่อมโยงในทุกมิติ ไม่เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา

เมื่อพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้ทั้งทางอาญา ในการกำหนดโทษทางอาญา หรือมาตรการทางปกครองในการดำเนินการทางปกครอง รวมทั้งมาตรการทางแพ่งในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติของกฎหมายจะมีการบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนแต่ก็พบว่ายังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ด้วยส่วนสำคัญเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจาก มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล หรือช้อยกผ่อนผันให้สามารถ อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ตามมาตรการที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งมีผลเป็นการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายและเป็นผลให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีมาตรการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่ 64/2557 ก็เกิดผลกระทบและเกิดข้อพิพาทกับประชาชนในพื้นที่อย่างมากมาย ส่งผลให้ การดำเนินชีวิตของประชาชนขาดความสุข เกิดความหวั่นเกรงภัยว่าจะถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาทวงคืนพื้นที่ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมองว่าขาดความเป็นธรรม

ต่อมาจึงเกิดมาตรการในการเยียวยาคำสั่งดังกล่าวขึ้นเพื่อให้การปราบปรามและหยุดยั้ง การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยรวม โดยได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 กำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่

ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ แต่เนื่องจากมาตรการหลักของคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ คือการใช้กำลังเข้าจับกุม และทวงคืนพื้นที่เป็นหลัก ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าและกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาครัฐ จึงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไปด้วย และนอกจากมาตรการในการดำเนินการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวจะเป็นปัญหาในการบังคับแล้ว ยังส่งผลถึงมาตรการในการเยียวยาเอกชนผู้ที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรการปราบปรามดังกล่าว เนื่องจากเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ มีรายได้น้อย และยังพบว่าไม่มีที่ดินทำกินที่อื่น อีกทั้งรัฐก็ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อีกเช่นกัน จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตั้งแต่ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล และปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรทำการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังต่อไปนี้

5.2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยปรับปรุงขั้นตอนการกำหนดพื้นที่และแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือขยายแนวเขต เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ของเอกชน และความชัดเจนของแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมทั้งกำหนดให้มีส่วนร่วมในการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์แห่งใหม่เพิ่มเติมเพื่อป้องกันปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติซ้อนทับกับพื้นที่ทำกินหรือใช้ประโยชน์ของเอกชน

5.2.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยหลักการและการดำเนินการมาตรการ

ในการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าวจากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้มีเอกชนเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำกินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้เสร็จสิ้นได้ และมีเอกชนบางส่วนที่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ซึ่งมีทั้งผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว นั้น ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและมีให้เกิดความเหลื่อมล้ำ จึงควรกำหนดให้ดำเนินการต่อไป โดยดำเนินการไปพร้อมกับมาตรการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และที่ 66/2557 ให้แล้วเสร็จทุกพื้นที่ ร่วมกับประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี และเห็นควรให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาแนวนโยบายของรัฐจัดหรือผ่อนปรนบทบัญญัติของกฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยอนุมัติอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สามารถพิจารณาได้ว่าเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในช่วงเวลาใดที่ควรได้รับการพิจารณาให้อยู่ใช้ประโยชน์ได้ในพื้นที่ที่เหมาะสม และเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในช่วงเวลาใดที่ควรได้รับการตรวจสอบและช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งมีหลักการและแนวคิดหลักมาจากมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เนื่องจากมีสภาพและลักษณะของปัญหาที่คล้ายคลึงกับปัญหาของประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ของบทบัญญัติของกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติให้สามารถกระทำได้ จึงเสนอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาดังนี้

1) หากกรณีตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้วพบว่ามีการอยู่อาศัย ทำกินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ คือ มีร่องรอยการทำประโยชน์ในภาพถ่ายออร์โธรีตีปี 2545-2546 ไม่ว่าจะในพื้นที่แหล่งต้นน้ำ หรือพื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์หรือไม่ก็ตาม ให้ดำเนินการเจรจาเพื่อขอคืนพื้นที่และจัดหาพื้นที่อื่นรองรับนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือหากมีความจำเป็นไม่สามารถหาพื้นที่อื่นรองรับได้ก็ให้จัดให้มีพื้นที่กันชนในบริเวณโดยรอบหรือติดกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น และเจรจาขอให้เคลื่อนย้ายไปอยู่อาศัยในพื้นที่กันชนดังกล่าวเป็นการชั่วคราวจนกว่ารัฐจะหาพื้นที่อื่นนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์รองรับ

โดยกำหนดเป็น “เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์” ให้สามารถใช้ประโยชน์จากพืชและไม้ที่ปลูกเพื่อการดำรงชีพได้ รวมทั้งในระหว่างที่อยู่อาศัยในพื้นที่กันชนนั้นให้เอกชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวทำสัญญาเช่าพื้นที่กับรัฐ โดยให้สิทธิการเช่าสามารถโอนสิทธิคดทอดทางมรดกได้ แต่ไม่สามารถให้เช่าช่วงหรือใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังคงเป็นพื้นที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข การอนุญาตและการเพิกถอนการอนุญาตตามที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนด โดยเทียบเคียงกับมาตรการตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

2) หากกรณีตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์พบว่าเป็นผู้บุกรุกใหม่คือ อยู่อาศัย ทำกินหลังการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่พร้อมรอยการทำประโยชน์ในภาพถ่ายออร์โธสตี ปี 2545-2546 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจยึดพื้นที่ และกำหนดให้ออกจากพื้นที่ภายในกำหนด 60 วัน โดยไม่มีการดำเนินคดีและไม่มีการเยียวยา แต่หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่ออกจากพื้นที่ ให้ดำเนินการตามกฎหมายทันที ทั้งนี้ หากพบว่าเป็นผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่งคณะกรรมการสงวนรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ไม่ว่าจะเป็พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือพื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์หรือไม่ก็ตาม ให้ดำเนินการเจรจาเพื่อขอคืนพื้นที่และจัดหาพื้นที่อื่นรองรับนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือหากมีความจำเป็น ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นรองรับได้ก็ให้จัดให้มีพื้นที่กันชนในบริเวณโดยรอบหรือติดกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น และเจรจาขอให้เคลื่อนย้ายไปอยู่อาศัยในพื้นที่กันชนดังกล่าวเป็นการชั่วคราว โดยกำหนดเป็น “เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์” ให้สามารถใช้ประโยชน์จากพืชและไม้ที่ปลูกเพื่อการดำรงชีพได้ ภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วให้ออกจากพื้นที่ โดยไม่มีการดำเนินคดีและไม่มีการเยียวยา แต่หากไม่ยอมออกจากพื้นที่ ให้ดำเนินการตามกฎหมายทันที ทั้งนี้ หากเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยแห่งอื่นให้ช่วยเหลือโดยหาพื้นที่อื่นของรัฐตามโครงการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

3) กรณีที่พบว่าเป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น โฉนดที่ดินให้ตรวจสอบว่ามีการออกโฉนดที่ดินนั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องก็ให้เพิกถอนเอกสารสิทธินั้น และให้เคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือให้อยู่อาศัยได้ โดยดำเนินการตามมาตรการในข้อ 1) หรือข้อ 2) แล้วแต่กรณี แต่หากพบว่าเป็นเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้เวนคืนพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวนอกจากมีแนวคิดหลักมาจากมาตรการทางกฎหมายของ สาธารณรัฐอินโดนีเซียแล้ว ยังรวมถึงแนวคิดของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ จะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย และแนวคิดของการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนซึ่งกำหนดขึ้น นอกจากมีพื้นฐานแนวคิดมาจากด้านการอนุรักษ์แล้วยังมีพื้นฐานมาจากการพัฒนาในการ ลดแรงกดดันจากผู้ที่อยู่ในพื้นที่กันชน ในการเข้าไปรุกกล้าพื้นที่อนุรักษ์และลดความขัดแย้ง เรื่องข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน

5.2.4 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มหลักการในแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ออกเป็นเขตต่าง ๆ ทั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อประโยชน์ ในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยหลักการกำหนดให้พื้นที่อนุรักษ์ ดังกล่าวทั้งหมดเป็นเขตหวงห้ามมิให้ใครเข้าไปโดยมิได้รับอนุญาต เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติเดิมไว้ ให้สมบูรณ์ที่สุดดังแนวคิดและเจตนารมณ์ในการประกาศเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำ และเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพมิให้ถูกทำลาย หรือลักลอบนำทรัพยากรป่าไม้อันมีค่า ของชาติออกไป แต่ถ้าโดยสภาพแล้วจำเป็นต้องจัดให้มีเขตบริการเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวหรือ เพื่อกำหนดเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ประชาชน ก็อาจกำหนดพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใด เป็นเขตบริการได้ตามความเหมาะสม รวมถึง อาจแบ่งเป็นเขตอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ อาทิ เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์ ในกรณีที่ต้องให้ประชาชนอยู่อาศัย เป็นการชั่วคราวในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีมานานนับแต่อดีตดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และเป็นการรองรับกับมาตรการดังที่กำหนดไว้ในข้อ 5.2.3 โดยกำหนดเป็นกฎระเบียบสำหรับ รองรับให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยได้เป็นการชั่วคราว ตามที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนด เฉพาะในพื้นที่ที่มีแหล่งต้นน้ำ หรือพื้นที่ที่มีไหล่หล่มเสี่ยงต่อการ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ซึ่งสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ได้เฉพาะเพียงเพื่อการยังชีพ แต่ต้องไม่กระทบถึงสภาพและสมดุลทางธรรมชาติที่ยังคงต้องอนุรักษ์ ทรัพยากรเหล่านั้นไว้อย่างยั่งยืน เช่น การเก็บหาของป่าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเก็บกล้วยไม้ พันธุ์ไม้ หรือ สมุนไพร เป็นต้น โดยข้อเสนอดังกล่าวมีแนวคิดมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่ ตามที่ IUCN กำหนด ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษามาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ได้มีการตีความของคำว่า “พื้นที่อนุรักษ์” นอกจากจะสงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการ ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ยังรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย ดังเช่น การให้สัมปทานกับเอกชน

เพื่อทำธุรกิจในการจัดการกิจกรรมสันตนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อเยี่ยมชม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวทางในการอนุรักษ์ของประเทศไทยยังเป็นการตีความการอนุรักษ์แบบเบ็ดเสร็จ ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ได้ จึงควรที่จะมีการพัฒนาแนวคิดดังกล่าว เนื่องจาก ประเทศไทยเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีความอุดมสมบูรณ์ หากมีการสงวน อนุรักษ์ คุ่มครอง ไปพร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดก็จะสามารถเป็นประโยชน์อย่างมาก ต่อประเทศไทยทั้งในทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดมาจากมาตรการ ทางกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซียในการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้สามารถแบ่งพื้นที่ภายใน ป่าอนุรักษ์ได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนจึงเห็นว่าจะสามารถนำมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเป็นการ แก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยให้คนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน

กรม
พัฒนา
การค้า

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้. การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : กรมป่าไม้, 2535.
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนแม่บท แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557.
- กอบกุล ราชะนาคร. พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549.
- “การแปลงเอเคอร์.” จาก <http://www.metric-conversions.org/th/area/acres-conversion.htm>, 10 มิถุนายน 2560.
- กำพล สุวรรณกุล. “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (โซนซี) ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่จูน อำเภोजุน จังหวัดพะเยา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2548.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิชุมชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.
- เกษม จันทร่แก้ว. วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โครงการสหวิทยาการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540.
- เกษม จันทร่แก้วและประพันธ์ โกยสมบุญ. หลักการสิ่งแวดล้อมศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการบัณฑิตศึกษาสาขาวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และ ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2525.

- ขรรค์ชัย ชายทวีป. “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล ปี พ.ศ. 2547-2548. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549.
- คณะกรรมการวิสามัญจัดทำบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานผลการดำเนินงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ, 2550.
- จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545.
- จรัส ดิษฐากิชัย. คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2547.
- จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย. นนทบุรี : วิทยาลัยราชพฤกษ์, 2552.
- จิตติ มงคลชัยอรัญญา. กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.
- เจริญ เจษฎาวัดย์. คู่มือการประเมินราคาที่ดิน. นนทบุรี : บริษัท พอดี จำกัด, 2548.
- ฉลาดาน นิลกำแหง. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ฉลาดาน นิลกำแหง. “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ชัยสิทธิ์ ศรีระดา. “ผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีต่อเจตคติต่อการมีส่วนร่วมและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้.” การศึกษาค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2551.
- ชาญชัย ภิรมจิตร์. “ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติคืออะไร มีพัฒนาการมาอย่างไร.” จาก <http://law4.exteen.com/20070503/entry-1>, 10 มกราคม 2559.
- ไชยรัตน์ รัตนวิจิตร. แนวคิดเรื่องการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : ชมรมอดีตข้าราชการกรมที่ดิน, 2533.
- ทวี ทองสว่าง และทัศนีย์ ทองสว่าง. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

- เทียม คมกฤส. นโยบายการป่าไม้. กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514.
- นพนธิ สุริยะ. นโยบายการป่าไม้. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514.
- นพนธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.
- นิรมล ยินดี. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อคุ้มครองแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- นิวัติ เรืองพานิช. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.
- นิวัติ เรืองพานิช. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
การศึกษาบริการ, 2515.
- บุญเลิศ อังศิริจินดา และ ชาญณรงค์ ชัยนิกิจ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา
การป่าไม้ หน่วยที่ 7. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- ประดิษฐ์ วนาพิทักษ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (เอกสารอัดสำเนา). ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป.
- ประยุทธ ไชยพิณ. “บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้.” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ประสาธต์ หลักศิลา. สังคมมนุษย์ในด้านพฤติกรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช,
2514.
- ปรานีย์ ศรีทะรัง. “แนวทางการจัดการพื้นที่แนวกันชน อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ : กรณีศึกษา
บ้านคลองปลากั้งและบ้านสันกำแพง ตำบลวังหมี อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550.
- ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. กฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

- พงษ์ศักดิ์ วิทวัสชุตินกุล, สำเร้ง ปานอุทัย, โสภา ศิริไพพรรณ และบุญมา ดีแสง. “หลักเกณฑ์การคิดคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากการทำลายป่าไม้.” ในการสัมมนาวิธีประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้. จัดโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรุงเทพมหานคร, 2555.
- พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี. สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- ภาสกร ชุมห่อไร. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2532.
- มณฑล จำริญพฤกษ์. “พื้นที่เขตกั้นชน : แนวคิดและข้อพิจารณา.” ในการฝึกอบรมหลักสูตรการเป็นวิทยากรด้านการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”. จัดโดยกองฝึกอบรม กรมป่าไม้ กรุงเทพมหานคร, 2539.
- มานิต จุมป่า. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- เมตตา ท้าวสกุล. “ทรัพย์สินของแผ่นดิน : ศึกษากรณีปัญหาการได้มาและระงับสิ้นไปเกี่ยวกับที่ดินวัด.” ในงานเอกสารการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 13. จัดโดยสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557.
- ยานยนต์ สราญรมย์. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557.
- ยืนหยัด ใจสมุทร. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 : คำอธิบายพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาบริบูรณ์จนถึงปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.
- รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์. การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ. นครปฐม : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) จำกัด, 2554.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์ จำกัด, 2556.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2550 (เป็นพิเศษ). (2550 มิถุนายน 2550).
- วนิดา พรไพบูลย์. คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน. นนทบุรี : พิมพ์พิจิตร, 2552.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

- วรุฒิ เทพทอง. คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 5.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550.
- วสันต์ เอกนุ้ม. ปัญหาการจัดระบบการถือครองที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการ
ยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.
- วัฒนา แก้วกำเนิด และทิพวรรณ ฉัตรชัยวัฒนา. “เขตกันชนกับการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่
อนุรักษ์.” รายงานการประชุมเรื่อง “การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย. (2530).
- วิยะดา โตดิเทพย์. “พื้นที่คุ้มครอง.” จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/PA/index.html>,
25 กันยายน 2559.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและบทบาทขององค์กรท้องถิ่น.
กรุงเทพมหานคร : โอเคียนส โตร์, 2535.
- วิวัฒน์ คดิธรรมนิตย์. สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพมหานคร :
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- วีระชัย นาควิมลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม, นันทนา อภิวัฒน์ธนกุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง
“การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย Buffer Zone Management in Thailand”.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550.
- ศรีราชา เจริญพานิช. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. นนทบุรี : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539.
- ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : บพิศการพิมพ์, 2531.
- สถิต เล็ง ไรสง. กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร,
2550.
- สถิต เล็ง ไรสง. การแก้ไขกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.
- สนธยา พลศรี. ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร : โอเคียนส โตร์, 2545.
- สภาพนายความ. รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สภาพนายความ, 2538.
- สมยศ เชื้อไทย. “การกระทำทางปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 10. ตอน 3. (2530) : 51 - 52.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2544.
- สมยศ เชื้อไทย. ทฤษฎีกฎหมาย นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ ดุลยกาญจน์. คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.

“สหรัฐอเมริกา.” จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2>, 25 ตุลาคม 2559.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. โครงการจัดทำแนวทางการจัดการอนุรักษ์พัฒนาและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทถ้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. (ม.ป.ป.).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.

สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้. “ข้อมูลสารสนเทศ กรมป่าไม้.” จาก <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content.aspx?id=72>, 26 กรกฎาคม 2559.

สุวรรณณี เกษมทวีทรัพย์. “กฎหมายป่าชุมชน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547.

เสน่ห์ จามริก. “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

เสน่ห์ จามริก. สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2549.

เสนีย์ ปราโมช. อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), 2551.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

อดิศร กุลวิทิต. “ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553.

อดิศักดิ์ ภูสิทธิ์วงศานุยุต. “การยอมรับของราษฎรที่อิงถิ่นต่อการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติน้ำตกคลองแก้ว จังหวัดตราด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555.

อธีราช จารุโสภณ. “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ : ศึกษากรณีป่าชุมชนเขาวง ตำบลวังตะเฒ่า อำเภอนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. มติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. สรุปรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

อุทิศ ภูอินทร์. “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้.” ในการฝึกอบรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6. จัดโดยคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2536.

“เฮกตาร์.” จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%AE%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%8C>, 10 มิถุนายน 2560.

ภาษาต่างประเทศ

Agus Mulyana. Moira Moeliono1. Pam Minnigh. Yayan Indriatmoko1. Godwin Limberg.

Nugroho Adi Utomo. Ramses Iwan1. Saparuddin and Hamzah. Establishing special use zones in national parks Can it break the conservation deadlock in Indonesia?. Bogor, Indonesia : CIFOR, 2010.

Butch Street. Statistical Abstract 2010. Fort Collins, Colorado : National Park Service, 2011.

Chittenden and Hiram Martin. The Yellowstone Park-Historical and Descriptive. Cincinnati : Stewart and Kidd Company Publishers, 1915.

Deguignet M. Juffe-Bignoli D. Harrison J. MacSharry B. Burgess N. and Kingston N. 2014 United Nations List of Protected Areas. UNEP-WCMC : Cambridge UK, 2014.

“Forest Legality Initiative : Indonesia.” จาก <http://www.forestlegality.org/risk-tool/country/Indonesia>, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

Frederick W.Cubbage. Jay O’Laughlin. and Charles S.Bullock. Forest Resource Policy. New York : John Wiley & Sons,inc, 1993.

James F. Kieley. “A Brief History of the National Park Service.” จาก https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/kieley/kieley4.htm, 8 มีนาคม 2560.

Mineral Management Service. Budget Justification and Performance Information Fiscal Year 2010.

The United States Department of the Interior, 2010.

Ministry of Environment and Forestry of Indonesia. The Fifth National Report to the Convencion on Biological Diversity. Ministry of Environment and Forestry of Indonesia, 2014.

National Park Service, U.S. Department of the Interior. Management Policies 2006. Washington, D.C., United States : U.S. Government Printing Office, 2006.

National Park Service. “Laws, Policies & Regulations.” จาก <https://www.nps.gov/aboutus/lawsandpolicies.htm>, 8 มีนาคม 2560.

“Protected areas of the United States.” จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Protected_areas_of_the_United_States, 20 มีนาคม 2560.

Rachel Carley. Wilderness A To Z : An Essential Guide to the Great Outdoors. New York - London - Toronto - Sydney - Singapore: Simon & Schuster, 2001.

Sue Stolton. Kent H. Redford. and Nigel Dudley. The Futures of Privately Protected Areas. Gland, Switzerland : IUCN, 2014.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

รัฐชัย สาทรกิจ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2555 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรปฏิบัติการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร