

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

จรุงใจ แก้วก่อ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2559

**Legal Problem Relating to the Acquisition of Rights in the Area of the
National Forest**

Jarungjai Kaewko

**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

2016



ใบรับรองวิทยานิพนธ์


คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยบูรพา


ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
เสนอโดย นางสาวจุงใจ แก้วก่อ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

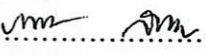
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว



.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)


.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว


.....คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก)

วันที่ 15 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2559

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
ชื่อผู้เขียน	จรุงใจ แก้วก่อ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

ปัญหาประชาชนขาดแคลนที่ดินทำกินจนต้องหันไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยเรื่อยมาหลายสมัย แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการออกมา แก้ไขปัญหา มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าและ ขณะเดียวกันก็ให้สิทธิแก่ชาวบ้านผู้ยากไร้ได้มีที่อยู่อาศัยทำกินอันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตาม แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังคงมีข้อบกพร่องและส่งผลกระทบต่อชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นทั้งที่การอยู่อาศัยมาก่อนและ ภายหลังการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิการใช้ประโยชน์ หรือแม้กระทั่งสิทธิซึ่งจะตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาอย่างเป็นธรรมอย่างไร ก็ตามด้วยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานจึงไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้ สะท้อนให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจน ไม่มีความรัดกุมและการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพผลกระทบจึง ตกแก่ชาวบ้านผู้ยากไร้

ในการศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าว พบว่ามีประเด็นปัญหา กล่าวคือ ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไปยัง ทายาทตามกฎหมาย ปัญหาขอเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมาย กำหนด ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และปัญหากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นจริง ทั้งกรณีการได้มาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และการได้มาภายหลังจาก การประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ มาได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าต่างประเทศได้ให้ความสำคัญและ คำนี้ถึงสิทธิของประชาชนที่ยากจน เช่น การตรากฎหมายขึ้นมารองรับสิทธิแก่ประชาชนที่อยู่ อาศัยมาก่อนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิต โดยเฉพาะ การกำหนดอัตรา

ค่าธรรมเนียมการเช่าพื้นที่ป่าแก่ประชาชนในอัตราที่ต่ำกว่าภาครัฐ และการให้สิทธิแก่ชุมชน
ได้บริหารจัดการพื้นที่ป่าร่วมกัน เป็นต้น

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข
บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการ
ให้สิทธิแก่ชาวบ้านหรือเกษตรกรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะได้แก้ไข
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อให้สิทธิแก่ชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยมาก่อนและ
ต้องเสียสิทธิสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาการได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไป และบัญญัติให้สิทธิ
ในการอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตกทอดไปยังทายาทอย่างเป็นธรรม อีกทั้ง
ควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแก่ประชาชนผู้ยากไร้ในอัตราที่
ต่ำกว่าภาครัฐด้วย เป็นต้น

Thesis Title	Legal Problem Relating to the Acquisition of Rights in the Area of the National Forest
Author	Jarungjai Kaewko
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Academic Year	2015

ABSTRACT

In Thailand, the shortage of productive land for people is the problem that leads to National Forests invasion for many years. Even though, the remedy measures were introduced by National Forests ACT A.D. 1964 for preserving the forests area and in the meantime the shelter and productive land was allocated to the country folk but the mentioned National Forests ACT still has weakness and affects to those country folks who reside in and utilize the land area both before or after the announcement of being The National Forests as well as there was no right protection for land utilization or even the right to justly devolve on their heirs. However, according to the long time implementation of this National Forests Act A.D. 1964, this is not in line with the stage of society nowadays and could not able to solve the problem. This reflects the vaguely of legislative measures, incautious and inefficiently enforcement which affect to impoverished country folk.

The study of the mentioned problem reveals the problem issues which are the acquisition of land area in the National Forests, the devolving of the right of The National Forests area on the heirs, the land utilization boundary of the National Forests required by the law, the vaguely of the associated law and incautious enforcement, the dispute in case of before and after of the announcement of being the National Forests by State. From the study of international legislative measures regards the right in forest area found that the right of the impoverished people was prioritized and considered such as the legislation to assure the right of the people who reside prior and be in line with their living conditions and ways of life, the determination of rental rate for people at the lower rate comparing to the State, the communities have their own right to mutually manage the forest area.

It is essential to apply the finding of the study as an improvement path of the legislation regards the right of the National Forests area as well as the rules regards the justice right for country folk and farmers. The researcher suggests the amendment of the National Forests ACT A.D. 1964 to authorize the land's right to the country folk who reside prior and has no right to appeal the judgment and legislate regards the devolving of the right in The National Forests area on the heirs. In addition, the determination of the Nation Forests area's rental rate for the impoverished people at the lower rate comparing to the State.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจัดทำขึ้นโดยมุ่งหวังให้ประชาชนผู้ยากไร้ได้มีสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่า อย่างไรก็ตามความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ลุล่วงได้โดยได้รับความเมตตาอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ซึ่งกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ สละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำแนวความคิด ชี้แนะ ชักถามและแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งสนับสนุนและให้แหล่งข้อมูลการศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างดี อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาสาระครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. วีระ ศรีธรรมรักษ์ ซึ่งท่านกรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงตลอดถึง รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ ซึ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงเรียบเรียงเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่าน ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านผู้แต่งตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้นำมาศึกษาค้นคว้า ตลอดจนทุกท่านที่ให้การสนับสนุนในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณบรรจบ แก้วก่อ และคุณจงจิตต์ แก้วก่อ บิดาและมารดาที่เคารพรักยิ่งซึ่งได้ให้โอกาสในการศึกษาและให้การสนับสนุน ให้กำลังใจตลอดมา ตลอดจนเป็นแรงผลักดันให้ผู้วิจัยทำวิทยานิพนธ์นี้จนเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณบัณฑิตศึกษา สาขานิติศาสตร์และเจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ทุกท่าน ซึ่งได้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือผู้วิจัย ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บรรณารักษ์ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยบูรพา บัณฑิต และห้องสมุดมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งต่างก็ได้ให้คำแนะนำการค้นคว้าหนังสือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณ คุณวีระ พรพิพัฒน์วงศ์ ซึ่งเป็นกำลังใจและคอยเคียงข้างให้ผู้วิจัยทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ ขอขอบคุณ คุณกนกวรรณ จีนา คุณกฤตพร เจริญกุล คุณกมลสิริ วงศ์วิลาวัณย์ และคุณเพียงฉัตร รุ่งเผ่าพันธุ์ เพื่อนผู้เป็นที่รักซึ่งต่างก็คอยให้กำลังใจและให้คำแนะนำให้คำปรึกษา ทำให้ผู้วิจัยทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาต่อไป ผู้วิจัยขอมอบให้แก่บุคคลทุกท่านซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่หากมีบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จรุงใจ แก้วก่อ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.7 นิยามศัพท์.....	9
2. ความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	10
2.1 ประวัติความเป็นมาในการถือครองที่ดิน	10
2.2 การใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย.....	15
2.3 ประวัติความเป็นมาของการป่าไม้.....	17
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครอง	29
2.5 โครงสร้างการป่าไม้ของไทย	31
2.6 แนวคิดการจัดการที่ดินทำกินในเขตป่าให้แก่ประชาชน.....	39
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป่าไม้.....	40
2.8 ประเภทและหน้าที่ของป่าไม้.....	42
2.9 สิทธิในพื้นที่ป่า.....	43
2.10 มาตรการเรื่องการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ.....	45
2.11 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	46
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของ ไทยและของต่างประเทศ.....	50

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย...	50
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าของ ต่างประเทศ.....	86
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนในเขตพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติ.....	114
4.1 ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ.....	116
4.2 ปัญหาการรคทอคซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย	124
4.3 ปัญหาขอเบเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่ กฎหมายกำหนด.....	126
4.4 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน	129
4.5 ปัญหากรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงทั้งกรณีได้มาก่อนที่จะมีการประกาศเป็น เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและการได้มาภายหลังจากการประกาศให้เป็น เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	135
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	151
5.1 บทสรุป.....	151
5.2 ข้อเสนอแนะ	161
บรรณานุกรม	168
ประวัติผู้เขียน	175

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดความต้องการทางด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังเกิดความต้องการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำกินมากขึ้นตามไปด้วย เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นความต้องการพื้นที่ในการทำกินก็ย่อมสูงขึ้น เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการและจำนวนสมาชิกในครอบครัว ประกอบกับประชากรของประเทศไทยส่วนใหญ่มีพื้นฐานเดิมมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่การใช้พื้นที่เพื่อการเพาะปลูก และเมื่อจำนวนประชากรส่วนใหญ่เลือกที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมความต้องการใช้ที่ดินก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นเมื่อโครงสร้างของประชากรไทยเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดด จึงส่งผลให้ราษฎรซึ่งยากจนไม่มีที่ดินทำกินหันมาบุกรุกจับจองพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นเขตหวงห้ามต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นบ่อเกิดของปัญหาข้อพิพาท และข้อขัดแย้งในที่ดินทั้งระหว่างราษฎรกับรัฐหรือราษฎรกับราษฎร ซึ่งการเข้ายึดถือครอบครองเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่หวงห้ามดังกล่าวที่เกิดขึ้นในหลายลักษณะและมีวิธีการที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป ทั้งกรณีที่ราษฎรถือครองและทำกินในเขตที่ดินนั้นอยู่ก่อนที่รัฐจะออกประกาศเวนคืน หรือประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าหรือแม้กระทั่งราษฎรที่ตั้งใจบุกรุกพื้นที่รัฐหวงห้ามเพราะไม่มีที่ดินทำกิน หรือกรณีที่ดินที่คนอาศัยทำกินมีสภาพเสื่อมโทรมจนไม่สามารถทำการเกษตรหรือเพาะปลูกได้ จึงต้องหาพื้นที่ใหม่ที่มีความอุดมสมบูรณ์กว่า และแม้กระทั่งการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบในเขตที่สงวนหวงห้ามเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าถือครอง รวมไปถึงการเข้าถือครองของนายทุนในลักษณะการสวมสิทธิของชาวบ้านหรือเกษตรกร การใช้อิทธิพลของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักการเมืองทั้งในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่นในการถือครองพื้นที่ ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความยากจนก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญ อันนำมาสู่การบุกรุกจับจองพื้นที่ป่าหรือพื้นที่หวงห้ามของรัฐซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญไม่ต่างไปจากปัญหานายทุนหรือปัญหาผู้มีอิทธิพลเข้าบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรือที่ดินหวงห้ามของรัฐ ราษฎรหรือเกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินได้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้โดย

ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ส่วนหนึ่งของประชาชนเหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นผู้ซึ่งยากจนไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง จึงมีความจำเป็นเพื่อความอยู่รอดให้ได้มีที่อยู่อาศัยทำกินและใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก ดังกล่าวมานี้ทำให้ที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่รัฐสงวนหวงห้าม ทั้งพื้นที่ของทางราชการและที่สาธารณประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ถูกราษฎรเข้าบุกรุกแผ้วถาง จับจองใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

ปัญหาเรื่องราษฎรเข้าทำกินในเขตพื้นที่ป่า โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นปัญหาที่สะสมกันมานานหลายยุคหลายสมัย และในแต่ละยุครัฐบาล ได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่อยมาแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป จนกระทั่งเป็นปัญหาสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันแม้ว่ารัฐจะได้มีแนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกพื้นที่ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้เพิ่มความสำคัญในการรักษาป่าไม้และการอนุรักษ์ทรัพยากรมากขึ้น มีการตรากฎหมายเพื่อป้องกันราษฎรเข้าบุกรุกพื้นที่ป่า ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาสภาพของป่าไม้และของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในกิ่งสภาพไว้¹ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ² และการห้ามมิให้เข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออาศัยในที่ดินก่อสร้างแผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวน การฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากพื้นที่ป่าสงวนสั่งให้หรือถอนสิ่งก่อสร้างที่มีผู้ไปกระทำในพื้นที่ป่าสงวน หากไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะรื้อถอนสิ่งก่อสร้างนั้นเองได้³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงเป็นพระราชบัญญัติ ที่มีการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัตินี้มากที่สุดฉบับหนึ่ง และแม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอันเป็นลักษณะของการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือแม้ว่ากฎหมายหลักนั้นจะออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในระดับการปฏิบัติกลับมีผลกระทบต่อชีวิตประชาชนอย่างจริงจัง ดังพิจารณาจากการจำแนกที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ซึ่งกำหนดให้จำแนกที่ดินเป็นสองประเภท คือที่ดินในเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เพื่อเป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป กับที่ดินที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อใช้ประโยชน์อื่นตามข้อเสนอของศูนย์จำแนกประเภทที่ดิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

¹ จาก “ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย,” โดย พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร สายทิพย์ สุคติพันธ์, *วารสารนิติศาสตร์*, 31(4), น. 718-745, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4.

³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14.

ซึ่งการดำเนินการของกรมป่าไม้ ในการกำหนดพื้นที่ใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น จะกำหนดโดยใช้แผนที่แปลจากภาพถ่ายทางอากาศ โดยไม่จำเป็นต้องมีการรังวัดสอบเขตก่อนแต่อย่างใด คงมีเพียงการตรวจสอบความถูกต้องของชื่อ ตำแหน่ง ที่ตั้ง เช่น ชื่อหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จากทางจังหวัดเท่านั้น จากนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็สามารถจัดทำกฎกระทรวงประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติล่วงหน้าไปก่อน แล้วจึงทำการสำรวจ รังวัด ทำหลักเขต ถางต้นไม้ ประทับตราครุฑ ดัดป้ายป่าสงวน ทำเครื่องหมายแนวเขต และสอบสวนสิทธิอื่น ๆ ในภายหลังหรืออาจกล่าวได้ว่า ประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน โดยยังไม่ได้ทำการสำรวจสภาพพื้นที่จริง ว่ายังเป็นป่าอยู่หรือไม่มีผู้คนตั้งถิ่นฐานทำมาหากินอยู่หรือไม่มากนักน้อยเพียงใด เมื่อออกกฎกระทรวงแนบแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็ประกาศใช้บังคับได้เลยหากมีปัญหาจึงจะมาแก้ไขกันภายหลัง ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนโดยกระบวนการเช่นนี้ แสดงถึงความบกพร่องของรัฐที่ไม่ได้คำนึงถึงประชาชน เกษตรกร หรือแม้กระทั่งชาวบ้านที่ยากไร้ มิได้เห็นว่าสิทธิของราษฎรที่เป็นปัจเจกชน หรือชุมชนที่อาจมีอยู่ในที่ดินที่ถูกกำหนดโดยแผนที่ทางอากาศให้เป็นป่าสงวนนั้น มีความสำคัญที่ต้องได้รับการคุ้มครองโดยระบุว่า “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ มีวิธีการไม่เหมาะสม รัศม ต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานานจึงจะประกาศกำหนดเป็นเขตป่าสงวนหรือเขตป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น” แม้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของประชาชนที่มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นก่อนที่จะมีการประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอท้องที่ภายในกำหนด 90 วันถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าสละสิทธิ์หรือประโยชน์นั้น

ดังนั้น การรักษาสหสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลตามมาตรา 12 เป็นการผลักภาระไปยังประชาชนซึ่งจะต้องดำเนินการเองตั้งแต่แรกและภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งที่อาจมองได้ว่า ฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายรุกล้ำละเมิดสิทธิของบุคคล ด้วยการที่รัฐเป็นฝ่ายประกาศฝ่ายเดียวโดยอาศัยแผนที่ตามเอกสาร ที่ไม่ได้ทำการสำรวจในพื้นที่จริงโดยละเอียดก่อนว่ามีผู้ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นอยู่ก่อนหรือไม่ ประกอบกับ ในการยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ภาระในเรื่องเวลาและความสามารถของราษฎรที่อยู่ห่างไกล ไม่มีความรู้ไม่มีความมั่นใจที่จะทักท้วงสิทธิของตนเองต่อทางราชการถ้าราษฎรไม่ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถือว่าเป็นการสละสิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่หรืออ้างว่ามีอยู่ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิอย่างเด็ดขาดไม่ว่าราษฎรนั้นจะรู้เรื่องการออกกฎกระทรวงหรือไม่ก็ตาม อันแสดงให้เห็นว่าแม้บทบัญญัติ

แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของประชาชนที่มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ก่อนที่จะมีการประกาศให้เป็นป่าสงวนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีข้อจำกัดอยู่มากและอาจมองได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการเอื้ออำนวยให้เกิดความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของราษฎรได้อย่างแท้จริง

พิจารณาจากกรณีศึกษา จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3322/2535 กรณีที่จำเลยยึดถือครอบครองที่ดินมาก่อนที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่เมื่อจำเลยได้ทราบประกาศให้ที่ดินที่จำเลยครอบครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จำเลยไม่ยื่นแสดงสิทธิของจำเลยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่ามีสิทธิอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ จึงถือว่าจำเลยสละสิทธิหรือประโยชน์นั้นแล้ว ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 วรรคแรก จำเลยซึ่งไม่มีสิทธิยึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าว เมื่อป่าไม้อำเภอแจ้งว่าจำเลยบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติให้ออกไป จำเลยไม่ยอมหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง โดยยังคงยึดถือครอบครองที่ดินนั้นต่อไป การกระทำของจำเลยเป็นความผิดมาตรา 14 และมาตรา 31

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5278/2537 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 บัญญัติมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับระหว่างรัฐกับราษฎร เป็นผลให้ราษฎรที่เข้ายึดถือครอบครองที่ดินไม่ได้สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ใช้ยันกับรัฐได้ คำพิพากษาของศาลที่พิพากษาว่า ที่พิพาทซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นของโจทก์จึงไม่ถูกต้อง แต่ในระหว่างราษฎรด้วยกันผู้ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ก่อนยอมมีสิทธิที่จะไม่ถูกรบกวน โดยบุคคลอื่น เมื่อโจทก์เป็นฝ่ายครอบครองใช้ประโยชน์ในที่พิพาทอยู่ก่อนแล้ว จำเลยเข้าไปแย่งการครอบครองโจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องเพื่อปลดเปลื้องการรบกวนสิทธิของโจทก์ก็ได้

และตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่มีสาระสำคัญครอบคลุมเรื่องของป่าไม้ไว้โดยกว้าง มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมดูแลจัดการรักษาป่าไม้เป็นการวางระบบควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าและทรัพยากรทั้งหลายจากป่า แม้วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่ที่การควบคุมการไม้ในเชิงพาณิชย์ การแปรรูปไม้ การทำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ ในลักษณะของการทำธุรกิจ เพื่อแสวงหากำไรมากกว่าที่จะควบคุมการใช้ทรัพยากรป่าไม้ของชาวบ้านในระดับการอาศัยทำกินยังชีพในชีวิตประจำวัน พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็ถือได้ว่ามีผลกระทบในวงกว้างต่อวิถีชีวิตชาวบ้านที่เคยใช้ไม้และของป่าได้อย่างอิสระ อันเป็นการกั้นชาวบ้านออกจากป่าที่รัฐได้ให้สัมปทาน บทบัญญัตินี้จึงมีผลกระทบต่อการทำมาหากินของราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ใกล้ป่าหรือในพื้นที่ป่า เช่น การเก็บของป่าหรือพืชผักสมุนไพร การใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าเพื่อการดำรงชีวิต อาทิเช่น การใช้ไม้เพื่อการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย

หรือเป็นไม้พื้หนุงหาอาหาร หรือการใช้พื้นที่ป่าตามค่านิยมในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อทำการเกษตร เป็นการกระทำที่มีความผิดตามกฎหมาย

แม้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะตราขึ้นมาเพื่อรักษาสภาพของป่าไม้และของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้คงสภาพ หรือเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าและทรัพยากรทั้งหลายในพื้นที่ป่า แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับวิถีชีวิตของประชาชนที่มีวิถีชีวิตผูกพันกับป่านั้นแล้ว จะเห็นว่าเมื่อมีการออกกฎหมายกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาพื้นที่ป่า แต่ประชาชนที่เคยทำกินอยู่อาศัยกับป่า กลับได้รับผลกระทบโดยตรง กล่าวคือจากผู้เคยทำกินในเขตป่าสงวนมาก่อนหากมิได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดย่อมเสียสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ แม้จะอยู่มาก่อนที่จะมีการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม แต่กลับไม่มีโอกาสพิสูจน์สิทธิของตนว่าทำได้มาก่อนนั้นชอบหรือไม่ เช่น การครอบครองมาก่อนเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ โดยมีหลักการทำให้ประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีเช่นนี้ กฎหมายที่ดินเปิดโอกาสให้พิสูจน์ได้แต่หลักการ แม้กฎหมายจะมีเจตจำนงเพื่อป้องกันกลุ่มนายทุนไม่ให้เข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าหรือทรัพยากรจากป่าไม้ในเชิงพาณิชย์ แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้เกิดกับพวคนายทุนฝ่ายเดียว แต่กลับส่งผลกระทบไปยังชาวบ้านที่แท้จริงที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับป่า ทั้งนี้ตามแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระองค์ทรงพระราชดำรัสไว้ว่า

“กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อยจะต้องบังคับคนหมู่มาก ในทางตรงกันข้ามกฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีและอยู่ได้ด้วย ความสงบ บางทีเราตั้งกฎหมายขึ้นมาได้ด้วยวิชาการซึ่งได้จากต่างประเทศเพราะว่าวิชาการนี้เป็นวิชาที่กว้างขวางจึงต้องมีอะไรอย่างหนึ่ง แต่วิชาการนั้นอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือ ท้องที่ของเรา บางทีเคยยกตัวอย่างมาเกี่ยวข้องกับที่ดิน เกี่ยวข้องกับการทำมาหากินของประชาชน ที่อยู่ทางไกล...

...ในป่าสงวน ฯ ซึ่งทางราชการขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่เราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้น แล้วเราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลังโดยขีดเส้นบนกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาที่เกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้วประชาชนที่อยู่ในนั้นเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืนเพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมายก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่า

บุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่มาก่อนเขามีสิทธิในความเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคลไม่ใช่บุกรุกกฎหมายบ้านเมือง...⁴

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานต่อคณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” หรือวันนักกฎหมาย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2516

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ทำกินของตน ประชาชนที่ยากจนไม่มีพื้นที่เพาะปลูกไม่มีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่ง และเมื่อมองในมุมของรัฐก็ได้วางแผนนโยบายเพื่อไม่ให้ประชาชนบุกรุกพื้นที่ป่าหรือเข้าจับจองพื้นที่ป่าโดยการจัดสรรพื้นที่ให้แก่ประชาชนหรือเกษตรกรเพื่อทำกิน แต่อย่างไรก็ตาม แม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะมีข้อกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าครอบครองพื้นที่ป่าได้ภายในกำหนดเวลาห้าปีถึงสามสิบปี แต่ยังคงมีข้อจำกัดถึงขอบเขตการได้มาและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น ทั้งในเรื่องการซื้อขายเปลี่ยนมือการกระทำอย่างใดในเชิงพาณิชย์ การออกเอกสารสิทธิ์ก็ไม่สามารถกระทำได้ จึงเห็นได้ว่าระหว่างรัฐกับราษฎรไม่มีจุดสมดุลในเรื่องดังกล่าว กล่าวคือรัฐพยายามป้องกันไม่ให้คนเข้ามาบุกรุก และทางฝั่งราษฎรชาวบ้านหรือเกษตรกร ก็พยายามจะเข้าไปครอบครองเพื่อยังชีพ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่มีปัญหา ราษฎรจำนวนมากพยายามบุกรุกพื้นที่ป่า พวกนายทุนเข้ามาในรูปแบบของชาวบ้านแปลงตัวเข้ามาเป็นเกษตรกร ดังที่ปรากฏเป็นข่าวให้เห็นได้ตามสื่อทั่วไป สะท้อนให้เห็นถึง มาตรการแก้ไขปัญหาของรัฐยังคงมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการให้สิทธิทำกินในพื้นที่ป่าอยู่มาก ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีการศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งการได้สิทธิมาก่อนที่รัฐประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีการได้สิทธิมาภายหลังจากรัฐได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมของชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นอย่างแท้จริง และศึกษาถึงปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น อีกทั้งวิเคราะห์ถึงมาตรการของรัฐที่เป็นการเลือกปฏิบัติกับชาวบ้านที่ยากจน เป็นการละเมิดและการจำกัดสิทธิของชาวบ้านในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ โดยทำการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทั้งในเรื่องความหมายการได้มาซึ่งสิทธิ การพิสูจน์สิทธิของชาวบ้านที่แท้จริง รวมตลอดถึงการบังคับใช้กฎหมายที่มีวิธีการไม่รัดกุม มีความขัดแย้งในแนวนโยบายของรัฐ ทำให้ผลกระทบตกแก่ชาวบ้านผู้ยากไร้ ราษฎรเกษตรกรถูกละเมิดสิทธิและเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง รวมทั้งยังคงเป็นเครื่องมือให้พวกนายทุนเข้าสวมสิทธิได้โดยง่าย และแนวทางในการป้องกันนายทุนสวมสิทธิชาวบ้าน หรือเข้าถือครองพื้นที่ป่าเพื่อผลประโยชน์

⁴ พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานต่อคณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” หรือวันนักกฎหมาย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2516.

ในเชิงพาณิชย์ โดยศึกษากฎหมายของประเทศไทยในการให้สิทธิแก่ชาวบ้านผู้ยากไร้ได้เข้าอยู่อาศัยทำกินและใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การได้อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าเสื่อมโทรม รวมถึง ศึกษาถึงการตรวจสอบการอนุญาตการบังคับใช้กฎหมายและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดในการควบคุมพื้นที่ป่าไม้ของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าที่แท้จริง ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการใช้พื้นที่ป่าได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยพิจารณาศึกษาตามประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
2. ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย
3. ปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด
4. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน
5. ปัญหากรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงทั้งกรณีการได้มาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและการได้มาภายหลังจากรัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา ประวัติ ความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา การได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมไปถึงการพิสูจน์สิทธิการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับชาวบ้านที่แท้จริงตลอดจนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทั้งกรณีการได้สิทธิมาก่อนและภายหลังจากการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมเรื่อยมา ทั้งการพิสูจน์สิทธิการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับชาวบ้าน ซึ่งได้อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สมควรได้รับสิทธิประโยชน์ในพื้นที่ของตนและชาวบ้านที่ได้รับสิทธิภายหลังที่รัฐประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ควรได้รับการรับรองคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และให้ตกทอดไปยังทายาทอย่างเป็นธรรม รวมไปถึงการป้องกันไม่ให้นายทุนเข้าสวมสิทธิชาวบ้านเพื่อหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ แม้กฎหมายจะมีบทบัญญัติให้สิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือรัฐมีมาตรการจัดสรรที่ดินทำกินก็ตาม แต่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าในปัจจุบันยังคงเกิดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สะท้อนไปถึงกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ไม่สอดคล้องและเป็นธรรมกับชาวบ้านซึ่งได้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง สิทธิทำกิน ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมไปถึงการพิสูจน์สิทธิ การออกเอกสารสิทธิ์ ให้กับชาวบ้านที่แท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ของเกษตรกรชาวบ้านผู้ไร้ซึ่งที่ดินทำกิน รวมไปถึงการพิสูจน์สิทธิ การออกเอกสารสิทธิ์ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวตามกฎหมาย โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ในการจัดสรรที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้กับชาวบ้านที่แท้จริง และเพื่อป้องกันนายทุนเข้าสวมสิทธิชาวบ้านและแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ตลอดจนเพื่อป้องกันการไม่ให้ชาวบ้านเข้าบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรากฎหมาย บทความ วารสาร งานวิจัย บทบัญญัติของกฎหมาย ภาพข่าวจากหนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ เว็บไซต์ต่าง ๆ รวมถึงบทสัมภาษณ์จากนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปทางกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของประเทศไทยและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง สิทธิทำกิน ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมไปถึงการพิสูจน์สิทธิ การออกเอกสารสิทธิ์ ให้กับชาวบ้านที่แท้จริงตลอดจนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

1.7 คำนิยามศัพท์

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมิได้กล่าวเป็นอย่างอื่นผู้วิจัยขอใช้คำและมีความหมายดังต่อไปนี้

“ป่าสงวน” หมายถึง ป่าสงวนแห่งชาติ

“ป่าเสื่อมโทรม” หมายถึง ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าไม้ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้ค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะฟื้นคืนดีตามธรรมชาติได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีลักษณะความแตกต่างทางสภาพภูมิศาสตร์ และความผันแปรของสภาพลมฟ้าอากาศไม่มากนัก ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศมากกว่า ร้อยละ 50 ถูกนำไปใช้สำหรับทำการเกษตร และพื้นที่เหล่านี้กำลังได้รับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก จากการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมมาเป็นเวลาช้านาน เป็นเหตุให้ดินเสื่อมคุณค่า มีการสูญเสียหน้าดินและการพังทลายของดินเป็นจำนวนมาก การขาดความรู้และการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพของเกษตรกร รวมถึงการแผ้วถางทำลายป่าจึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อย้ายแหล่งทำกินที่มีความอุดมสมบูรณ์กว่า เนื่องจากการทำการเกษตรต้องอาศัยฤดูกาล จึงมีการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่ มากกว่าจะเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยเนื้อที่ ทำให้ดินเสื่อมคุณภาพ ผลผลิตตกต่ำมีปัญหาด้านราคาและการตลาด อีกทั้งรัฐไม่ได้ทุ่มเทอย่างจริงจังในการพัฒนา ด้านการเกษตร ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เช่นเดียวกับภาคอุตสาหกรรมหรือในด้านอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อความอยู่รอดชาวบ้านหรือเกษตรกรผู้ยากไร้จึงต้องหันมาบุกเบิกพื้นที่ป่าไม้ อันเป็นทรัพยากรแหล่งสุดท้ายที่จะได้มาซึ่งปัจจัย 4 สำหรับการดำรงชีพ⁵ จากปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นจะต้องศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อจักได้นำไปวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนหรือเกษตรกรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

2.1 ประวัติความเป็นมาในการถือครองที่ดิน

เดิมในสมัยโบราณที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ไม่ได้เป็นของประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากในสมัยโบราณ การรวมกลุ่มของประชาชนเป็นอาณาจักรอำนาจในการปกครองดินแดน เป็นของพระมหากษัตริย์และเป็นเจ้าของอาณาเขต ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจะยึดถือที่ดินไว้

⁵ จาก *ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย* (น. 5), โดย นิวัติ เรืองพาณิชย์, 2556, กรุงเทพฯ: กองทุนจัดพิมพ์ตำราป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁶ แหล่งเดิม. (น. 9).

ในอำนาจของตนก็จะเป็นปรีภักย์ต่ออำนาจพระเจ้าแผ่นดิน หากประเทศใดที่พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมากประชาชนก็จะถูกตัดทอนและจำกัดสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อพระราชอำนาจ⁷

การถือครองที่ดินของไทยนั้นเริ่มต้นขึ้น ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ที่ได้รับรองสิทธิและให้อิสระแก่ราษฎรที่จะไถ่กันสร้างและทำประโยชน์ในที่ดิน มิได้กำหนดว่าจะต้องส่งอากรให้หลวงแต่ประการใด ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ (1) พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักร (2) ราษฎรขายที่ดินแก่กันไม่ได้ และ (3) หากมีการละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้าทำกิน เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิ โดยต่อมาในต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ระบบการบริหารที่ดินยังคงมีลักษณะเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยรัชการที่ 5 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ไปสู่กรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน จึงได้มีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดิน และประกาศใช้พระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) และต่อมาได้มีการตรา พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) และได้เริ่มออกโฉนดที่ดินตั้งแต่นั้นมา โดยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการแบ่งแยกระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กับระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐจึงได้เริ่มมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ดังจะเห็นได้จากมีการตรา พระราชบัญญัติการสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อมีการประกาศใช้ ประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2497 ความตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งยังมีติดกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ”⁸

ต่อมา เมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการกำหนดให้มีการจำแนกประเภทที่ดินของประเทศออกเป็น 2 ส่วน โดยสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของแผ่นดิน ร้อยละ 50 และจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน อีกร้อยละ 50 ซึ่งแสดงถึง แนวคิดการกำหนดแผนการใช้ที่ดินอย่างกว้างขวาง ว่าพื้นที่ใดควรสงวนไว้เป็นของรัฐ และพื้นที่ส่วนใดควรแบ่งให้เป็นพื้นที่ที่เอกชนเข้าถือครอง และในส่วนที่ดินของเอกชนนั้นเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ความตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติไว้ ให้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูก

⁷ จาก คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (น. 4), โดย ภาสกร ชุณหอุไร, 2532, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

⁸ จาก รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดินการสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ (น. 16), โดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กันยายน 2551.

ยกเลิกโดยคำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 เมื่อปี พ.ศ. 2502 ทำให้ไม่มีกฎหมายที่จำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนอยู่ในปัจจุบัน⁹

ปัจจุบันประเทศไทยแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน¹⁰

1. “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กล่าวถึง “ที่ดินของรัฐ” ไว้ในมาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ” ซึ่งหมายถึง ยังไม่มีบุคคลใด ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือโฉนดที่ดิน ที่ดินนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ ความตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้นแสดงให้เห็นได้ว่าที่ดินแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ซึ่งเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิที่มีมาแต่โบราณที่ว่าที่ดินเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ซึ่งเป็นกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ความว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์” เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้¹¹ โดยที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ รวมถึงที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ หรือที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของรัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แบ่งออกได้เป็น 5 ลักษณะด้วยกัน อันได้แก่¹²

1.1 ที่ดินของรัฐที่ไม่มีบุคคลใดครอบครอง อันได้แก่ ที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีเจ้าของ ซึ่งเขาเวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁹ จาก คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (น. 4), โดย ภาสกร ชุณหะวัณ, 2532, กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

¹⁰ แหล่งเดิม.

¹¹ จาก คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (น. 21), โดย ภาสกร ชุณหะวัณ, 2532, กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

¹² จาก คำอธิบายทรัพย์สิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง (น. 24-25), โดย สนิท สนั่นศิลป์, 2549, กรุงเทพฯ: สุครุไพศาล.

มาตรา 1304 (1)¹³ โดยที่ดินดังกล่าวนี้ เอกชนอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.2 ที่ดินที่ไม่อาจมีบุคคลได้เป็นกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด กล่าวคือ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐที่ให้บุคคลอาจได้สิทธิบางประการ หรืออาจกล่าวได้ว่าที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์¹⁴ โดยรัฐไม่ยอมออกโฉนดให้แก่เอกชนได้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น หากจะให้สิทธิแก่เอกชนในทรัพย์สินดังกล่าวก็เพียงแค่อาศัยทำประโยชน์ หรือสิทธิบางประการที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ อาทิเช่น ทรัพย์สินป่าไม้ เป็นต้น

1.3 ที่ดินที่ไม่เป็นของผู้ใด โดยเฉพาะเจาะจง แต่รัฐให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เป็นต้น เช่น ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ ที่ชายคลอง เป็นต้น ซึ่งที่ดินประเภทดังกล่าวหากหมดสภาพจะต้องถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา

1.4 ที่ดินที่มีเจ้าของแล้ว กล่าวคือ ที่ดินที่บุคคลได้ครอบครองทำประโยชน์ตลอดจนปฏิบัติตามพิธีการตามกฎหมายจนได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน อันเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้ว ทั้งนี้หมายความว่ารวมถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับตามความในมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า “ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่ตราไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เป็นต้นไป”

1.5 ที่ดินของรัฐที่มีบุคคลมีสิทธิครอบครองแล้วแต่ยังไม่ได้กรรมสิทธิ์อันได้แก่ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วแต่แยกออกเป็น 2 ประเภท คือประเภทที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถขออนุญาตโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้และประเภทที่ได้มา

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์.”

¹⁴ “ทรัพย์สินนอกพาณิชย์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้ไม่สามารถโอนแก่กันได้ด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายบัญญัติห้ามโอนซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะเจาะจงหรือกฎหมายระบุห้ามการโอนทรัพย์สินชนิดใดชนิดหนึ่งไว้โดยทั่วไป ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ในการสงวนรักษาทรัพย์สินนั้นไว้ไม่ให้มีการโอนย้ายหรือเปลี่ยนมือ ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 143.

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เข้าหลักเกณฑ์จะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 58 ทวิ¹⁵ เป็นต้น

2. ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินของเอกชนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งอาจเป็นที่ดิน ที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดراجอง และراجอง ที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรืออาจเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมี หลักฐานสำหรับที่ดินอื่น ๆ เช่น แบบแจ้งการครอบครอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวนี้ กฎหมายถือว่าไม่มีเพียงสิทธิครอบครองที่ดินเท่านั้น¹⁶

¹⁵ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 58 ทวิ บัญญัติว่า “เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครอง เป็นที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ได้คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำ ประโยชน์โฉนดراجอง راجองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและ ไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอด ทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียน สหกรณ์ ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี.”

¹⁶ คำอธิบายท้ายพหุคูณ-ที่ดินตาม ป.พ.พ. และป. ที่ดินพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง (น. 25).
เล่มเดิม.

ที่ดินของเอกชน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท¹⁷ คือ

2.1 ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว และ

2.2 ที่ดินที่เอกชนมีเพียงสิทธิครอบครอง และยังไม่มีการกรรมสิทธิ์ หรือที่ดินที่เป็นที่ดินมือเปล่า¹⁸

2.2 การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย¹⁹

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320,696,888 ไร่ แบ่งเป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ร้อยละ 41 ของเนื้อที่ประเทศ มีเนื้อที่ป่าไม้ร้อยละ 25 และเนื้อที่ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ได้จำแนกรวมร้อยละ 34 ของประเทศ²⁰ กรมพัฒนาที่ดินได้จำแนกที่ดินที่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร²¹ ไว้ดังนี้

(1) พื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการปลูกพืชไร่โดยทั่วไป มีประมาณ 67.68 ล้านไร่ (ร้อยละ 21.11)

(2) พื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการทำนา มีประมาณ 84.47 ล้านไร่ (ร้อยละ 26.33)

(3) พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปลูกไม้ยืนต้นในเขตฝนชุก มีประมาณ 16.36 ล้านไร่ (ร้อยละ 5.10)

(4) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมสำหรับปลูกพืชเศรษฐกิจต่าง ๆ แต่อาจนำมาใช้ได้หากมีมาตรการที่เหมาะสมในการปลูกพืชเฉพาะอย่าง มีประมาณ 49.83 ล้านไร่ (ร้อยละ 15.53)

(5) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร มีประมาณ 99.88 ล้านไร่ (ร้อยละ 31.15)

(6) พื้นที่ที่เป็นแหล่งน้ำ มีประมาณ 2.48 ล้านไร่ (ร้อยละ 0.78)

พื้นที่โดยส่วนใหญ่เกษตรกรจะปลูกพืชตามความต้องการของตลาด มากกว่าที่จะคำนึงถึงสมรรถนะของที่ดิน มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกต้องเหมาะสมกับคุณสมบัติของดิน

¹⁷ แหล่งเดิม.

¹⁸ “ที่ดินมือเปล่า” คือ ที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อันเป็นโฉนดที่ดิน หรืออาจมีเพียงหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น ใบหยียบย่ำ ใบจอง ส.ค. 1 หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น.

¹⁹ ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย (น. 5). เล่มเดิม.

²⁰ แหล่งเดิม. (น. 6).

²¹ จาก สถานการณ์ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยปัจจุบัน (การประชุมสัมมนา ดร. สติชัย วัชรกิตติอนุสรณ์ ครั้งที่ 2 เรื่อง การประยุกต์ใช้ข้อมูลระยะไกลและสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ณ โรงแรมขอนแก่นโฮเต็ล วันที่ 17-19 กรกฎาคม 2534 ขอนแก่น), โดย มนุ โอนะคุปต์, 2534.

ทำให้การผลิตขาดประสิทธิภาพและดินเสื่อมโทรม ซึ่งจากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดิน²² พบว่ามีการปลูกข้าวในที่ดินที่ไม่เหมาะสมประมาณ 13.5 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 22 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมดมีการปลูกพืชไร่ในที่ที่ไม่เหมาะสม 14.6 ล้านไร่ ปลูกพืชสวนในที่ที่ไม่เหมาะสม 1.7 ล้านไร่ และในขณะเดียวกันพื้นที่ที่ทำการเกษตรที่มีอยู่เดิมนั้น ขาดการบำรุงรักษาอย่างถูกวิธีและใช้กันอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ก่อให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินในหลาย ๆ พื้นที่ทั่วประเทศ โดยมีระดับการพังทลายปานกลาง ประมาณ 25 ล้านไร่ ระดับรุนแรง 43 ล้านไร่ และอยู่ในระดับรุนแรงมากถึง 39 ล้านไร่ และนอกจากนั้น ยังมีที่ดินที่เป็นปัญหาในการใช้ประโยชน์อีกประมาณ 182 ล้านไร่ อันได้แก่ พื้นที่ที่เป็นดินดึกดำบรรพ์ ดินเค็ม ดินเปรี้ยวจัด ดินทรายจัด ดินอินทรีย์ (พรุ) และดินบนพื้นที่ภูเขาที่มีความลาดชัน รวมทั้งปัจจุบันได้มีการนำพื้นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับทำการเกษตรโดยเฉพาะ พื้นที่ในเขตชลประทานและเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะใช้ในการเพาะปลูก แต่กลับนำไปใช้ในกิจการอื่นเป็นจำนวนมาก เช่น ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทำเป็นหมู่บ้านจัดสรร เป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ทำให้ที่ดินป่าไม้ถูกบุกรุกและป่าถูกทำลายไปเป็นอันมาก²³

ในส่วนเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร แบ่งเป็นที่นา ร้อยละ 48 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรทั้งหมดเป็นที่ปลูกพืชไร่ ร้อยละ 21 เป็นที่ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้น ร้อยละ 22 เป็นที่ปลูกสวนผักและดอกไม้ ร้อยละ 1 เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ร้อยละ 1 เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ร้อยละ 2 และเป็นที่อยู่อาศัย ร้อยละ 3 นอกจากนั้นเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ อีกร้อยละ 2²⁴ แต่ปัจจุบันการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะเนื้อที่ป่าไม้ลดลงตามลำดับ รวมทั้งความอุดมสมบูรณ์ของป่าก็ลดลงด้วย ขณะที่พื้นที่เพาะปลูกกลับเพิ่มมากขึ้นหรืออาจกล่าวได้ว่า การใช้ที่ดินเพื่อปลูกไม้ยืนต้นหรือพืชสวนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชไร่มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากดินเสื่อมคุณภาพให้ผลผลิตลดลงและราคาพืชผลตกต่ำ ซึ่งปัญหาการใช้ที่ดินและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ในแต่ละภาคของประเทศ²⁵

²² แหล่งเดิม.

²³ ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย (น. 6). เล่มเดิม.

²⁴ แหล่งเดิม. (น. 6).

²⁵ แหล่งเดิม. (น. 7).

2.3 ประวัติความเป็นมาของการป่าไม้

ประวัติวิวัฒนาการของการป่าไม้ของประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ยุค กล่าวคือ ยุคก่อนสถาปนากรมป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. 2439 และยุคหลังสถาปนากรมป่าไม้แล้ว ซึ่งการป่าไม้ที่เกิดขึ้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วง²⁶ ดังต่อไปนี้

(1) ช่วงการจัดการป่าไม้แบบดั้งเดิม (Classical/Traditional Forestry) เป็นช่วงที่อยู่ในระหว่าง พ.ศ. 2439 – 2494 ซึ่งเน้นเรื่องการป่าไม้ (Timber Exploitation Management) เป็นหลัก

(2) ช่วงการจัดการป่าไม้แบบอนุกประโยชน์ (Multiple – Uses Forestry) เป็นช่วงที่อยู่ในระหว่าง พ.ศ. 2495 – 2524 ซึ่งจะเน้นในเรื่องการอนุรักษ์ดิน น้ำ ต้นน้ำลำธาร สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก

(3) ช่วงการจัดการป่าไม้เพื่อชุมชน หรือวนศาสตร์ชุมชน (Social/Community Forestry) เป็นช่วงที่อยู่ระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2543 ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้ป่าเป็นหลัก และ

(4) ช่วงการจัดการป่าไม้ในเมืองและการป่าไม้เอกชน(Urban and Private Forestry) เป็นการจัดการการป่าไม้สมัยใหม่ เป็นการจัดการป่าไม้ในศตวรรษที่ 21 เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เป็นต้นไป

2.3.1 การป่าไม้ยุคก่อนสถาปนากรมป่าไม้²⁷

ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีมาจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พระเจ้าแผ่นดินในสมัยนั้นไม่ได้ทำการควบคุมเรื่องการป่าไม้แต่อย่างใด เพราะมองไปทางไหนก็มีแต่ป่าและเชื่อกันว่าป่าไม้เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคเป็นที่มาของโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ การตัดไม้และการเก็บหาของป่าของราษฎรจึงเป็นไปอย่างเสรี ถือว่าป่าดงเป็นของสาธารณะและมีอยู่มากมายเหลือเกินควรจะได้นุกเบิก โคน ถาง เผา เปลี่ยนมาเป็นไร่เป็นนาเพื่อปลูกข้าวและพืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ จะดีกว่า ดังจะเห็นได้ว่า พระเจ้าแผ่นดินในสมัยนั้น มิได้ทรงคิดเห็นว่าจะได้ประโยชน์อะไรจากไม้ที่ตัดฟันมาใช้สอยหรือซื้อขายกันรายละเล็กละน้อย และไม้ก็มีอยู่ทั่วไปเต็มบ้านเต็มเมือง จนกระทั่งต่อมาเมื่อสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือได้ครอบครองสาธารณรัฐอินเดียและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา จึงได้รู้จักคุณค่าของไม้สัก (Tectona Grandis Linn.f.) ซึ่งเป็นไม้ที่มีคุณภาพดี มีราคา ชื่อเสียงและคุณสมบัติของไม้สักได้เป็นที่ทราบกันอย่างแพร่หลาย ในหมู่ชนชาติสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ จึงได้มีการตัดฟันไม้สักจากสาธารณรัฐอินเดียและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ไปจำหน่ายยังสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่

²⁶ แหล่งเดิม. (น. 65).

²⁷ แหล่งเดิม. (น.66).

และไอร์แลนด์เหนือ ทำกำไรให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย และขณะเดียวกันก็ทำให้สภาพป่าไม้ใน
สาธารณรัฐอินเดียและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และต่อมา
สหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ ได้ทราบว่าป่าไม้สักขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นและ
อุดมสมบูรณ์ในภาคเหนือของประเทศไทย จึงต้องการจะทำไม้สักจากประเทศไทยออกไปขาย
เอากำไรบ้าง ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการตัดฟันทำไม้ในประเทศไทยและสร้างความเสียหายให้แก่
ประเทศไทยมาตราบนานนับวัน²⁸

ต่อมาในปี พ.ศ. 2372 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 ทรงเห็นว่า
สมควรที่จะได้ควบคุมกิจการป่าไม้ให้เป็นกิจลักษณะ จึงได้ตั้งขุนจำเริญรักษาขึ้นเป็นเจ้าภาษี
ไม้ขอนสัก ตามจดหมายเหตุฉบับที่ 1 จุลศักราช 1191 (พ.ศ.2372) และจากจดหมายเหตุ
ฉบับเดียวกันนี้ ทำให้ทราบว่า พ.ศ. 2385 ชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่
และไอร์แลนด์เหนือ ได้มีบทบาทเข้ามาทำไม้ในประเทศไทยมากขึ้น ดังปรากฏตามจดหมายเหตุ
ฉบับที่ 16 จุลศักราช 1204 (พ.ศ. 2385)วิธีการทำไม้สักในภาคเหนือสมัยนั้น ผู้ประสงค์จะทำไม้ต้อง
ขออนุญาตจากเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งเป็นเจ้าของป่าเสียก่อน เจ้าของป่าไม้สักในขณะนั้นได้แก่
เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่และน่าน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะตัดฟันไม้เล็กไม้ใหญ่
ได้ทั้งสิ้น โดยจ่ายเงินตามจำนวนต้นสักที่ตัดฟันลงเรียกว่า “ค่าตอ” ไม่มีการกำหนดขนาดและ
จำนวนไม้ที่จะตัด ไม่มีการบำรุงป่า และการควบคุมทางวิชาการป่าไม้แต่อย่างใด เหตุการณ์ได้เป็น
เช่นนี้มาช้านาน ประกอบกับการอนุญาตให้ทำไม้ของเจ้าผู้ครองนคร มิได้เป็นไปอย่างยุติธรรมโดย
หวังประโยชน์ในด้านเงินทองมากเกินไปเช่น อนุญาตให้รายหนึ่งแล้ว หากมีรายใหม่ที่ให้เงินสูง
กว่าก็จะอนุญาตให้รายนั้น ป่าบางแห่งได้อนุญาตซ้ำซ้อนกัน จึงเกิดกรณีพิพาทระหว่างผู้ขอทำไม้
กับเจ้าผู้ครองนครที่เป็นเจ้าของป่าอยู่เสมอรวมทั้งมีคำร้องเรียนมายังรัฐบาลบ่อยมาขึ้น²⁹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงมี
พระบรมราชโองการ 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งว่าด้วยกรภาษีไม้ขอนสัก และไม้กระยาเลย จุลศักราช 1236
(พ.ศ. 2417) อีกฉบับหนึ่ง เกี่ยวกับผู้รักษาเมือง คือสัญญาที่ผู้รักษาเมืองหรือเจ้าผู้ครองนครกระทำ
กับชาวต่างประเทศ ต้องได้รับสัตยาบันจากรัฐบาลก่อนจึงมีผลใช้บังคับได้ เป็นการวางรากฐาน
การจัดเก็บภาษีและควบคุมการอนุญาตในการทำไม้ให้เป็นระเบียบและมีมาตรฐานเดียวกัน³⁰
ต่อมาปี พ.ศ. 2427 รัฐบาลได้ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง การซื้อไม้ขอนสักขึ้นฉบับหนึ่ง
และในปีเดียวกันนี้ได้โปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้านั่งยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร เสด็จขึ้นไปเป็น

²⁸ แหล่งเดิม.(น.66).

²⁹ แหล่งเดิม. (น. 67).

³⁰ แหล่งเดิม. (น. 67).

ข้าหลวงใหญ่ประจำที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อดูแลกิจการป่าไม้ในมณฑลพายัพ และได้ทรงเปลี่ยนแปลงการให้ข้อสัตยาบันสัญญา (Ratify) ในการตัดฟันไม้ในป่าและเพิ่มค่าตอบแทนโดยเก็บเงินค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเป็นของรัฐบาลทั้งหมดในปี พ.ศ. 2430 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเกี่ยวกับเรื่องไม้ขอนสักขึ้นอีก 2 ฉบับ³¹ เมื่อประเทศไทยมีป่าไม้สักที่อุดมสมบูรณ์และรัฐบาลได้เข้าควบคุมกิจการป่าไม้ให้เป็นระเบียบขึ้น ทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนทำไม้ในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเกิดการแก่งแย่งกันในเรื่องขอเข้าทำไม้ โดยมีผู้เสนอเงินกินเปล่าแก่เจ้าผู้ครองนครเป็นจำนวนมากเพื่อแลกกับการได้สิทธิในการทำไม้ ทำให้เกิดการร้องเรียนและการฟ้องร้องขึ้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลสนใจที่จะเข้าควบคุมการทำไม้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยศึกษาตัวอย่างการทำไม้ที่เป็นของหลวงจากประเทศอื่น ๆ มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2432 พระยาดำรงราชพลขันธ์ เอกอัครราชทูตสยามประจำกรุงเบอร์ลิน ผู้ซึ่งสนใจเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ได้ศึกษาสภาพป่าไม้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ และระเบียบเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้โดยได้จัดทำรายงาน พร้อมเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการป่าไม้ในประเทศสยาม ซึ่งได้รับความสนใจจากรัฐบาล โดยรัฐบาลได้มีการส่งข้าหลวงออกไปศึกษางานป่าไม้จากประเทศใกล้เคียงและขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยได้ส่ง นายเอฟเดอแคสเตนสโจลด์ (Castenjold) ซึ่งบางแห่งชื่อว่า แคสเตนสกอยด์ (Castenskiold) ผู้ซึ่งมีความสนใจในการทำไม้และได้เคยออกสำรวจเส้นทางล่องไม้ตามลำน้ำโขง จากเชียงแสนไปจนถึงไซ่ง่อนมาแล้ว ให้ไปเป็นผู้พิจารณาดำเนินการจัดการเกี่ยวกับการป่าไม้ในภาคเหนือ แต่ได้ถึงแก่กรรมเสียก่อนรัฐบาลจึงได้ติดต่อกับรัฐบาลสาธารณรัฐอินเดียของสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ เสนอขอข้อมติผู้เชี่ยวชาญด้านการป่าไม้มาช่วย คือ มร. เอช เอ สเลด (H.A.Slade)³² ซึ่งได้ทำการศึกษาสำรวจงาน ในท้องที่ต่าง ๆ ในภาคเหนือ อยู่ประมาณปีเศษ และได้เสนอรายงานต่อกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2439 เป็นรายงานที่มีความยาวพิศดาร³³ พร้อมทั้งได้ชี้ข้อบกพร่องต่าง ๆ ในกิจการป่าไม้ของประเทศสยาม โดยสรุปเห็นว่า ข้อบกพร่องนั้นเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ³⁴ คือ

³¹ แหล่งเดิม. (น. 67).

³² มร. เอช เอ สเลด (H.A.Slade) ชาวอังกฤษ ผู้เคยปฏิบัติงานอยู่ในกรมป่าไม้พม่า ซึ่งรัฐบาลอินเดียส่งมาช่วยทำงานด้านการป่าไม้ที่รัฐบาลไทยได้ขอข้อมติผู้เชี่ยวชาญด้านการป่าไม้มาช่วย ซึ่ง มร.สเลดถือเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก

³³ รายงานของ มร. สเลด แปลโดยพระสฤยดีพจนกร ร.ศ. 114 พ.ศ. 2439.

³⁴ กรมป่าไม้. (2557). แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครอง. สืบค้น 8 กันยายน 2557, จาก www.Forest.go.th

(1) การป่าไม้ทั้งหมดอยู่ในความยึดถือครอบครองของเจ้านายของท้องถิ่น แทนที่จะได้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง โดยกล่าวว่า การที่เจ้านายฝ่ายเหนือได้ทำสัญญาการทำไม้ในฐานะเจ้าของป่าแล้วให้รัฐบาลประทับตราสัตยาบัน คล้ายกับว่ารัฐบาลยอมรับรองว่าป่าไม้เหล่านั้นอยู่ในกรรมสิทธิ์ของเจ้านายเจ้าของท้องถิ่น ซึ่งผิดกับทางสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐอินเดียที่ถือว่าป่าไม้ทั้งหมดอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จะทรงจัดการกับป่าไม้อย่างไรก็ได้ แล้วแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร ในทางปฏิบัติแล้วแม้ว่ารัฐบาลจะประทับตราสัตยาบันให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตแล้ว เมื่อสัญญาสิ้นอายุก็ปรากฏว่าผู้รับสัญญายังคงทำไม้อยู่ต่อไป หรือเมื่อได้ยื่นคำร้องขออนุญาตแล้วก็ลงมือทำไม้เลยทีเดียว นอกจากนี้แล้ววิธีการขออนุญาตก็ลำบากยากเย็น เนื่องจากต้องเสียเงินกินเปล่าแก่เจ้านายเจ้าของป่ามากมาย เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอทำไม้หลายรายก็เกิดแก่งแย่งแข่งขันให้เงินกินเปล่ากันขึ้น ทำให้เจ้าของป่าพยายามแบ่งป่าออกเป็นแปลงเล็ก ๆ เพื่อจะมีทางได้เงินมากขึ้น ราคาต้นทุนของไม้สักในขณะนั้นจึงมีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อย ๆ³⁵

(2) ในขั้นต้นจำเป็นต้องสำรวจป่าไม้สัก เพื่อกำหนดจำนวนไม้ที่สมควรอนุญาตให้ตัดฟันและควรระงับการตัดฟันไม้สักมาใช้สอยกันอย่างเสรี และหันมาส่งเสริมให้ใช้ไม้ กระจายเลย แทนเสียบ้าง นอกจากนี้ราษฎรยังได้ตัดฟันไม้สักขนาดเล็กมาใช้ทำเสากันมาก ซึ่งเป็นการทำไม้สักเกินกำลังของป่าไม้มาก กล่าวโดยหลักการควรถือว่าบรรดาป่าไม้ที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นเสมือนต้นทุนซึ่งเป็นของประเทศ และปริมาณเนื้อไม้ที่ออกงอกขึ้นทุกปีเป็นเสมือนดอกเบี้ย ซึ่งอาจนำมาใช้สอยได้เป็นรายปีไม่ควรแตะต้องต้นทุนเป็นอันขาด แต่ปรากฏว่าสถานการณ์ป่าไม้สักขณะนั้นได้มีการตัดฟันไม้สักเกินกำลังป่าถึงประมาณ 3 เท่าครั้ง จึงควรพยายามลดการทำไม้สักลงให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น³⁶

กล่าวโดยสรุป คือ การป่าไม้ทั้งหมดยังอยู่ในครอบครองของเจ้าผู้ครองนคร แทนที่จะอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล และอีกประการ คือการทำไม้เท่าที่เป็นอยู่ยังไม่อยู่ในระเบียบแผนที่ถูกต้อง และขาดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองรักษาป่าไม้ให้อำนวยผลอย่างถาวร (Sustained Yield) พร้อมกันนั้น นอกจาก มร.สเลด ได้ชี้แจงข้อบกพร่องดังกล่าวแล้ว ก็ได้เสนอวิธีแก้ไขไว้หลายประการที่สำคัญ สรุปคือ³⁷

³⁵ แหล่งเดิม.

³⁶ กรมป่าไม้. สืบค้น 2 กันยายน 2557, จาก Forest.go.th

³⁷ จาก *ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศไทย*. (น. 69), โดย นิวัติ เรืองพานิช, 2556, กรุงเทพฯ: กองทุนจัดพิมพ์ตำราป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

(1) เนื่องจากการป่าไม้เป็นเสมือนต้นทุนซึ่งเป็นของประชาชนส่วนรวม จึงต้องคุ้มครองรักษาให้ป่าอำนวยการประโยชน์แก่รัฐและประชาชนอย่างยั่งยืนตลอดไป รัฐจึงต้องเข้าจัดการป่าไม้เสียเอง ไม่ควรปล่อยให้อยู่ในมือของเอกชน โดยเฉพาะไม้สักอันมีค่าควรจะต้องโอนมาอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล โดยสิทธิขาดและยกเลิกส่วนแบ่งค่าตอบแทนจ่านายต่าง ๆ พึ่งได้รับแต่เดิมนั้นเสีย โดยให้รัฐบาลจ่ายเป็นเงินเดือนเป็นการทดแทนตามสมควร

(2) เพื่อที่จะจัดการป่าไม้ให้มีเสถียรภาพมั่นคงและรักษาสภาพเช่นนั้นไว้ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตั้งหน่วยงานควบคุมป่าไม้ขึ้นเป็นทบวงการเมืองของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะการป่าไม้เป็นวิทยาศาสตร์แขนงหนึ่ง ซึ่งต้องการพนักงานที่อบรมมาโดยเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ

(3) ควรออกกฎหมายสำหรับควบคุมกิจการป่าไม้ มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการป่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติและการบันทึกสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่เหนือป่าไม้ การป้องกันป่าไม้จากการทำลายหรือทำให้เสียหาย การเก็บเงินผลประโยชน์และการควบคุมไม้ระหว่างเคลื่อนที่

(4) เพื่อเป็นการเตรียมพนักงานป่าไม้ไว้สำหรับกาลภายหน้า ควรจัดส่งนักเรียนไปศึกษาอบรมที่โรงเรียนการป่าไม้ในต่างประเทศ ปีละ 2 - 3 คนทุกปี แต่งานแผนกป่าไม้เป็นงานหนักและตรากตรำมาก ดังนั้น ทางที่ดีก่อนคัดเลือกส่งคนไปเรียนควรส่งผู้สมัครไปฝึกหัดงานอยู่ในป่าเสีย 6 เดือน เป็นอย่างน้อย เพื่อให้มีเวลาพิสูจน์ตัวเองว่าชอบชีวิตป่าไม้หรือไม่ หรือจะเหมาะสมกับงานป่าไม้เพียงใด

(5) แบบสัญญาอนุญาตทำป่าไม้ที่ใช้ควรต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ เพื่อให้เป็นการคุ้มครองรักษาป่าไม้ยิ่งขึ้น โดยให้เน้นการรักษาป่ายิ่งกว่าการบำรุงป่า ทั้งนี้ มร. สเลด ได้เสนอแบบสัญญาอนุญาตทำป่าไม้ที่เห็นสมควรแก้ไขใหม่มาด้วย

(6) การเก็บค่าตอบแทนควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจัดเก็บเสียเองแทนที่จะให้พนักงานของเจ้านายเจ้าของป่าทำดังที่เป็นอยู่ เพราะเท่าที่ทำมาแล้วทั้งรัฐบาลและเจ้าของป่าได้รับเงินค่าตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะได้รับเป็นอันมาก เนื่องจากเกิดการทุจริตของพนักงานเหล่านั้นจึงควรปรับปรุงปิดทางรั่วไหล รวมทั้งควรย้ายด่านภาษีจากชานาทมออยู่ที่ปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นจุดที่ไม้สักไหลมาตามลำน้ำทั้ง 4 สายมาบรรจบกันพอดี

(7) สิทธิการถือครองเนื้อที่ป่าไม้ทั้งหมดควรเป็นของรัฐ

(8) ควรยกเลิกการให้ราษฎรใช้ไม้สักโดยเสรี และส่งเสริมให้มีการใช้ไม้ชนิดอื่นแทน โดยลำดับแรกคงหวงห้ามเฉพาะไม้สักก่อนการควบคุมไม้อื่น ๆ ควรดำเนินการเมื่อแก้ปัญหาเรื่องไม้สักได้แล้ว

(9) การทำไม้เกินกำลังผลิตของป่า เนื่องจากในเวลานั้นได้มีการตัดไม้สักออกจากป่าเป็นจำนวนมากประมาณว่าเกินกำลังผลิตกว่า 3.5 เท่า มร. สเลด จึงเสนอแนะให้ใช้มาตรการแก้ไขคือ ไม้อนุญาตให้มีการทำไม้สักในป่าอีกต่อไป เว้นแต่ที่ได้ทำสัญญาและให้สัตยาบันถูกต้องเรียบร้อยแล้ว ไม่มีการให้สัตยาบันเพิ่มขึ้นอีกในขณะนี้ ระวังการทำไม้เล็กต่ำกว่าขนาดเด็ดขาด การทำไม้ตามสัญญาสัมปทานที่มีอยู่ควรลดลงให้น้อยที่สุดและแก้ไขแบบสัญญาสัมปทานเพื่อให้สามารถควบคุมการทำไม้ได้อย่างได้ผลในทางปฏิบัติและนอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีบทบัญญัติกล่าวถึงการจัดการป่าเป็นป่าสงวน และการบันทึกสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่เหนือป่าไม้มากกว่าการป้องกันการถูกบุกรุกทำลายการเก็บเงินผลประโยชน์และการควบคุมไม้ระหว่างเคลื่อนที่ การแก้ไขแบบสัญญาอนุญาตทำป่าไม้ที่ใช้อยู่เพื่อมุ่งเน้นไปทางการคุ้มครองรักษาป่าไม้มากกว่าการบำรุงป่า ซึ่งการบำรุงป่านั้นควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้มากกว่า สำหรับเงินค่าต่อไม้ก็ควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลจัดเก็บเสียเอง แทนที่จะให้พนักงานของเจ้านายเจ้าของป่าดำเนินการซึ่งได้เงินค่าตอบแทนน้อยกว่าที่ควรได้ เพราะการทุจริตของพนักงานเหล่านั้น³⁸

จากคำแนะนำของ มร. สเลด ดังกล่าว สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ได้ทรงเห็นด้วยและสนับสนุนข้อเสนอของ มร. สเลด และได้ทรงนำรายงานดังกล่าว ขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพิจารณาเมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2439 (รัตน โกสินทร์ศก 115) พระองค์ได้ทรงใช้เวลาพิจารณารายงานของ มร. สเลด เพียง 12 วัน ก็ได้ มีพระราชหัตถเลขาตอบกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2439 พระราชหัตถเลขาฉบับนี้ ถือเป็นหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับวงการป่าไม้ และมีความสำคัญต่อคนไทยทั้งชาติ ซึ่งมีใจความว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมป่าไม้ขึ้น ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2439 ตามพระราชหัตถเลขา ฉบับที่ 62/385 ลงวันที่ 18 กันยายน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) โดยมีชื่อภาษาอังกฤษว่า “Royal Forest Department” และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ มร. สเลด เป็นเจ้ากรมป่าไม้คนแรกเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2439 กรมป่าไม้ จึงได้ถือเอาวันที่ 18 กันยายนของทุกปี เป็นวันคล้ายวันสถาปนากกรมป่าไม้³⁹ และในฐานะที่กรมป่าไม้ เป็นกรมที่ตั้งโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่กรมเท่านั้น เช่น กรมคลอง หรือกรมชลประทานในปัจจุบัน⁴⁰

³⁸ กรมป่าไม้. สืบค้น 2 กันยายน 2557, จาก Forest.go.th

³⁹ ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศไทย (น. 70-73). เล่มเดิม.

⁴⁰ แหล่งเดิม. (น. 68-70).

2.3.2 การป่าไม้ยุคหลังสถาปนากรมป่าไม้⁴¹

กรมป่าไม้เริ่มต้นขึ้นในสมัยที่มีการริเริ่มทำป่าไม้สักเป็นสินค้าทางภาคเหนือ มีหน้าที่จัดการทรัพยากรป่าไม้ อันมีอาณาบริเวณกว้างขวางถึง 77 ล้านไร่ โดยกรมป่าไม้เริ่มต้นขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสถาปนากรมป่าไม้ขึ้น เมื่อวันที่ 18 กันยายน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) โดยให้อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย⁴² เดิมกรมป่าไม้มีสำนักงานตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มีแต่ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนใหญ่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นชาวต่างประเทศโดยเฉพาะชาวอังกฤษที่จ้างมาจากกรมป่าไม้พม่า เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานดังที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น หนังสือราชการต่าง ๆ จึงใช้เป็นภาษาอังกฤษเสียเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งตำแหน่งหน้าที่ราชการและการบริหารงานกรมป่าไม้ก็อาศัยแบบอย่างของประเทศพม่า คือแบ่งส่วนราชการบริหารเป็นภาคหรือกองบริเวณแขวงและประจำป่า มีตำแหน่งเจ้ากรมป่าไม้ (Chief Conservator of Forests) ปลัดกรมป่าไม้ (เจ้าพนักงานป่าไม้ภาค) ผู้ช่วยเจ้ากรมป่าไม้ (พนักงานป่าไม้บริเวณหรือรั้งตำแหน่งเจ้าพนักงานป่าไม้ภาค) รองผู้ช่วยเจ้ากรมป่าไม้ (พนักงานป่าไม้บริเวณ) กำนันป่า (พนักงานป่าไม้แขวง) และผู้ใหญ่ป่า (พนักงานประจำป่า)⁴³ โดยรัฐบาลได้อาศัยยืมตัวเจ้าหน้าที่ป่าไม้สหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ จากรัฐบาลสาธารณรัฐอินเดียมาช่วยบริหารราชการป่าไม้ในฐานะเจ้ากรมระหว่างปี พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2466 รวม 3 คน คือ Mr. H. Slade, Mr. Tottenham และ Mr. W.F. Lloyd ต่อมา Mr. W.F. Lloyd ได้กราบถวายบังคมลาออกจากราชการ รัฐบาลจึงได้พิจารณาเห็นว่า พระยาครุพันธ์พิทักษ์ (นายสนธิ พุกกะมาน) ซึ่งจบการศึกษาวิชาการป่าไม้จากสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และได้กลับมารับราชการกรมป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. 2446 เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2467 โดยไม่จ้างชาวต่างชาติเป็นเจ้ากรมนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ในสมัยต่าง ๆ กรมป่าไม้ ได้ย้ายสังกัดถึง 5 ครั้ง ก่อนที่จะมาเป็นส่วนราชการอยู่ในกระทรวงเกษตร โดยครั้งสำคัญที่สุดในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมอีกครั้ง ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อกรมป่าไม้เป็นอย่างมาก โดยได้มีการแบ่งกรมป่าไม้เดิมออกเป็น 3 กรมหลัก ๆ ได้แก่ กรมป่าไม้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สังกัดกระทรวง

⁴¹ แหล่งเดิม. (น. 73).

⁴² กรมป่าไม้. สืบค้น 2 กันยายน 2557, จาก Forest.go.th

⁴³ ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศไทย (น. 73). เล่มเดิม.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน⁴⁴ วิกฤตการณ์ป่าไม้หลังจากตั้งกรมป่าไม้มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 117 ปี กิจการด้านวิชาการป่าไม้ได้เจริญก้าวหน้าไปเป็นอันมาก แต่เนื้อที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการพัฒนาของประเทศและมีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น⁴⁵ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.3.2.1 ช่วงการจัดการป่าไม้แบบดั้งเดิม (Classical/Traditional Forestry)⁴⁶

อยู่ระหว่าง พ.ศ. 2439 – พ.ศ. 2494 รวมเป็นระยะเวลา 55 ปี มีเจ้ากรมป่าไม้ (Chief Conservator of Forest) 3 คน คือ มร. สเลด (H.A. Slade) มร. ทอน เทนแฮม (W.F.L. Tottenham) และ มร. ลอยด์ (W.F. Lloyd) และมีอธิบดีกรมป่าไม้ (Director General of Royal Forest Department) อีก 5 คน คือ พระยาครูพันพิทักษ์ (สนิท พุกกะมาน) พระยาพนานุจร (เปล่ง สาครบุตร) พ.อ. หลวงสฤษฏ์ยุทธศิลป์ (เพียร พิริยะโยธิน) หม่อมเจ้าสืบสุขสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์ และหลวงสมานวนกิจ (เจริญคืออินทร์) จัดเป็นช่วงที่เน้นเรื่องการตัดฟันและการทำไม้ออกจากป่า (Timber Exploitation) เป็นหลักเนื่องจากเป็นระยะเริ่มงานใหม่ ยังขาดความรู้และบุคลากรพื้นที่ป่ายังมีอยู่มากมายและอยู่ในการครอบครองดูแลของเจ้านายฝ่ายเหนือ ฝรั่งเศสได้ย้ายการตัดฟันทำไม้จากสาธารณรัฐอินเดียและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาตั้งบริษัททำไม้ในประเทศไทย ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทและเป็นผลร้ายต่อการป่าไม้ของไทยในเวลาต่อมา ขณะที่เริ่มตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 ปรากฏตามรายงานของ มร. สเลด ต่อมาปี พ.ศ. 2440 ได้เริ่มเจรจาขอโอนอำนาจการครอบครองป่าจากเจ้านายฝ่ายเหนือ มาขึ้นกับรัฐบาลกลางจนเป็นผลสำเร็จ ในเวลาต่อมาปี พ.ศ. 2442 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักออกจากป่าที่ยังมิได้เสียค่าต่อและภาษี ร.ศ. 118 กระทั่ง พ.ศ. 2449 กรมป่าไม้ได้เล็งเห็นความจำเป็นจะต้องปลูกป่าขึ้นในอนาคต จึงได้ปลูกสร้างสวนป่าไม้สักขึ้นเป็นครั้งแรกภายหลังที่ตั้งกรมป่าไม้ มาได้เพียง 10 ปี จากนั้นมาได้มีการบำรุงป่าธรรมชาติเป็นครั้งแรกในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่และลำพูน โดยการตัดเถาวัลย์และหว่านเมล็ดพันธุ์ไม้สักในที่ว่างและต่อมากรมป่าไม้จึงได้ย้ายที่ทำการจากจังหวัดเชียงใหม่ มาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ที่ศาลาลูกขุนในกระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2456 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456 ขึ้นสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมรักษาป่าไม้กระยาเลย และของป่าต่าง ๆ ซึ่งแต่ก่อนมุ่งดำเนินการควบคุมเฉพาะป่าไม้สักชนิดเดียวเท่านั้น ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา กรมป่าไม้มีอำนาจควบคุมกิจการป่าไม้ทั้งไม้สัก ไม้กระยาเลย

⁴⁴ กรมป่าไม้. สืบค้น 2 กันยายน 2557, จาก Forest.go.th

⁴⁵ ที่ตั้งกรมป่าไม้เดิม คือ ที่ทำการสำนักงานเขตป่าไม้เขตเชียงใหม่ หรือสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 ในปัจจุบัน.

⁴⁶ ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศไทย (น. 73). เล่มเดิม.

และของป่าต่าง ๆ และเป็นหลักการที่ได้ปฏิบัติมาจนทุกวันนี้⁴⁷ ในปี พ.ศ. 2475 กรมป่าไม้ได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง และย้ายไปสังกัดกระทรวงเศรษฐการ ซึ่งได้รวมเอากระทรวงเกษตรการพาณิชย์และคมนาคมเข้าด้วยกัน เมื่อปี พ.ศ. 2476 และย้ายตามกระทรวงเกษตรการจากกระทรวงเศรษฐการ มาสังกัดกระทรวงเกษตรการตามเดิม⁴⁸ ในปี พ.ศ. 2483 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้ใช้บังคับมาจนกระทั่งทุกวันนี้ นับว่าเป็นกฎหมายป่าไม้ที่สำคัญ โดยได้รวบรวมบรรดากฎหมายและข้อบังคับปฏิบัติต่าง ๆ มารวมบัญญัติไว้ด้วยกัน แต่ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 แต่อย่างใด ในปี พ.ศ. 2484 นี้ กรมป่าไม้ได้ริเริ่มให้มีวันปลูกต้นไม้ประจำปี (Arborday) อย่างจริงจัง⁴⁹ พ.ศ. 2491 หม่อมเจ้าสืบสุขสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์ เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ ต่อจาก พ.อ. หลวงสฤษดิ์ยุทธศิลป์ (เพียร พิริยะโยธิน) กรมป่าไม้ได้จัดพิมพ์หนังสือพรรณไม้ในประเทศไทยออกเผยแพร่ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่วงการวิชาการป่าไม้เป็นอันมากต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระยาพนานูจร (เปรง สาคกรบุตร) อธิบดีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรการ ในปีเดียวกันนี้ ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 แก้ไขเกี่ยวกับการยกเว้นค่าภาคหลวงไม้ ที่ขออนุญาตใช้สอยส่วนตัวนอกจากนั้นองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (F.A.O.) ได้ส่ง มร. ดานฮอฟ (G.N. Dnahof) ผู้เชี่ยวชาญชาวเนเธอร์แลนด์ มาสำรวจและให้ความช่วยเหลือด้านการป่าไม้ โดยได้เสนอแนะว่าประเทศไทยควรจะสงวนป่าไม้ไว้ให้ได้ ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และแนะนำให้ทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาใช้ในกิจการป่าไม้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494 ซึ่งในช่วงการจัดการป่าไม้แบบดั้งเดิมที่เน้นการตัดฟันทำไม้ ดังกล่าวนั้นทำให้ป่าไม้ลดลงสภาพป่าเสื่อมถอยลงตามลำดับ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการทำลายทรัพยากรป่าไม้ของไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา⁵⁰

2.3.2.2 ช่วงการจัดการป่าไม้แบบอนเนกประโยชน์ (Multiple Uses Forestry)⁵¹

เป็นระยะเริ่มการจัดการป่าไม้สมัยใหม่ อยู่ในระหว่าง พ.ศ. 2495 – พ.ศ. 2524 รวมเป็นเวลา 30 ปี เป็นช่วงที่ยังคงมีการทำไม้ออกจากป่าอย่างต่อเนื่อง และเป็นช่วงที่พื้นที่ป่าถูกบุกรุกทำลายมากที่สุดเฉลี่ยมากกว่า 3 ล้านไร่ต่อปี แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการป่าไม้ได้เน้นไปที่การใช้ทรัพยากรป่าไม้ในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากไม้มากขึ้นเป็นลำดับ เช่น การจัดการป่าไม้เพื่อการ

⁴⁷ แหล่งเดิม. (น. 74-75).

⁴⁸ แหล่งเดิม. (น. 76).

⁴⁹ แหล่งเดิม. (น. 77).

⁵⁰ ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย (น. 78-79). เล่มเดิม.

⁵¹ แหล่งเดิม. (น. 79).

อนุรักษ์ดินและน้ำการจัดการป่าไม้ เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งนักวิชาการและพนักงานป่าไม้มีความรู้และประสบการณ์มากขึ้น มีผู้จบการศึกษาและผ่านการฝึกอบรมทั้งในและต่างประเทศเป็นจำนวนมากกว่าช่วงก่อน ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ช่วงการพัฒนาประเทศตามแบบตะวันตก ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมอยู่ในช่วงนี้ 4 ฉบับ ฉบับละ 5 ปี จาก พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2524 รวมระยะเวลา 20 ปี โดยในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแรก ๆ นี้จะเน้นที่การสร้างงานและการเพิ่มรายได้ สนับสนุนการบุกเบิกที่ดินเพื่อผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อการส่งออก รวมทั้งการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นการก่อสร้างถนน สร้างเขื่อนพลังน้ำผลิตกระแสไฟฟ้า มีการขยายเมือง และพัฒนาความเจริญไปสู่ชนบท ทำให้เกิดการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ไปเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร และเพื่อประโยชน์ในด้านอื่น ๆ มีการบุกรุกทำลายป่าเพิ่มขึ้น กรมป่าไม้ จากที่เคยเป็นกรมที่หารายได้จาก การป่าไม้ได้มากที่สุด กลับกลายเป็นกรมที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาการป่าไม้ นับได้ว่าเป็นช่วงที่เน้นไปที่การป้องกันรักษาอนุรักษ์ป่าเป็นส่วนใหญ่⁵²

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการปรับปรุงราชการงานป่าไม้ ทั้งทางด้านบริหารและวิชาการเป็นอันมาก คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตั้งข้าหลวงตรวจการป่าไม้ภาคขึ้น 4 ภาค และตั้งป่าไม้แขวงในปี พ.ศ. 2496 เป็นปีแรกจำนวน 100 แขวง รวมถึงได้มีการตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการสำรวจทรัพยากรป่าไม้โดยอาศัยแผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศทั้งตั้งสถานีวนกรรม เพื่อป้องกันต้นน้ำลำธารเป็นครั้งแรกรวม จำนวน 4 แห่ง และการดำเนินการที่สำคัญในปีดังกล่าว คือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นดำเนินการพิจารณาสอบสวนเขตป่าแทนคณะกรรมการชุดเดิมและได้ให้อำนาจรัฐมนตรีอนุญาตให้บุคคลใดอาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าคุ้มครองและป่าสงวนเป็นการชั่วคราวได้และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 ในปีถัดมาโดยแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประกาศคุ้มครองและป่าสงวน ตลอดจนการเพิกถอนหรือยกเลิกให้จัดทำเป็นประกาศกฎกระทรวง โดยไม่ต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกต่อไป และนับเป็นปีที่สิ้นสุดสัมปทานป่าไม้สักของบริษัทต่างประเทศ โดยรัฐบาลมิได้ต่ออายุสัมปทานให้แต่ให้ตั้งบริษัทป่าไม้ร่วมทุนขึ้นดำเนินการแทน⁵³ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ให้กรมที่ดินร่วมกับกรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ โดยให้กันเนื้อที่ป่าไว้ในชั้นต้น 156 ล้านไร่ ได้เริ่มดำเนินงานเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้ประกาศใช้

⁵² แหล่งเดิม. (น. 79-80).

⁵³ แหล่งเดิม. (น. 80).

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2503 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2507 ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ฉบับนี้ กำหนดให้มีสัตว์ป่าสงวน 9 ชนิดแบ่งสัตว์ป่าคุ้มครองออกเป็น 2 ประเภท ได้มีการประกาศจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าลงในราชกิจจานุเบกษาไปแล้ว จำนวน 24 แห่ง และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าอีก 22 แห่งรวมเนื้อที่ประมาณ 15 ล้านไร่ และได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในปี พ.ศ. 2504 และต่อมาได้มีการประกาศให้เขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกในปี พ.ศ. 2505 โดยในช่วงนี้ได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้ว 40 แห่ง คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 14 ล้านไร่⁵⁴ ซึ่งในช่วงนี้ป่าถูกทำลายอย่างหนักผลิตผลจากป่าลดลง รายได้ของรัฐที่ได้จากป่าลดลง ประเทศไทยเปลี่ยนสถานะจากประเทศผู้ส่งออกมาเป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์จากไม้และของป่า⁵⁵

2.3.2.3 ช่วงการจัดการป่าไม้เพื่อชุมชนหรือวนศาสตร์ชุมชน (Social/Community Forestry)⁵⁶

เป็นช่วงที่อยู่ระหว่าง พ.ศ. 2525 – พ.ศ. 2543 รวมเป็นเวลา 18 ปี ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้ป่าเป็นหลัก มีการเปลี่ยนอธิบดีกรมป่าไม้ในช่วงนี้ถึง 13 คน การบริหารจัดการป่าไม้ในช่วงนี้ค่อนข้างสับสนวุ่นวาย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แต่การจัดการป่าไม้แบบเอกประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ยังคงดำเนินการต่อไปจนมายกเลิกการให้สัมปทานการทำไม้ในปี พ.ศ. 2532 แต่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ก็ยังคงเพิ่มขึ้นจึงมีการเรียกร้องให้ตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งต้องการให้ชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลป้องกันและใช้ประโยชน์จากป่าจะได้เกิดความรู้สึกรักและหวงแหน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของป่า โดยเชื่อว่าการจัดการป่าลักษณะนี้ จะรักษาให้ป่าอยู่รอดปลอดภัยจากการทำลายได้⁵⁷ ต่อมาปี พ.ศ. 2525 รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – พ.ศ. 2529) เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือ ร้อยละ 30 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งที่เกิดจากการพัฒนาประเทศในแผนนี้ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำทั่วประเทศ และได้รับความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรี ให้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2527 และกระทั่งต่อมาปี

⁵⁴ แหล่งเดิม. (น. 82).

⁵⁵ แหล่งเดิม. (น. 84).

⁵⁶ แหล่งเดิม. (น. 84).

⁵⁷ แหล่งเดิม. (น. 84).

พ.ศ. 2530 รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – พ.ศ. 2534) โดยเน้นเรื่องผลกระทบจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่เนื้อที่ป่าก็ยังคงลดลง⁵⁸ และในปี พ.ศ. 2535 หลังเหตุการณ์จลาจลเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2539) แต่เนื้อที่ป่าก็ยังคงลดลง จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 รวมทั้งได้มีการปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมป่าไม้ใหม่แบ่งเป็น 5 สำนัก 7 กอง 21 ป่าไม้เขต และ 75 สำนักงานป่าไม้จังหวัด โดยมีภารกิจหลักในการป้องกันดูแลและฟื้นฟูระบบนิเวศป่าไม้ อนุรักษ์สร้างแนวร่วมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพป่าไม้ใช้มาตรการเชิงรุกในแนวทางบวก มากกว่าด้านลบต่อมาในปี พ.ศ. 2536 แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลฟินแลนด์ ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รัฐบาลได้ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01⁵⁹ ตามโครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมแก่ราษฎรจำนวนกว่า 2 แสนครอบครัวที่อยู่อาศัยในป่า ในปีเดียวกันนี้ โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน โดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ได้จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ออกเผยแพร่ต่อจากร่างฉบับแรกของกรมป่าไม้เมื่อ พ.ศ. 2534⁶⁰

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เรียกว่ามติ “วังน้ำเขียว” เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 โดยให้สิทธิผู้ตั้งถิ่นฐานในเขตป่าสงวนอยู่ในที่ดินเดิมต่อไปจนกว่าจะทำการแบ่งเขตพื้นที่อนุรักษ์เสร็จเรียบร้อย และมีข้อตกลงกับสมาชิกคนจนเกี่ยวกับหมู่บ้านในภาคเหนือที่ระบุสิทธิในที่ดินและรับประกันสิทธิของพวกเขาให้อยู่ในที่ดินต่อไป ซึ่งในปี พ.ศ. 2540 นี้ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเน้นให้ชุมชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น โดยในปีนี้ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544) โดยเน้นที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งได้ระบุไว้ในแผนว่าการผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนถือเป็นเป้าหมายสำคัญ ต่อมาปี พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติป่าชุมชนได้ผ่านสภาโดยกำหนดไม่อนุญาตให้ตัดไม้ในเขตป่าอนุรักษ์ จึงได้มีการยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ปรากฏว่าศาลได้ตัดสินให้พระราชบัญญัติป่าชุมชนเป็น โฆษะ เนื่องจากสมาชิกเข้าร่วมประชุมสภาไม่ครบองค์ และจนถึงบัดนี้

⁵⁸ แหล่งเดิม. (น. 85).

⁵⁹ ส.ป.ก. 4-01 คือ เอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

⁶⁰ ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย (น. 86). เล่มเดิม.

ยังไม่มีพระราชบัญญัติป่าชุมชนออกใช้บังคับแต่อย่างใด แต่ได้มีการประกาศอุทยานแห่งชาติลงในราชกิจจานุเบกษา เพิ่มขึ้นอีก 46 แห่ง รวมเป็น 86 แห่ง และประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้นอีก 21 แห่ง รวมเป็น 45 แห่ง รวมทั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเพิ่มขึ้น 32 แห่ง รวมเป็น 54 แห่ง แต่เนื้อที่ป่าไม้ในช่วงดังกล่าวนี้ก็ยังลดลง⁶¹

2.3.2.4 ช่วงการจัดการป่าไม้ในเมืองและการป่าไม้เอกชน (Urban and Private Forestry)⁶²

เป็นช่วงของการจัดการป่าไม้ในศตวรรษที่ 21 โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เป็นต้นไป เนื่องจากป่าไม้ได้ถูกทำลายมีเนื้อที่ป่าลดน้อยถอยลงตามลำดับ ถึงจะได้มีการยกเลิกสัมปทานการทำไม้ไปแล้วแต่คนไทยยังต้องใช้ไม้ใช้กระดาษกันอยู่หากไม่ปลูกไม้ไว้ใช้สอยก็ต้องซื้อไม้จากต่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ที่ยกเลิกสัมปทานการทำไม้ เป็นต้นมา ประเทศไทยต้องซื้อไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เพิ่มขึ้นทุกปี นอกจากนั้นเมื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้นพื้นที่ของเมืองขยายกว้างขวางออกไป ความต้องการต้นไม้และสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจมีมากขึ้นเป็นลำดับการจัดการป่าไม้ต่อจากนี้ไปจึงเป็นยุคของการป่าไม้เอกชน (Private Forestry) เป็นช่วงที่เอกชนจะพากันปลูกป่า และยึดการป่าไม้เป็นอาชีพเช่นเดียวกับหลายประเทศที่เจริญแล้วต่างก็มีป่าเป็นของเอกชนด้วยกันทั้งสิ้น⁶³

ปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาจนถึงฉบับที่ 11 แล้ว อีกทั้งรัฐบาลยังได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ต่อไปด้วย

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครอง

พื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area) ถือกำเนิดมาว่า 100 ปี ในดินแดนตะวันตกของทวีปอเมริกาเหนือ เมื่อชนเผ่าดั้งเดิม หรืออินเดียนแดง ถูกบุกกรุกขบไล้โดยผู้อพยพจากทวีปยุโรป ซึ่งมองว่าดินแดนดังกล่าวเป็น (Wilderness) ที่ต้องพิชิตและครอบครองให้ได้ รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาจึงได้ประกาศจัดตั้งพื้นที่ Yellowstone เป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อ ค.ศ. 1872 เพื่อรักษาและคงไว้ซึ่งความเป็นธรรมชาติดั้งเดิมและให้เกิดการรบกวนน้อยที่สุด⁶⁴

ทวีปอเมริกาเหนือซึ่งถือเป็นแม่แบบของพื้นที่อนุรักษ์ในโลกลุคนั้น ก็คือประชาชนหรือราษฎรท้องถิ่นจะไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอย่างถาวรในเขตอุทยานแห่งชาติ ยกเว้นเจ้าหน้าที่

⁶¹ แหล่งเดิม. (น. 87).

⁶² แหล่งเดิม. (น. 88).

⁶³ แหล่งเดิม. (น. 88).

⁶⁴ กรมป่าไม้. สืบค้น 8 กันยายน 2557, จาก www.Forest.go.th.

ผู้รับผิดชอบเท่านั้น แม้ว่าอุทยานแห่งชาติหรือพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในรูปแบบดังกล่าวมากขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ทั่วโลกพบว่ามีอุทยานแห่งชาติหรือพื้นที่อนุรักษ์ส่วนใหญ่ที่ประกาศจัดตั้งขึ้นใหม่ มักมีประชาชนอาศัยอยู่และทำมาหากินอยู่ก่อนแล้ว หรืออย่างน้อยมีสิทธิเรียกร้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง⁶⁵

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย⁶⁶

แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยได้เริ่มมาเป็นเวลานานแล้ว แต่แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาปฏิบัติเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ และร่างกฎหมายขึ้นรองรับในปีต่อมา (พ.ศ. 2502) คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติและโดยความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจาก World Conservation Union (IUCN) และ U.S. National Park Services พื้นที่ 14 แห่ง ได้ถูกคัดเลือกที่จะประกาศอุทยานแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และในปีพ.ศ. 2504 มีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และปี พ.ศ. 2505 อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกในประเทศไทย

2.4.2 การแบ่งเขตพื้นที่คุ้มครองของไทย⁶⁷

นอกจากบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทย จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมที่ดินตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ประเทศไทยยังคงมีที่ดินอยู่หลายประเภทที่ไม่สามารถนำมาจัดสรรแบ่งส่วนให้แก่ราษฎรไว้ใช้ประโยชน์หรือทำกินได้ อาทิเช่น “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หมายความว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น ที่ดินของรัฐที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าหรือที่ดินอันเป็นพื้นที่คุ้มครองของไทยซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมป่าไม้

⁶⁵ แหล่งเดิม.

⁶⁶ แหล่งเดิม.

⁶⁷ แหล่งเดิม.

2.5 โครงสร้างการจัดการป่าของไทย⁶⁸

ก่อนสมัยรัชการ (ก่อนยุคล่าอาณานิคมก่อนการกำเนิดแผนที่) ระบบการจัดการป่าของอาณาจักรต่าง ๆ ในสยามเป็นระบบที่ไม่รวมศูนย์ให้สิทธิอำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการป่าตามความเชื่อวัฒนธรรมประเพณี ภายใต้ฐานระบบป่าเป็นแหล่งผลิตของสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติ ที่สัมพันธ์กับความเป็นไปของคนและป่าเป็นพื้นที่นอกอำนาจรัฐ จึงเปรียบเสมือนที่ปลีกวิเวกหลบภัย หรือหนีรัฐ และระบบการคุ้มครองและใช้ประโยชน์จากป่าที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นตามวัฒนธรรมประเพณี โดยกระบวนการล่าอาณานิคมของสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้นำมาสู่การปฏิรูประบบการจัดการป่าครั้งยิ่งใหญ่หลายด้าน อันได้แก่

(1) เกิดระบบความรู้การจัดการป่าสมัยใหม่ “วนศาสตร์” ที่มุ่งศึกษาเพื่อแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากการทำไม้

(2) เกิดวิถีคิดใหม่ว่าป่าโดยเฉพาะไม้สัก อันถือถือเป็นทรัพยากรล้ำค่าที่นำมาสู่ความมั่งคั่งของอาณาจักรและของชาติ โดยการนำมาแบ่งกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐและเอกชน

(3) ในเวลาต่อมาเกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน โดยแบ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และของเอกชนโดยมีการกำหนดเขตแดนอำนาจพื้นที่ป่าของรัฐอย่างชัดเจน พื้นที่ที่เหลือจึงเป็นของเอกชน

(4) เกิดการแบ่งประเภทป่าอย่างชัดเจนตายตัว คือป่าอนุรักษ์ในรูปแบบการประกาศเขตป่าโดยรัฐ และเอกชนดำเนินการทำไม้ และปลูกสวนป่าเชิงพาณิชย์ และป่าเศรษฐกิจป่าอนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ

(5) เกิดระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าอยู่ที่ส่วนกลาง โดยการก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 พร้อมกับออกกฎหมายป่าไม้หลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติแก้ไข พ.ศ. 2535

การปฏิรูปป่าไม้เป็นด้านหนึ่งของการขยายอำนาจของกรุงเทพมหานคร เข้าครอบคลุมาณาจักรต่าง ๆ และพัฒนาความทันสมัยที่เปลี่ยนพื้นที่ป่า จากเดิมที่เป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชและเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ ให้กลายเป็นแหล่งทรัพยากรเพื่อความมั่งคั่งของรัฐและชนชั้นนำระบบการจัดการป่าไม้สมัยใหม่ของไทยใช้วิธีการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

⁶⁸ จาก ป่าชุมชนไทยต่อการปฏิรูปสังคมที่เป็นธรรมและยั่งยืนภายใต้การเปลี่ยนแปลง (น. 37-41), โดย ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า RECOFTC, สิงหาคม 2556. กรุงเทพฯ: คูมายเบส.

2.5.1 ระบบการจัดการป่าไม้สมัยใหม่ของไทย⁶⁹

2.5.1.1 แบ่งเขตพื้นที่และระดับการควบคุมพื้นที่ เริ่มจากการประกาศตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ได้ให้คำนิยามคำว่า “ป่าไม้” หมายถึง พื้นที่ใดก็ตามที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้เป็นพื้นที่ป่าทำให้พื้นที่เกือบ ร้อยละ 70 เป็นพื้นที่ป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยปริยาย ทั้ง ๆ ที่พื้นที่เหล่านั้นมีชุมชนท้องถิ่นอาศัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งประชาชนเหล่านั้นก็ไม่ได้แจ้งจดแจ้งขอเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากไม่เข้าใจวิถีคิด ระบบกรรมสิทธิ์ และการแปลงกรรมสิทธิ์ให้เป็นทรัพย์สิน อาจเกิดจากการไม่รับรู้ข้อมูลข่าวสารอีกทั้งอาจเกิดจากความไม่รู้เพราะกลัวการเสียภาษีที่ดินให้กับทางภาครัฐ ทำให้ชุมชนที่อยู่ในป่าอาศัยอยู่อย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷⁰

เมื่อรัฐโดยกรมป่าไม้อ้างสิทธิพื้นที่ส่วนใหญ่ให้เป็นป่าของรัฐ ได้เพิ่มระดับความเข้มข้นในการควบคุมพื้นที่ ด้วยการประกาศเขตอำนาจพิเศษทับซ้อนลงไปในพื้นที่ที่เป็นป่าตามกฎหมาย เริ่มตั้งแต่การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสงวนพื้นที่เพื่อกิจการของรัฐไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ หรือการใช้ประโยชน์โดยไม่ยินยอมให้ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ แต่หากประชาชนอยู่ก็ให้อยู่ชั่วคราวภายใต้การควบคุมของรัฐ ระดับต่อมาคือการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่มีความเข้มงวด โดยกรมป่าไม้ไม่ยินยอมโดยเด็ดขาดที่จะให้ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ เพราะเป็นที่หวงกันไว้เพื่อการอนุรักษ์และเพื่อประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการศึกษาหรือการท่องเที่ยว เป็นต้น⁷¹

2.5.1.2 การประเมินค่าของป่าจากแง่มุมทางเศรษฐกิจ การแสวงหาประโยชน์จากป่าในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการอนุรักษ์ การแสวงหาประโยชน์จากไม้บางชนิด เพราะพื้นที่ป่าบางประเภท เมื่อรัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ เช่น ยูคาลิปตัส ก็ได้รับการส่งเสริมอย่างกว้างขวาง พื้นที่ป่าบางประเภทที่รัฐไม่ได้เห็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ป่าพรุ ป่าสนทราย ป่าเหล่านี้ไม่ได้รับการอนุรักษ์ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่านี้อย่างกว้างขวาง⁷²

2.5.1.3 การแบ่งประเภทและหน้าที่ของพื้นที่ป่า ออกเป็น 2 ประเภท คือ ป่าเศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 – พ.ศ. 2531 กรมป่าไม้มุ่งเน้นป่าเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยการให้บริษัทเอกชนสัมปทานไม้ทั่วประเทศ ส่วนการหวงกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทำเป็นส่วนน้อย

⁶⁹ แหล่งเดิม. (น. 37).

⁷⁰ แหล่งเดิม. (น. 37).

⁷¹ แหล่งเดิม. (น. 38).

⁷² แหล่งเดิม. (น. 38).

จนมาถึงปี พ.ศ. 2531 รัฐจึงยกเลิกการสัมปทานไม้ทั่วประเทศและกลับมาให้ความสำคัญต่อการประกาศเขตป่าอนุรักษ์แทน⁷³

2.5.1.4 ระบบความรู้และการจัดการรวมศูนย์ที่รัฐแบบเบ็ดเสร็จ โครงสร้างการจัดการป่าไม้ของไทยรวมศูนย์ที่รัฐมาตั้งแต่ก่อตั้งกรมป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2439 เป็นการรวมศูนย์ทั้งในเชิงโครงสร้างและในเชิงองค์ความรู้ โดยในเชิงโครงสร้างกรมป่าไม้เกิดขึ้นเพื่อขยายและควบคุมอำนาจการจัดการป่าที่แต่เดิมเคยอยู่ตามอาณาจักรต่าง ๆ เช่น อาณาจักรล้านนา ให้มาขึ้นตรงต่อรัฐสยาม นับแต่นั้นมากรมป่าไม้ก็ไม่ผูกขาดการจัดการป่าไม้เหนือพื้นที่ป่าตามกฎหมายทั้งหมดเกือบร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ⁷⁴

2.5.2 ประเภทพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทย⁷⁵

ปัจจุบันการแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทย ถูกแบ่งเป็นพื้นที่ที่จัดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า พื้นที่ที่สงวนไว้ใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจหรือคุ้มครองในรูปแบบอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้เพื่อรักษาระบบนิเวศดั้งเดิม ซึ่งพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทยแบ่งเป็นหลายประเภท ได้แก่

2.5.2.1 อุทยานแห่งชาติ (National Park)⁷⁶

อุทยานแห่งชาติ (National Park) หมายถึง ที่ดินซึ่งรวมความถึงพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่เฉพาะป่าไม้ และสัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ธรรมชาติที่สวยงาม สงวนไว้เพื่อให้คงสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อรักษาสมบัติทางธรรมชาติให้อนุชนรุ่นหลังได้ชมและศึกษาอันควรมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. เป็นสถานที่ที่สภาพธรรมชาติเป็นที่โดดเด่นน่าสนใจและงดงาม
2. มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด
3. โดยทั่วไปต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร

สหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มต้นแบบการจัดอุทยานแห่งชาติขึ้น โดยประกาศให้เขตเยลโลสโตน (Yellowstone) เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก (พ.ศ. 2415) ปัจจุบันเชื่อว่าทั่วโลก มีอุทยานแห่งชาติแล้วมากกว่า 1,392 แห่ง สำหรับอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของไทย

⁷³ แหล่งเดิม. (น. 39).

⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 40).

⁷⁵ สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). ลักษณะของพื้นที่คุ้มครอง. สืบค้น 10 เมษายน 2558, จาก

chm-thai.onep.go.th/chm/protected/character.htm

⁷⁶ แหล่งเดิม.

คืออุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตั้งอยู่ในพื้นที่รอยต่อระหว่างจังหวัดนครราชสีมา นครนายก ปราจีนบุรี และสระบุรี นอกจากนี้ยังมีอุทยานแห่งชาติอื่น ๆ

2.5.2.2 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary)⁷⁷

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อว่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวได้มีโอกาสสืบพันธุ์ และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรก คือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ จังหวัดกาญจนบุรี ปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว 61 แห่ง⁷⁸

2.5.2.3 วนอุทยาน (Forest Park)⁷⁹

วนอุทยาน หมายถึง พื้นที่ที่มีทัศนธรรมชาติสวยงาม มีความเด่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งจัดไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และท่องเที่ยวของประชาชนมีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้เหมาะสม โดยหลักทั่วไปในการจัดตั้งวนอุทยานจะต้องมีทัศนที่ที่สวยงามเป็นพื้นที่ที่อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ มีพื้นที่ประมาณ 500 - 5,000 ไร่ อยู่ไม่ไกลจากชุมชนมากนัก เป็นสถานที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักกันดี วนอุทยานแห่งแรกของประเทศไทย คือ วนอุทยานน้ำตกกระเปาะ จังหวัดชุมพร ประกาศจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2501 และปัจจุบันประเทศไทยมีวนอุทยานแห่งชาติจำนวน 112 แห่ง⁸⁰

2.5.2.4 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non - Hunting Areas)⁸¹

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non - Hunting Areas) หมายถึง อาณาบริเวณพื้นที่ที่ทางราชการกำหนดไว้ให้เป็นที่ที่สัตว์ป่า โดยเฉพาะสัตว์ป่าที่หายากหรือถูกคุกคามได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นได้อย่างปลอดภัย สามารถดำรงพันธุ์ต่อไปได้ตามธรรมชาติ การจัดตั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นมาตรการหนึ่งในการอนุรักษ์สัตว์ป่า เป็นการประกาศโดยคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ เป็นพื้นที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจะประกาศขึ้นเป็นราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์

⁷⁷ แหล่งเดิม.

⁷⁸ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (ม.ป.ป.). *เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า*. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก <http://web3.dnp.go.th/wildlifefew/animConserveDep.aspx>

⁷⁹ แหล่งเดิม.

⁸⁰ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.dnp.go.th/>

⁸¹ ผู้พิทักษ์ป่าไทย. (2559). *เขตห้ามล่าสัตว์ป่า*. (2559). สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก

ป่าชนิดใดหรือประเภทใดก็ได้เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี กรมป่าไม้เป็นคราว ๆ ไป ปัจจุบันประเทศไทยมีเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวน 49 แห่ง⁸²

2.5.2.5 สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden)⁸³

สวนพฤกษศาสตร์ หมายถึง สถานที่ทางวิชาการที่เป็นแหล่งรวบรวมพรรณพืช พันธุ์ไม้ต่าง ๆ ไว้ทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจทางด้านความสวยงาม และที่หายากมาปลูกไว้ โดยแยกเป็นหมวดหมู่ เพื่อการอนุรักษ์ ศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะทางด้านพฤกษศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ว่าด้วยพืช และการเผยแพร่การขยายพันธุ์ ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและแก่ประเทศชาติสืบไป เช่น สวนกล้วยไม้ สวนสมุนไพร สวนพืชให้สี สวนพืชมีพิษ หรือตามการจัดจำแนกพืชเป็นวงศ์ต่าง ๆ เช่น วงศ์ปาล์ม วงศ์ชิงช้า เป็นต้น

2.5.2.6 สวนรุกขชาติ (Arboretum)⁸⁴

สวนรุกขชาติ หมายถึง สวนเล็ก ๆ มีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์ สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่าง ๆ ไว้ โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจและไม้ดอกซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่มิได้ปลูกเป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์ ปัจจุบันประเทศไทยมีสวนรุกขชาติอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ 52 แห่ง อาทิเช่น สวนรุกขชาติโป่งสไล จังหวัดเชียงราย สวนรุกขชาติห้วยแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ สวนรุกขชาติน้ำผุดทพลาว จังหวัดชัยภูมิ สวนรุกขชาติบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี สวนรุกขชาติสฤโณทยาน จังหวัดพิษณุโลก สวนรุกขชาติเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี สวนรุกขชาติรักษะวาริน จังหวัดระนอง และสวนรุกขชาติสมเด็จพระปิ่นเกล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น

2.5.2.7 พื้นที่สงวนชีวลัย (Biosphere Reserve)⁸⁵

พื้นที่สงวนชีวลัย หมายถึง พื้นที่อนุรักษ์สังคมพืชและสัตว์ในสภาวะของระบบนิเวศที่เป็นธรรมชาติ เพื่อรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมและเพื่อใช้เป็นแหล่งศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานทั้งในสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติและที่ถูกละเลยเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่สงวนชีวลัยนี้มีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษาและฝึกอบรมด้วย ซึ่งพื้นที่เหล่านี้สภาประสานงานนานาชาติด้านมนุษย์และชีวลัย (The Man and the Biosphere International Co-ordinating Council) จะเป็นผู้ประกาศ ประเทศไทยได้เข้าร่วมโครงการมนุษย์และชีวลัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 โดยถึงปัจจุบันมีพื้นที่สงวนชีวลัยของประเทศไทยในเครือข่ายพื้นที่สงวนชีวลัยรวม 4 แห่ง ได้แก่

⁸² กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.dnp.go.th/>

⁸³ Wikiwand. (2559). สวนพฤกษศาสตร์. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.wikiwand.com

⁸⁴ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.dnp.go.th/>

⁸⁵ แหล่งเดิม.

1. พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกกราช และสถานีวิจัยสิ่งแวดล้อมสะแกกราช
2. พื้นที่สงวนชีวมณฑลแม่สาห้วยคอกม้า
3. พื้นที่สงวนชีวมณฑลสวนสักห้วยทาก และ
4. พื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนจังหวัดระนอง

2.5.2.8 พื้นที่มรดกโลก (World Heritage)⁸⁶

พื้นที่มรดกโลก หมายถึง พื้นที่ที่เป็นตัวแทนทรัพยากรธรรมชาติหรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีความเด่นในระดับโลก ซึ่งอาจประกอบด้วยวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของโลก (The Earths Evolutionary History) ขบวนการทางธรณีและวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต (Geological Process and Biological Evolution) ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่พิสดารหรือลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่เป็นเอกลักษณ์ (Superative Natural Phenomena) หรือระบบนิเวศที่ประกอบไปด้วยสัตว์หรือพืชที่หายาก (Habitat Containing Threatened Species) มีคุณค่าและความสำคัญทางชีวภาพซึ่งพื้นที่นี้ต้องได้รับการประกาศจาก UNESCO ปัจจุบันแหล่งมรดกของไทยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติมี 5 แห่ง⁸⁷ ประกอบด้วย อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ศรีสัชนาลัยกำแพงเพชร ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในปี พ.ศ. 2534 นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในปี พ.ศ. 2534 แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในปี พ.ศ. 2535 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ห้วยขาแข้ง ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในปี พ.ศ. 2534 ผืนป่าเขาใหญ่ ดงพญาเย็น ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในปี พ.ศ. 2548

2.5.2.9 พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 (Watershed Class 1)⁸⁸

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 หมายถึง พื้นที่ป่าที่ป้องกันไว้เพื่อเป็นต้นน้ำลำธาร เป็นแหล่งให้น้ำต่อพื้นที่ตอนล่าง มักเป็นพื้นที่ตอนบนที่มีความลาดชันมาก ดินมีสมรรถนะในการพังทลายเป็นพื้นที่ที่ควรเก็บไว้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

2.5.2.10 ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest)⁸⁹

ป่าชายเลนอนุรักษ์ หมายถึง ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้สภาพธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและ

⁸⁶ แหล่งเดิม.

⁸⁷ กรมศิลปากร. (2559). พื้นที่มรดกโลก. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.finearts.go.th

⁸⁸ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2559). พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.ku.ac.th

⁸⁹ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2559). ป่าชายเลนอนุรักษ์. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.sc.psu.ac.th

ระบบนิเวศ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจพื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นต้น เช่น กำหนดให้มีพื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำลำคลองธรรมชาติและไม่น้อยกว่า 75 เมตรจากชายฝั่งทะเลเป็นป่าชายเลนอนุรักษ์

2.5.2.11 พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Area)⁹⁰

พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติที่ประกอบด้วย เกาะ แก่ง ภูเขา หนอง บึง ทะเลสาบ ชายหาด ซากดึกดำบรรพ์ และธรณีสัณฐาน ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจซึ่งประกาศตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2532

2.5.2.12 พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site)⁹¹

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หมายถึง พื้นที่ลุ่มพื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ และพื้นที่ฉ่ำน้ำที่มีน้ำท่วมมีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ เป็นลำดับที่ 110 ซึ่งพันธกรณีของอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541 โดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) แห่งแรกของประเทศไทยคือพรุควนชีเสียน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีพื้นที่ประมาณ 3,085 ไร่ เป็นลำดับที่ 948 ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของอนุสัญญาแรมซาร์⁹²

อาจกล่าวได้ว่าลักษณะของพื้นที่คุ้มครองได้รับแนวความคิดในศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทำการกำหนดและประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างเป็นทางการ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในบริบทหรือรูปแบบของ "อุทยานแห่งชาติ" พื้นที่ดังกล่าวจะได้รับการจัดการดูแลในฐานะที่เป็น "พื้นที่ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ" และไม่ได้รับผลกระทบในทางลบจากการกระทำของมนุษย์ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของพื้นที่คุ้มครองในยุคแรกเริ่มนั้นคือมีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติหรือพื้นที่สงวนเพื่อใช้ในกีฬาล่าสัตว์ (Game reserve) โดยชนพื้นเมืองหรือชนท้องถิ่นจะถูกสั่งห้ามไม่ให้เข้าไปในพื้นที่และเก็บเกี่ยวทรัพยากรใด ๆ โดยสิ้นเชิงในขณะที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่สงวนประเภทต่าง ๆ ได้รับความสนใจและมี

⁹⁰ แหล่งเดิม.

⁹¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *เอกสารสิทธิ์*. สืบค้น 4 กันยายน 2558, จาก <http://www.onep.go.th>

⁹² แหล่งเดิม.

ความสำคัญในระดับนานาชาติเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1959 เมื่อคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติ มีข้อมติที่ 713 ซึ่งระบุถึงคุณค่าทางวัฒนธรรมคุณค่าทางจิตใจของพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้มีคุณค่าทางนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ และวิทยาศาสตร์ ซึ่งข้อมตินี้ถือเป็นหนึ่งในจุดเริ่มต้นของกระบวนการรวบรวมและจัดทำทะเบียนพื้นที่คุ้มครองทั่วโลก⁹³

2.5.3 การทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ⁹⁴ โดยมีลักษณะและเงื่อนไขของการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 3 ประการคือ

2.5.3.1 การใช้ประโยชน์จากที่ดิน

1. การใช้ประโยชน์โดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยซึ่งเป็นการอนุญาตให้เช่า ทำประโยชน์ และอยู่อาศัยเพื่อการครองชีพ โดยอธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัยไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมคราวแรก⁹⁵ เงื่อนไขดังกล่าว เป็นการจัดที่ดินแก่ประชาชนนับเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็อาจเป็นช่องทางให้บุกรุกทำลายป่าได้เช่นกัน หากไม่มีการสนับสนุนและควบคุมจัดที่ดินให้ประชาชนใช้พื้นที่ทำการเกษตรโดยแท้จริง⁹⁶

2. การใช้ประโยชน์โดยส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายรัฐและความต้องการของหน่วยงานซึ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม อาทิเช่น ถนน เขื่อน โรงไฟฟ้า และสถานที่ราชการ ล้วนเป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ถึงแม้จะมีระเบียบกรมป่าไม้วาดำด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530 ข้อ 9 ได้กำหนดข้อยกเว้นห้ามใช้พื้นที่ป่าซึ่งใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้และบางครั้ง แม้มีกฎหมายกำหนดไว้แต่่มักจะถูกละเลยโดยนโยบายหรือมีการเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁹⁷

⁹³ แหล่งเดิม.

⁹⁴ จาก การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน (น. 141), โดย มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2548, กรุงเทพฯ.

⁹⁵ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528.

⁹⁶ การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน (น. 142). เล่มเดิม.

⁹⁷ แหล่งเดิม.

2.5.3.2 การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ การทำเหมืองแร่ การระเบิดหิน และการย่อยหิน ซึ่งกฎหมายได้กำหนด “ของป่า” ที่อนุญาตให้มีการเก็บได้จะต้องไม่ใช่ของป่าหวงห้าม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งต้องยื่นคำขอและมีใบอนุญาตโดยกฎหมายกำหนด สถานที่เก็บรวบรวมของป่า ค่าภาคหลวงของป่า ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ส่วนการทำเหมืองแร่ต้องยื่นคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ไม่เกิน 300 ไร่ และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 10 ปีซึ่งรวมถึงการสร้างทางขนแร่กิจการเกี่ยวกับเหมืองแร่ การอนุญาตเพื่อทำระเบิดย่อยหิน กรวด ทราบ ลูกแร่ หรือดิน อนุญาตในจำนวนพื้นที่แต่ละคำขอไม่เกิน 5 ไร่ กำหนดเวลาคราวละ 5 ปี คณะกรรมการที่พิจารณาเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497⁹⁸

ก่อนมีการออก พระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานทำไม้ในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลได้อนุญาตให้มีการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และมีระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้ทำไม้ภายใต้เขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2529 เพื่อทำไม้ที่ไม้หวงห้าม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และมีเงื่อนไขการปลูกสร้างสวนป่าภายหลังสัมปทานทำไม้ พ.ศ. 2531 โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจไม้ก่อนสัมปทาน ทำไม้ และปลูกสร้างสวนป่า นอกจากนั้นแล้วให้มีการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้น ครั้งละไม่เกิน 2,000 ไร่ โดยมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี หรือเป็นการจ้างบุคคลใดทำการปลูกและบำรุงรักษาป่าครั้งละไม่เกิน 1,000 ไร่⁹⁹

2.6 แนวคิดการจัดการที่ดินทำกินในเขตป่าให้แก่ประชาชน

แนวคิดการจัดการที่ดินทำกินในเขตป่าให้แก่ประชาชน เกิดจากทัศนคติที่ว่าประชาชนเป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายป่าและกลายเป็นผู้บุกรุกอย่างผิดกฎหมาย ที่ผ่านมารัฐมีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าด้วยการเพิกถอนเขตป่า และการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและใช้มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าในทางกฎหมายไปพร้อมกัน การแก้ไขปัญหาที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไม่มองไปถึงอนาคต ทำให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าซึ่งสัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยมีการยึดเอาแนวเขตป่าสงวนที่รัฐได้ขีดแผนที่ไว้เป็นเกณฑ์ในการดำเนินการจัดที่ดิน โดยมีแนวคิดที่ว่าวิธีเดียวที่จะสกัดกั้นการบุกรุกทำลายป่าของประชาชนได้ ก็คือการจัดที่ดินให้ครอบครัวละ 15 ไร่ และสร้างเงื่อนไขให้มีการปลูกป่า รวมไปถึงการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้เอกชนเช่า มาตรการดังกล่าวได้

⁹⁸ แหล่งเดิม. (น. 145).

⁹⁹ ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการจ้างทำการปลูกและบำรุงสวนป่า พ.ศ. 2530 คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี.

นำไปสู่การอพยพคนออกจากเขตป่าอนุรักษ์เพื่อจัดที่ทำกินและที่อยู่อาศัยใหม่ รวมทั้งการควบคุมให้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ¹⁰⁰

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป่าไม้

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย มีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับซึ่งเกี่ยวกับป่าไม้โดยตรง 4 ฉบับ และเกี่ยวกับสัตว์ป่า 1 ฉบับ อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นมีแนวคิดและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน แต่มีส่วนที่เหมือนกันคือทุกพระราชบัญญัติล้วนแต่จะกล่าวถึงการป่าไม้เช่นเดียวกัน¹⁰¹ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.7.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีผลบังคับในราชอาณาจักรไทยที่เป็นพื้นที่ป่าตามความในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติครอบคลุมเรื่องป่าไม้วัวทั้งหมด คุ้มครองที่ดินซึ่งเป็นป่าและควบคุมไม้หวงห้าม อีกทั้งของป่าอันเป็นผลผลิตจากป่า ทั้งยังครอบคลุมมาถึงไม้สักและไม้ยางซึ่งไม่ได้ขึ้นในพื้นที่ป่า รวมทั้งการแปรรูปไม้หวงห้าม การมีไม้แปรรูปไว้ในครอบครอง การครอบครองไม้ซุง การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การตั้งโรงค้าไม้แปรรูปไว้ในครอบครอง การค้าสิ่งประดิษฐ์จากไม้หวงห้าม การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ เป็นต้น เหล่านี้แม้มิได้กระทำในป่า แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็ยังครอบคลุมไปถึงด้วย วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลจัดการรักษาป่าไม้ทั่วราชอาณาจักรไทย¹⁰²

2.7.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพเดิม ไม่ให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน เท่ากับเป็นการจำแนกประเภทของป่าให้จำกัดลงมา โดยเน้นการคุ้มครองป่าไม้ที่สภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจเหมาะแก่การศึกษา โดยต้องรักษาสภาพธรรมชาติให้คงไว้ดังเดิม ซึ่งรัฐได้จัดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลรักษาสภาพป่านั้นโดยเฉพาะ

¹⁰⁰ การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน (น. 143). เล่มเดิม.

¹⁰¹ จาก คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า (น. บทนำ ก), โดย ยืนหยัด ใจสมุทร, 2549, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

¹⁰² แหล่งเดิม.

และมีคณะกรรมการระดับชาติคอยควบคุมอีกชั้นหนึ่ง โดยภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นมีข้อกำหนดห้ามและข้อจำกัดการกระทำบางอย่างของประชาชน อันจะกระทบกระเทือนถึงสภาพธรรมชาติของป่านั้น อาทิเช่น การทำไม้ การเก็บหาของป่า ชุคดิน หรือแม้กระทั่งการเด็ดดอกไม้ใบไม้เพียงดอกเดียวใบเดียวก็ไม่สามารถกระทำได้ รวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือนร้อน รำคาญ รบกวนคนหรือสัตว์ในพื้นที่อุทยานก็ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์อยู่ดังเดิม¹⁰³

2.7.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 โดยกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ออกกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยพิจารณาจากความจำเป็นเพื่อการรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น และในกฎกระทรวงดังกล่าว จะต้องมิมีแผนที่แสดงแนวเขตของป่าสงวนไว้ด้วย โดยเมื่อประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแล้วจะต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในหมู่บ้าน ในเขตที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนทราบโดยการประกาศนั้นมีหลักเกณฑ์ว่าพื้นที่นั้นต้องไม่เป็นที่ดินของเอกชนที่มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อนวันที่มีการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือทบวงการเมือง¹⁰⁴

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่ออกมายกเลิก พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 และที่แก้ไขกฎหมายฉบับนี้โดยมุ่งเน้นการอนุรักษ์ป่าไม้ให้ดำรงอยู่ ไม่ปล่อยให้มีการใช้สอยจนป่าไม้หมดประเทศ จึงได้กำหนดพื้นที่ที่ต้องการสงวนไว้และประกาศพื้นที่นั้นให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แล้วจัดพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลรักษามิให้ถูกรายถูกรุกทำลาย นอกจากนั้นแล้วพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังคงเปิดโอกาสให้มีการทำไม้หรือเก็บหาของป่าเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนนั้นได้แต่เพียงแก่ชั่วคราวตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างไรก็ตามด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงเกิดปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน ส่งผลให้มีการ

¹⁰³ คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า (น. บทนำ ข). เล่มเดิม.

¹⁰⁴ จาก การครอบครองที่ดินป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค้อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต) (น. 9), โดย อาทิตยา รอดวิษา, 2551, ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น.

บุกรุกพื้นที่ป่าทำให้เกิดปัญหาป่าเสื่อมโทรม จนกระทั่งรัฐต้องนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมเข้าไปสู่ระบบของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือ สปก.4-01¹⁰⁵

2.7.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ฉบับเดิม ที่ใช้มานานถึง 32 ปี โดยมุ่งเน้นที่จะสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทั้งที่อยู่ในป่าและนอกป่า ควบคุมการค้าสัตว์ป่าที่เคร่งครัดขึ้น โดยไม่ยอมให้ประชาชนล่าสัตว์ป่าเป็นกีฬาหรือเป็นอาหารอีกต่อไป คงล่าได้เพียงประโยชน์ทางวิชาการหรือเพื่อการเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะเท่านั้น ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นนอกจากจะคุ้มครองสัตว์ป่าแล้วยังคุ้มครองป่านั้นด้วย¹⁰⁶

2.7.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2353

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเพื่อสนับสนุนนโยบายการปลูกป่าของรัฐบาลทำให้ผู้ลงทุนปลูกป่าเพื่อการค้ามีความเชื่อมั่นว่าจะไม่มีอุปสรรคใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคหรือข้อจำกัดจาก พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 นี้ถือเป็นบทบัญญัติที่แยกตัวออกมาจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เกือบทั้งสิ้น¹⁰⁷

2.8 ประเภทและหน้าที่ของป่า¹⁰⁸

กรมป่าไม้ได้แบ่งประเภทและหน้าที่ของป่าออกเป็น 2 ประเภท คือป่าเศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 จนถึง พ.ศ. 2539 โดยกรมป่าไม้มุ่งเน้นป่าเศรษฐกิจเป็นหลัก พิจารณาได้จากการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาสัมปทานไม้ทั่วประเทศ จนกระทั่งเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2531 รัฐจึงยกเลิกสัมปทานและหันมาประกาศเขตป่าอนุรักษ์แทนการแบ่งเขตพื้นที่ป่าดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออย่างมากในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เนื่องจากการทำไม้และการส่งเสริมปลูกป่าเชิงพาณิชย์ได้ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพทำให้ดินน้ำลำธารถูกทำลาย รัฐจึงเข้าสู่ขบวนการจัดการป่าไว้อย่างเข้มงวดไม่ยอมให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ แม้เพื่อการยังชีพส่งผลกระทบต่อรายได้และเกิดปัญหาความยากจนในชุมชน ทำให้เกิดการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อจะได้มีสิทธิอยู่อาศัยซึ่งพื้นที่ป่าที่มีการบุกเบิก แม้ว่าจะมีการนำพื้นที่ไปจัดสรรที่ดินแต่ชุมชนก็พยายามยื่นหยัด

¹⁰⁵ คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า (น. บทนำ ข). เล่มเดิม.

¹⁰⁶ แหล่งเดิม. (น. บทนำ ค).

¹⁰⁷ แหล่งเดิม. (น. บทนำ ง).

¹⁰⁸ มุลนิธิสืบนาคะเสถียร. (2557). *ที่มากรมป่าไม้*. สืบค้น 25 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.seub.or.th>

รักษาป่าเพื่อเป็นฐานชีวิตไว้ในรูปป่าชุมชน การตั้งกรมป่าไม้ของไทยในปี พ.ศ. 2439 เป็นการรวมศูนย์ในเชิงโครงสร้างเพื่อขยายและควบคุมอำนาจการจัดการป่า และในเชิงองค์ความรู้กรมป่าไม้ไม่เพียงแต่มีหน้าที่ดูแลเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชยังทำหน้าที่ดูแลเขตอนุรักษ์ทั้งหมด¹⁰⁹

2.9 สิทธิในพื้นที่ป่า¹¹⁰

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าพื้นที่ใดที่ไม่มีเจ้าของหรือไม่มีเอกสารสิทธิ์ พื้นที่ใดเป็นที่ดินของรัฐซึ่งบุคคลจะได้สิทธิในพื้นที่ป่า การได้สิทธินั้นอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง¹¹¹ อาทิเช่น สิทธิทำกิน หรือ สทก. สิทธิทำกินนี้ มาจากกระแสพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า “.....ทำอะไรสำหรับให้คนที่อยู่ในป่าสงวน สามารถที่จะทำกินได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย แล้วก็ไม่ฝืนระเบียบของทางราชการ ไม่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาตินี้พังลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่ “สทก.” นี้เกิดขึ้นเมื่อประมาณ 10 วันนี่ เกิดขึ้นที่บ้านห้วยตอง อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่เอง คือเราไปหลายแห่งจากแม่แจ่มแล้วเข้าไปในเขตสนป่าตอง ก็มีชาวบ้านห้วยตองมาขอ น.ส. 3 ผู้ว่าบอกว่าไม่ไหวพวกนี้ถ้าให้ น.ส.3 ที่หลังป่าก็พังถล่มหมดใช้ไม่ได้ก็มาคิดว่าถูกต้องเพราะว่าถ้าให้ไปเขาก็ขายเสร็จ แล้วเขาก็บุกเข้าไปอีกก็ขายสิทธิ์ต่อไปแม้จะไม่มี น.ส.3 ก็ยังขายสิทธิ์ ที่ผู้ว่าฯ ว่าอย่างนั้นก็ต้องหาวิธีแก้ไข

แห่งใดที่ทางการยังไม่ถือว่าเป็นเขตที่เพิกถอนป่าสงวน และประชาชนเข้าไปทำกิน ก็ต้องมีการควบคุม อย่างเช่น โครงการหลวงไปควบคุมให้เขาถือว่าเขาทำถูกต้องแล้ว ไม่ทำลายป่าเพิ่มเติมหรือไม่ทำให้เสียหาย เขามีสิทธิเลยคิดว่าควรให้ใบแสดงว่ามี “สิทธิทำกิน” ก็กลายเป็น “สทก.”.....”

(ความบางตอนจากพระบรมราโชวาท พระราชทานในวันเปิดการสัมมนาการพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ ณ สำนักงานเกษตรภาคเหนือจังหวัดเชียงใหม่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524)

ความเป็นมาของการช่วยเหลือราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปแบบของการให้สิทธิทำกิน หรือ สทก. คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2522 ให้ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติให้ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งไม่ไปบุกรุกแผ้วถางต่อไปอีก โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการให้

¹⁰⁹ แหล่งเดิม.

¹¹⁰ คู่มือประชาชนผู้ได้รับสทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สังกัดเดิมของกรมป่าไม้ในสมัยนั้น.

¹¹¹ มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

กรมป่าไม้ดำเนินการในแนวทาง ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับที่ดินป่าสงวนที่เสื่อมโทรมและราษฎรได้เข้าไปทำกินอยู่แล้วนั้น ทรงเห็นว่ารัฐน่าจะดำเนินการตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎรให้ทำกินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่มิได้เป็นการออกโฉนดที่จะสามารถนำไปซื้อขายได้ เพียงแต่ควรให้ออกใบสัญญารับรองสิทธิทำกิน (สทก.) แบบมรดกตกทอดแก่ทายาทให้สามารถทำกินได้ตลอดไปและด้วยวิธีการนี้ ก็ได้ช่วยให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองและครอบครัว โดยไม่อาจนำที่ดินนั้น ไปขาย และไม่ไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนอื่น ๆ อีกต่อไป กรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการให้สิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมานานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525

ในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือนร้อนและโดยมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ซึ่งความตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการรับรองว่าสิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้กับราษฎรนั้น เป็นไปตามกฎหมายโดยการออกเป็นหนังสือหรือแบบ สทก. อนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ¹¹²

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีจุดมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถูกต้องตามกฎหมายตลอดไป ตามขนาดและความจำเป็นของเกษตรกรนั้น ๆ พร้อมทั้งมีการพัฒนาพื้นที่ ปรับปรุงก่อสร้างถนน แหล่งน้ำสาธารณูปโภคต่าง ๆ และส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกรเพื่อให้มีรายได้และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จึงเห็นได้ชัดว่าเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ หน้าที่หลักของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีอยู่ 3 ลักษณะคือ¹¹³

¹¹² คู่มือประชาชนผู้ได้รับสทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติของกรมป่าไม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสังกัดเดิมของกรมป่าไม้ในสมัยนั้น.

¹¹³ Softbizplus. (2558). เอกสารสิทธิที่ดิน. สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558, จาก www.softbizplus.com

- (1) งานที่ดิน โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาให้เกษตรกรเช่าซื้อ
- (2) งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เตาที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (3) งานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

อย่างไรก็ตามเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้องเป็นธรรม มีมาตรการในทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน จึงได้มีการวางมาตรการเรื่องการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐ

2.10 มาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

2.10.1 การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้¹¹⁴

2.10.1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือ

2.10.1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) โดยเอกสารดังกล่าว มีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

2.10.1.3 พยานหลักฐานอื่นนอกจากที่กล่าวมา เช่น ส.ค.1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ จึงได้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศก็จะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

2.10.2 เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐจังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการดังนี้¹¹⁵

¹¹⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 2 ง วันที่ 7 มกราคม 2546.

¹¹⁵ แหล่งเดิม.

(1) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดิน ดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(2) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(3) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้อื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

2.10.3 เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐจังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว ให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ดำเนินการแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป ในกรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐจังหวัด และหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับมติให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป¹¹⁶

2.11 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง¹¹⁷

การที่บุคคลใดจะอ้างสิทธิในพื้นที่ใดนั้น กฎหมายกำหนดให้บุคคลนั้นต้องมีเอกสารสิทธิ ในที่ดินซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวถือเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้โดยเอกสารสิทธิ จะเป็นสิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินใด เอกสารสิทธิในที่นี้ หมายถึง เอกสารหรือหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินทั้งที่ทางราชการออกให้หรือที่ราษฎรทำขึ้นเองแล้วนำไปแจ้งความต่อทางราชการ ที่ดินซึ่งถูกระบุบนหนังสือแสดงสิทธิที่ดินสามารถนำไปจดจำนองให้เช่าหรือขายได้ เจ้าของที่ดินสามารถให้สิทธิเหล่านี้แก่บุคคลที่สามได้ สำเนาต้นฉบับของเอกสารเหล่านี้จะถูกเก็บไว้ที่กรมที่ดิน กรมที่ดินจะทำหมายเหตุประกอบโฉนดนี้ โดยแนบบันทึกการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไว้ ซึ่งจะรวมไปถึงบันทึกการทำธุรกรรมในส่วนการขยายการจดจำนองและสิทธิต่าง ๆ ที่เจ้าของที่ดินมอบให้กับบุคคลที่สาม

¹¹⁶ แหล่งเดิม.

¹¹⁷ โครงการจัดที่ดินของรัฐจัดความยากจน สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กองฝึกอบรม กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย สิงหาคม 2555 (น. 6).

ซึ่งจะแบ่งประเภทเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว ออกเป็นหนังสือแสดงสิทธิ์ที่ดิน เอกสารสิทธิ์ที่ราชการออกให้และเอกสารสิทธิ์ประเภทที่ราษฎรทำขึ้นเอง¹¹⁸

ทั้งนี้ สำหรับการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงนั้นมี 2 ประเภท คือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสาธารณสมบัติของผืนดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน แบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) และ(3) นายอำเภอท้องที่ กบองครุฑปกครองท้องถิ่น เป็นผู้มีหน้าที่ในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (1) ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ประสงค์จะให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นทบวงการเมือง และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2551) สามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ส่วนนายอำเภอไม่เป็นทบวงการเมืองแต่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นอำนาจตามกฎหมาย นายอำเภอสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ที่จะต้องดูแลที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจ (หนังสือมอบอำนาจปี พ.ศ. 2516) ให้นายอำเภอท้องที่ ที่มีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในนามกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทย เป็นทบวงการเมือง)¹¹⁹

บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่ากฎหมาย

¹¹⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). เอกสารสิทธิ์. สืบค้น 4 กันยายน 2558, จาก <http://www.onep.go.th>

¹¹⁹ แหล่งเดิม. (น. 6).

ไม่ได้กำหนดไว้ว่าใครเป็นผู้ดูแลรักษา จึงเป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน แต่ในความเป็นจริง ในทางปฏิบัติ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 505/2552 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 รัฐมนตรีมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹²⁰ ดังนี้

- (1) กรุงเทพมหานครภายในเขตกรุงเทพมหานคร
- (2) เมืองพัทยาภายในเขตเมืองพัทยา
- (3) เทศบาลภายในเขตเทศบาล
- (4) องค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

แต่มาตรา 1304 (2) มีหน้าที่ต้องดูแลรักษาตามกฎหมายอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไป ยึดถือครอบครองรวมตลอดถึงการกัน สร้าง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หินที่กรวด หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามใน ราชกิจจานุเบกษา หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน¹²¹

ดังกล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีปัญหาเรื่อยมาทุกยุคทุกสมัย นโยบายของรัฐได้มุ่งเน้นให้สังคมไทยมีการจัดการป่าด้วยการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครอง หรือที่เรียกว่าป่าอนุรักษ์ (Protected Area) จึงได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ด้วยกันหลายฉบับ โดยมีแนวคิดที่ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการป่าให้เกิดผลสำเร็จได้ ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการเพื่อสงวนคุ้มครองอนุรักษ์ฟื้นฟู และจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบเบ็ดเสร็จ การดำเนินงานหรือจัดการเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ในหลายกรณีส่งผลกระทบต่อราษฎร เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับชุมชน โดยเฉพาะปัญหาการทับซ้อนระหว่างที่ดินป่าไม้กับพื้นที่ทำกินของประชาชน¹²² อีกทั้งนโยบายของรัฐขัดแย้งกับความเป็นอยู่ของราษฎร การพยายามแก้ไขปัญหาเกษตรกรขาดแคลนที่ดินทำกินรวมถึงการจัดการพื้นที่ป่าไม้ที่ยังเกิดปัญหาการบุกรุก การประกาศพื้นที่ทับซ้อน หรือแม้กระทั่งปัญหานายทุนเข้าสวมสิทธิยังคงไม่ประสบผลสำเร็จมาจนถึงปัจจุบัน ดังกล่าวมานี้ ผู้วิจัยจักได้ศึกษาเปรียบเทียบถึงมาตรการทาง

¹²⁰ แหล่งเดิม. (น. 7).

¹²¹ แหล่งเดิม. (น. 7).

¹²² จาก *ป่าชุมชนบนวิถีที่หลากหลาย* (น. 23), โดย กิติชัยรัตน์, 2548, กรุงเทพฯ: วิชนมีเดีย.

กฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย และการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าของต่างประเทศ ในบทที่ 3 ต่อไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ของไทยและของต่างประเทศ

สืบเนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่เปลี่ยนแปลงไป กระทั่งไปถึงความเป็นอยู่ของประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมในหลายด้าน และด้านที่เป็นปัญหาชัดเจนและขยายตัวเป็นวงกว้าง คือที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเรื่อยมาหลายยุคหลายสมัย เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นสวนทางกับที่ดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด เกิดภาวะขาดแคลนที่ดินทำกินส่งผลให้ประชาชนเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ แสวงหาพื้นที่เพื่อทำการเกษตรเลี้ยงชีพ เลี้ยงครอบครัว เกิดความจำเป็นในด้านที่อยู่อาศัย มีการแผ้วถางจับจองพื้นที่จนกระทั่งรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าที่รัฐสงวนหวงห้ามไว้ ทำให้ถูกมองว่าเป็นผู้บุกรุกทำลายป่า และด้วยประชาชนเหล่านั้นขาดความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายจึงไม่อาจจะยกข้อต่อสู้ข้อใดกับรัฐได้ แม้ว่าในปัจจุบันรัฐจะได้ออกมาตรการทางกฎหมายมาแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชน โดยการอนุญาตให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงการจัดสรรพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้ประชากรไร้ทำกิน จึงเห็นได้ว่าการจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น จะต้องมียกกฎหมายมารองรับและคุ้มครองสิทธิเหล่านั้น

ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายของต่างประเทศ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย

3.1.1 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้กล่าวถึงการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” หรือพื้นที่ป่าไว้โดยเฉพาะเจาะจง เพียงกำหนดถึงสิทธิและคำจำกัดความถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาถึง “ป่าสงวนแห่งชาติ” ย่อมถือเป็นอสังหาริมทรัพย์

อันมีสภาพเป็นที่ดินด้วย ดังกล่าวนั้น การได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงสามารถนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาปรับบทใช้ได้เช่นกัน ดังจะพิจารณาได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 ซึ่งบัญญัติถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” หรืออาจกล่าวได้ว่า มาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่เข้าจับจองหรือทำประโยชน์ในที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดเป็นเจ้าของอยู่ก่อน ซึ่งแต่เดิมคงตีความไปถึงพื้นที่ป่าที่รัฐยังไม่ออกประกาศให้เป็นพื้นที่หวงห้าม และที่ดินของรัฐที่ได้มาจากการเวนคืนหรือที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์และกลับมาเป็นของรัฐ ให้ผู้ที่เข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนี้ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้วแต่เงื่อนไขตามกฎหมายที่ดิน โดย “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” หมายความว่า ที่ดินซึ่งยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ที่ดินที่มีผู้ขอจับจองทำประโยชน์ไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไป หรือปล่อยให้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ และ “ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน” หมายความว่า ที่ดินซึ่งเจ้าของนำมาเวนคืนให้โดยสมัครใจตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 57 หรือที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว แต่ได้เวนคืนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่รัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 ซึ่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 นี้ ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ “ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง” (Land Abandoned) หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือถูกปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าภายในระยะเวลาตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6 กำหนดไว้ คือ 5 ปี ติดต่อกัน สำหรับที่ดินมีโฉนดที่ดิน หรือสำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่บ้านที่สวน ไม้ยืนต้น 3 ปีติดต่อกัน สำหรับที่ดินที่ไม่มีโฉนดที่ดินและที่ดินนั้นใช้ประโยชน์อย่างอื่นซึ่งมิใช่เป็นการใช้เป็นที่บ้านหรือที่สวน¹²³

ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้จำแนกประเภทของการได้มาซึ่งทรัพย์สินในที่ดิน ออกเป็นกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน และภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ โดยได้จำแนกการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินไว้ สองประการ คือ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์กับการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ดังจะกล่าวต่อไป

¹²³ จาก คำอธิบาย กฎหมายลักษณะทรัพย์ (น. 267-268), โดย บัญญัติ สุชีวะ, 2556, กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง.

3.1.1.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

“กรรมสิทธิ์” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ชนิดหนึ่งซึ่งแสดงถึงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งทุกชนิด ไม่ว่าสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กรรมสิทธิ์มีลักษณะเด็ดขาดถาวร กล่าวคือ ใครมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธินั้นอยู่ตลอดไป แม้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตายไปทรัพย์สินของเจ้ากรรมสิทธิ์นั้นก็ยังคงตกทอดไปยังทายาทของผู้นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 กล่าวคือ ผู้ได้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่ที่มีสิทธิจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งหมายถึงสามารถซื้อขายและเปลี่ยนในกรรมสิทธิ์และยังหมายถึงการทำลายทรัพย์สินนั้นได้ด้วย แต่กฎหมายยังมีข้อยกเว้นให้การใช้สิทธิดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย รวมถึงมีสิทธิในการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ หรือสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มี 2 กรณี กล่าวคือ การได้มาโดยทางนิติกรรมและการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม¹²⁴

ทั้งนี้ กรณีที่ดินนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 การได้มาซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้น เป็นกรณีที่ดินนั้นถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)¹²⁵ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) หมายถึง ที่ดินที่เอกชนไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ซึ่งหากปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวได้เคยออกเอกสารรับรอง เช่น ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ให้โดยชอบ ที่ดินนั้นย่อม

¹²⁴ กฎหมายว่าด้วยทรัพย์และทรัพย์สิน. (2557). สืบค้น 7 พฤษภาคม 2558, จาก www.thethailaw.com. ภาค 2 บทที่ 5 กฎหมายว่าด้วยทรัพย์และทรัพย์สิน โดย THETHAILAW.

¹²⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์.

ไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า¹²⁶ ซึ่งโดยหลักแล้วจะได้กรรมสิทธิ์โดยนิติกรรมหรืออายุความมิได้นอกจากจะเข้ากรณีตามที่กฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2497 กล่าวคือ ครอบครองที่ดินยังไม่ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหรือยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินไปจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ที่ยึดถือไว้ก็จะถือว่าตนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอันแท้จริงถูกต้องตามกฎหมายแล้วไม่ได้ การที่บุคคลจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 นั้น จะมีได้แต่เฉพาะที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นแล้ว ซึ่งหมายความว่าที่ดินนั้นได้ออกโฉนดแผนที่แล้วด้วย ถ้าหากเป็นที่ดินที่ยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของใครเลย เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้ทอดทิ้ง หรือเวนคืนหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นผู้ครอบครองที่ดินชนิดนี้ห้ามโอกาสได้กรรมสิทธิ์อย่างใดไม่ เพียงแต่เจ้าพนักงานออกไปไต่สวนให้เท่านั้น ไต่สวนในที่นี้หาใช้หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์อย่างโฉนดแผนที่อย่างใดไม่ จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 มาใช้ไม่ได้¹²⁷

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 นั้น ถือเป็นบทกฎหมายเฉพาะบทหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ที่กำหนดให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) ให้แก่เอกชนได้ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) หรือ (3) นั้น ตกเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ รวมไปถึงพื้นที่อันเป็นสภาพเป็นป่าหรือที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วนั้น นอกจากราษฎรเหล่านั้นจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยมีโฉนดถูกต้องตามกฎหมายอยู่ก่อนวันที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว นอกจากนั้นราษฎรไม่มีโอกาสจะทำการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ด้วยประการใด ๆ เลย เว้นแต่รัฐหรือแผ่นดินจะโอนให้ด้วยการออกพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณีตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 ทำให้ที่ดินตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าได้ นอกจากจะเข้ากรณีตามที่กฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินอาจได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการจัดสรรของรัฐตามมาตรา 27 มาตรา 29 ถึงมาตรา 33 ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

¹²⁶ จาก คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่ (น. 10), โดย สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่, 2557, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 379/2552).

¹²⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1331/2508.

3.1.1.2 การได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

“สิทธิครอบครอง” หมายความว่า สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตนเองเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์ และถือว่าเป็นสิทธิรองลงมาจากกรรมสิทธิ์ ซึ่งบุคคลที่ได้สิทธิครอบครองนั้นมีอำนาจใช้สอยทรัพย์สินให้ปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครอง เรียกเอาคืนซึ่งการครอบครองได้คอกผลและสามารถโอนสิทธิครอบครองได้ สิทธิครอบครองดังกล่าวนี้สามารถเป็นสิทธิที่ไต่ถามต่อบุคคลอื่นได้ทั่วไป เว้นแต่ผู้อื่นนั้นจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น¹²⁸ หรือแม้ว่าบุคคลอื่นเป็นผู้ยึดถือไว้ก็อาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1368¹²⁹ บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้นจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ กล่าวคือ มีการยึดถือทรัพย์สินซึ่งมีความหมายเพียงว่าได้เข้าครอบครองทรัพย์สินได้เท่านั้น และการยึดถือนั้นไม่จำเป็นจะต้องยึดถือหรือครอบครองนั้นไว้ด้วยตนเอง ผู้อื่นยึดถือหรือครอบครองแทนก็เป็นการยึดถือได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1368 วางหลักไว้ว่า บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้และมีเจตนายึดถือเพื่อตน หมายความว่า มีเจตนาที่จะยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่หาจำเป็นที่จะต้อง มีเจตนาจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นไม่¹³⁰

ดังจะเห็นได้ว่า “สิทธิครอบครอง” เป็นสิทธิที่บุคคลมีอยู่ในทรัพย์สินอันที่จะยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน โดยจะยึดถือไว้เองหรือจะให้ผู้อื่นถือทรัพย์สินนั้นไว้ให้ก็ได้ และเมื่อบุคคลใดยึดถือทรัพย์สินไว้โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนบุคคลนั้นย่อมได้ซึ่งสิทธิครอบครอง¹³¹ ในการยึดถือ

¹²⁸ คำอธิบาย กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (น. 267-268). เล่มเดิม.

¹²⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1368 บัญญัติว่า “บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้.

¹³⁰ คำอธิบาย กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (น. 267-268). เล่มเดิม.

¹³¹ กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินและทรัพย์สิน. (2557). สืบค้น 7 พฤษภาคม 2558, จาก www.thethailaw.com. ภาค 2 บทที่ 5 กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินและทรัพย์สิน โดย THETHAILAW. (แหล่งเดิม).

ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินอันเป็นที่ดินที่ไม่มีโฉนด เช่น ที่ดินที่มี ส.ค.1¹³², น.ส.3 ก.¹³³, น.ส.3 ข.¹³⁴ หรือที่ดินที่ไม่มีหลักฐาน ผู้ครอบครองนอกจากจะยึดถือเพื่อตนแล้วยังคงความเป็นเจ้าของด้วย ที่ดินมือเปล่าซึ่งไม่มีโฉนดไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ คงมีได้เพียงสิทธิครอบครอง ซึ่งถือว่ามีลำดับรองจากกรรมสิทธิ์ แต่เจ้าของที่ดินมีสิทธิครอบครองมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น ในกรณีเป็นที่ดินมือเปล่าหากถูกแย่งการครอบครองต้องฟ้องคืนภายในกำหนด 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375¹³⁵ ไม่เช่นนั้นสิทธิในการฟ้องร้องจะหมดสิ้นไป¹³⁶ บุคคลผู้มีสิทธิครอบครองย่อมมีสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้สิทธิครอบครองของตน กล่าวคือ มีสิทธิให้ปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิเรียกเอาการครอบครองคืนจากผู้ที่ยแย่งการครอบครองโดยมิชอบการแย่งการครอบครองนั้น มีสิทธิได้ดอกผลจากการที่ผู้แย่งการครอบครองส่งทรัพย์สินคืนแก่ผู้มีสิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิครอบครองจำต้องส่งทรัพย์สินแก่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ผู้มีสิทธิครอบครองมีสิทธิโอนสิทธิครอบครองได้ โดยการส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครองหรือถ้าผู้รับโอนสิทธิครอบครองหรือผู้แทนได้ยึดถือทรัพย์สินนั้นอยู่แล้ว การโอนสิทธิครอบครองย่อมกระทำได้โดยแสดงเจตนา หรือหากผู้โอนยังยึดถือทรัพย์สินนั้นอยู่การโอนสิทธิครอบครอง

¹³² ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า คนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ส.ค. 1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ตามกฎหมายแล้วที่ดินที่มี ส.ค.1 สามารถโอนกันได้เพียงแค่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น โดยปัจจุบันไม่มีการแจ้ง ส.ค.1 แล้ว.

¹³³ น.ส.3 ก. หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ออกให้ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ.

¹³⁴ น.ส.3 ข. หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ออกให้ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ.

¹³⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ครอบครองถูกแย่งการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายไซ้ ท่านว่าผู้ครอบครองมีสิทธิจะได้คืนซึ่งการครอบครองวันแต่อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดีกว่าซึ่งจะเป็นเหตุให้เรียกคืนจากผู้ครอบครองได้

การฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้น ท่านว่าต้องฟ้องภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง.”

¹³⁶ คำอธิบาย กฎหมายลักษณะทรัพย์ (น. 282, 285, 293, 295). เล่มเดิม.

อาจกระทำได้โดยการแสดงเจตนาว่าต่อไปจะยึดถือทรัพย์สินนั้นแทนผู้รับโอนหรือตัวแทนผู้รับโอน¹³⁷

สิทธิในที่ดินทั้ง 2 ประเภทนั้น ต่างมีความเป็นเจ้าของเสมอกัน กล่าวคือ สามารถจำหน่ายโอนได้ แต่ในทางนิตินัยแล้วหากที่ดินใดยังไม่มีโฉนดที่ดิน กฎหมายถือว่าการได้มาเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ดังกล่าวนี้อาจถือเป็นการครอบครอง หรือการส่งมอบนั้น จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 มาตรา 1377 มาตรา 1378 และมาตราต่อ ๆ ไป แต่หากเป็นที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์แล้วการแย่งการครอบครอง จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติใน มาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องใช้ระยะเวลาถึง 10 ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์¹³⁸ แต่อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองนั้น บุคคลผู้ได้อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว หากไม่มีหลักฐานทางราชการหรือเอกสารแสดงสิทธิว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่เหล่านั้นแล้ว พื้นที่ดังกล่าวย่อมถือเป็นพื้นที่ของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ที่อ้างว่าได้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหาได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ การจะได้อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ต่อไปรวมถึงการจะได้สิทธิครอบครองหรือการอ้างสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น คงจะต้องบังคับตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดไว้

3.1.2 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่ดินของไทยนั้นแบ่งออก 2 ประเภท กล่าวคือที่ดินของเอกชนกับที่ดินของรัฐ ซึ่งที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายความว่ารวมถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน¹³⁹ อาทิเช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสำหรับ พื้นที่ “ป่า” ถือเป็นที่ดินของรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้สิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

¹³⁷ แหล่งเดิม. (น. 282, 285, 293, 295).

¹³⁸ คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (น. 36). เล่มเดิม.

¹³⁹ จาก รวมกฎหมายที่ดิน กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ (น. 7), โดย วีระเดช พะเยาศิริพงศ์, กรุงเทพฯ: พัฒนาศึกษา.

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

จากบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะเห็นได้แม้ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดจะเข้าครอบครองที่ดินของรัฐ ที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ภายหลัง 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ซึ่งหมายถึงวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับแล้วนั้น การเข้าครอบครองนั้น ไม่เป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4 กล่าวคือ การเข้าครอบครองที่ดินของรัฐ โดยฝ่าฝืน ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9 นั้นไม่ปลงสภาพที่ดินอันเป็นของรัฐตลอดเวลาที่ยึดถือครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และผู้เข้าครอบครองก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาแสดงว่าที่ดินนั้นเป็นของตน เพียงแต่มีสิทธิฟ้องผู้เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นได้ เพราะเป็นการฟ้องขอให้ปลดเปลื้องการรบกวน¹⁴⁰ ที่ดินที่ยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ตามกฎหมายแล้วให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินของรัฐ ตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ดังกล่าวนั้น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงตกเป็นของรัฐด้วยเช่นกัน¹⁴¹

3.1.2.1 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น ให้ไปแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นก่อนนายอำเภอท้องที่โดยบุคคลผู้นั้นจะต้องแจ้งการครอบครองดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บังคับใช้ ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 วรรคแรก บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินก่อนนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศ

¹⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 318-329/2525.

¹⁴¹ จาก คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่ (น. 2), โดย สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่, และทองศักดิ์ คุลยกาญจน์, 2557, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ในราชกิจจานุเบกษา...¹⁴² และตามความในวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า การแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 นั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด บทบัญญัติในมาตรา 5 นั้น เป็นถือเป็นการกำหนดให้เจ้าของที่ดินแจ้งการครอบครอง เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐในตอนนั้น เพื่อให้ทราบว่านอกจากที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น ได้ออกโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและ ทำประโยชน์อยู่ โดยที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด เพราะหากได้ทราบถึงจำนวนของผู้ถือครองที่ดินและจำนวนที่ดินของผู้ที่ยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว รัฐก็จะได้จำนวนที่แน่นอนเกี่ยวกับที่ดินที่ราษฎรได้ถือครองอยู่ ไม่ว่าจะเป็นประเภทที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้วและประเภทที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยเมื่อได้จำนวนเนื้อที่การถือครองทั้งหมดแล้ว ทางเราก็จะได้ทราบต่อไปอีกว่ายังมีที่ดินของรัฐเป็นจำนวนเท่าใด ในจำนวนที่ดินของรัฐทั้งหมดที่ยังไม่มีผู้ใดเข้าถือครองหรือเข้าครอบครองทำประโยชน์ เมื่อรู้จำนวนที่ถือครองจริงแล้ว เราได้ทราบถึงจำนวนที่ดินของรัฐที่เหลือว่ายังมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำไปจัดให้ราษฎรหรือว่าจัดหาผลประโยชน์ หรือจัดให้ใช้ประโยชน์ด้วยประการใดก็ตามเป็นจำนวนเท่าใด เหตุผลก็เพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองได้ถูกต้อง¹⁴³

กรณีดังกล่าวนี้ ยังรวมถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่รัฐประกาศให้เป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” ด้วยเช่นกัน ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ซึ่งอ้างการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต้องไปแสดงตนต่อทางราชการเพื่อเข้าสู่กระบวนการได้กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าว ดังพิจารณาได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ผู้ซึ่งอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ตน ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 และต้องครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงวันที่แจ้งแล้วต้องแจ้งสิทธินั้นกับทางการภายในกำหนดเวลา 180 วัน และภายหลังจากนั้นกฎหมายจะถือว่าที่ดินที่ไม่มีผู้ใดมาแจ้งนั้น ให้เป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครองถือเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งการแจ้งการครอบครองนั้น ไม่ทำให้ผู้ครอบครองเกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด กล่าวคือทางการจะรับแจ้งไว้เฉย ๆ ส่วนผู้แจ้งจะมีการครอบครองและทำประโยชน์จริงหรือไม่ หรือมีการทับซ้อนกับ

¹⁴² พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 วรรคสอง ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515.

¹⁴³ คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (น. 4). เล่มเดิม.

ผู้อื่นหรือไม่นั้น จะต้องพิสูจน์หลักฐานกันเอง¹⁴⁴ ทั้งนี้ ในส่วนหลักเกณฑ์การครอบครองนั้น ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังได้กล่าวมาแล้ว

แม้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะไม่ได้บัญญัติถึงการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่กรณีการอ้างสิทธิในที่ดินอันเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น อาจพิจารณาได้จาก “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 ซึ่งหมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย¹⁴⁵ กล่าวคือ ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้แบ่งสิทธิในที่ดินออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง

1. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้น กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น”

1.1 ที่ดินที่เจ้าของมีจะมีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินมีโฉนดที่ดิน¹⁴⁶ ตามบทบัญญัติ ในมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังกล่าวนั้น บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ คือ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 หรือก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บังคับใช้และได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อันได้แก่ ที่ที่รัฐออกโฉนดให้ ตามมาตรา 58 และมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรี เห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวม ท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และเมื่อประกาศแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดท้องที่ รวมถึงวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจังหวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน

¹⁴⁴ คำอธิบาย ทฤษฎีสิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง (น. 14). เล่มเดิม.

¹⁴⁵ คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่ (น. 3). เล่มเดิม.

¹⁴⁶ แหล่งเดิม. (น. 3). เล่มเดิม.

แห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน จากนั้นให้บุคคลดังกล่าวหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ตามมาตรา 58 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินในกรณีดังกล่าวจึงหมายความว่าผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย ตามความมาตรา 59 และกรณีผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดิน ตามวรรคหนึ่ง หมายความว่าผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย ตามมาตรา 59 ทวิ¹⁴⁷

1.2 ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพอันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เช่น จัดเป็นรูปนิคมสร้างตนเองหรือจัดในรูปนิคมสหกรณ์สุดแต่นโยบายของรัฐ ราษฎรที่ประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินประเภทนี้ จะต้องเป็นสมาชิกของการนั้น ๆ และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และเงื่อนไขจนครบแล้วทางราชการจะออกหนังสือสำคัญให้ เช่น น.ค. 3¹⁴⁸ เป็นต้น เพื่อเป็นหลักฐานนำไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ต่อไป เมื่อได้รับโฉนดที่ดินแล้วก็จะมีการกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อไป แต่หากเป็นกรณีการออก น.ส.3 ก็ไม่ถือว่ามีกรรมสิทธิ์

¹⁴⁷ คำอธิบาย ทฤษฎีที่ดิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง (น. 34). เล่มเดิม.

¹⁴⁸ น.ค.3 เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเอง โดยกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งปัจจุบันคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะเป็นผู้ออกให้กับบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกนิคมตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ต่อมาเมื่อสมาชิกของนิคมได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตเกินกว่า 5 ปี ได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปแล้ว และชำระหนี้สินเกี่ยวกับกิจการนิคมให้ทางราชการแล้ว ก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ น.ค. 3 เป็นหลักฐาน.

คงมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น¹⁴⁹ ทั้งนี้ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นนั้น เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องครอบครองปรบักษ์ การได้รับมรดก ที่ออก ริมตลิ่ง เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาทิเช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น¹⁵⁰

2. การได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

ที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์นั้น จะต้องเป็นที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือที่เรียกว่า ที่ดินมือเปล่า “สิทธิครอบครอง” จึงหมายถึง ที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครอง ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบ น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข. ที่ดินที่มีใบจอง หรือใบไต่สวน หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดต่อผู้รับโอนด้วย” การจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น กฎหมายให้บุคคลนั้นจะต้องครอบครองที่ดินก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ซึ่งการครอบครองนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 6 กล่าวคือ การจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา 4 นั้น จะต้องเป็นการครอบครองทำประโยชน์มาโดยตลอด ไม่ขาดการทำประโยชน์หรือมีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่าแต่อย่างใด และการได้สิทธิครอบครองนั้นกฎหมายยังคุ้มครองไปถึงผู้รับโอนสิทธินั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นการรับโอนทางนิติกรรม หรือการส่งมอบการครอบครองหรือ โดยทางมรดก¹⁵¹ ทั้งนี้ ในส่วนการรับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ทั้งนี้ หากการดังกล่าวนี้ไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมมีผลทำให้การนั้นตกเป็นโมฆะ¹⁵²

3.1.2.2 ที่ดินที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

แม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้เป็นเจ้าของที่ดินโดยการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองก็ตาม แต่ยังคงมีพื้นที่หลาย

¹⁴⁹ คำอธิบาย ทรัพย์สิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง (น. 34).
เล่มเดิม.

¹⁵⁰ แหล่งเดิม. (น. 35).

¹⁵¹ แหล่งเดิม. (น. 35).

¹⁵² จาก คำบรรยาย เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (น. 4-5), โดย มานัส ฉั่วสวัสดิ์, สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน.

ประเภทที่รัฐจำกัดสิทธิ ไม่ให้มีผู้ใดได้เข้ามาเป็นเจ้าของหรือห้ามมิให้มีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ตามความในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2537 ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14¹⁵³ ดังจะกล่าวถึงพื้นที่ต่อไปนี้

1. ที่ดินที่ราษฎรให้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายคลอง กล่าวคือ ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)
2. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
3. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติแล้ว
4. ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น กล่าวคือที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
5. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น อันหมายความว่า ที่ดินประเภทป่าไม้ถาวรที่มีการจำแนกเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 35 (19.174 องศา) ขึ้นไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 หรือพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2523 เป็นต้น¹⁵⁴

¹⁵³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมวด 3 โฉนดที่ดิน ข้อ 14.

¹⁵⁴ จาก การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน, โดย ถวัลย์ ทิมามสาร, เอมอร ประสิทธิ์สุข, และสามานสินธุระเวชญ์, 2558, *วารสารที่ดิน: กรมที่ดิน (61) 1/พิเศษ*, น. 45.

ที่ดินอันมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยเช่นกัน ที่รัฐห้ามมิให้ผู้ใดเป็นเจ้าของหรือห้ามมิให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้นการจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอันมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วนั้น จะต้องเป็นกรณีที่รัฐได้ประกาศถอนสภาพพื้นที่ดังกล่าวออกจากการเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามเสียก่อน จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในขณะที่ยังคงมีสภาพเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามนั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้

3.1.3 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ¹⁵⁵ ใช้ในการปกครองประเทศ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย อำนาจของรัฐ โครงสร้างการปกครองการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ เป็นต้น สิทธิของประชาชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ยังคงมีบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในการถือครองที่ดินไว้ในส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน กล่าวคือ

มาตรา 41 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 55 “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

โดยสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะฉบับใดก็ตามต่าง ก็ไม่ได้กำหนดถึงสิทธิของประชาชนในการจะได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่ให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2) ซึ่งบัญญัติว่า “การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร”

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้.”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า “ที่ดิน” ถือเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้การให้สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในการถือครองที่ดิน รวมถึงการที่กฎหมายให้การคุ้มครองสิทธินั้นเรื่อยไป จนกระทั่งสิทธินั้นตกทอดไปยังทายาทด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นที่มาของอำนาจในการวางแผนการถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก และนอกจากนี้จะมีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการถือครองที่ดินแล้ว ตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ยังได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมถึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบ เกษตรกรรมนั้นอย่างทั่วถึงด้วย แต่เมื่อพิจารณาตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าที่ดินนั้นมีสองประเภท คือที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ซึ่งกฎหมายบัญญัติถึงที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครองที่เป็นที่ดิน รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดทำประโยชน์ หรืออาจมีเจ้าของแต่เจ้าของละทิ้งไม่ทำประโยชน์ ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นให้ตกเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายความว่า นอกจากรัฐจะให้สิทธิ แก่ประชาชนในการเข้าถือครองที่ดินได้แล้ว รัฐยังกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วย ซึ่งหากปรากฏว่าการครอบครองที่ดินนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รัฐสามารถเวนคืน ที่ดินเหล่านั้นได้ หรือแม้กระทั่งรัฐประสงค์จะใช้ที่ดินใดก็ย่อมให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการ ให้ที่ดินดังกล่าวกลับมาเป็นของรัฐด้วย การเวนคืนดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการที่รัฐแย่งการ ครอบครองหรือแย่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นของเอกชนกลับมาเป็นของรัฐ ดังที่บัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 บัญญัติว่า “การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจการ ของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของ ผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนกำหนด ระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทน ที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะให้ความสำคัญในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนแล้ว แต่กรณีการถือครองที่ดินอันเป็นที่ดินในพื้นที่ป่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังไม่ได้กล่าวไว้โดยตรง คงมีเพียงการบัญญัติถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกับเป็นชุมชนท้องถิ่นเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังกล่าวนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายเพียงกำหนดถึงสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมถึงการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สิทธินั้นไว้ กล่าวคือ แม้จะมีตัวบทกฎหมายให้อำนาจไว้แต่การบังคับใช้มักจะต้องยึดตามกฎหมายแม่บทในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งหากพิจารณาจากตัวบทกฎหมายของไทย ที่กำหนดให้สิทธิอาศัยหรือสิทธิทำกินในที่ดิน หรือในพื้นที่ป่าที่รัฐจัดสรรให้แล้วนั้น เห็นว่ากฎหมายบัญญัติไปในทิศทางที่แตกต่างกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ยกตัวอย่างเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 มาตรา 85 (2) กำหนดเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บัญญัติถึงการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิบัติรูปที่ดินหรือวิธีอื่น หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถือครองที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึงตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ในทางกลับกันรัฐก็ออกนโยบายในการทวงคืนที่ดินที่รัฐดำเนินการจัดสรรให้แก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งที่ดินที่เป็นที่ป่าซึ่งรัฐแจกจ่ายให้ประชาชนผู้ยากไร้ตามนโยบายของแต่ละรัฐบาล แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลมีการยึดคืนที่ดินเหล่านั้น

ดังกล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้สิทธิในที่ดินรวมไปถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้นั้นยังไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากปัญหาประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ลุกลามไปเป็นปัญหาทุรกันดาร เป็นต้น หรือแม้ต่อมาไทยจะได้มีประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และในมาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพและให้การคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม...” ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่ก็ยังไม่เป็นการบัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่เป็นการบัญญัติครอบคลุมเพื่อให้ผู้บังคับใช้นำไปตีความ กล่าวคือรัฐธรรมนูญก็ยังคงไม่ได้บัญญัติถึงการได้ประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจง ว่าสามารถทำประโยชน์ได้แค่ไหนเพียงใดกรณีดังกล่าว จึงต้องไปพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะของเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

3.1.4 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติถึงการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไว้โดยตรง โดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2507 ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับในราชอาณาจักรไทยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่าป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ และยังกำหนดคำนิยามของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ดังเห็นได้ว่า คำนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัตินี้ แตกต่างจากความหมายของป่าโดยทั่วไป กล่าวคือ ดินรวมไปถึง ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ ด้วย

การกำหนดที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา 6 กล่าวคือ พื้นที่ป่าที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่ถูกจำแนกเป็น

ป่าไม้ถาวร การกระทำใด ๆ ในเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรก็ให้อยู่ภายใต้บังคับ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484¹⁵⁶ ทั้งนี้ “บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง และสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้” จึงหมายความว่า ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ก่อนวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2507¹⁵⁷ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้และ ป่าคุ้มครอง ก่อนวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2507 ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ออกตามมาตรา 6 วรรคสอง หรือมาตรา 7 ซึ่งต้องออกภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับถ้าออกกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ พื้นที่ป่าดังกล่าวก็ใช้ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บังคับ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นสมควรกำหนดพื้นที่ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยวิธีการ ออกกฎกระทรวงจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แนบท้าย กฎกระทรวงด้วย¹⁵⁸ ดังนั้น ถ้ายังไม่ออกกฎกระทรวงพื้นที่นั้นก็ยังไม่ใช่ป่าสงวนแห่งชาติ¹⁵⁹ และต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ตามมาตรา 6 วรรคสอง และมาตรา 7 ไว้ ณ ที่ทำการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่และที่เปิดเผยเห็น ได้ง่าย ในหมู่บ้านท้องที่นั้น ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 9 ด้วย ทั้งนี้ ในการเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนใดไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น ก็ให้กระทำ โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาและ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 5 ต้องดำเนินการตามมาตรา 9 ด้วย และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือ เพิกถอนบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้น แนบท้ายกฎกระทรวง ด้วย ซึ่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 5 และต้องดำเนินการตามมาตรา 9 ซึ่งแผนที่ ท้ายกฎกระทรวงถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องมีตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507

การได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น แยกออกได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ การได้สิทธินั้นมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงกลุ่มคนที่ได้อยู่อาศัยทำ ประโยชน์ก่อนที่จะมีการประกาศเขตป่า และการได้รับสิทธิมาภายหลังการประกาศเขตป่าสงวน

¹⁵⁶ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 จำแนกที่ดินเป็น 2 ประเภท คือ เขตป่าไม้ถาวร ประเภทหนึ่ง กับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกประเภทหนึ่ง.

¹⁵⁷ วันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใช้บังคับ.

¹⁵⁸ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1324/2520.

¹⁵⁹ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1101/2516.

แห่งชาติ ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคลอาจได้มาด้วยการขออนุญาตเข้าไปอาศัยทำกิน หรือรัฐเป็นผู้จัดสรรให้อาศัยหรือทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่รัฐกำหนด

3.1.4.1 การได้สิทธิมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ

บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใด ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 นั้น มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) การที่บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนนั้น ไม่ได้หมายความถึงผู้มีกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 เพราะผู้ที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนใช้บังคับ แม้ว่าจะมีการประกาศเป็นป่าสงวนแล้ว สิทธิของผู้นั้นตามที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ถูกระทบกระเทือนแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์นั้นเป็นทรัพย์สินที่จะใช้ต่อสู้กับใครก็ได้ แต่ไม่ได้หมายความถึงผู้มีสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1⁶⁰ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพราะสิทธิดังกล่าวรัฐได้รับรองให้แล้ว สิทธิตามมาตรา 12 นี้ ต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะคำว่า สิทธิ หมายความถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้ ดังนั้นการ “ได้ทำประโยชน์” ต้องมีก่อนประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ที่ได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าแม้ว่าจะยังไม่ประกาศเป็นป่าสงวน ผู้ที่ทำประโยชน์ก็มีความผิดอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ยกเว้นผู้ที่ได้รับอนุญาตตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เช่น ใบอนุญาตทำไม้ ตามมาตรา 11 ใบอนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา 29 ดังนั้น ผู้ที่ทำประโยชน์โดยผิดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด

2) การมีสิทธิหรือทำประโยชน์ตามที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น จะต้องมียู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ กฎกระทรวงจะใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ถ้ามีสิทธิและได้ทำประโยชน์ก่อนวันที่ประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา ก็ถือว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับแล้ว เพราะเป็นวันก่อนวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยคำร้องนั้นต้องทำเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่จะทำด้วยวาจาไม่ได้ การที่กฎหมายบัญญัติให้ทำเป็นหนังสือเพื่อประโยชน์ในการอ้างเป็นพยานเอกสาร และสะดวกต่อการยืนยันอ้างสิทธิและดำเนินการในชั้นตอนของราชการต่อไป คำร้องเป็นหนังสือที่ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น จะต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่

¹⁶⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติว่า “ในประมวลกฎหมายนี้... “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย...”

กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ โดยการนับระยะเวลา 90 วัน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/3 และ มาตรา 193/4 และมาตรา 193/8

3) ในส่วนคำร้องตามวรรคหนึ่ง “ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้น โดยไม่ชักช้า” คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ คือ คณะกรรมการตามมาตรา 10 และกรณีการกำหนดว่า “โดยไม่ชักช้า” นั้น เป็นการกำหนดที่ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอน ดังนั้น ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง

4) “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน” สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คือ มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.1.4.2 การได้สิทธิภายหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ภายหลังที่รัฐได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมิให้คนบุกรุกหรือเข้าไปจับจองพื้นที่ป่าที่ได้ตามอำเภอใจตนแล้ว การควบคุมจำกัดพื้นที่เหล่านั้นได้สวนทางกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นเกิดการควบคุม จึงเกิดเป็นปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน รัฐจึงได้แก้ไขปัญหาด้วยการอนุญาตให้ชาวบ้านที่คลาดแคลนพื้นที่ทำกินได้เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนดดังต่อไปนี้

1) สิทธิตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 แม้กฎหมายกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำโดยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังคงกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่สามารถให้บุคคลสามารถมีสิทธิเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ โดยสามารถเข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือ กระทำการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 19 หรือมาตรา 20 ทำไม้ หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้

สิทธิตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิในการทำไม้หรือเก็บหาของป่า ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15

สิทธิในการทำไม้หรือเก็บหาของป่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ ซึ่งการอนุญาตนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าที่ไม่ใช่ไม้หวงห้าม หรือของป่าหวงห้าม เพราะไม้หวงห้าม จะต้องขออนุญาต ตามมาตรา 11 และของป่าหวงห้ามต้องขออนุญาตตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กระทำได้ 2 วิธี กล่าวคือ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ และพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศที่จะออกใบอนุญาตในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะเป็นคราวไป

(2) สิทธิในการทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16

กฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้ โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ โดยการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยนั้น หมายถึง การใช้ประโยชน์จากป่าสงวนแห่งชาติในทุกกรณีที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และการอยู่อาศัย หมายความว่า การอาศัยป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการดำรงชีวิตประจำวัน¹⁶¹ โดยการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 พิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) “การเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัย ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี” กรณีนี้เป็นกรณีทั่วไปซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้กับรัฐ และจะต้องทำประโยชน์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งรวมองค์การของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13 ทวิ ด้วย) ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหากเห็นสมควรอาจได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน

(2) “การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี” การทำเหมืองแร่ กฎหมายบัญญัติแยกออกมาโดยให้อำนาจได้ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบปี และการทำเหมืองแร่ต้องเป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่ กรณีนี้กฎหมายยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ดินขาวหรือหินก็แล้วแต่กรณี การทำเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วย

¹⁶¹ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (น. 221). เล่มเดิม.

แร่จะต้องขออนุญาต 2 ครั้ง จากสองหน่วยงาน กล่าวคือการขออนุญาตทำเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ต้องขอจากกรมทรัพยากรธรณี และขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จากกรมป่าไม้ ซึ่งหลังจากได้รับอนุญาตโดยถูกต้อง การดำเนินการจะต้องมีการขุดดิน หิน กูรง หรือดินขาว ซึ่งเป็นของป่าตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 แล้ว จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบเก็บหาของป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต

(3) การขออนุญาต และการอนุญาตนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุมัติ ซึ่งผู้ขออนุญาตจะต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าบำรุงป่า ยกเว้น

1. ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 (1) ตอนท้าย กรณีของผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ อาจจะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่เห็นสมควร กล่าวคือ จะได้รับยกเว้นหรือไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมด หรือบางส่วนนั้นเป็นดุลยพินิจของอธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 (2) ตอนท้าย กรณีการทำเหมืองแร่ตามกฎหมาย ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

(4) การได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 นี้ เป็นคนละกรณีกับการอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่า ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิดำเนินการอย่างจำกัด ตามที่อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีกำหนดหลัก เกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขไว้ และมีสิทธิตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น หากมีการดำเนินการอย่างอื่นต้องขออนุญาตและดำเนินการให้ถูกต้อง โดยต้องไปดำเนินการขออนุญาตต่างหาก

(5) ใบอนุญาตตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 เป็นสิทธิเฉพาะตัว ดังนั้น จึงไม่ใช่มรดกตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1600¹⁶² จึงไม่ตกทอดแก่ทายาทตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599¹⁶³ และจากการเป็นสิทธิ

¹⁶² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1600 บัญญัติว่า ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดก ของผู้ตายได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้.

¹⁶³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599 บัญญัติว่า เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้น ตกทอดแก่ทายาท

เฉพาะตัวการโอนสิทธิตามใบอนุญาตที่ออกให้จึงต้องเป็นไปตามระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 23

3.1.4.3 การได้สิทธิในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

“ป่าเสื่อมโทรม” ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมและมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 เรื่อง ขอบทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม ได้ให้ความหมายว่า ป่าที่มีสภาพเป็นป่าไม่ร้าง หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะฟื้นคืนดีตามธรรมชาติได้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 กล่าวคือ

1) เป็นป่าไม้ที่ไม่มีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ โดยมีได้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 – 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น

2) ในกรณีที่บ้านนั้นอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1A ชั้นที่ 1B และชั้นที่ 2 แม้จะมีต้นไม้เพียงใดก็ตามก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม โดยพื้นที่ต้นน้ำลำธาร¹⁶⁴ ซึ่งหมายถึงพื้นที่ภายในลุ่มน้ำตอนบน อันมีลักษณะภูมิประเทศสูงชันและคุณสมบัติง่ายต่อการกัดเซาะพังทลายของดิน เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง หากมีการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์พื้นที่ รวมถึงมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 – 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่มีไม้เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะ ดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น

การกำหนดพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่หนึ่งที่ใดนั้น ไม่มีพื้นที่กำหนดไว้แน่นอนแต่มีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่

ทายาทอาจเสียสิทธิในมรดกได้แต่โดยทบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น.

¹⁶⁴ พื้นที่ต้นน้ำลำธาร หมายความว่า พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1A, 1B และชั้นที่ 2 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530.

2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 ดังกล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติถึงสิทธิในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ดังนี้

1) สิทธิในการทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ ซึ่งจะต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) ป่าสงวนแห่งชาตินั้นทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้า
(2) เป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็น
ส่วนน้อย

(3) ป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ

(4) มีสภาพตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมติคณะรัฐมนตรี เช่น มีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นที่ความสูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่มีไม้เข้าหลักเกณฑ์ ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น

ซึ่งก่อนที่จะดำเนินการในเขตป่าเสื่อมโทรม จะต้องประกาศ “เขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ” เสียก่อน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดว่า “ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้ว จนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง” นั้น คำว่า “บุคคลใด” หมายความว่า บุคคลธรรมดา เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ ในมาตรา 16 ทวิ วรรคสาม (1) ว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ เพราะเจตนารมณ์ของมาตรานี้ ต้องการช่วยเหลือราษฎรประชาชน ผู้ยากไร้ให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย แม้บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือผู้บุกรุกป่าสงวนดังกล่าวก่อนการประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรม ก็ได้รับสิทธิเช่นเดียวกัน ซึ่งไม่ได้ต้องการรวมถึงบุคคลใดที่อาศัยป่าเพื่อการค้าหรือหากำไร กฎหมายประสงค์จะช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนเฉพาะที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในเขตป่าเสื่อมโทรมที่อยู่ก่อนจนถึงวันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมเท่านั้น ผู้ที่บุกรุกเข้าไปภายหลังจึงไม่ได้รับประโยชน์จาก มาตรา 16 ทวิ

(1) บุคคลผู้มีสิทธิได้สิทธิ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ

โดยการที่บุคคลใดจะได้รับสิทธิดังกล่าว นั้น บุคคลนั้นจะต้องมีการร้องขอ และอธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มอบหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลที่ร้องขอมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ ก็มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคล 2 ประเภท ดังกล่าวนั้น คือ

1. บุคคลที่ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินนั้นอยู่แล้วเพื่อการครองชีพ อธิปไตยหรือผู้ซึ่งอธิปไตยมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือ ให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยแล้ว แต่ต้องไม่เกิน 20 ไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี โดยจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในคราวแรก ส่วนคราวต่อไป ต้องเสียค่าธรรมเนียม

2. บุคคลที่ทำประโยชน์และอยู่อาศัย ในที่ดินอยู่แล้วเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำกินหรืออยู่อาศัยมาแล้ว หรือต้องการที่ดินเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตโดยเพิ่มขึ้นรวมแล้วไม่เกิน 35 ไร่ต่อหนึ่งครอบครัว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถและมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ ในการขอเพิ่มนั้น มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ การได้รับอนุญาตนั้น ไม่ถือว่าบุคคลนั้น ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 และตามที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ วรรคสาม (1) และ (2) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า สำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาตนั้น กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าให้กับไม้ที่ปลูกในที่ดินที่รับอนุญาตก็เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากไม้ที่ปลูกได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 144¹⁶⁵ ไม้ยืนต้นที่ปลูกบนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตกเป็นของรัฐตามหลักส่วนควบ แต่ด้วยความยินยอมของรัฐที่อนุญาตให้ปลูก ไม้ยืนต้นดังกล่าวในที่ดิน ทำให้ต้นไม้ต้นไม้ไม่ใช้ส่วนควบแต่เป็นของบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกนั้น

(2) เงื่อนไขในการได้มาซึ่งสิทธิตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ

บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. บุคคลนั้นต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด

¹⁶⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 144 บัญญัติว่า “ส่วนควบของทรัพย์ หมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น.”

2. บุคคลผู้ได้รับอนุญาตจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลใดในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้ ในการจ้างลูกจ้างมาช่วยทำงานในที่ดินดังกล่าว ถือว่าเจ้าของเป็นผู้ทำด้วยตนเองไม่ต้องห้าม แต่หากให้บุคคลอื่นมาดำเนินการเองต้องห้ามตามมาตรา 16 ทวิ นี้

3. กรณีที่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตละทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลาสองปี กล่าวคือบุคคลผู้ได้รับอนุญาตสมควรใจละทิ้งไม่ทำประโยชน์เป็นระยะเวลาสองปีติดต่อกัน กรณีดังกล่าว รวมทั้งการ โอนที่ดินนั้นให้บุคคลอื่นทำประโยชน์แทน ก็ถือว่ามิได้ลักษณะเป็นการสมควรใจ เช่นเดียวกัน

หากผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดข้างต้น อธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตนั้น โดยพื้นที่ที่ถูกเพิกถอนไปแล้วเพราะการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติตามมาตรา 16 ทวิ วรรค 7 ถ้าจะออกใบอนุญาตให้บุคคลรายใหม่เข้ามาทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย จะใช้บทบัญญัติมาตรา 16 ทวิ ไม่ได้ เนื่องจากบุคคลรายใหม่นั้นไม่ใช่บุคคล ที่ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดินนั้นมาก่อนแล้ว ตามมาตรา 16 ทวิ กรณีดังกล่าว บุคคลรายใหม่นั้น ถ้าประสงค์จะขออนุญาตทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต้องบังคับปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมจะไม่ได้รับสิทธิยกเว้น และการได้รับอนุญาตนั้นถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ตกเป็นมรดกของผู้นั้น ทายาทไม่สามารถสืบสิทธิต่อไปได้

2) การสืบสิทธิในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

(1) การได้สิทธิตามความใน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตี

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาต ตามมาตรา 16 ทวิ ถึงแก่ความตาย ซึ่งหมายความถึงการตายโดยธรรมชาติ และการตายโดยผลของกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ ในประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 61¹⁶⁶ และ 62¹⁶⁷ กรณีที่มีคำสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนสาบสูญ บุคคลนั้นจะต้องไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในกรณีปกติ 5 ปี และกรณีมีพฤติการณ์พิเศษเป็นระยะเวลา 2 ปี และศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญ หรือถือว่าถึงแก่ความตาย เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 5 ปี หรือ 2 ปี ตามความที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 ตริ กฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลในครอบครัว ซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย และหากสามี ภรรยา บุตรคนใดคนหนึ่งหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาต และผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ของตน ประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย บุคคลผู้นั้นย่อมได้มาซึ่งสิทธิอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต

ทั้งนี้ หากไม่มีบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกรณีที่บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตายพร้อมกัน หรือบุคคลเหล่านั้นตายเสียก่อน จะเป็นกรณีไม่มีผู้สืบสิทธิและหน้าที่ต่อไป

การได้มาซึ่งสิทธิในการอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนนั้นถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น สิทธินั้นไม่ตกทอดเป็นมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1600¹⁶⁸ กรณีจึงไม่ตกทอดไปยังทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁶⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 61 บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลใดได้ไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีใครรู้ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลาห้าปี เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนสาบสูญก็ได้

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ลดเหลือสองปี

(1) นับแต่วันที่การรบหรือสงครามสิ้นสุดลง ถ้าบุคคลนั้นอยู่ในการรบหรือสงคราม และหายไปในการรบหรือสงครามดังกล่าว

(2) นับแต่วันที่ยานพาหนะที่บุคคลนั้นเดินทาง อับปาง ถูกทำลาย หรือสาบสูญไป

(3) นับแต่วันที่เหตุอันตรายแก่ชีวิตนอกจากที่ระบุไว้ใน (1) หรือ (2) ได้ผ่านพ้นไป ถ้าบุคคลนั้นตกอยู่ในอันตรายเช่นว่านั้น.”

¹⁶⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 62 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญให้ถือว่าถึงแก่ความตายเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังที่ระบุไว้ใน มาตรา 61.”

¹⁶⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1600 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตาย ได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้.”

มาตรา 1599¹⁶⁹ ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตรี จึงมิใช่การโอนสิทธิแต่เป็นการอนุญาตให้บุคคลในครอบครัวของผู้ได้รับอนุญาตที่ถึงแก่ความตาย มีสิทธิอยู่อาศัยในที่ดินต่อไปได้เพียงไม่เกิน 180 วัน และต้องยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีอีกครั้งหนึ่ง บุคคลผู้มีสิทธิในการอยู่อาศัยในที่ดินนั้นต่อไปรวมถึงมีสิทธิยื่นคำขออนุญาตต่อไปนั้น ซึ่งหมายถึง สามี ภรรยา บุคคลหนึ่งคนใด จะอยู่อาศัยกับผู้ได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ได้ และอีกกรณีหนึ่งคือบุคคลในครอบครัวจะต้องมีคุณสมบัติ คือต้องอยู่อาศัยกับผู้ได้รับอนุญาต ดังนั้น เมื่อกรณีไม่ใช่มรดกและไม่สามารถโอนแก่กันได้ การเปลี่ยนแปลงชื่อจึงทำไม่ได้เช่นกัน คุณสมบัติของผู้ได้รับสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตจึงถือเป็นสาระสำคัญในการสืบสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตรี

(2) สิทธิและหน้าที่ของผู้สืบสิทธิ

สิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับสิทธิจากการสืบสิทธิของผู้ได้รับอนุญาต มีดังต่อไปนี้

1. มีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนนั้นต่อไปได้ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย
2. บุคคลที่มีสิทธิสืบสิทธิของผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตโดยได้ระบุไว้เป็นหนังสือ ตามแบบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ของตนเอง
3. กรณีที่บุคคลที่มีสิทธิสืบสิทธิของผู้ได้รับอนุญาต ประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มอบหมาย ภายในระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

โดยบุคคลผู้มีสิทธิสืบสิทธิที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัย หรือทำประโยชน์นั้น อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ ตามที่อธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายอนุญาต

3) สิทธิในการทำการบำรุงป่า สร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

ในเขตป่าเสื่อมโทรมนั้น นอกจากการอนุญาตให้มีสิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ยังรวมถึงให้สามารถสืบสิทธิการขออนุญาต กรณีผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตายแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้น ในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 20

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ในปี พ.ศ. 2528 ได้มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยกำหนดให้มี

¹⁶⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599 บัญญัติว่า “เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น.”

มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ศรี เพื่อช่วยเหลือราษฎรสำหรับผู้ที่บุกรุกครอบครองที่ป่าสงวนอยู่แล้ว ให้สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อน และมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ซึ่งกรมป่าไม้จะออกหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (แบบ สทก.) ให้เพื่อรับรองสิทธิ โดยกำหนดว่าถ้าเป็นบริเวณป่าเสื่อมโทรมกำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยจัดให้ทำกินเป็นเวลา 5 – 30 ปี เป็นจำนวนเนื้อที่ 20 ไร่ และอาจมีพื้นที่ปลูกป่าอีก 35 ไร่ ส่วนการตกทอดกำหนดไว้ในมาตรา 16 ศรี ให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือนุเคราะห์ในครอบครัว ดังที่ระบุไว้ กรณีจึงกลายเป็นสิทธิทำกินที่มีผลรองรับทางกฎหมาย การอนุญาตนั้นถือเป็นเรื่องเฉพาะตัว การบัญญัติให้มีการสืบสิทธิทางมรดกจึงเป็นเพียงคุณสมบัติ ทำให้ทางราชการจะต้องรับพิจารณาให้อยู่ต่อเท่านั้น เพราะหากไม่ยื่นขอรับช่วงต่อภายใน 180 วัน ก็หมดสิทธิจะเรียกร้องขอสิทธิอยู่ต่อไปหรือรับเงินค่าชดเชย อย่งไรก็ตามผู้ที่จะมีสิทธิขอยู่ในเขตปรับปรุงป่าสงวนนี้กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขให้จะต้องได้อยู่มาแล้ว ก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2525 เท่านั้น

3.1.5 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันการเกษตรกรได้ให้เช่าซื้อ เช่า เข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” โดยการส่งมอบที่ดินนั้น รัฐจะออก “หนังสือรับมอบที่ดิน” (ส.ป.ก.4-28) เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าได้รับมอบที่ดิน และได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือ คปจ. ซึ่งมีขอบเขตแปลงที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. และ “หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน” (ส.ป.ก.4-01) เป็นหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน

3.1.5.1 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน¹⁷⁰

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท อันได้แก่ เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการอื่น

1. เกษตรกร เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น หมายถึง

1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น และเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบุคคลประเภทนี้ ได้แก่

(1) ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้อันถึงรวมสิทธิหรือประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ คปก. กำหนด

(2) ผู้จบการศึกษาทางการเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามขนาดจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือ คปก. เห็นสมควร แต่ทั้งนี้เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรกรมีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการประกอบเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นถือครองที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2524) อาจได้รับไม่เกิน 100 ไร่ ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

¹⁷⁰ Thethailaw. (ม.ป.ป.). กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.). สืบค้น 9 สิงหาคม 2558, จาก www.thethailaw.com

2. สถาบันเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมชนสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ คปก. เห็นสมควรให้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

3. ผู้ประกอบกิจการอื่น ที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น เป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกำหนดกิจการได้ ดังนี้

1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันประกอบด้วย กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและกิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

2) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

ทั้งนี้ จะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ใดประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินให้อื่นคำขอรับอนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการนั้น และสำหรับผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับประกอบกิจการ ให้อื่นคำขอรับอนุญาตได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับการจัดที่ดิน โดยระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือทำประโยชน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนด และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยนำค่าตอบแทนที่ได้รับเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹⁷¹

¹⁷¹ แหล่งเดิม.

3.1.5.2 เงื่อนไขในการอนุญาต

เงื่อนไขที่จะให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติที่ระบุไว้ในสัญญา ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ ต้องประกอบกิจการตามแผนและโครงการที่ขออนุญาตนั้น จะโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อน โดยต้องใช้ที่ดินให้ตรงกับกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในสัญญา หากไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีสิทธิเพิกถอนการอนุญาตและการเลิกสัญญาได้ และต้องเริ่มลงมือดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา รวมถึงต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกิจการ แผนงาน แผนการดำเนินงาน หรือวิธีการดำเนินการเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อน และต้องยินยอมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. เข้าไปตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาอย่างน้อยปีละครั้ง และในระหว่างเวลาหรือครบกำหนดเวลา เช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ หรือเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับอนุญาตแล้วก็ตาม ถ้าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกบนที่ดินที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจรื้อถอนได้โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและต้องเสียเงินเพิ่มในอัตรา ร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายนั้นด้วย รวมไปถึงผู้รับอนุญาตต้องเข้าทำสัญญากับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการขออนุญาต โดยหากไม่ทำตามสัญญาภายในกำหนดระแยะเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนการอนุญาตได้¹⁷²

3.1.5.3 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก.¹⁷³

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้กำหนดการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แก่บุคคลในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. โดยการเช่าซื้อที่ดิน ทั้งในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด กล่าวคือ

1) ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน กล่าวคือ การนำที่ดินที่เจ้าของที่ดินเดิมมีความประสงค์จะขายที่ดิน หรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิ

¹⁷² แหล่งเดิม.

¹⁷³ แหล่งเดิม.

ที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้ถือครองได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชน ซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก) หรือโฉนดที่ดิน และนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้อินทนาการได้เช่าหรือเช่าซื้อจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ต่อไป โดยในการเวนคืนที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดิน ในที่ดินเอกชนนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจเวนคืนที่ดิน โดยนากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม แต่จนถึงปัจจุบันนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ยังมีได้ใช้มาตรการเวนคืนที่ดินเพราะมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติบางประการที่ต้องแก้ไข

2) ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ กล่าวคือ การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร นำมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ เข้าทำประโยชน์ หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชย

2. และกรณีผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อน พ.ศ. 2524 ในส่วนที่ไม่เกิน 50 ไร่ และจ่ายค่าธรรมเนียมในการโอนรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ดำเนินการตามจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. จะสิ้นสิทธิในที่ดินเมื่อถึงแก่ความตาย หรือสละสิทธิเว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ กรณีขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด กล่าวคือไม่ได้ถือสัญชาติไทยหรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก่อนได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ก็เป็นเหตุให้สิ้นสิทธิในที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ด้วยเช่นกัน¹⁷⁴

¹⁷⁴ แหล่งเดิม.

3.1.5.4 เงื่อนไขในการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน¹⁷⁵

กรณีที่เกษตรกรผู้ใดได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตที่ดินลงชื่อในหนังสือรับมอบที่ดิน หรือสัญญาเช่า หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยเรียบร้อยแล้ว จะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ทั้งนี้ เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ ดังนี้

1. ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ทำประโยชน์ หรือขาย หากไม่ต้องการจะทำประโยชน์ในที่ดินให้ยื่นคำขอสละสิทธิพร้อมกับบอกเลิกสัญญา หรือขอโอนสิทธิในที่ดินนั้นให้สามีหรือภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยยื่นคำขอได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด)
2. ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดินขาย
3. ไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า ร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับมอบและต้องไม่ปลูกสิ่งก่อสร้างใด ๆ นอกเหนือจากการปลูกสร้างโรงเรือน ยุ้งฉาง ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรนั้นตามสมควร หากต้องการจะทำการใด ๆ ที่เกินจากนี้ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อน
4. ดูแลรักษาหมุดหลักฐานและหลักเขตในที่ดินที่ได้รับมอบ มิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม
5. ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินสภาพแวดล้อม หรือเสียหายต่อการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น
6. ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
7. ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. และตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. เช่น ตามสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ หรือสัญญาตามโครงการพัฒนาการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน

และนอกจากเงื่อนไขข้อปฏิบัติดังกล่าวมาข้างต้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ยังมีส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของเนื้อที่ในแปลงที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. อีกด้วย ทั้งนี้ หากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมี

¹⁷⁵ แหล่งเดิม.

หนังสือเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในกำหนด ถ้าเกษตรกรยังคงฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จะมีคำสั่งให้สิ้นสิทธิและต้องออกจากที่ดินนั้น

3.1.6 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามระเบียบ คำสั่ง เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทำกิน

3.1.6.1 การได้มาซึ่งสิทธิทำกิน (สทก.)

1. การได้มาซึ่งสิทธิทำกิน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการให้สิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ต่อมาปี พ.ศ. 2528 รัฐบาล จึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตรี ขึ้นเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในเรื่องที่ดินทำกิน ให้สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยไม่เดือนร้อนและให้หมิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการรับรองว่ามีสิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้กับราษฎรนั้น เป็นไปตามกฎหมาย

2. การออกหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.)

การออกหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.) นั้น เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไข¹⁷⁶ ดังต่อไปนี้

1) การที่จะให้ “สิทธิทำกิน (สทก.)” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใด ๆ กรมป่าไม้จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ออกไปเดินสำรวจในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ๆ ว่ามีพื้นที่บริเวณใดที่ยังคงมีสภาพป่าคืออยู่ มีพื้นที่ใดที่ควรสงวนรักษาไว้มีพื้นที่ที่หมดสภาพป่าแล้วเป็นสภาพที่มีลักษณะเสื่อมโทรมจำนวนเท่าใด จัดทำแผนที่รายงานต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงนามประกาศกำหนดให้บริเวณพื้นที่ที่สภาพเสื่อมโทรมดังกล่าวให้เป็น “เขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ” แล้วกรมป่าไม้ก็จะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจสภาพพื้นที่เพื่อพิจารณาให้สิทธิทำกินต่อไป

2) เมื่อกรมป่าไม้กำหนดที่จะทำการสำรวจสภาพพื้นที่ในเขตป่าใด ให้ประชาสัมพันธน์ัดหมายราษฎรพื้นที่มาประชุมฟังคำชี้แจงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยให้ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ยื่นคำขอมิสิทธิทำกินตามเวลากำหนดโดยต้องนำบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านไปเป็นหลักฐานด้วย จากนั้นเจ้าหน้าที่นัดหมายราษฎรผู้ยื่นคำขอแต่ละรายมานำสำรวจการถือครองและตรวจสอบสภาพพื้นที่ หากถูกต้องตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดก็จะทำการรังวัดขอบเขตแปลงที่ดินพร้อมกับฝังหลักเขตแสดงแนวแปลงที่ดิน

¹⁷⁶ คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

3) แบบสิทธิทำกิน หรือ แบบ สทก. ที่มอบให้ราษฎรจะลงนามอนุญาตโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ มีลักษณะดังนี้

แบบที่ 1 เรียกว่า “หนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ” หรือแบบ สทก.1ก เป็นหนังสืออนุญาตให้ครั้งแรก มีอายุการอนุญาต 5 ปี ขนาดเนื้อที่อนุญาตให้ตามที่ครอบครองอยู่จริง แต่ไม่เกิน 20 ไร่ ต่อครอบครัว ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม หนังสืออนุญาตเมื่อครบกำหนดการอนุญาตให้ครั้งแรกจะเปลี่ยนหนังสืออนุญาตตามแบบ สทก.2ก

แบบที่ 2 แบบ สทก.2ก ออกให้สำหรับผู้ที่ได้รับ สทก.1ก มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไข กรมป่าไม้จะออกหนังสือฉบับนี้ให้เพื่อมีสิทธิทำกินในที่ดินเดิมต่อไป ซึ่งไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว (โดยจะเรียกเก็บหนังสือ สทก.1ก ด้วย) มีอายุการอนุญาต 5 ปี และต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตให้อัตราไร่ละ 20 บาท (ต่อหนึ่งคราวการอนุญาต) เมื่อครบกำหนดก็จะมีพิจารณาต่ออายุให้

แบบที่ 3 เรียกว่า “หนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ” หรือ แบบ สทก.1ข เป็นหนังสืออนุญาตที่ออกให้แก่ราษฎรผู้ที่ได้รับ สทก.1ก หรือ สทก.2ก ที่ครอบครองพื้นที่เกินกว่า 20 ไร่ และมีความประสงค์จะปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเนื้อที่ไม่เกิน 35 ไร่ ต่อครอบครัว มีอายุการอนุญาตคราวละ 10 ปี และจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตให้อัตราไร่ละ 20 บาท ทั้งนี้ ราษฎรจะต้องปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าไร่ละ 25 ต้น เมื่อครบกำหนดเวลาการอนุญาตก็สามารถต่ออายุได้

3. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้มีสิทธิทำกิน

จะต้องเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่มีลักษณะเป็นป่าเสื่อมโทรม ที่กรมป่าไม้ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาสำรวจพิสูจน์แล้ว เป็นพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้ว อีกทั้งไม่อยู่ในพื้นที่ป่าที่มีสภาพเป็นต้นน้ำลำธาร ภูเขาสูงชัน หรือมีสภาพที่ควรรักษาไว้ ไม่เป็นป่าชายเลน ไม่เป็นพื้นที่ป่าที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้ ไม่เป็นบริเวณที่มีทิวทัศน์สวยงามอันควรรักษาไว้ ไม่เป็นพื้นที่ซึ่งได้ทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือไม่รับอนุมัติโครงการสำหรับปลูกป่าระยะ 5 ปีไว้แล้ว

4. คุณสมบัติ และหน้าที่ของผู้ขออนุญาตมีสิทธิทำกิน

กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตมีสิทธิทำกิน โดยจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา (ไม่ใช่นิติบุคคล) ต้องบรรลุนิติภาวะแล้วและเป็นหัวหน้าครอบครัว รวมไปถึงเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่ขอมีสิทธิทำกินอยู่แล้ว โดยบุคคลผู้มีสิทธิทำกินดังกล่าวจะต้องสามารถอยู่อาศัยและทำกินต่อไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสิทธิทำกินนั้นตกทอด

ไปยังทายาทได้ และผู้มีสิทธินั้นสามารถที่จะขออนุญาตนำไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต (ตามแบบ สทก.1ก หรือ สทก.2ก หรือ สทก.1ข) เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่ต้องชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ทั้งนี้ ยังสามารถขอรับการสนับสนุนเงินทุน ในรูปของสินเชื่อ เพื่อพัฒนาการเกษตรได้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามโครงการที่กรมป่าไม้และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จัดทำขึ้น

หน้าที่ของผู้ได้รับ สิทธิทำกิน หรือ สทก. ต้องปฏิบัติ นั้น คือข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขของหนังสืออนุญาตแบบต่าง ๆ ซึ่งปรากฏด้านหลังของหนังสืออนุญาตแบบต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) จะต้องทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากสิทธิทำกิน ตามวัตถุประสงค์ที่ขอไว้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดและจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้

2) ห้ามทำการซื้อขายที่ดินสิทธิทำกิน หรือ สทก.

3) ห้ามละทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือ ไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับสิทธิทำกิน หรือ สทก.

4) ห้ามบุกรุกแผ้วถางป่าในบริเวณติดต่อใกล้เคียง

5) ให้ความร่วมมือพนักงานเจ้าหน้าที่ มาขอตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขหนังสืออนุญาตสิทธิทำกิน หรือ สทก. หากไม่ปฏิบัติตาม “หน้าที่” หรือทำผิด “เงื่อนไข” จะถูกเพิกถอน “สิทธิทำกิน” โดยจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในกรณีใด ๆ มิได้

6. การตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขสิทธิทำกิน หรือ สทก.

การให้สิทธิทำกินแก่ผู้ใดแล้ว จะมีการตรวจสอบว่าผู้ได้รับสิทธินั้นปฏิบัติตามเงื่อนไขสิทธิทำกินหรือไม่ โดยกรมป่าไม้จะส่งเจ้าหน้าที่ออกมาพบประชาชนผู้ได้รับสิทธิทำกิน หรือ สทก. โดยสม่ำเสมอเพื่อตรวจสอบการใช้ที่ดิน ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่ หากถูกต้องก็จะมี “สิทธิทำกิน” ต่อไปเรื่อย ๆ ซึ่งในการดำเนินการในปัจจุบันนั้น กรมป่าไม้ไม่ได้มีการออกสิทธิทำกินแล้ว เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินก็จะหันไปขอเอกสารสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. แทน แต่สำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิทำกิน หรือ สทก. แต่เดิมอยู่แล้วก็ยังคงมีสิทธิอยู่ตามเดิม

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าของต่างประเทศ

นอกจากไทยแล้ว ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนที่ยากไร้และปัญหาการบุกรุกทรัพยากรของชาติ ถือเป็นปัญหาที่หลายประเทศในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก ต้องให้ความสำคัญและต้องมีมาตรการอย่างจริงจังเพื่อบรรเทาความเสียหาย ดังเห็นได้จากการประชุมระดับนานาชาติ ภายใต้ชื่อว่า “Making Forest work for the poor: Assessment of the

contribution of forestry to poverty alleviation in Asia and the Pacific” จัดขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2012 ที่กรุงเทพมหานคร เพื่อปรับปรุงระบบเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก และเพื่อเป็นการเอาใจใส่ปัญหาความยากจน โดยเป็นการร่วมมือกันระหว่าง 3 องค์กร คือ องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (The Food and Agriculture Organization of the United Nations) (FAO) เครือข่ายป่าไม้ในทวีปเอเชีย (The Asia Forest Network) (AFN) และเครือข่ายเอเชียแปซิฟิกสำหรับการบริหารจัดการและการฟื้นฟูป่าไม้อย่างยั่งยืน (The Asia – Pacific Network for Sustainable Forest Management and Rehabilitation) (APFNet) ซึ่งการประชุมดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับ “ป่า” และถือว่าพื้นที่ป่ามีส่วนสำคัญในการเอาใจใส่ความยากจน จึงมีการผลักดันให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น โดยการให้โอกาสคนยากจนได้มีพื้นที่ทำกินเป็นของตนเอง และสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ โดยในการศึกษารั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือ Civil Law System และระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือ Common Law System ที่มีปัญหาและลักษณะภูมิประเทศใกล้เคียงกับไทย และประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีการบริหารจัดการในด้านการป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพ อันควรจะได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย เพื่อนำมาปรับแก้ไขกฎหมายของไทย ดังต่อไปนี้

3.2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล

สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล เป็นประเทศขนาดเล็กในเอเชียที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล ตั้งอยู่ระหว่างสองประเทศคือทางตอนเหนือติดสาธารณรัฐประชาชนจีน และทางตอนใต้ติดกับสาธารณรัฐอินเดีย อุดมไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นที่ผิวของประเทศทั้งหมดมีขนาด 147,181 ตารางกิโลเมตรและมีจำนวนประชากร 24 ล้านคน ระบบนิเวศป่าและพันธุ์พืชมีความหลากหลายขึ้นกับระดับความสูงที่แตกต่างกันซึ่งมีตั้งแต่ใกล้ระดับน้ำทะเลจนถึงจุดสูงสุดบนโลก พื้นที่ป่าทั้งหมดของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล รวม 3,635,500 เฮกตาร์¹⁷⁷ (1 เฮกตาร์ เท่ากับ 6.25 ไร่) ซึ่งกระจายอยู่ทั่วทั้งสี่บริเวณหลักทางภูมิศาสตร์ ประมาณร้อยละ 87 ของประชากรของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลซึ่งมีประมาณ 24 ล้านคน อาศัยการดำรงชีวิตด้วยระบบการทำฟาร์มที่รวมการผลิตพืชเข้ากับการทำปศุสัตว์ และขึ้นอยู่กับผลิตภัณฑ์จากป่าสำหรับใช้ในครัวเรือนและการปศุสัตว์ เกือบทุกครัวเรือนจะเลี้ยงวัวเพื่อใช้งานในฟาร์ม นอกจากนี้ป่าไม้เป็นแหล่งของผลไม้ป่าและพืชกินได้อื่น ๆ และยังเป็นแหล่งหลักของพืชสมุนไพร กล่าวโดยสรุปคือ ป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งที่มีความผูกพันกับชาวเนปาล ที่ไม่สามารถแยกออกจากวิถีชีวิตของประชาชนได้ ป่าของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลถูกแบ่งออกตามการเป็น

¹⁷⁷ Hactare หรือ เฮกตาร์ เป็นหน่วยใช้วัดพื้นที่ในระบบเมตริก 1 เฮกตาร์ เท่ากับ 10,000 ตารางเมตร และเมื่อ 1 ไร่ของประเทศไทย เท่ากับ 1,600 ตารางเมตร ดังนั้น 1 เฮกตาร์ เท่ากับ 6.25 ไร่.

เจ้าของได้ 2 ประเภท คือ ป่าที่รัฐเป็นเจ้าของหรือป่าแห่งชาติ และป่าที่เอกชนเป็นเจ้าของ โดยป่าแห่งชาตินั้น สามารถแบ่งออกได้อีกเป็น 5 ประเภท คือ 1. ป่าที่มีการจัดการโดยรัฐ 2. ป่าชุมชน 3. ป่าสิทธิการเช่า 4. ป่าศาสนา และ 5. ป่าสงวน¹⁷⁸

3.2.1.1 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล พื้นที่ป่าของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ที่ถูกนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนให้สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้ อันได้แก่ ป่าชุมชน ป่าสิทธิการเช่าและป่าศาสนา ซึ่งจะถูกบริหารจัดการโดยชุมชนหรือกลุ่มผู้ใช้งานท้องถิ่น ในขณะที่ป่าที่มีการจัดการโดยรัฐและป่าสงวนจะถูกบริหารงานโดยตรงจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนป่าเอกชนมีการจัดการโดยผู้ประกอบการแต่ละราย โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยขอมุ่งเน้นไปที่เขตพื้นที่ป่าที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้เช่นเดียวกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย คือ ป่าชุมชนและป่าสิทธิการเช่า ป่าชุมชนของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล มีพื้นที่ครอบคลุมมากกว่า 1 ล้านเฮกตาร์ (หรือประมาณ มากกว่า 6,250,000 ไร่) ทั่วประเทศและในทุกอำเภอ นอกจากนี้ภายใต้โครงการป่าสิทธิการเช่า กลุ่มครอบครัวที่ยากจนได้มีการบริหารจัดการพื้นที่ป่าเกือบ 8,500 เฮกตาร์ (ประมาณ 53,125 ไร่) ในบริเวณของพื้นที่เนินเขาและบนภูเขา และในส่วนป่าสิทธิการเช่า¹⁷⁹ นั้น มีกระบวนการบริหารจัดการป่าไม้ รัฐบาลได้ส่งมอบพื้นที่บางส่วนของป่าแห่งชาติ ไปเป็นป่าสิทธิการเช่าให้บุคคลหรือกลุ่มคนหรือหน่วยงานนิติบุคคลสำหรับการผลิตและขายผลิตภัณฑ์จากป่า การผลิตวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมป่าไม้ การป้องกันและการพัฒนาป่าไม้สำหรับธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ วัตถุประสงค์ทางวนเกษตร เช่นเดียวกับ การทำฟาร์มแมลงหรือสัตว์ป่า การเก็บค่าธรรมเนียมการเช่าตามระยะเวลาของการเช่า โครงการบริหารจัดการป่าสิทธิการเช่า มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจนผ่านการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างฉลาดและยั่งยืน โครงการนี้ถูกยกระดับโดยการรับประกันการซื้อขายของวัตถุดิบจากป่าสำหรับเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรม และการส่งเสริมแนวคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ทั้งนี้ นโยบายบางอย่างที่เกี่ยวข้องและกรอบทางกฎหมายได้ถูกกำหนดขึ้นนอกเหนือจาก

¹⁷⁸ B.K. Singh and D.P. Chapagain. (n.d.). *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? Commun and leaschold forestry for the poor: Napal case study*. Retrieved March 12, 2015, from [fip://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j8167e/j8167e06.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j8167e/j8167e06.pdf)

¹⁷⁹ Ibid.

ข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าสิทธิการเช่า ดังบัญญัติไว้ใน บทที่ 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1993¹⁸⁰ และบทที่ 5 ของระเบียบป่าไม้ ค.ศ. 1995¹⁸¹

ป่าสิทธิการเช่าไม่สามารถถูกเปลี่ยนไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์อื่นได้ ยกเว้นภายใต้โครงการบรรเทาความยากจนสำหรับครอบครัวที่ยากจน ในปัจจุบันมีผู้สมัครขอใช้เช่าพื้นที่ป่าเพียง 25 คน และยังคงอยู่ภายใต้การพิจารณาของกระทรวงคุณภาพของที่ดินไม้พุ่ม ไม่สามารถถูกยกระดับได้และในขณะเดียวกันป่าที่บึงกำลังถูกทำลายเนื่องจากการบุกรุกและเหตุผลอื่น ๆ ดังนั้นความพยายามของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวจึงไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนานี้ได้ จึงมีความเป็นไปได้ในการเพิ่มความร่วมมือของภาคเอกชนในแนวทางที่โปร่งใส ภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมายในพระราชบัญญัติป่าไม้และระเบียบป่าไม้ สำหรับการบริหารจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลาย พื้นที่ป่าที่เคยได้รับการฟื้นฟูแต่ถูกทำลายเนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและพื้นที่ป่าที่ได้คืนมาภายหลังจากการบุกรุก ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มพื้นที่การผลิตและเร่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และช่วยให้เกิดการขยายตัวของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับช่วยเหลือภาคส่วนอื่น ๆ โดยผ่านการอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำและสิ่งแวดล้อม¹⁸² โดยมีนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับป่าสิทธิการเช่าได้แสดงไว้ในแผนและนโยบาย¹⁸³

โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้เช่าตามความในบทที่ 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1993 และบทที่ 5 แห่งระเบียบป่าไม้ ค.ศ. 1995 ได้บัญญัติถึงการส่งมอบพื้นที่ใด ๆ ของป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นป่าสิทธิการเช่า บทบัญญัติในการปล่อยพื้นที่ป่าให้เป็นป่าสิทธิการเช่าถูกริเริ่มในพื้นที่เฉพาะที่ควรนำมาเป็นที่ให้เช่ามากกว่าการเจาะจงพื้นที่ใดก็ได้ ป่าสิทธิการเช่าสามารถให้เช่าได้นานถึง 40 ปี และสามารถต่อสัญญาไปได้อีก 40 ปี หากจำเป็น ตามรายการที่ 20 ของระเบียบป่าไม้ ค.ศ. 1995 ชุมชนอุตสาหกรรมและหน่วยงานองค์กรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการเช่าในอัตราที่แตกต่างกันสำหรับพื้นที่ภูเขา เนินเขาและที่ราบ Terai และตามระเบียบนี้ชุมชนต้องจ่าย

¹⁸⁰ Forest Act 1993.

¹⁸¹ Forest Regulation 1995.

¹⁸² B.K. Singh and D.P. Chapagain. (n.d.). *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? Commun and leaschold forestry for the poor: Napal case study*. Retrieved March 12, 2015, from <http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j8167e/j8167e06.pdf>

¹⁸³ Ibid.

เป็นจำนวน 200 500 และ 1000 รูปี (1 รูปี เท่ากับ 0.3251 บาท)¹⁸⁴ สำหรับพื้นที่ภูเขา เนินเขาและที่ราบ Terai ตามลำดับ ในขณะที่อุตสาหกรรมควรรจ่าย 200 600 และ 1200 รูปี (ประมาณ 65.02 บาท 195.06 บาท และ 390.12 บาท) และหน่วยงานองค์กรควรรจ่าย 400 800 และ 1500 รูปี (ประมาณ 130.04 บาท 260.08 บาท และ 487.65 บาท) เพื่อเป็นค่าธรรมเนียมการเช่าพื้นที่ภูเขา เนินเขาและที่ราบตามข้างต้น ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมการเช่าดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในอัตรา ร้อยละ 10 ทุกปี อย่างไรก็ตามค่าธรรมเนียมนี้จะถูกยกเว้นสำหรับชุมชนซึ่งยากจน

3.2.1.2 นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิครอบครองทรัพยากรป่าไม้

แม้ว่ารัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสุดท้ายในสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล แต่การบริหารถูกบริหารจัดการโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความรับผิดชอบในการดำเนินงานสำหรับการวางแผนและการดำเนินงานตามนโยบายของป่าไม้และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ขึ้นอยู่กับกระทรวงการอนุรักษ์ป่าไม้และดิน โดยมีรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นหัวหน้า ความรับผิดชอบในการดำเนินงานถูกมอบหมายให้กับ 5 หน่วยงานพิเศษเพื่อดำเนินงานใน 5 ภูมิภาคและ 75 อำเภอและระดับตำบล หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน สำหรับวัตถุประสงค์ป่าชุมชนและป่าสิทธิการเช่า คือ การป่าไม้¹⁸⁵

พระราชบัญญัติ 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องที่มีอิทธิพลต่อสิทธิการครอบครองทรัพยากรป่าไม้ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1993¹⁸⁶ และพระราชบัญญัติที่ดิน ค.ศ. 1964¹⁸⁷ โดยฉบับแรกได้กำหนดระบบสิทธิการครอบครองสำหรับพื้นที่ป่า รวมทั้งป่าส่วนเอกชน ป่าสิทธิการเช่าและป่าชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็ให้สิทธิการครอบครองเป็นของรัฐบนพื้นที่ป่าทั้งหมด ส่วนฉบับที่สองได้แบ่งประเภทของป่า กำหนดโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ ดังนี้

¹⁸⁴ อัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล 1 รูปีเนปาล เท่ากับ 0.3251 บาท จำนวนตามอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ อัตราในตลาดต่างประเทศ (ทอมสันรอยเตอร์) จำนวนผ่านอัตราซื้อขายเงินดอลลาร์ สรอ. ในตลาดกรุงเทพฯ ประจำวันที่ 4 กรกฎาคม 2559 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย.

¹⁸⁵ B.K. Singh and D.P. Chapagain. (n.d.). *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? Commun and leaschold forestry for the poor: Nepal case study*. Retrieved March 12, 2015, from <http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j8167e/j8167e06.pdf>

¹⁸⁶ Forest Act 1993.

¹⁸⁷ Lands Act 1964.

- (1) ป่าแห่งชาติ คือ พื้นที่ป่าทั้งหมดยกเว้นป่าส่วนเอกชน โดยไม่คำนึงถึงการกำหนดของเส้นเขตแดนและรวมถึงที่ดินเพาะปลูกหรือที่ดินว่างเปล่า ถนน บ่อน้ำ ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำธาร และที่ดินที่เป็นกรวดที่รยล่อมไปด้วยหรืออยู่ในบริเวณใกล้เคียงของป่า
- (2) ป่าที่มีการจัดการโดยรัฐ ซึ่งหมายถึง ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกระบุในการจัดการโดยรัฐบาล
- (3) ป่าคุ้มครอง คือ ป่าแห่งชาติที่รัฐบาลได้ประกาศการคุ้มครองในการพิจารณาความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม
- (4) ป่าชุมชน คือ ป่าแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายให้กลุ่มผู้ใช้ ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 25 ของพระราชบัญญัติสำหรับการพัฒนาการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในความสนใจของชุมชน
- (5) ป่าสิทธิการเช่า คือ ป่าแห่งชาติที่ถูกปล่อยให้เช่า ตามข้อ 32 แห่งพระราชบัญญัติเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ที่ระบุให้กับสถาบันที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอุตสาหกรรมป่าไม้หรือชุมชน
- (6) ป่าศาสนา คือ ป่าแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายให้นิติบุคคล ทางศาสนา กลุ่มหรือชุมชนตามที่ระบุไว้ในข้อ 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว
- (7) ป่าเอกชน คือ ป่าที่เกิดจากการปลูกหรือป้องกันบนที่ดินซึ่งเป็นของบุคคล ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การแบ่งประเภทป่านั้น แสดงให้เห็นชัดเจนว่ารัฐมีสิทธิของการเป็นเจ้าของในพื้นที่ป่าทั้งหมดยกเว้นป่าส่วนบุคคล ความแตกต่างระหว่างประเภทของป่าเหล่านี้ใช้เพื่อพิจารณาถึงวิธีเข้าถึงของป่าเท่านั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ทำให้มีการเปิดป่าส่วนบุคคลซึ่งในคำสั่งข้อ 39 นั้น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการให้สัญชาติของป่าเอกชน ค.ศ. 1957¹⁸⁸ และเนื่องด้วยผลกระทบของพระราชบัญญัติการให้สัญชาติของป่าเอกชน ค.ศ. 1975 และการเปิดตัวของโครงการการตั้งถิ่นฐานทำให้เกิดการลดลงของพื้นที่ป่าแห่งชาติจาก ร้อยละ 51 ในปี ค.ศ. 1950 ไปเป็นร้อยละ 45.6 ในปี ค.ศ. 1964 ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาของการบุกรุกพื้นที่ป่าจากการให้สัญชาติ พระราชบัญญัติใหม่จึงถูกประกาศและบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรก ที่ออกแบบมาโดยเฉพาะเพื่อปกป้องป่าของชาติ¹⁸⁹

¹⁸⁸ Private Forest Nationalization Act 1957.

¹⁸⁹ B.K. Singh and D.P. Chapagain. (n.d.). *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? Commun and leaschold forestry for the poor: Nepal case study*. Retrieved March 12, 2015, from <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j8167e/j8167e06.pdf>

3.2.1.3 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่า¹⁹⁰

การเป็นเจ้าของ รวมถึงสิทธิและความรับผิดชอบในพื้นที่ป่าสิทธิการเช่าป่าไม้ ถูกปล่อยเช่าให้แก่บุคคลในกลุ่มของครอบครัวยากจน กลุ่มอุตสาหกรรมหรือองค์กร และสำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยพื้นที่ป่าไม้น้อยมากที่ถูกปล่อยให้เช่าสำหรับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับไม้หรือการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เนื่องจากกระบวนการของระบบราชการที่ใช้เวลานานและการให้ความสำคัญในระดับต่ำกับกิจกรรมตามนโยบายป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าไม้และระเบียบของป่า ระหว่างการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป่าสิทธิการเช่าใน ค.ศ. 1978 และในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 2005 พื้นที่ป่าเพียง 216 เฮกตาร์ (ประมาณ 1,350 ไร่) ถูกปล่อยเช่าออกไปให้กับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและอุตสาหกรรมไม้ป่าสิทธิการเช่า ส่วนใหญ่ถูกส่งไปยังกลุ่มครอบครัวที่ยากจนในการได้สิทธิป่าสิทธิการเช่า มีระยะเวลาในการให้เช่าไม่เกิน 40 ปี ซึ่งสามารถขอต่ออายุได้อีก 40 ปี ในทำนองเดียวกับป่าชุมชน แผนการดำเนินงานได้กำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการปกป้องและการบริหารจัดการป่าไม้และการใช้ประโยชน์และการกระจายของผลิตภัณฑ์ในสมาชิกกลุ่มสิทธิผู้เช่าแผนการดำเนินงานสำหรับป่าสิทธิการเช่าจะถูกจัดเตรียมโดยกลุ่มสิทธิผู้เช่าโดยมีความช่วยเหลือด้านเทคนิค และการอำนวยความสะดวกจากนายพรานป่าไม้ช่างเทคนิคปศุสัตว์ หรือองค์กร NGOs ท้องถิ่น ระเบียบของป่าไม้ได้ยกเว้นการจ่ายค่าธรรมเนียมค่าเช่าจากครอบครัวที่ยากจนมาก แต่สำหรับคนอื่น ๆ จะต้องจ่ายเป็นเงินจำนวน 200 - 1500 รูปี (ประมาณ 65.02 – 487.65 บาท) ขึ้นอยู่กับบริเวณทางภูมิศาสตร์ที่ป่าไม้ตั้งอยู่ ค่าธรรมเนียมจะสูงขึ้นในพื้นที่ Terai และน้อยลงในพื้นที่ภูเขา หน่วยงานจะจ่ายค่าธรรมเนียมการเช่าสูงกว่าอุตสาหกรรมและชุมชนจ่ายค่าธรรมเนียมต่ำที่สุด¹⁹¹

กลุ่มสิทธิการเช่าจะได้รับอนุญาตในการเก็บผลิตภัณฑ์จากป่า เพื่อแจกจ่ายให้สมาชิกของกลุ่มและขายออกไปให้กับบุคคลภายนอก ตามบทบัญญัติที่ทำไว้ในแผนปฏิบัติการ ผู้เช่ามีความรับผิดชอบในการปกป้องต้นไม้เก่าแก่ขนาดใหญ่ที่ยังหลงเหลืออยู่บนที่ดินที่เช่า แต่ต้นไม้เหล่านี้ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ผู้เช่าสามารถโอนหรือขายสิทธิการเช่าให้กับผู้อื่นได้หลังจากที่พวกเขาได้เสร็จสิ้นระยะเวลาหนึ่งในสามของระยะเวลาการเช่าทั้งหมด อย่างไรก็ตามพวกเขาไม่สามารถที่จะขายที่ดินที่เช่าหรือจำนำที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันในการได้รับเงินกู้ยืมได้¹⁹² ทั้งนี้ สำหรับผู้มีส่วนได้เสียหลักในป่าสิทธิการเช่าคือกลุ่มผู้เช่าสำนักงานป่าไม้อำเภอ กระทรวงป่าไม้ ผู้อำนวยการป่าไม้ส่วนภูมิภาค กลุ่มสหกรณ์ผู้เช่า

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Singh, 1995.

กรมการบริการปศุสัตว์และกองทุนระหว่างประเทศสำหรับการพัฒนาเกษตรกรรม (International Fund for Agricultural Development (IFAD))¹⁹³

3.2.1.4 เอกสารสิทธิในพื้นที่ป่า

หลักฐานทางกฎหมายสำหรับป่าชุมชนและป่าสิทธิการเช่า คือหนังสือรับรองที่ออกโดยหน่วยงานป่าไม้ ซึ่งหนังสือรับรองนี้เป็นสัญญาระหว่างผู้ใช้และรัฐบาล ในขั้นแรกกลุ่มผู้ใช้ป่าชุมชนต้องลงทะเบียนที่สำนักงานป่าไม้อำเภอ จากนั้นก็เตรียมแผนดำเนินงานสำหรับป่าชุมชนในลักษณะที่มีส่วนร่วมในหมู่สมาชิก ประธานของกลุ่มส่งแผนดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ป่าอำเภอที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารและออกหนังสือรับรองสำหรับป่าชุมชน เพื่อขออนุมัติประธานกลุ่มลงนามในจดหมายระบุว่ากลุ่มผู้ใช้ป่าชุมชนจะปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ทำในแผนดำเนินงานกลุ่มสิทธิการเช่าซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยมีสมาชิกจำนวน 5 – 20 คน ต้องทำตามขั้นตอนที่คล้ายคลึงกับขั้นตอนที่กล่าวมา และความแตกต่างที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ป่าอำเภอต้องส่งแผนดำเนินงานต่อไปให้ผู้อำนวยการป่าภูมิภาคเพื่ออนุมัติและออกหนังสือรับรองให้กับกลุ่มผู้เช่าสำหรับพื้นที่ป่าสิทธิการเช่า¹⁹⁴

3.2.1.5 กระบวนการตรวจสอบการใช้สิทธิ

สำหรับกระบวนการวางแผนและการตรวจสอบของป่าชุมชน และป่าสิทธิการเช่า นั้นกลุ่มสิทธิการเช่าใช้วิธีและกระบวนการวางแผนเดียวกันกับป่าสิทธิชุมชน เจ้าหน้าที่จากสำนักงานบริการปศุสัตว์อำเภอ และองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการฝึกอบรมการวางแผน โครงการป่าสิทธิการเช่าได้รวมป่าไม้ ปศุสัตว์และองค์กรทางการเงินขนาดย่อมเข้าด้วยกัน ในขณะที่ป่าชุมชนทำงานร่วมกับองค์กรป่าไม้เท่านั้น โครงการป่าสิทธิการเช่าจะถูกแยกกันที่ป่าไม้ระดับภูมิภาคและการฝึกอบรมการวางแผนปศุสัตว์ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ของโครงการประจำปีถูกรวมรวมที่กรมป่าไม้ และส่วนงานปศุสัตว์ที่กรมการบริการปศุสัตว์ จากนั้นกรมเหล่านี้จะส่งโครงการต่อไปให้รัฐมนตรีของตน และจะได้รับการอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการการวางแผนแห่งชาติ กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณและงบประมาณโครงการประจำปีของทุกภาคส่วน ที่จะถูกเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในรูปแบบของคำสั่งการจัดสรร สมาชิกทุกคนในกลุ่มผู้เช่ามีส่วนร่วมในการประชุมประจำเดือนที่พวกเขาได้ทบทวนและตรวจสอบกิจกรรมป่าสิทธิการเช่า กิจกรรมของกลุ่มผู้เช่าจะถูกตรวจสอบโดยนายพรานป่าไม้ ช่างเทคนิค หรือผู้ช่วยเทคนิคปศุสัตว์ และกลุ่มผู้สนับสนุน หรือนักเคลื่อนไหวทางสังคมในระดับพื้นที่ คณะกรรมการประสานงานระดับอำเภอ (District

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

Coordination Committee (DCC)) หรือคณะกรรมการประสานงานป่าไม้ระดับอำเภอ (District Forestry Coordination Committee (DFCC)) ตรวจสอบโครงการป่าสิทธิการเช่าที่ระดับอำเภอ ในขณะที่ผู้ประสานงานโครงการและผู้ประสานงานปศุสัตว์ จะตรวจสอบโครงการป่าสิทธิการเช่า โดยรวมทั้งระดับโครงการ ระบบการบริหารจัดการสารสนเทศได้ตั้งไว้ที่สำนักงานของผู้ประสานงานโครงการสำหรับโครงการป่าสิทธิการเช่าทั่วประเทศ¹⁹⁵

3.2.2 สาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มต้นด้วยการขาดทรัพยากรป่าไม้ ในปี ค.ศ. 1978 หรือเมื่อประมาณ 30 กว่าปีที่แล้ว การปฏิรูปและการเปิดประเทศได้เริ่มขึ้นและในศตวรรษใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มุ่งมั่นในการปกป้องและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้โดยผ่านการดำเนินการเต็มรูปแบบของโครงการป่าไม้หลักแห่งชาติ (National Key Forestry Program) ผลที่ตามมาคือ ทรัพยากรป่าไม้ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการกู้คืนและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและระบบนิเวศของป่าและสิ่งแวดล้อมมีการปรับตัวที่ดีขึ้นตามลำดับ พื้นที่ป่าปกคลุมได้เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 8.6 เมื่อเริ่มก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี ค.ศ. 1949 เป็นร้อยละ 20.36 ในปัจจุบัน ดังแสดงในรายการป่าแห่งชาติฉบับที่ 7 (The 7th National Forest Inventory) ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี ค.ศ. 2004 - 2008 บริเวณของป่าไม้ครอบคลุมพื้นที่เป็นจำนวน 195.45 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 1,221,562,500 ไร่) ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 20.36 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ¹⁹⁶ และด้วยทรัพยากรป่าไม้ในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสูงสุดในโลก นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ดำเนินรายการป่าแห่งชาติมาทั้งหมด 7 ฉบับ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่าเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 1.36 โดยมีพื้นที่ป่าปกคลุมพื้นที่จำนวน 61.69 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 163,478,500 ไร่) ซึ่งมากเป็นอันดับสูงสุดในโลก¹⁹⁷

3.2.2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในเขตพื้นที่ป่าของสาธารณรัฐประชาชนจีน

การครอบครองพื้นที่ป่าของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้รับการดำเนินการภายใต้การปฏิรูปกฎหมายและนโยบายหลายฉบับในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา สาระสำคัญของการ

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Making forestry work for the poor. RAP Publication, 2012.

¹⁹⁷ From Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific, by Article Authors: Dai Guangcui, Zhang Sheng, Wen Caiyun and Li Yang, Assesment of the contribution of forestry to poverty alleviation in the People's Republic of China.

ปฏิรูปเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าที่ถูกครอบครองโดยส่วนรวมในชนบท ซึ่งมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการบรรเทาความยากจนและการปรับปรุงระบบนิเวศของสาธารณรัฐประชาชนจีน ตลอดระยะเวลา 25 ปี ของการปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐประชาชนจีน โครงการปฏิรูปที่ดินชนบทซึ่งมีความโดดเด่นที่สุดในโลก ในช่วงศตวรรษที่ 20 ได้มีการคิดค้นระบบที่ดินชนบทใหม่ขึ้น ระบบดังกล่าวนี้ถูกจำแนกประเภทโดยการแบ่งตามสิทธิการใช้งาน กล่าวคือสิทธิการครอบครองที่ดินในชนบทรวมถึงพื้นที่ป่าส่วนรวมซึ่งจะถูกสงวนไว้ให้กับคนส่วนรวมในชุมชนชนบท และสิทธิส่วนบุคคลในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรให้กับเกษตรกรครัวเรือนผ่านกระบวนการทำสัญญา¹⁹⁸

การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐบาลในด้านการครอบครองพื้นที่ป่า และการขาดกฎหมายที่ชัดเจน ในการกำหนดสิทธิในพื้นที่ป่าดูเหมือนจะเป็นสองเหตุผลหลักของผลลัพธ์ที่เป็นปัญหาในการปฏิรูปพื้นที่ป่า เมื่อมีการนำกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1998 กฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน ค.ศ. 1998 และที่สำคัญกว่านั้นคือ กฎหมายสัญญาที่ดินชนบท ค.ศ. 2002 และหลักเกณฑ์การบริหารต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวกับป่ามาใช้ สิทธิของเกษตรกรในพื้นที่ป่าส่วนรวมและป่าไม้ได้เริ่มถูกควบคุมโดยกฎหมายมากกว่าถูกควบคุมโดยนโยบาย ทั้งนี้ กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ระบุไว้ว่าเกษตรกรป่าไม้มีสิทธิถาวรอย่างแท้จริงบนพื้นที่ป่าส่วนรวมที่ถูกจัดสรรให้พวกเขาในรูปแบบที่เรียกว่า “ภูเขาส่วนบุคคล (Private Mountains)” และสิทธินั้น มีระยะเวลา 30 - 50 ปี ในพื้นที่ป่าส่วนรวมที่ได้ทำสัญญาไว้เรียกว่า “ภูเขาพันธกิจ (Responsibility Mountains)” โดยผ่านกระบวนการทำสัญญาครัวเรือนที่อยู่ในอาณัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามสิทธิในพื้นที่ป่าทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกันในแง่ของการถ่ายโอน ความเป็นไปได้ในการจ้างงานการเป็นเจ้าของต้นไม้และสิทธิในการตัดต้นไม้¹⁹⁹ ทั้งนี้ จากผลงานวิจัยของ Li Ping and Zhu Keliang ในการวิจัย A legal Review and Analysis of China's Forest Tenure System with an Emphasis on Collective Forestland เมื่อ ปี ค.ศ. 2007 นั้น ทำให้เห็นว่าสิทธิในพื้นที่ป่าของเกษตรกรในพื้นที่ป่าส่วนรวมสามารถโอนได้ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ²⁰⁰

¹⁹⁸ From *legal Review and Analysis of China's Forest Tenure System with an Emphasis on Collective Forestland*, by Li Ping and Zhu Keliang A, 2007.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid.

3.2.2.2 หลักเกณฑ์เงื่อนไขในการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าในปัจจุบัน

1. สิทธิการเป็นเจ้าของร่วมกันในพื้นที่ป่า (Collective Ownership of Forestland)²⁰¹

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนระบุไว้ว่าที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทและชานเมืองยกเว้นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นของรัฐตามรัฐธรรมนูญนั้น ให้ตกเป็นของส่วนรวมในชุมชนชนบท จากบทบัญญัตินี้สิทธิการครอบครองโดยส่วนรวมในชนบทได้ถูกนิยามเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 10 ของกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดิน ค.ศ. 1998²⁰²

“ที่ดินส่วนรวมที่ชาวบ้านในหมู่บ้านเป็นเจ้าของร่วมกัน ตามกฎหมายควรจะดำเนินการและบริหารจัดการ โดยองค์กรทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มลูกบ้านที่มีส่วนร่วมในหมู่บ้าน หากที่ดินส่วนรวมมีเจ้าของเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจอย่างน้อยสององค์กรภายในหมู่บ้านชนบท ที่ดินดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการและบริหารจัดการ โดยทุกองค์กรหรือทุกกลุ่มชาวบ้าน แต่ถ้าหากที่ดินเป็นของส่วนรวมโดยชาวบ้านในเมือง ที่ดินนี้จะต้องมีการดำเนินการและบริหารจัดการ โดยองค์กรทางเศรษฐกิจส่วนรวมในเมือง”

การตรากฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองพื้นที่ป่าส่วนรวมมีไว้เพื่อยืนยัน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่กำหนดการครอบครองที่ดินในชนบทให้เป็น 3 ระดับ โดยที่ทีมงานการผลิตเป็นเจ้าของเบื้องต้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้สนับสนุนแนวคิดที่ว่าที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณทางภูมิศาสตร์เฉพาะ จะตกเป็นของส่วนรวม โดยชุมชนที่อาศัยอยู่ในขอบเขตบริเวณดังกล่าว²⁰³

กฎหมายทรัพย์สินฉบับใหม่ที่นำมาใช้ เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007²⁰⁴ ได้กำหนดการครอบครองส่วนรวมให้เป็นการเป็นเจ้าของร่วมกันโดยสมาชิกในชุมชน นี่คือการปรับปรุงที่ดีเพราะสามารถทำลายความคลุมเครือที่มีมาอย่างยาวนานได้ว่าผู้ใดในชุมชนควรจะเป็นเจ้าของที่ดินส่วนรวม อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้สามารถใช้ตีความถึงบริเวณที่ไม่ปรากฏเจ้าของซึ่งตั้งภายในชุมชน โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นพื้นฐานว่าแท้จริงแล้วผู้ใดควรควบคุม และสามารถให้สิทธิการเป็นเจ้าของในพื้นที่ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณทางภูมิศาสตร์ภายใต้ความไม่ชัดเจนทางกฎหมายเช่นนี้ ที่ดินส่วนรวมซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าส่วนรวมจึงควรตีความได้ว่า ควรได้รับการควบคุมโดยสมาชิกทั้งหมดในชุมชนหรือโดยทุกครัวเรือนในชุมชนหรือโดยกลุ่มของชนชั้นปกครองของชุมชนหรือแม้กระทั่งโดยรัฐบาล

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Land Management Law (LML) 1998.

²⁰³ The 1962 Sixty-Article Regulation.

²⁰⁴ Property Law 2007.

2. สิทธิส่วนบุคคลในการใช้พื้นที่ป่าส่วนรวม (Collectively Owned Forestland)

2.1 ลักษณะของสิทธิส่วนบุคคลในเขตพื้นที่ป่า

กฎหมายแรกที่ตระหนักถึงสิทธิส่วนบุคคลของเกษตรกรในพื้นที่ป่าส่วนรวมคือกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1984²⁰⁵ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดกฎใดที่สามารถใช้ควบคุมสิทธิดังกล่าว เว้นแต่คำแถลงทั่วไปที่ระบุว่าสิทธิการใช้ของแต่ละบุคคล บนพื้นที่ป่าและการครอบครองผลิตภัณฑ์จากป่าได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1984 ฉบับนี้²⁰⁶ กฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1984 ที่ถูกปรับปรุงและถูกนำมาใช้ในปี ค.ศ. 1998 และยังคงมีการใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยได้เน้นย้ำคำแถลงทั่วไปดังกล่าว แต่ก็ได้ไม่ได้ให้หลักสำคัญในการกำหนดลักษณะระยะเวลาและขอบเขตของสิทธิส่วนบุคคลของเกษตรกรบนพื้นที่ป่า จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการออกกฎหมายสัญญาที่ดินชนบท (Rural Land Contracting Law (RLCL) 2002) โดยระบุว่าสิทธิของเกษตรกรในพื้นที่ป่าส่วนรวมได้รับการควบคุมถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้กฎหมายสัญญาที่ดินชนบทนี้ สิทธิในที่ดินของเกษตรกรสามารถจัดประเภทได้เป็น “สิทธิในการทำสัญญาและการดำเนินการ (Contracting and Operation Rights)” โดยหมายรวมถึง ที่ดินทางการเกษตรทุกประเภท เช่น ที่ดินเพาะปลูก พื้นที่ป่าและป่าทุ่งหญ้า และที่ดินรกร้างว่างเปล่า สิทธิในการทำสัญญาและการดำเนินการบนพื้นที่ป่าส่วนรวมสามารถจัดสรรให้แต่ละครัวเรือนในชนบทภายในหมู่บ้านผ่านกระบวนการทำสัญญาครัวเรือนเป็นระยะเวลา 30 ปีหรือมากกว่า²⁰⁷ กฎหมายทรัพย์สินที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007²⁰⁸ โดยสภาประชาชนแห่งชาติได้สนับสนุนหลักการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น โดยการอนุญาตให้มีการต่ออายุสัญญาที่ดินเมื่อสัญญาหมดอายุ²⁰⁹ สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีเหมาะสำหรับการทำสัญญาครัวเรือนนั้น การทำสัญญาที่ไม่ใช่เพื่อครัวเรือน (Non - Household Contracting) อาจจะนำมาใช้ในการให้สิทธิบนที่ดินรกร้างดังกล่าวกับบุคคลหรือนิติบุคคลในระยะเวลาที่กำหนด โดยการประมูลการเสนอหรือการเจรจาต่อรอง²¹⁰

นโยบายกลางที่ถูกประกาศใช้ภายหลังจากกฎหมายสัญญาที่ดินชนบทได้นำไปสู่การปฏิรูปกฎระเบียบ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับสิทธิในพื้นที่ป่าของเกษตรกร ในปี ค.ศ. 2003 มากขึ้น โดยคณะกรรมการกลางและสภาแห่งรัฐร่วมกันออก “คำตกลงในการเร่งพัฒนาป่าไม้” เอกสาร

²⁰⁵ Forest Law 1984.

²⁰⁶ The 1984 Forest Law, art. 3.

²⁰⁷ Rural Land Contracting Law, art. 20.

²⁰⁸ Property Law 2007.

²⁰⁹ The 2007 Property Law, art. 126.

²¹⁰ RLCL, arts. 44 and 45.

หมายเลข 9 ปี ค.ศ. 2003 (Document No.9 of 2003) ตามเอกสารฉบับนี้ “ภูเขาส่วนบุคคล (Private Mountains)” ที่ถูกจัดสรรควรรใช้โดยเกษตรกรเป็นระยะเวลายาวโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและไม่สามารถถูกบังคับในการเวนคืน²¹¹ ส่วนภูเขาพันธกิจ (Responsibility Mountains) ที่มีการทำสัญญาให้กับเกษตรกรในช่วงปี ค.ศ. 1980 นั้น เอกสารฉบับนี้ได้เน้นเรื่องเสถียรภาพของสัญญาที่มีการขยายระยะเวลาที่กำหนดตามกฎหมายของสัญญาโดยอัตโนมัติเมื่อครบกำหนดสัญญาหรือแม้ว่าขั้นตอนการทำสัญญาเดิมจะมีข้อบกพร่องก็ตาม²¹²

2.2 ขอบเขตของสิทธิส่วนบุคคลในพื้นที่ป่าส่วนรวม

กฎหมายทรัพย์สินได้กำหนดการเป็นเจ้าของทรัพย์สินให้เป็นสิทธิในการครอบครองในการใช้ และได้ประโยชน์จากการจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ²¹³ ในส่วนของขอบเขตของสิทธิการใช้พื้นที่ป่า ทั้งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนและกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน ค.ศ. 1998 ได้อนุญาตให้มีการโอนสิทธิการใช้ที่ดินเหล่านี้²¹⁴ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2002 กฎหมายสัญญาที่ดินชนบทได้กำหนดขอบเขตของสิทธิในที่ดินของเกษตรกรซึ่งรวมถึงสิทธิในพื้นที่ป่าไว้ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ สิทธิในที่ดินของเกษตรกรรวมถึง “สิทธิที่จะใช้” ได้กำไรจากการโอนสิทธิในการทำสัญญา การบริหารจัดการในที่ดิน สิทธิเสรีภาพในการผลิตการบริหารจัดการ และการจัดการผลิตภัณฑ์” รวมถึง “สิทธิในการรับค่าตอบแทนตามส่วน” สำหรับที่ดินที่ดำเนินการโดยรัฐหรือส่วนรวมเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่เกษตรกร²¹⁵

โดยในกรณี ที่เกี่ยวกับสิทธิในการทำธุรกรรมที่ดิน กฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน ค.ศ. 1998 ได้ระบุไว้ว่าสิทธิในที่ดินของเกษตรกรอาจมีการโอนให้กับครัวเรือนในหมู่บ้านอื่น อาจปล่อยให้เช่าแก่ผู้ประกอบการที่ไม่ได้อยู่ในหมู่บ้าน แลกเปลี่ยน มอบหมายหรือทำการขายโดย

²¹¹ The Central Committee and the State Council Decisions on Speeding Up Forest Development (Document No. 9 of 2003), art. 13.

²¹² Ibid.

²¹³ The 2007 Property Law, art. 39

²¹⁴ PRC Const., art. 10; Land Management Law, art. 2.

²¹⁵ Rural Land Contracting Law, art. 16.

วิธีการอื่นตามกฎหมาย²¹⁶ แม้ว่ากฎหมายนี้ไม่ได้ชี้แจงว่า “วิธีการอื่น” นั้นหมายถึงวิธีอะไรบ้าง จึงมีการตีความอย่างกว้างว่าเป็นวิธีการใด ๆ ที่ไม่ถูกห้ามไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมาย²¹⁷

2.3 สิทธิในการจำนองพื้นที่ป่า

การเข้าถึงสินเชื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมความสามารถของเกษตรกร ในการลงทุนระยะยาวบนพื้นที่ป่า จึงจำเป็นต้องมีความมั่นคงในสินเชื่อทั้งระยะยาว เว้นแต่ว่าครอบครัวเกษตรกรนั้นมีแหล่งทุนที่มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการลงทุนดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันสถาบันการเงินก็อาจไม่อนุมัติการยื่นขอสินเชื่อของเกษตรกรจนกว่าเกษตรกรจะสามารถแสดงสิทธิที่มั่นคงในทรัพย์สินที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันได้²¹⁸ ซึ่งที่ดินที่สามารถใช้เป็นหลักประกันได้ก็ต่อเมื่อสิทธิในที่ดินมีความมั่นคงและสามารถโอนเปลี่ยนมือได้ ผู้ให้กู้ต้องการหลักประกันที่ง่ายต่อการถือครองและในกรณีของการผิดสัญญาการกู้ยืมจะไม่สูญเสียมูลค่าได้ง่ายเนื่องจากการโจรกรรมหรือเกิดความเสียหาย ไม่สามารถปกปิดและสามารถดำเนินการต่อไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้กู้ ซึ่งที่ดินตอบสนองได้ตรงตามทุกเงื่อนไขเหล่านี้ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการจดจำนองสิทธิในพื้นที่ป่าไม้นั้นถูกจำกัดอย่างเข้มงวดภายใต้กฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน และภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ของสาธารณรัฐประชาชนจีน เฉพาะการจำนองสิทธิใน

²¹⁶ Ibid. art. 32. The law uses different terms to refer to leasing of land rights to a person who resides within the same village as the lessor does and leasing of land rights to a person who lives outside of the lessor's village. If the transaction occurs when both parties are within the same rural community that has collective ownership to the subject land, that lease is referred as “zhuobao”, which could be literally translated as “transfer the contract”. In contrast, where the lessee lives outside of the community, the transaction is termed “chuzu”, which is commonly translated as “lease.”

²¹⁷ For example, gift.

²¹⁸ Access to credit is also important to the development of a market in land rights, especially in financing assignments or long-term transfers where a lump-sum payout is desired by the seller. These are so-called “purchase money mortgages,” likewise unavailable in China for most categories of forestland. China's own experience in urban housing development indicates the usefulness of such purchasing money mortgage in urban housing improvement. As of the end of 2005, there were about 8.8 billion square meters of urban private houses in China, purchase of the bulk of which was financed through mortgages with a total outstanding balance of 1.9 trillion yuan. See “Report on China's Monetary Policy for the First Quarter of 2006”, available at http://news.Xinhuanet.com/fortune/2006-A Legal Review and Analysis of China's Forest Tenure System with an Emphasis on Collective Forestland 57 06/01/content_4630202_4.htm; the Ministry of Construction, “Statistic Report on Urban Housing Construction in 2005,” China Construction Daily, June 6, 2006.

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นหลักประกันได้²¹⁹ ส่วนการจำนองสิทธิการใช้พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ส่วนบุคคล ภูเขาส่วนบุคคลและที่ดินส่วนรวมอื่นนั้นไม่สามารถกระทำได้²²⁰ ดังนั้น ข้อตกลงการจำนองใดที่ใช้สิทธิในการทำสัญญาและการบริหารจัดการในที่ดินชนบทเป็นหลักประกันจะถือว่าเป็นโมฆะและไม่เป็นผล²²¹ ทั้งนี้มีมาตรการที่ชัดเจนในการห้ามจำนองสิทธิในพื้นที่ป่าส่วนรวมที่ได้รับจากการทำสัญญาครัวเรือน²²² ซึ่งอาจจะอยู่ในการพิจารณาด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่ในด้านความสามารถในการจดจำนองสิทธิในที่ดินส่วนรวมตามที่กำหนดไว้ภายใต้ กฎหมายการค้าประกัน ค.ศ. 1995²²³

2.4 การประกันสิทธิส่วนบุคคลในเขตพื้นที่ป่าส่วนรวม

กฎหมายสัญญาที่ดินชนบท (Rural Land Contracting Law: (RLCL), 2002)²²⁴ ได้ทำให้เกิดกระบวนการที่เด็ดขาดในการให้ความมั่นคงปลอดภัยในสิทธิของเกษตรกร ในที่ดินการเกษตร ซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าที่มีการทำสัญญาภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ที่ดินที่ทำสัญญาของเกษตรกรไม่ควรจะถูกเวนคืนภายในระยะเวลาของสัญญา เว้นแต่ (1) สมาชิกทั้งหมดของครัวเรือนได้ย้ายถิ่นฐานไปยังเมืองอื่นและเปลี่ยนทะเบียนสำมะโนครัวไปอยู่ในเมือง²²⁵ หรือ (2) เกษตรกรสมัครใจยอมจำนนเป็นลายลักษณ์อักษรให้สิทธิในพื้นที่ที่ถือว่าตกไปเป็นขององค์กรส่วนรวม²²⁶

2.5 การนำสิทธิในเขตพื้นที่ป่าส่วนรวมไปให้ผู้ที่ไม่ใช่ชาวบ้าน

สำหรับป่าที่มีการทำสัญญาให้กับเกษตรกรครัวเรือน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในที่ดิน จากการถูกละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผ่านการทำธุรกรรมที่ดิน กฎหมายสัญญาที่ดินชนบท (Rural Land Contracting Law: (RLCL), 2002) ได้เน้นย้ำหลักของการพิจารณา

²¹⁹ The 1995 Guaranty Law, art. 34.

²²⁰ Ibid. art. 37.

²²¹ The Supreme Court Explanations on Application of Law in Hearing Cases Concerning Rural Land Contracting Disputes (2005), art. 15.

²²² Ibid. art. 9 (6).

²²³ Guaranty Law 1995.

²²⁴ Rural Land Contracting Law RLCL 2002.

²²⁵ RLCL, art. 26.

²²⁶ Ibid. art. 29. Document No. 9 of 2003 also allows the farmer to return his or her contracted responsibility mountains to collective if he or she is not willing to continue contracting such land. See Document No. 9 of 2003, art 13.

ที่เท่าเทียมกันความสมัครใจและพร้อมกับการชดเชย²²⁷ และกำหนดให้เกษตรกรเป็นบุคคลที่ทำธุรกรรมใด ๆ ของสิทธิการใช้พื้นที่ป่าชนบทซึ่งรวมถึงสิทธิในพื้นที่ป่าที่ได้จากการทำสัญญาครัวเรือน²²⁸ ภายใต้กฎหมายสัญญาที่ดินชนบทนี้ เกษตรกรผู้รับเหมามีสิทธิที่จะตัดสินใจว่าห้ามให้มีการโอนสิทธิของคนในที่ดินสัญญาให้กับบุคคลที่สามหรือไม่²²⁹ หรือการทำธุรกรรมที่ถูกสั่ง²³⁰ หรือการทำธุรกรรมภายใต้ข้ออ้างของ “ชนกลุ่มน้อยที่ยื่นต่อชนกลุ่มใหญ่”²³¹ หรือไม่ หากเกษตรกรตัดสินใจที่จะทำธุรกรรมในที่ดินสัญญาของคนให้กับบุคคลที่สาม ซึ่งรวมทั้งบุคคลหรือองค์กรที่ไม่ใช่ชาวบ้านแล้ว เกษตรกรจะต้องลงนามในสัญญาการทำธุรกรรมกับบุคคลที่สามถึงข้อตกลงตามเงื่อนไขที่จำเป็นทั้งหมดของสัญญา²³² เพราะเกษตรกรเป็นบุคคลที่ทำธุรกรรมดังกล่าว กฎหมายจึงมีการห้ามชัดเจนไม่ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจัดขวางหรือผันผอนเงินที่ได้จากการทำธุรกรรมที่ดินนั้น

3.2.2.3 เอกสารสิทธิและการลงทะเบียนสิทธิในพื้นที่ป่า

เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรของสิทธิในที่ดินของเกษตรกร มีแนวโน้มที่จะสร้างความเข้มแข็งในด้านความเชื่อมั่นของเกษตรกรเกี่ยวกับทรัพย์สินของพวกเขา และช่วยเพิ่ม

²²⁷ Ibid. art. 33.

²²⁸ Ibid. art. 34.

²²⁹ Ibid. art. 34.

²³⁰ Ibid. art. 33.

²³¹ Ibid. art. 35.

²³² Ibid. art. 37.

ความโปร่งใสและการคาดการณ์ของระบบการครอบครอง²³³ กฎหมายสัญญาที่ดินชนบท²³⁴ ได้ย้ำความต้องการของกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน ค.ศ. 1998²³⁵ สำหรับการออกสัญญาที่ดินขององค์กรส่วนรวมให้กับเกษตรกรครัวเรือน²³⁶ เพื่อหลีกเลี่ยงความหลากหลายในสัญญาที่ดินของเกษตรกร กฎหมายสัญญาที่ดินชนบทได้กำหนดความต้องการขั้นต่ำสำหรับสัญญาดังกล่าวทั้งหมด²³⁷ และองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับสัญญาของการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการใช้ที่ดินชนบท²³⁸ นอกจากนี้ กฎหมายสัญญาที่ดินชนบทยังได้สะท้อนความต้องการสำหรับการออกเอกสารการถือครองที่ดินส่วนรวมโดยกำหนดให้รัฐบาลแห่งชาติออกไปรับรองสิทธิในที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อยืนยันสิทธิดังกล่าว²³⁹ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความถูกต้องของสัญญาสิทธิในที่ดิน กฎหมายสัญญาที่ดินชนบทช่วยให้สัญญาที่ดินมีผลบังคับใช้ในวันที่มีการทำสัญญา และเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินทันทีที่สัญญามีผลบังคับใช้

²³³ Feder, Gershon, & Feeny. Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy, 5(1) The World Bank Economic Review 135 (1991). See also Jimenez E, Tenure security and urban squatting, 66 REStat 556 (1984); Alston L, Libecap G, & Schneider R, The determinants and impact of property rights: land titles on the Brazilian frontier, 12 Journal of Law, Economics & Organization 25 (1996); Besley T, Property Rights and Investments Incentives: Theory and Evidence from Ghana, 103 Journal of Political Economy 903 (1995); Carter M, & Olinto P, Getting institutions “right” for whom: credit constraints and the impact of property rights on the quantity and composition of investment, Agriculture and Applied Economics Papers, Staff Paper Series, University of Wisconsin-Madison (2000); Miceli T, Sirmans C, & Kieyah J, The demand for land title registration: theory with evidence from Kenya, 3 American Law and Economics Review 275 (2001); Lanjouw J & Levy P. A study of formal and informal property rights in urban Ecuador. 112 Economic Journal 986 (2002); Do QT & Iyer L, Land rights and economic development: evidence from Viet Nam, MIT (2002); Field E, Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor supply in Peru (2002); Li Guo, Scott Rozelle, et al., Tenure, Land Rights, and Farmer Investment Incentives in China, 19(1) Agricultural Economics 63 (1998); Klaus Deininger & Songqing Jin, Strengthening Property Rights in Transition: Lessons from Implementation of China’s Rural Land Contracting Law, World Bank Papers (Feb. 2006).

²³⁴ Rural Land Contracting Law (RLCL) 2002.

²³⁵ Land Management Law (LML) 1998.

²³⁶ Rural Land Contracting Law, art. 21.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Rural Land Contracting Law, art. 37.

²³⁹ Rural Land Contracting Law, art. 23.

กฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1998 ได้ระบุให้รัฐบาลแห่งชาติทำการลงทะเบียนป่าไม้ที่เป็นของส่วนบุคคลและพื้นที่ป่าที่มีการใช้ส่วนบุคคลและออกใบรับรองป่าไม้เพื่อยืนยันสิทธิเหล่านี้²⁴⁰ ทั้งนี้ยังไม่มีกรณีระบุว่าสิทธิจะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายหากมีการละเมิดโดยหน่วยงานหรือบุคคลใด ๆ ²⁴¹ เพื่อเป็นการปรับปรุงและรวบรวมกระบวนการในการลงทะเบียนสิทธิที่เกี่ยวข้องป่า สำนักงานป่าไม้แห่งรัฐได้ประกาศมาตรการการลงทะเบียนสิทธิในป่าไม้และพื้นที่ป่าไม้ในปี ค.ศ. 2000 โดยรัฐบาลจะต้องออกใบรับรองป่าไม้เพื่อยืนยันสิทธิดังกล่าวเมื่อผู้ถือสิทธิได้ให้ ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับตำแหน่งที่ตั้ง ขอบเขต บริเวณ ชนิดของต้นไม้และจำนวนของต้นไม้ ให้เอกสารถูกต้องกฎหมายที่ใช้เป็นหลักฐานแสดงถึงสิทธิดังกล่าว และหลักฐานที่แสดงว่าไม่มีข้อพิพาทในสิทธิดังกล่าว รวมถึงแนวสภาพวาดที่แสดงให้เห็นหลักเขต²⁴² แม้ว่าทั้งกฎหมายป่าไม้และมาตรการข้างต้นไม่ได้ชี้ชัดว่าอะไรคือ “เอกสารถูกต้องตามกฎหมาย” ที่สามารถใช้สำหรับการลงทะเบียน แต่เป็นที่ตกลงกันอย่างกว้างว่าสัญญาพื้นที่ป่าไม้ควรจะเป็นหลักฐานของเอกสารดังกล่าวได้

3.2.3 เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นหนึ่งในประเทศที่ร่ำรวยในอันดับต้นของโลก และแม้ว่าจะมีจำนวนประชากรโดยประมาณ เพียง 22.5 ล้านคน แต่ถือว่ามีส่วนโดยตรงในการตัดไม้ทำลายป่า โดยความเสื่อมโทรมของป่าเริ่มตั้งแต่การตั้งอาณานิคมของยุโรปในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 พื้นที่ส่วนใหญ่ (คิดเป็นร้อยละ 75) ของเครือรัฐออสเตรเลียซึ่งมีขนาด 7.6 ล้านตารางกิโลเมตร ถูกปกคลุมไปด้วยทะเลหรือดินแดงที่แห้งแล้ง ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของป่ารอบนอกชายฝั่งมีการลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 60 ปีมานี้²⁴³ เครือรัฐออสเตรเลีย มีพื้นที่ป่าโดยประมาณ 125 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 781,250,000 ไร่) ประกอบด้วย ป่าธรรมชาติ (Native Forest) จำนวนเกือบ 123 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 325,950,000 ไร่) สวนป่าปลูกเพื่อการอุตสาหกรรม (Industrial Plantation) จำนวน

²⁴⁰ The 1998 Forest Law, art. 3.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid. art. 11.

²⁴³ From Little left to lose: deforestation and forest degradation in Australia since European colonization, by Corey J.A. Bradshaw 2012, *Journal of Plant Ecology*, 5(1), pp. 109-120.

มากกว่า 2 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณมากกว่า 12,500,000 ล้านไร่) และพื้นที่ป่าอื่น ๆ โดยพื้นที่ป่าเหล่านี้ครอบคลุมประมาณ ร้อยละ 16 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด²⁴⁴

ในหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งเครือรัฐออสเตรเลีย สูญเสียแหล่งธรรมชาติเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งโดยรวมแล้วออสเตรเลียได้สูญเสียไปเกือบร้อยละ 40 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด ส่วนพื้นที่ป่าที่เหลือมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย เนื่องจากการขยายอาณานิคมของยุโรปในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 การตัดไม้ทำลายป่าโดยส่วนมากเกิดในบริเวณที่มีดินอุดมสมบูรณ์ใกล้กับชายฝั่ง²⁴⁵ รัฐวิกตอเรียถือเป็นรัฐหนึ่งของเครือรัฐออสเตรเลีย ที่มีพื้นที่ป่ามากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามประมาณร้อยละ 66 ของพืชพันธุ์พื้นเมืองในรัฐถูกทำลายตั้งแต่มีการตั้งถิ่นฐานของอาณานิคมยุโรป (Victoria Department of Sustainability and Environment 2011)²⁴⁶ (Lindenmayer 2007)

ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐจึงได้ออกนโยบายที่จะสงวนอนุรักษ์ (Conservation Implications) ป่าไม้นั้นไว้ ซึ่งรูปแบบของการตัดไม้ทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างดีว่ามีจำนวนป่าปกคลุมค่อนข้างน้อย ซึ่งให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ เช่น นโยบายการอนุรักษ์ป่าพื้นฐานในเครือรัฐออสเตรเลียจะต้องรวมถึงการคุ้มครองบริเวณหรือพื้นที่ป่าขนาดเล็กที่กระจายเป็นหย่อม ๆ นอกเหนือจากนโยบายเหล่านี้ วิธีที่ส่งผลเชิงรุกมากที่สุดในการเพิ่มคุณค่าของป่าธรรมชาติที่เหลืออยู่เพื่อความหลากหลายทางชีวภาพ และใช้ต่อสู้กับการทำลายล้างของการตัดไม้ทำลายป่า คือการริเริ่มโครงการปลูกป่าทั่วประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ระบบนิเวศถูกทำลายมากที่สุด ทั้งนี้ รวมทั้งส่งเสริมให้มีข้อตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินและรัฐบาลในการดูแลพืชพื้นเมืองของตน ด้วยการฟื้นฟูดังกล่าวจะมีประโยชน์อย่างมาก ทั้งเป็นการรักษาสิ่งมีชีวิตที่ถูกคุกคามและยังช่วยในเรื่องระบบทางนิเวศวิทยาด้วย (Hobbs 2009)²⁴⁷

3.2.3.1 การได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่า

กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าโดยเฉพาะป่าธรรมชาติมีส่วนสำคัญต่อความตั้งใจ ที่จะจัดการพื้นที่ป่านั้น ๆ โดยรวมทั้งหมด 6 ระดับความครอบคลุมที่ใช้แบ่งประเภทป่าในการสำรวจ

²⁴⁴ Department of Agriculture and Water Resources. (2015). *Australia's forests*, Author: Australian Government. Retrieved December 15, 2015, from <http://www.agriculture.gov.au/forestry/australias-forests>

²⁴⁵ Bradshaw et al. 2009; Brook et al 2008; Gibbs et al 2010; Travis 2003.

²⁴⁶ *Little left to lose: deforestation and forest degradation in Australia since European colonization* (pp. 113 – 114). Op.cit.

²⁴⁷ *Ibid.* pp. 116 – 117.

ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ (The National Forest Inventory) เป็นการรวมกันของความหลากหลายในแต่ละระดับซึ่งถูกนำไปใช้โดยศาลในหลายรัฐและเขตปกครองตนเอง ระดับเหล่านี้สามารถจัดแบ่งได้บนพื้นฐานของกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน ทั้งนี้ ยังมีพื้นที่ขนาดเล็กที่การครอบครองนั้นไม่มีความชัดเจน ป่าที่เป็นของรัฐประกอบด้วย พื้นที่สงวนอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Reserve) ป่าสาธารณะที่มีการใช้งานหลากหลาย (Multiple - Use Public Forest) และที่ดินราชวงศ์ส่วนอื่น (Other Crown land) ดินแดนที่ป่าสิทธิการเช่าเป็นป่าบนที่ดินราชวงศ์ที่เอกชนได้สิทธิในการจัดการพื้นที่ ทั้งนี้ ป่าบางแห่งซึ่งตั้งอยู่บนพื้นที่ของเอกชน ได้มีการจัดการ โดยรัฐเพื่อใช้เป็นพื้นที่ป่าสงวนอนุรักษ์ด้วย ผู้ที่ถือครองกรรมสิทธิ์สวนป่าปลูกเพื่อการอุตสาหกรรมอาจจะไม่ได้ถือกรรมสิทธิ์ต้นไม้ในดินแดนนั้น ซึ่งส่งผลให้การเตรียมการในการจัดการพื้นที่ทำได้ด้วยความยุ่งยากซับซ้อน²⁴⁸

1. เครือรัฐออสเตรเลีย ได้แบ่งประเภทของป่าและการครอบครองออกเป็น 3 ประเภท คือ ป่าธรรมชาติ ป่าพื้นเมือง และสวนปลูก ดังกล่าวต่อไปนี้

(1) ป่าธรรมชาติ²⁴⁹

ความครอบครองในเขตพื้นที่ป่าธรรมชาติ แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ทั้งการบริหารจัดการภาครัฐและเอกชน อันประกอบด้วย ป่าสาธารณะ ซึ่งมีการใช้งานหลากหลาย (Multiple - Use Public Forest) ที่ดินราชวงศ์ที่ใช้เพื่อสิ่งที่มีมูลค่า รวมถึง เนื้อไม้ การเก็บเกี่ยวผลผลิต น้ำประปา การอนุรักษ์ การพักผ่อนหย่อนใจและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สัดส่วนที่มีนัยสำคัญของป่าชนิดนี้เป็นป่าสงวนสำรองเมื่อการเก็บเกี่ยว พื้นที่สงวนอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Reserve) ที่ดินราชวงศ์ที่สงวนไว้อย่างเป็นทางการสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ที่ดินราชวงศ์ส่วนอื่น (Other Crown land) ที่ดินราชวงศ์ที่ถูกจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลากหลาย ป่าภาคเอกชน (Private Forest) ป่าบนที่ดินของเอกชนรวมถึงชนพื้นเมืองที่เป็นเจ้าของที่ดิน ป่าสิทธิการเช่า (Leasehold Forest) ป่าที่มีการจัดการส่วนตัวบนที่ดินราชวงศ์ที่ปล่อยให้เช่า และโดยทั่วไปแล้วจะถูกนำไปใช้สำหรับการเลี้ยงสัตว์ และพื้นที่ซึ่งการครอบครองยังไม่ชัดเจน (Unresolved Tenure) หรือป่าที่สถานะของกรรมสิทธิ์ยังไม่ได้มีการระบุ

²⁴⁸ Department of Agriculture and Water Resources. (2015). *Australia's forests*, Author: Australian Government. Retrieved December 15, 2015, from <http://www.agriculture.gov.au/forestry/australias-forests>.

²⁴⁹ Ibid.

(2) ป่าพื้นเมือง (Indigenous Forest)²⁵⁰

ประมาณ 1 ใน 3 ของป่าของเครือรัฐออสเตรเลีย 41.9 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 261,875,000 ไร่) คิดเป็นร้อยละ 34 โดยพื้นที่ถูกระบุว่าเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินของชนพื้นเมืองและเป็น 1 ใน 4 ของประเภทของการจัดการและความครอบครองที่ดินของชนพื้นเมืองทั้งหมดโดยชนพื้นเมืองมีส่วนในการบริหาร ซึ่งป่าชนิดนี้อยู่ในรัฐ Queensland และเขตปกครองตนเอง Northern Territory

(3) สวนปลูก (Plantation)²⁵¹

รัฐบาลของรัฐ เป็นเจ้าของหลักของสวนปลูก จนถึงในช่วงต้นทศวรรษ 1990 จนกระทั่งช่วงที่เกิดการแทรกแซงได้มีการลงทุนของภาคเอกชนในสวนปลูกเพิ่มขึ้น เช่น กรรมสิทธิ์ส่วนเอกชนในต้นไม้ของสวนปลูกได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ ร้อยละ 30 ในปี ค.ศ. 1990 เป็นร้อยละ 76 ในปี ค.ศ. 2011

3.2.3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในเขตพื้นที่ป่าของเครือรัฐออสเตรเลีย

ด้วยความแตกต่างทางด้านกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ในแต่ละรัฐซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละเรื่อง การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงขอยกตัวบทกฎหมายของรัฐวิกตอเรียเพื่อนำมาศึกษา เนื่องจากเป็นรัฐหนึ่งของเครือรัฐออสเตรเลียที่มีทรัพยากรป่าไม้มากที่สุดเป็นอันดับต้นของประเทศ โดยจะขออธิบายมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในเขตพื้นที่ป่าของรัฐวิกตอเรีย ในภาพรวมของบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เช่าที่ดินราชวงศ์โดยรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อตกลงทางกฎหมายที่ใช้ในการอนุมัติสัญญาเช่าที่สร้างขึ้นภายใต้บทบัญญัติกฎหมายดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ค.ศ. 1978 (Crown Land (Reserves) Act 1978 (CRLA))

1.1 มาตรา 17D พระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ค.ศ. 1978 (Section 17D Crown Land (Reserves) Act 1978)) มาตรา 17D เป็นข้อกำหนดการให้เช่าที่ถูกนำไปใช้มากที่สุด ซึ่งมาตรานี้จะช่วยคณะกรรมการบริหารจัดการในการอนุมัติสัญญาเช่า ในขณะที่พระราชบัญญัติที่ดิน ค.ศ. 1958 (Land Act 1958 (LA)) และพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1958 (Forests Act 1958 (FA)) จะให้อำนาจการให้เช่าตกเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Minister for Environment and Climate Change) เท่านั้น โดยจะมีหน้าที่รับผิดชอบการออกกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้อง

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid.

1.2 มาตรา 17D (1) มอบอำนาจการอนุมัติสัญญาเช่าที่ดินราชวงศ์ที่ถูกอธิบายไว้ใน มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ค.ศ. 1978 (Section 4 Crown Land (Reserves) Act 1978)) ทุกชนิดเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ใดก็ได้ (โดยไม่คำนึงถึงว่าการใช้ที่ได้รับอนุญาต ภายใต้สัญญาเช่านั้นมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่)

สัญญาเช่าตาม มาตรา 17D จะถูกอนุมัติโดยคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ บริหารจัดการ (ได้รับการแต่งตั้งตาม มาตรา 12 และมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ปี ค.ศ. 1978 (Section 4 Crown Land (Reserves) Act 1978)) ตามลำดับ) และรัฐมนตรี ถ้าหากไม่มีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารจัดการ

ระยะเวลาการให้เช่าสูงสุดตามมาตรา 17D คือ 21 ปี โดยก่อนหน้าที่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหารจัดการจะอนุมัติสัญญาเช่าได้นั้น รัฐมนตรีจำเป็นต้องอนุมัติ การอนุมัติ ของสัญญาการให้เช่า (ตามมาตรา 17D(1)) และวัตถุประสงค์ของสัญญาการให้เช่า (ตามมาตรา 17D(1))

ซึ่งการอนุมัติเหล่านี้ รัฐมนตรีจำเป็นต้องเห็นชอบด้วย วัตถุประสงค์ในสัญญานั้น ๆ ต้องไม่เป็นอันตรายต่อวัตถุประสงค์ของงานที่ดินนั้น ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ จำเป็นต้อง ตรงตามประเภทของที่ดินนั้น ๆ โดยจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของรัฐสภา

ขั้นตอนสำหรับการขอความเห็นชอบของรัฐมนตรีในเรื่องการอนุมัติของสัญญา การให้เช่าและวัตถุประสงค์ของสัญญาการให้เช่า เป็นส่วนหนึ่งของการยื่นเสนอขอการอนุมัติ ในหลักการต่อรัฐมนตรี ยกเว้นกรณีที่สัญญาเช่าถูกดำเนินการโดยตรงโดยรัฐมนตรีนั้น คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารจัดการจะมีหน้าที่ในการดูแลใช้จ่ายค่าตอบแทน ที่ได้รับจากสัญญาเช่าภายใต้การควบคุมของพวกเขาเอง

1.3 มาตรา 17DA การตรวจสอบข้อเท็จจริงของรัฐสภาสำหรับวัตถุประสงค์ บางจำเพาะ

ที่ดินที่รัฐสภาสงวนไว้บางประเภทอาจถูกปล่อยให้เช่าได้ภายใต้มาตรา 17D เท่านั้น โดยวัตถุประสงค์เฉพาะ กล่าวคือ การเก็บรักษาพื้นที่ที่มีความสำคัญในระบบนิเวศ การอนุรักษ์พื้นที่ ที่น่าสนใจหรือมีความสวยงามทางธรรมชาติหรือ พื้นที่ที่มีประวัติทางวิทยาศาสตร์หรือ ความน่าสนใจทางโบราณคดี รวมถึงการเก็บรักษาสายพันธุ์พืชพื้นเมือง การขยายพันธุ์และการ บริหารจัดการของสัตว์ป่าหรือเพื่อการเก็บรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของป่า สวนสาธารณะ และสวนไม้ประดับ และการป้องกันของชายฝั่ง อย่างไรก็ตามยังมีข้อยกเว้น สองประการ ในข้อห้ามสัญญาเช่าทั่วไปของที่ดินราชวงศ์ประเภทข้างต้น ประการแรกคือ ถ้าวัตถุประสงค์ของ สัญญาเช่าที่นำเสนอมีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ได้รับการอนุมัติจากสภาการประเมิน

สิ่งแวดล้อมแห่งรัฐวิกตอเรีย (Victorian Environmental Assessment Council (VEAC)) และจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งคนก่อน ๆ ซึ่งหากไม่มีข้อเสนอแนะที่ได้รับการอนุมัติจากสภาการประเมินสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐวิกตอเรีย (Victorian Environmental Assessment Council (VEAC)) รัฐมนตรีอาจอนุมัติสัญญาให้เข้าได้ในกรณีที่รัฐมนตรีมีความเห็นชอบในหลักเกณฑ์การยื่นขอสัญญาเช่า กล่าวคือ หลักเกณฑ์จะต้องมีเหตุผลพิเศษที่ทำให้การอนุญาตให้เข้าสมเหตุสมผล และเหมาะสมต่อสถานการณ์จำเพาะเจาะจง และการอนุมัติสัญญาให้เข้าจะต้องไม่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อการใช้งานและส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินข้างเคียงแปลงอื่น ๆ ทั้งนี้ ให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ค.ศ. 1978 (Crown Land (Reserves) Act 1978)

ถ้าหากรัฐมนตรีมีความเห็นชอบว่าด้วยหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ รัฐมนตรีอาจออกคำสั่งอนุมัติการอนุมัติสัญญาให้เข้าได้ และคำสั่งจะต้องถูกตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาของรัฐบาลวิกตอเรีย (Victoria Government Gazette) เมื่อราชกิจจานุเบกษาได้รับการตีพิมพ์ก็จะเป็นกฎหมายที่มีผลตามกฎหมายสำหรับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา ค.ศ. 1994 (Subordinate Legislation Act 1994) ซึ่งหมายความว่าสำเนาของประกาศต้อง ถูกคิดไว้ที่ตีกรัฐสภาภายใน 6 วันเวลาราชการ หลังการตีพิมพ์และถูกส่งมอบให้กับสมาชิกของรัฐสภาที่ร้องขอสำเนา การลงนามในคำสั่งจะถูกตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยรัฐสภาและสามารถถูกเพิกถอนได้โดยมติของสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภา มติรัฐสภาในการเพิกถอนประกาศนั้น ๆ จะต้องกระทำภายใน 5 วันเวลาราชการหลังจากที่ประกาศถูกคิดไว้ก่อนหน้าของรัฐสภาและจะต้องเสร็จสิ้นภายใน 10 วันนับจากวันที่มีมติเพิกถอน ถ้าหากดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในวันเวลาที่กำหนด สัญญาเช่าที่ถูกลงนามไว้แล้วจะสามารถใช้ดำเนินการต่อไปได้ทั้งนี้ อำนาจของรัฐมนตรีไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรานี้

1.4 มาตรา 17 CA สัญญาการให้เช่าไม่เกิน 65 ปี สำหรับการใช้งานบางวัตถุประสงค์

ระยะเวลาการให้เช่า 21 ปีนั้นเพียงพอสำหรับการใช้งานตามวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามสำหรับบาง โครงการที่ดำเนินงาน โดย ผู้ขอเช่าหรือโครงการขนาดใหญ่ ผู้ขอเช่าอาจต้องการระยะเวลาการเช่ามากกว่า 21 ปีเพื่อให้เกิดการคืนต้นทุนของการลงทุนหรือเพื่อให้เกิดการเติบโต มาตรา 17CA มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในโครงการประเภทนี้ ภายใต้มาตรานี้สัญญาให้เช่าจึงต้องมากกว่า 21 ปี แต่ไม่เกิน 65 ปี สัญญาให้เช่านี้อาจจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ได้ (ไม่ว่าจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิมหรือไม่) สัญญาให้เช่าตามมาตรา 17CA(1) อาจได้รับการอนุมัติโดยรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติสัญญาให้เช่าตามมาตรานี้บนที่ดินใด ๆ ที่อาจมีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารจัดการดำเนินการบริหารดูแลอยู่หรือไม่ก็ตาม

ตามมาตรา 17CA(1) ก่อนที่รัฐมนตรีจะอนุมัติสัญญาให้เช่านั้น รัฐมนตรีจะต้องกำหนดค่าแถมการณซึ่งมีความเห็นชอบในเรื่องวัตถุประสงค์ สำหรับการให้เช่าที่อาจจะได้รับอนุมัตินั้น จะต้องไม่เป็นอันตรายต่อวัตถุประสงค์สำหรับการใช้ที่ดินนั้น ๆ วัตถุประสงค์การใช้งาน การพัฒนาการปรับปรุงการทำงานที่ถูกระบุไว้ในสัญญาให้เช่านั้น มีคุณค่าที่สำคัญในระยะยาว และการอนุมัติสัญญาให้เช่าระยะยาวเป็นความสนใจของประชาชน โดยสัญญาให้เช่านั้นจะได้รับการอนุมัติก็ต่อเมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญาให้เช่า สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้งานในที่ดินราชวงศ์นั้น ๆ

1.5 พระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ค.ศ. 1978 (Crow Land (Reserves) Act 1978) ที่เกี่ยวกับสัญญาให้เช่ามาตราอื่น ๆ พระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ค.ศ. 1978 (Crown Land (Reserves) Act 1978) ประกอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาให้เช่าหลากหลายข้อ เช่น มาตรา 16(2) สัญญาให้เช่าสำหรับที่ดินซึ่งตกเป็นของสภาเทศบาล มาตรา 22(1) สัญญาให้เช่าสำหรับที่ดินซึ่งใช้เพื่อการแข่งม้าและการแข่งสุนัขล่าเนื้อ มาตรา 23(1) สัญญาให้เช่าสำหรับที่ดินซึ่งสงวนไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในสนามบิน เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติที่ดิน ค.ศ. 1958 (Land Act 1958)

มาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินเป็นจุดเริ่มต้นของพระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ทั้งหมดในรัฐวิกตอเรีย จุดประสงค์หลักเพื่อการซื้อขายหรือครอบครองในที่ดินราชวงศ์ที่ไม่ได้มีการสงวนไว้ในรัฐวิกตอเรีย ทั้งนี้รวมถึงการปล่อยให้เช่าและการออกใบอนุญาตสัญญาเช่า ในพระราชบัญญัติที่ดิน ค.ศ. 1958 (Land Act 1958) ที่ใช้กันมากที่สุดคือ มาตรา 134 สัญญาให้เช่าตามมาตรา 134 จะได้รับการอนุมัติโดยรัฐมนตรีเท่านั้น โดยไม่มีข้อกำหนดภายใต้พระราชบัญญัติที่ดิน ค.ศ. 1958 (Land Act 1958) ใดที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารจัดการในการอนุมัติสัญญาให้เช่า มาตรา 134 นั้น อนุญาตให้รัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติสัญญาให้เช่าที่ใช้เพื่อจุดประสงค์ใดก็ได้ ยกเว้นเพื่อการเกษตรกรรม

3. พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1958 (Forests Act 1958)

3.1 มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1958 (Forests Act 1958) กำหนดกรอบการทำงานสำหรับการบริหารจัดการ การใช้งานและการอนุรักษ์ป่าไม้ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติสำหรับการให้เช่าและการออกใบอนุญาตของป่าสวน (ตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1958 (Forests Act 1958)) โดยรัฐมนตรีสัญญาให้เช่าตามมาตรา 51 ได้รับการอนุมัติโดยรัฐมนตรีเท่านั้น

ตามมาตรา 51(1) ของพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1958 (Forests Act 1958) รัฐมนตรีอาจจะอนุมัติสัญญาให้เช่าที่ดินซึ่งครอบคลุมถึงป่าสงวนเป็นระยะเวลาถึง 21 ปีเพื่อใช้

ในวัตถุประสงค์ใดก็ได้ ที่เลขาธิการกรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสิ่งแวดล้อม (Department of Sustainability and Environment (DSE)) เห็นชอบด้วย โดยทั่วไปแล้วโอกาสของการปล่อยให้เช่าพื้นที่ป่าสงวนเป็นไปอย่างจำกัดและสัญญาให้เช่าที่ผ่านมาจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ เช่น การท่องเที่ยวและการโทรคมนาคม

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1958 (Forests Act 1958) มีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติที่อยู่ในพระราชบัญญัติที่ดินราชวงศ์ (สงวน) ค.ศ. 1978 (Crown Land (Reserves) Act 1978) สำหรับการให้เช่าระยะยาว ตามมาตรา 51(2) ของพระราชบัญญัติป่าไม้ ปี ค.ศ. 1958 รัฐมนตรีอาจให้เช่าพื้นที่ป่าสงวนเป็นระยะเวลากว่า 21 ปี แต่ไม่เกิน 65 ปี ตามมาตรา 51(2) ของพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1958 โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐมนตรีมีความเห็นชอบกับ การใช้งาน การพัฒนา การปรับปรุงหรือการทำงานที่ระบุไว้ในสัญญาให้เช่าที่มีความสำคัญและคุณค่า ซึ่งมีเหตุผลอันควรต่อการเช่าระยะยาว และการอนุมัติสัญญาให้เช่าระยะยาวเป็นที่สนใจของประชาชน ข้อกฎหมายทั้งหมดเหล่านี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อตกลงการเช่าพื้นที่ราชวงศ์ระบุวาระเวลารวมของข้อตกลงการเช่า และสัญญาการให้เช่าต้องไม่เกินระยะเวลาสูงสุดที่มีการอนุญาตไว้ตามมาตราที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

3.2.3.4 กฎหมายที่ส่งผลต่อการอนุมัติสัญญาให้เช่าที่ดินราชวงศ์

1. พระราชบัญญัติการวางแผนและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1987 (Planning and Environment Act 1987)

พระราชบัญญัติการวางแผนและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1987 (Planning and Environment Act 1987) กำหนดกรอบสำหรับการวางแผนการใช้งาน การพัฒนาและการปกป้องที่ดินในรัฐวิกตอเรีย ผู้จัดการที่ดินราชวงศ์และผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตามรูปแบบแผนงานท้องถิ่นและได้รับการอนุญาตที่เกี่ยวข้องการใช้งานในพื้นที่เช่า หากรูปแบบแผนงานจำต้องมีใบอนุญาตสำหรับการใช้งานหรือการพัฒนาดังที่นำเสนอไว้ในสัญญาให้เช่า ดังนั้นใบอนุญาตจะต้องได้รับก่อนที่สัญญาเช่าจะออก ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนของวัตถุประสงค์และเงื่อนไขของสัญญาให้เช่าซึ่งถือว่าผิดกฎหมายหากไม่ได้รับการอนุมัติแผนงาน กรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสิ่งแวดล้อม (Department of Sustainability and Environment (DSE)) ในฐานะตัวแทนของเจ้าของที่ดินที่ปล่อยให้เช่ามีบทบาทตามพระราชบัญญัติการวางแผนและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1987 (Planning and Environment Act 1987) ในการอนุมัติใบอนุญาตแผนงานให้กับผู้ขอเช่าซึ่งอำนาจนี้ยังนำไปใช้สำหรับที่ดินที่ดูแลโดยคณะกรรมการบริหารจัดการ นอกจากนี้กรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสิ่งแวดล้อม (Department of Sustainability and Environment (DSE)) อาจมีบทบาทในฐานะผู้มีอำนาจในการวางแผนที่เกี่ยวกับหลายเรื่อง เช่น การปกป้องพืชพันธุ์พื้นเมือง ดังนั้น

กรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสิ่งแวดล้อมจึงสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในเรื่องใบอนุญาตกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมหรือตัดค้าน ใบอนุญาตที่ออกไปแล้ว สิ่งสำคัญที่ควรทราบคือ การบำรุงรักษาและงานเล็กน้อย เช่น งานทาสีตามปกติ การจัดสวนและงานซ่อมแซมไม่จัดอยู่ในกลุ่มของงานพัฒนาและไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม กรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสิ่งแวดล้อม (Department of Sustainability and Environment (DSE)) ไม่อยู่ในฐานะตัวแทนในเรื่องนี้ ซึ่งควรจะได้รับคำยืนยันจากผู้มีอำนาจในการวางแผนที่เกี่ยวข้องแทน

2. พระราชบัญญัติการบริหารจัดการชายฝั่งทะเล ค.ศ. 1995 (Coastal Management Act 1995)

3. กฎหมายสัญญาเช่าปลีก ค.ศ. 2003 (Retail Leases Act 2003)

กฎหมายสัญญาเช่าปลีก ค.ศ. 2003 (Retail Leases Act 2003) ใช้สำหรับสัญญาให้เช่าที่ดินปลีกย่อยภายในที่ดินหลักซึ่งมีเจ้าของที่ดินคือผู้จัดการที่ดินราชวงศ์ กฎหมายสัญญาเช่าปลีก ค.ศ. 2003 (Retail Leases Act 2003) ให้คำนิยาม “ที่ดินปลีกย่อย” คือที่ดินที่ไม่นับรวมพื้นที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยแต่เป็นที่ดินที่ใช้ในการค้าขายหรือให้เช่าสินค้าจากร้านค้าปลีกหรือการให้บริการค้าปลีก โดยทั่วไปหากสินค้าหรือบริการของผู้เช่าถูกซื้อหรือใช้โดยสมาชิกในชุมชนแล้วที่ดินนั้นจะถือเป็นที่ดินปลีกย่อย เนื่องด้วยวัตถุประสงค์หลักของการปล่อยให้เช่าที่ดินราชวงศ์คือการเสริมสร้างการใช้งาน และความสุขของชุมชนในที่ดินราชวงศ์ สัญญาให้เช่าหลายฉบับที่ถูกอนุมัติโดยผู้จัดการที่ดินจึงทำขึ้นเพื่อที่ดินปลีกย่อย โดยรวมถึงสัญญาให้เช่าสำหรับร้านค้า ร้านอาหารเล็ก ๆ สวนสาธารณะคาราวานและอื่น ๆ ที่สินค้าหรือบริการมีไว้เพื่อประชาชนทั่วไป ตั้งแต่มีการตรากฎหมายสัญญาเช่าปลีก ค.ศ. 2003 (Retail Leases Act 2003) ที่ดินหลายแห่งถูกแยกออกจากข้อกำหนดของพระราชบัญญัติสัญญาเช่าปลีก ค.ศ. 2003 (Retail Leases Act 2003) โดยการพิจารณาจากรัฐมนตรีตาม มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีผลในเดือนสิงหาคม 2003 และได้ยกเว้นสัญญาให้เช่าที่ระยะเวลาเช่า 15 ปีหรือมากกว่า ไม่มีตัวเลือกสำหรับระยะเวลาเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 15 ปีแรก และสัญญาให้เช่ากำหนดภาระหน้าที่ของผู้เช่าหรือบุคคลอื่นที่ทำงานในที่ดิน หรือสัญญาให้เช่าชั่วคราวผู้เช่าในการปรับปรุงสัญญาให้เช่า ผู้จัดการที่ดินควรได้รับคำแนะนำทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสัญญาเช่าปลีก ค.ศ. 2003 (Retail Leases Act 2003) ในเรื่องสัญญาให้เช่าและหน้าที่รับผิดชอบในฐานะเจ้าของที่ดินก่อนเริ่มต้นการเจรจากับผู้เช่าในอนาคต

4. พระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (Native Title Act 1993)

ชนพื้นเมืองเป็นที่ยอมรับด้วยกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลียโดยเจ้าของดั้งเดิม ซึ่งระบุไว้ตามพระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (Native Title Act 1993) มีสิทธิและผลประโยชน์

ในที่ดินของพวกเขาที่มาจากกฎหมายและประเพณีดั้งเดิม พระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (Native Title Act 1993) ได้จัดตั้งกลไกการตัดสินข้อเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ของเจ้าของดั้งเดิม โดยสิทธิและผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองในรัฐวิกตอเรีย ประกอบด้วยสิทธิในการเข้าถึงพื้นที่สำหรับวัตถุประสงค์ดั้งเดิม เช่น การตั้งแคมป์หรือเพื่อประกอบพิธีกรรม เข้าชมหรือปกป้องสถานที่และที่ตั้งสำคัญ การล่าสัตว์ ตกปลาและหาอาหาร หรือแหล่งทรัพยากรดั้งเดิม เช่น น้ำ ไม้ หรือดินเหลืองที่ใช้ทำสี การสอนกฎหมายและธรรมเนียมประเพณีในประเทศ กิจกรรมหรือการพัฒนาที่นำเสนอเพื่อใช้ที่ดินราชวงศ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อชนพื้นเมืองจัดเป็น “กฎหมายภายใน” ตามพระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (Native Title Act 1993) สัญญาให้เช่าที่ดินราชวงศ์ถือเป็นกฎหมายภายใน ข้อเสนอสัญญาให้เช่าและกฎหมายภายในอื่น ๆ เช่น โปรแกรมการทำงาน จะต้องได้รับการประเมินตามระบบกฎหมายภายในเพื่อตรวจสอบสิทธิในการดำเนินการที่นำไปใช้กับข้อเสนอ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำสัญญาให้เช่า กรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสิ่งแวดล้อม (Department of Sustainability and Environment (DSE)) จะจัดให้มีการใช้แบบประเมินชนพื้นเมือง ซึ่งผลการประเมินนี้จะแจ้งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบ

5. พระราชบัญญัติบัญญัติการตั้งถิ่นฐานของเจ้าของเดิม ค.ศ. 2010 (Traditional Owner Settlement Act 2010)

พระราชบัญญัติการตั้งถิ่นฐานของเจ้าของเดิม ค.ศ. 2010 (Traditional Owner Settlement Act 2010) ช่วยให้รัฐบาลรัฐวิกตอเรียและเจ้าของเดิมที่เป็นประชากรรัฐวิกตอเรีย มีกฎหมายทางเลือกเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (Native Title Act 1993) ในการตั้งข้อเรียกร้องเกี่ยวกับชนพื้นเมือง และเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังช่วยรัฐบาลวิกตอเรียสามารถทำข้อตกลงกับเจ้าของเดิมเพื่อบันทึกความเกี่ยวข้องระหว่างเจ้าของเดิมกับที่ดินนั้น ๆ และเพื่อให้สิทธิบางประการในที่ดินราชวงศ์และผลประโยชน์อื่น ๆ โดยการเข้ามาตั้งถิ่นฐานภายใต้พระราชบัญญัติการตั้งถิ่นฐานของเจ้าของเดิม ค.ศ. 2010 (Traditional Owner Settlement Act 2010) เจ้าของเดิมตกลงที่จะถอนข้อเรียกร้องชนพื้นเมืองที่อาจดำเนินการไปแล้วหรือไม่มีการเรียกร้องในอนาคต

ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลวิกตอเรียและกลุ่มเจ้าของเดิมอาจจะจัดทำข้อตกลงเพื่อใช้บังคับถึงสิทธิของเจ้าของเดิม ข้อตกลงดังกล่าวประกอบด้วยหลายภาคส่วนหนึ่งในนั้นเกี่ยวกับการใช้ที่ดินราชวงศ์นั้นคือ “ข้อตกลงในการใช้ที่ดิน (Land Use Activity Agreement (LUAA))” ซึ่งควบคุมการเจรจาต่อรองกับเจ้าของเดิมสำหรับกิจกรรมบนที่ดินราชวงศ์ โดยข้อตกลงในการใช้ที่ดิน (Land Use Activity Agreement (LUAA)) ทำหน้าที่เป็นทางเลือกให้ระบบกฎหมายภายใน ภายใต้พระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (Native Title Act 1993)

และจะมีผลบังคับใช้ในกรณีที่รัฐบาลและกลุ่มเจ้าของเดิมเลือกที่จะทำข้อตกลงการใช้ที่ดิน (Land Use Activity Agreement (LUAA) ภายใต้พระราชบัญญัติการตั้งถิ่นฐานของ เจ้าของเดิม ค.ศ. 2010 (Traditional Owner Settlement Act 2010)²⁵²

ดังที่ได้กล่าวมานั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าของต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล สาธารณรัฐประชาชนจีน และเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งจะได้นำมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว มาศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาในการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย ในบทที่ 4 ต่อไป

²⁵² From *Crown land leasing guidelines: Leasing legislation*, by the Victorian Government, 2012M
Department of Sustainability and Environment.

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนในเขตพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติ

ประเทศไทยมีรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่พึ่งพาเกษตรกรรมเป็นหลัก มาตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิต เป็นแหล่งทำกิน ที่เปรียบเสมือนทุนชีวิตของสังคม ดังนั้น การใช้ที่ดินจึงต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยาวนาน แต่จากระบบเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นทุนนิยมแบบเสรี ได้เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถถือครองและกว้านซื้อที่ดินได้อย่างไม่จำกัด ส่งผลให้จำนวนเนื้อที่ของประเทศ 3201.71 ล้านไร่ ต่อประชากรประมาณ 60 ล้านคน ตกอยู่ในความครอบครองของบุคคลส่วนน้อย ทั้ง ๆ ที่บุคคลส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดแคลนที่ดินทำกิน อีกทั้งรัฐยังไม่มีมาตรการควบคุมการถือครองที่ดิน การผังเมืองและจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง ส่งผลให้มีการกว้านซื้อที่ดินจากกลุ่มนายทุนเพื่อเก็งกำไรทางการค้า ขณะเดียวกันกลุ่มคนอีกจำนวนมากยังขาดแคลนพื้นที่ทำกิน ผลที่ตามมาคือกลุ่มคนเหล่านั้นจึงหันมาบุกรุกพื้นที่ที่รัฐออกมาประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อความอยู่รอด อีกทั้งประชาชนที่ได้ทำกินอยู่แล้วก่อนที่รัฐจะออกมาประกาศให้พื้นที่เหล่านั้นเป็นพื้นที่ป่าสงวนหวงห้ามห้ามไม่ให้ครอบครอง จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาความขัดแย้งในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชน โดยเฉพาะเกษตรกรหรือประชาชนผู้ยากไร้ ปัญหาดังกล่าวเริ่มทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ภายหลังจากที่รัฐได้ผลักดันให้ไทยมีระบบและกฎหมายขึ้นมารองรับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ โดยเริ่มจากการให้อำนาจรัฐส่วนกลางเข้ามาควบคุมดูแล แต่ก็ยังคงมีช่องทางให้ราษฎรและชุมชนมีสิทธิในทรัพยากรอยู่บ้าง จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ขึ้นมาให้รัฐมีอำนาจกำหนดเขต “ป่าคุ้มครอง” และ “ป่าสงวน” ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือจับจอง โดยได้นิยามคำว่า “ป่า” หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งหมายถึง “ที่ดิน” เป็นการขยายอำนาจรัฐส่วนกลางเข้าไปหวงกัน “ที่ดิน” จากเดิมที่จำกัดเฉพาะ “ป่า” อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 การขยายอำนาจรัฐรวมไปถึงที่ดินก็ยังจำกัดเฉพาะอาณาเขตที่เป็น

“ป่าสงวน” ตามเขตพื้นที่ซึ่งได้ประกาศตามพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น²⁵³ การขยายอำนาจรัฐจาก “ป่า” ไปครอบคลุม “ที่ดิน” มากขึ้นอย่างกว้างขวางสูงสุดเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยได้นิยาม คำว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ยังส่งผลให้การขยายขอบเขตป่าครอบคลุมกว้างขวางทั่วประเทศราบใดที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินที่บุคคลยังมิได้กรรมสิทธิ์มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นการแผ่ขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางเหนือพื้นที่ดินที่อาจไม่มี “ป่า” อยู่จริง ทำให้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลางอย่างสิ้นเชิง และครอบคลุมบริเวณป่าทั่วประเทศ ที่สำคัญคือตามกฎหมายฉบับนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องเดินสำรวจเพื่อสงวนและคุ้มครองป่าที่เป็นป่าจริง ๆ ไม่ต้องสำรวจพื้นที่และประโยชน์ใด ๆ ของราษฎรก่อน รวมทั้งไม่ต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรซึ่งเสียสิทธิเหมือนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 พื้นที่ทุกแห่งที่ยังไม่มีโฉนดจะกลายเป็น “ป่า” ไปตามความหมายของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทันที²⁵⁴

ต่อมาเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 กล่าวคือ ในกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยพิจารณาจากความจำเป็นเพื่อการรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น และในกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ด้วย อีกทั้งเมื่อประกาศแล้วต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในหมู่บ้านในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนทราบ โดยการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นมิชอบห้ามว่าต้องไม่เป็นที่ดินของเอกชน ที่มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือทบวงการเมือง ดังกล่าวนี้อาจเกิดเป็นประเด็นว่าหากชาวบ้านที่อ้างสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวก่อนมีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พวกเขาเหล่านั้นควรได้สิทธิในพื้นที่นั้นแค่ไหนเพียงใด ซึ่งแนวคิดในการอนุรักษ์ป่าสงวนแห่งชาติ คือการสงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากร

²⁵³ จาก บทความความขัดแย้งปัญหาที่ดิน - ป่า: แง่มุมปัญหา ด้าน โครงสร้างกฎหมายและนโยบายรัฐ (น. 20-21), โดย บัณฑิต เศรษฐศิริโรดม, 2555, สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม: การสัมมนาประจำปี 2553 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 29-30 พฤศจิกายน 2555 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ โรงแรมเซ็นทาราเซ็นทรัลเวสต์.

²⁵⁴ แหล่งเดิม. (น. 21).

ป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นป่าสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์จากป่าในเชิงเศรษฐกิจ และนำผลประโยชน์จากป่าไม้มาใช้เพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการใช้ประโยชน์นานที่สุดจนถึงลูกหลาน ดังนั้น กฎหมายจึงมีทั้งการห้ามมิให้บุกรุก หรือหาของป่า หรือเข้าไปก่อสร้างในเขตป่าสงวน แต่ถ้าเป็นพื้นที่ป่า “ป่าเสื่อมโทรม” ทางกรมป่าไม้ก็อาจอนุญาตให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินสามารถเข้าทำกินได้ แต่ไม่สามารถถือเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ หรืออาจจะให้เอกชนเข้ามาปลูกป่าทดแทนได้เพื่อพัฒนาฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้ดีขึ้น เท่านั้น

และแม้ว่ารัฐจะใช้อำนาจในการออกกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือทางนโยบาย หรือกลไกในการจัดการความขัดแย้งกับประชาชนแต่ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงกับชาวบ้านผู้ยากไร้ ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมากและพวกเขาเหล่านั้นกลับถูกมองว่าเป็นผู้บุกรุกป่า ทั้งที่พวกเขาควรจะมีสิทธิทำกินโดยชอบด้วยกฎหมายในพื้นที่ที่อยู่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ หรือแม้แต่พื้นที่ที่ประชาชนผู้ยากไร้เหล่านั้นได้รับตามที่รัฐได้ทำการจัดสรรไว้ให้โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นป่าเสื่อมโทรม ปัญหาเหล่านี้จึงมีข้อควรพิจารณา ดังประเด็นดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึง สิทธิครอบครองด้วย และความในมาตรา 2 บัญญัติว่า “ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ซึ่งการจะได้มาซึ่ง “สิทธิครอบครอง” หรือ “กรรมสิทธิ์” ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน วันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดิน ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวรรคสอง บัญญัติว่า การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด และตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 3 บัญญัติให้ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น และมาตรา 4 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับ มาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่ง

สิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย จากบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา ดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องเป็นการได้มาหรือครอบครองโดยชอบก่อนการประกาศใช้ของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือได้มาโดยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น²⁵⁵ และเมื่อพิจารณาตามสิทธิการได้มาโดยชอบในพื้นที่ป่าสงวนแล้ว การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะได้ซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

4.1.1 ปัญหาการได้สิทธิหรือทำประโยชน์มาก่อน

กรณีการได้มาก่อนที่รัฐจะประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง กรณีที่บุคคลใดได้อยู่อาศัยหรือได้ทำประโยชน์ในเขตพื้นที่นั้นอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงประกาศกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือการมีสิทธิหรือทำประโยชน์ตามที่กล่าวมานั้น จะต้องมียู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ กฎกระทรวงจะใช้บังคับนับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ถ้ามีสิทธิและได้ทำประโยชน์ก่อนวันที่ประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา ก็ถือว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับแล้ว ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมาตรา 12 มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้อ้างสิทธิหรือได้ทำประโยชน์นั้น ต้องยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ภายใน 90 วัน และนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าไม่ยื่นคำร้องจะถือว่าสละสิทธิการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์นั้นและคำร้องนั้นต้องทำเป็นหนังสือด้วย

ดังเห็นได้ว่า ความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของรัฐในการให้ประชาชนหรือผู้ที่อ้างว่ามีสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนนั้น เข้าแสดงสิทธิการใช้ประโยชน์ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ตนอ้างว่ามีสิทธิ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการแสดงสิทธิที่มีความยุ่งยากในการยื่นคำร้องและข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาที่ต้องกระทำภายใน 90 วัน ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ห่างไกลจากข่าวสารของทางราชการ ความไม่รู้ขั้นตอนวิธีการในกระบวนการแสดงสิทธิ ทั้งด้วยข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ที่ห่างไกล เรื่องระยะทาง การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาแล้ว อาจทำให้ประชาชนหรือผู้มีสิทธิดังกล่าวเสียสิทธิและตกเป็นผู้บุกรุกในที่สุด และนอกจากรัฐจะผลักภาระในการพิสูจน์

²⁵⁵ คำพิพากษาฎีกา ที่ 4431/2550 ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

สิทธิไปยังชาวบ้านแล้ว การกำหนดระยะเวลาให้แสดงสิทธิภายในกำหนด 90 วัน แต่กลับไม่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของรัฐ กำหนดแต่เพียงให้ดำเนินการโดยไม่ชักช้าเท่านั้น แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านอีกประการหนึ่ง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้อเสียเปรียบที่ประชาชนชาวบ้านไม่สามารถยกข้อต่อสู้กับกระบวนการของรัฐได้

แม้ว่าตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะได้กำหนดถึงมาตรการเยียวยาชดเชยแก่ประชาชนที่ต้องเสียสิทธิ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้รับคำร้องตามมาตรา 12 พิจารณาคำทบทวนกรณีชาวบ้านต้องเสียสิทธิในการอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ตามที่เห็นสมควร หรือแม้ข้อกำหนดที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่ต้องเสียสิทธิสามารถอุทธรณ์คำทบทวนนั้นไปยังรัฐมนตรีภายใน 30 วันได้ หากผู้ร้องไม่พอใจในคำทบทวนตามที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติกำหนด แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าสิทธิตามมาตรา 13 นั้น ไม่ได้เป็นประโยชน์โดยตรงในการมีสิทธิอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่นั้นแต่อย่างใด เป็นเพียงสิทธิอุทธรณ์ในส่วนของคำทบทวนเท่านั้น อันทำให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่ต้องเสียสิทธิมีสิทธิอุทธรณ์ผลพิจารณาในการอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปแต่อย่างใด อีกทั้งแม้จะเป็นเพียงการใช้สิทธิอุทธรณ์ในส่วนคำทบทวนก็ตาม ผู้ร้องก็ทำได้ประโยชน์ตามที่ผู้ร้องอุทธรณ์ในทันที เพราะกระบวนการพิจารณานั้น ต้องขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีและกฎหมายยังกำหนดให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุดอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการที่เป็นการช่วยเหลือชาวบ้านหรือเกษตรกรให้มีการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ก็ตาม แต่เกษตรกรหรือชาวบ้านนั้นต้องพิสูจน์สิทธิการครอบครอง โดยต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ๆ แสดงได้ว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ โดยจะต้องมีเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารที่ลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (คือวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) ซึ่งเอกสารดังกล่าวต้องแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือพยานหลักฐานอื่นหรือพยานบุคคลเป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ และหากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์อยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น ซึ่งในทางการพิสูจน์ดังกล่าวชาวบ้านมักไม่สามารถหาเอกสาร

หลักฐานมายืนยันการครอบครองได้ และเป็นการยากที่จะเข้าใจกระบวนการของรัฐ รวมไปถึงความบกพร่องของรัฐในการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน ซึ่งอยู่อาศัยทำประโยชน์ก่อนการประกาศเขตป่า ดังพิจารณาจากการสำรวจพื้นที่ของกรมที่ดินและกรมป่าไม้ กรมที่ดินใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ในอัตราส่วน 1 : 4,000 ประกอบการระวางแผนที่ภาคพื้นดินในการออกโฉนด แต่กรมป่าไม้ใช้อัตราส่วนระวางแผนที่ 1 : 50,000 ในการกำหนดพื้นที่ป่า ซึ่งมีความแตกต่างกันมากหากพิจารณาอัตราส่วนของกรมป่าไม้แล้ว ภาพถ่ายที่มองจากมุมสูงจะไม่เห็นเลยว่าแท้จริงแล้วมีชาวบ้านอยู่อาศัยในพื้นที่ป่านั้นมากน้อยเพียงใด เนื่องจากจะเห็นเป็นต้นไม้ปกคลุมทั่วทั้งบริเวณ จึงส่งผลให้ปัจจุบันมีชาวบ้านจำนวนมากที่ออกมาเรียกร้องสิทธิและอ้างว่ารัฐประกาศพื้นที่ทับที่ดินทำกินของตน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามมาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่าเครือรัฐออสเตรเลียให้ความสำคัญและคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นมาก่อนซึ่งเป็นที่รู้จักกันคือ “ชนเผ่าอับอวารีจิน” โดยการจัดพื้นที่ป่าไว้สำหรับชนพื้นเมืองเหล่านั้นโดยเฉพาะ อีกทั้งยังกำหนดให้เป็นเขตป่าพื้นเมืองและออกพระราชบัญญัติป่าพื้นเมือง ค.ศ. 1993 ขึ้นมาเพื่อรักษาสีทธิประโยชน์ของชนพื้นเมืองตามวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชนพื้นเมืองเหล่านั้น และประเทศไทยควรจะได้พิจารณาถึงสิทธิประโยชน์ของชาวบ้านที่อยู่อาศัยก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยเช่นกัน

ดังกล่าวนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารให้สามารถบริหารจัดการได้เต็มที่ ทั้งการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การกำหนดเขต วางกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่หวงห้ามของรัฐได้ แต่กลับไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่ามาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ชาวบ้านต้องเสียสิทธิเพียงเพราะไม่รับรู้ข่าวสารจากทางราชการหรือเพราะไม่อาจดำเนินการแสดงสิทธิหรือรักษาสีทธิได้ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงรัฐยังไม่มีมาตรการเยียวยาในส่วนพื้นที่อาศัยทำกินที่ชัดเจนให้กับชาวบ้านที่อยู่อาศัยทำประโยชน์มาก่อนนั้น ให้ได้มีที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่อื่นหรือที่รัฐจัดสรรให้ และ รวมไปถึงกรณีที่รัฐได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน กรณีดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความบกพร่องของรัฐที่ไม่สำรวจตรวจสอบโดยละเอียดถึงการอยู่อาศัยทำกิน หรือพื้นที่ที่ชาวบ้านครอบครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการรอนสิทธิของชาวบ้านที่ได้อาศัยทำกินในพื้นที่ป่านั้นก่อนที่รัฐจะประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีบทกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งอยู่อาศัยมาก่อนได้แสดงตนพิสูจน์สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์นั้น แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการตามที่ได้

กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเรื่องยากที่ชาวบ้านจะพิสูจน์สิทธิการได้มาของตนได้ ดังเห็นได้จากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งชาวบ้านอ้างว่าได้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนนั้นมาก่อน และรัฐได้ประกาศพื้นที่ป่าทับที่ดินทำกินของตนจนต้องออกมาเรียกร้องสิทธิเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของชาวบ้านเหล่านั้น รวมไปถึงปรับแก้ไขตัวบทกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับชาวบ้านที่ได้อยู่อาศัยมาก่อนและเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ดังพิจารณาได้จากมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการกับประชาชนชาวบ้านได้อยู่อาศัยทำกินมาก่อน การประกาศเขตพื้นที่ป่าของเครือข่ายออสเตอร์เลีย ที่ได้ให้ความสำคัญกับชาวบ้านเหล่านั้น โดยการจัดสรรพื้นที่ไว้ให้โดยเฉพาะและได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อคุ้มครองรองรับสิทธิของชาวบ้าน ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของชาวบ้านเหล่านั้นด้วย

4.1.2 ปัญหาการได้สิทธิหรือทำประโยชน์ภายหลัง

แม้ตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะกำหนดข้อห้ามไม่ให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม แต่บทกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้น ให้สามารถทำไม้หรือเก็บหาของป่า ตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตาม มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ได้ และอย่างไรก็ตามกรณีที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้สิทธิหรือได้ทำประโยชน์ภายหลังที่กฎหมายประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะด้วยการได้มาในลักษณะการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม ดังพิจารณาได้จาก มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีในการอนุญาตให้บุคคลหนึ่งคนใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี และกำหนดให้สิทธิแก่ภาครัฐให้อาจได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่ากรณีการได้สิทธิอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นกฎหมายกำหนดให้คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี และสูงสุดได้ไม่เกิน 30 ปีนั้น เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นรัฐควรมีข้อกำหนดถึงการตรวจสอบการใช้สิทธิอย่างจริงจัง เนื่องจากในทางบังคับใช้กฎหมายหรือการตรวจสอบการอยู่อาศัยทำกินของรัฐที่ผ่านมายังคงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เห็นได้จากปัญหานายทุนเข้าสวมสิทธิชาวบ้าน อีกทั้งบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าว ยังกำหนดให้สิทธิ

แก่ภาครัฐให้อาจได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม แต่กลับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ชาวบ้านหรือเกษตรกรสามารถจะขอสิทธิให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าวแต่อย่างใด

และภายหลังจากที่รัฐเริ่มใช้ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ระบบกฎหมายของรัฐได้แยกสิทธิครอบครองกับการใช้ประโยชน์ออกจากกันอย่างเด็ดขาด และด้วยข้อจำกัดในหลายประการ เช่น ระยะเวลาในการได้สิทธิอยู่อาศัยทำประโยชน์ โดยกำหนดเริ่มต้นตั้งแต่ 5 ปีและสูงสุดได้ไม่เกิน 30 ปีนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ด้วยการบังคับใช้กฎหมายของไทย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจจะเลยไม่เข้าตรวจสอบการอยู่อาศัยทำกินหรือการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอย่างจริงจังตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นช่องว่างให้นายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้านเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ และเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล จะเห็นได้ว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่แบ่งพื้นที่ป่าเป็นหลายประเภทเพื่อประชาชนเช่าหรือใช้ประโยชน์ และแม้ว่าจะมีการกำหนดระยะเวลาเวลานานถึง 40 ปีก็ตาม แต่สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลมีระบบบริหารจัดการที่แตกต่างกับประเทศไทย คือมีเงื่อนไขกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเช่าในอัตราที่สูงขึ้นในทุก ๆ 10 ปี โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการเช่าในอัตราที่สูง และประชาชนจะจ่ายในอัตราที่ต่ำที่สุด ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนที่ยากจนให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าที่รัฐจัดสรรให้ได้ แต่ก็ยังคงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาการคาดเคลื่อนที่ดินทำกิน รวมไปถึงปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเกิดขึ้นเรื่อยมา ซึ่งหากมองเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว รัฐประสงค์ที่ให้ชาวบ้านที่ยากไร้ได้มีพื้นที่อยู่อาศัยทำกินโดยไม่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้น ดังนั้นการให้สิทธินั้นก็ควรมีเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระกับชาวบ้านน้อยที่สุด ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อีกทั้งการกำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนของไทยควรมีมาตรการที่รัดกุม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหานายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้านหรือเกษตรกรผู้ได้รับสิทธินั้นด้วย

4.1.3 ปัญหาการได้สิทธิในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

“ป่าเสื่อมโทรม” มาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น หมายถึง กรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไม้ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้าหรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ ตามความ

ในวรรคสามของมาตรา 16 ทวิ ดังกล่าว กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่มีการประกาศเขตป่าเสื่อมโทรม ให้บุคคลนั้นร้องขอไปยังอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และจะได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นต่อไปได้ หากอธิบดีเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ ดังเห็นได้ว่าแม้กฎหมายมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าเสื่อมโทรม ได้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ แต่ยังคงมีเงื่อนไขอยู่หลายประการทั้งการแสดงให้รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการครองชีพจริง และจะได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไปหรือไม่ก็ต้องขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้พิจารณา รวมทั้งข้อกำหนดให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมในปีถัดไปด้วยนั้น ซึ่งโดยมากแล้วชาวบ้านที่ได้รับสิทธิจะเข้าใจว่าตนสามารถอยู่อาศัยได้ไปตลอด จะไม่ทราบถึงเงื่อนไขข้อกำหนดรวมถึงเรื่องระยะเวลาการได้สิทธิ และหากพื้นที่ซึ่งได้ประกาศเป็นป่าเสื่อมโทรมกลับฟื้นคืนดีรัฐก็สามารถเพิกถอนสภาพป่าเสื่อมโทรมนั้น และคืนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ในส่วนชาวบ้านที่ได้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่นั้นก็ต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลในยุคนั้น ๆ ว่าจะบริหารจัดการกับพื้นที่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม นอกจากชาวบ้านหรือเกษตรกรผู้ยากไร้ จะได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว ยังคงมีกฎหมายที่เปิดช่องให้เกษตรกรได้สิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้อำนาจรัฐในการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมาออก ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 โดยให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ สปก. นำไปปฏิรูปที่ดินและจะนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเงื่อนไขข้อกำหนดที่สำคัญคือจะต้องเป็นเกษตรกรหรือต้องประกอบอาชีพเกษตรกรตามเงื่อนไขที่กำหนด และอีกช่องทางหนึ่งคือการออกใบอนุญาตสิทธิทำกิน หรือ สทก. กรมป่าไม้ได้เคยออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อออกสิทธิทำกินอยู่ระยะหนึ่ง ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522 ให้ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้รับอนุญาตอยู่อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สั่งการให้กรมป่าไม้²⁵⁶ ดำเนินการตามแนวทางพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการอนุญาตให้สิทธิทำกินแก่ราษฎร โดยการออกใบอนุญาตเป็นการชั่วคราว แต่ไม่ให้ออกเป็นโฉนดที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ เพื่อป้องกันการซื้อขาย แต่สามารถเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ เพื่อช่วยให้ราษฎรมีสิทธิในที่ดินเป็นของ

²⁵⁶ เดิมกรมป่าไม้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปัจจุบันได้โอนย้ายไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (แหล่งเดิม).

ตนเองและครอบครัว ไม่ให้ไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่อื่น ๆ อีกต่อไป²⁵⁷ ซึ่งจากการสำรวจของกรมป่าไม้ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 – พ.ศ. 2543 ภายหลังจากรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 พบว่ามีพื้นที่ที่คนเข้าไปอยู่ในป่าแล้วทั้งหมด 6.4 ล้านไร่ โดยจะนำไปออกสิทธิทำกิน (สทก.) ในโครงการเร่งด่วนได้จำนวน 2.5 ล้านไร่ โดยมีเงื่อนไขว่าเป็นลุ่มน้ำชั้น 3 และ ชั้น 4 ไม่ใช่ป่าสงวนโซนอนุรักษ์ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือเป็นลุ่มน้ำชั้น 1 และ ชั้น 2 จึงจะสามารถดำเนินการให้สิทธิกับประชาชนได้โดยไม่ขัดกับมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจล่าสุดประกอบการอ่านภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2551 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ทั้งสิ้นอีกจำนวน 20 ล้านไร่ ซึ่งถ้าหักออกจากพื้นที่เป้าหมายแรก 6.4 ล้านไร่ ก็จะเหลือพื้นที่ป่าอีกเกือบ 14 ล้านไร่ ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ รองรับแต่มีประชาชนอาศัยอยู่แล้ว ไม่น้อยกว่า 5 แสน ถึง 1 ล้านคน ซึ่งพื้นที่เหล่านั้นก็น่าจะออกสิทธิทำกิน (สทก.) เพิ่มได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล²⁵⁸

ดังที่กล่าวมานั้น ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เห็นว่ากรณีเป็นการจำกัดระยะเวลาในการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม แต่ในทางกลับกันรัฐได้มีมาตรการในการนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้แก่ประชาชน โดยกรมป่าไม้จะมอบพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินจัดสรรที่ดินให้แก่ชาวบ้านในลักษณะการให้เปล่า หรือการให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ส.ป.ก. โดยการเช่าซื้อที่ดิน หรือกรณีการนำป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้สิทธิทำกิน (สทก.) ก็ตาม แต่การให้สิทธิในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น ยังคงมีข้อจำกัดและเงื่อนไขในการทำประโยชน์หลายประการที่อาจทำให้เสียสิทธิ กรณีดังกล่าวจึงควรปรับแก้ไขด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ด้วยข้อกำหนดของกฎหมายในการห้ามมิให้ทำการซื้อขายที่ดิน หรือละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยกรณีการได้มาซึ่งสิทธิทำกิน (สทก.) ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้น การให้สิทธิทำกินดังกล่าวเป็นมาตรการที่มีข้อดีอยู่หลายประการ ซึ่งจะแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและบรรเทาปัญหาความยากจน ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินของชาวบ้านหรือเกษตรกรของประเทศไทยได้ เนื่องจากสิทธิทำกิน (สทก.) ไม่มีข้อจำกัดถึง

²⁵⁷ จาก คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (น. 2), โดย สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2551, กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้. (แหล่งเดิม).

²⁵⁸ รายงานทางเลือกข้อเสนอภาคประชาชนไทยต่อการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน, กป.อพช.

คุณสมบัติเฉพาะว่า ผู้ที่จะขอสิทธินั้นจะต้องเป็นเกษตรกร ตามสิทธิที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. กำหนด อีกทั้งสิทธิทำกินมีเงื่อนไขที่ชัดเจนว่าผู้ได้รับสิทธินั้น ต้องห้ามละทิ้งไม่ทำประโยชน์ รวมไปถึงห้ามทำการซื้อขายที่ดินนั้นด้วย และข้อดีอีกประการคือสิทธินั้นยังสามารถตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาได้อีกด้วย อันเป็นการอุดช่องว่างไม่ให้นายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้าน รวมไปถึงเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการนำที่ดินออกขายและมีการอยู่อาศัยทำประโยชน์อย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าของเครือรัฐออสเตรเลียที่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการให้เช่าที่ดินราชวงศ์ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐที่เปิดโอกาสให้เอกชน หรือประชาชนสามารถเช่าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าของรัฐนั้นได้ แต่มีข้อจำกัดที่ว่าผู้เช่าจะต้องเสนอวัตถุประสงค์ในการเช่าให้รัฐพิจารณาและรัฐจะเป็นฝ่ายพิจารณา รวมถึงกำหนดเงื่อนไข ระยะเวลาในการเช่าตามวัตถุประสงค์ในการเช่านั้น ๆ ต่อไป และนอกจากนั้นแล้ว มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน ยังได้ให้ความสำคัญกับชุมชนชาวบ้านที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่า ด้วยการให้สิทธิขาดแก่ชาวบ้านเหล่านั้นได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าอย่างเต็มที่ และให้ชุมชนได้มีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ป่านั้นร่วมกัน ดังเห็นได้จากการพยายามผลักดันให้ชาวบ้านในชุมชนที่เป็นเจ้าของป่าร่วมกันสามารถนำพื้นที่ป่านั้นมาจำนองเพื่อเป็นต้นทุนในการทำการเกษตรต่อไปอีกด้วย กรณีจึงต่างจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทยที่ได้กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์กับภาครัฐมากกว่าที่จะให้แก่ภาคเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้

4.2 ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตรี กำหนดถึงกรณีที่ได้รับสิทธิซึ่งถึงแก่ความตาย ว่าบุคคลในครอบครัวซึ่งอยู่อาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตนั้นสามารถมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน 180 วัน นับแต่ผู้ที่ได้รับสิทธินั้นถึงแก่ความตาย และหากสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอยู่อาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนด ให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปในที่ดินนั้น ให้ยื่นคำขออนุญาตนั้นต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายใน 180 วัน นับแต่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้สิทธิเพียงทายาทในครอบครัวเท่านั้นที่จะสามารถขอใช้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ใช้ประโยชน์อยู่แล้ว ดังเห็นได้ว่าสิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นถือเป็นสิทธิเฉพาะตัว สิทธิดังกล่าวไม่ตกทอดไปยังทายาทหรือบุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับผู้ได้รับสิทธินั้น ทายาทของพวกเขาคงได้เพียง

สิทธิเพียงการอยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ไม่เกิน 180 วัน นับแต่ผู้ได้รับสิทธิถึงแก่ความตายเท่านั้น และกรณีทายาทผู้ใดจะได้รับสิทธิอาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นต่อไป ก็จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข คือ หากสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาต ได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ซึ่งหากประสงค์จะอยู่อาศัยทำกินต่อไปต้องยื่นคำขอไปยังอธิบดีภายใน 180 วันด้วยเช่นกัน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนด ทายาทเหล่านั้นก็จะเสียสิทธิดังกล่าว โดยความในวรรคหก ของมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขและระเบียบที่อธิบดีกำหนด และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้ แม้ว่ากฎหมายจะให้สิทธิตกทอดไปยังทายาทในครอบครัวได้ แต่ก็ไม่ได้ตกทอดไปโดยทันทีที่ผู้ได้รับสิทธิถึงแก่ความตาย อีกทั้งยังมีเงื่อนไขในการได้รับสิทธิดังกล่าวด้วย เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อทายาทหรือครอบครัวของผู้ได้รับอนุญาตที่ถึงแก่ความตายนั้น โดยตรง ซึ่งทายาทในครอบครัวที่จะได้รับสิทธินั้น มักจะไม่รู้ถึงสิทธิหรือรู้ถึงขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อขออนุญาตเป็นผู้มีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปอีกทั้ง สมาชิกในครอบครัวบางครอบครัวเป็นคนแก่ เด็ก หรือแม้แต่คนทุพพลภาพหรือไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ และเมื่อไม่อาจรู้ถึงการดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่สามารถยื่นคำขออนุญาตนั้นด้วยข้อจำกัดในหลายประการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ต่อไป เมื่อระยะเวลาการแจ้งสิทธิสิ้นสุดลงทายาทหรือบุคคลในครอบครัวเหล่านั้นย่อมกลายเป็นผู้บุกรุก และต้องถูกขับไล่ให้ออกจากพื้นที่และอาจต้องโทษเป็นคดีอาญาอีกด้วย ดังตัวอย่างกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ลาว จังหวัดเชียงราย เป็นกรณีที่ชาวบ้านไม่รู้ถึงข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ซึ่งตนและครอบครัวอาศัยทำประโยชน์อยู่นั้น เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กงทราบแต่เพียงว่าตนและครอบครัวอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นเรื่อยมาตั้งแต่บรรพบุรุษ จนกระทั่งถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าขอคืนพื้นที่และให้ชาวบ้านนอกจากพื้นที่ อีกทั้งยังมีชาวบ้านอีกจำนวนมากต้องถูกดำเนินคดีอาญารัฐานบุกรุกอีกด้วย จะเห็นได้ว่าชาวบ้านไม่รู้เงื่อนไขและข้อกำหนดของรัฐ จะทราบเพียงว่าตนอยู่อาศัยทำกินมารุ่นต่อรุ่นและยังคงทำกินต่อไปได้จนกว่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแจ้งว่าตนและครอบครัวบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการผลัดภาระไปยังทายาทและไม่มอบบทบัญญัติให้สิทธิแก่ทายาท ในการอุทธรณ์หรือเรียกร้องสิทธิ หากการยื่นคำร้องนั้นเกินกำหนดระยะเวลา 180 วัน เหล่านี้จึงไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านทั้งสิ้น ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ควรลดขั้นตอนในการแสดงสิทธิหรืออาจพิจารณากำหนดให้สิทธินั้น ตกทอดไปยังทายาท

ที่ประสงค์จะอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ต่อไปได้ และควรเคร่งครัดในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มากกว่ามุ่งประเด็นให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่เพียงประการเดียว

ดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะปรับแก้ไข ความตาม มาตรา 16 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้เป็นการลดขั้นตอนในการได้สิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในฐานะที่ดินเป็นทายาทนั้น โดยควรมีบทบัญญัติให้ทายาทหรือคนในครอบครัวที่ได้อยู่อาศัยทำกินร่วมกันกับผู้ได้รับสิทธิให้สามารถตกทอดได้โดยอัตโนมัติ และควรเคร่งครัดในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์มากกว่า และเมื่อพิจารณาถึงการให้สิทธิทำกิน (สทก.) นั้น มีข้อกำหนดให้สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ให้สามารถตกทอดไปยังทายาทได้ด้วย ซึ่งพื้นที่ที่รัฐนำมาจัดสิทธิทำกิน (สทก.) ก็มาจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยเช่นกัน ดังนั้นเมื่อเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ประสงค์จะให้ชาวบ้านผู้ยากไร้ได้มีที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าของรัฐก็เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความยากจน การให้สิทธินั้นก็ควรตกทอดไปยังทายาทของชาวบ้านเหล่านั้นด้วย

4.3 ปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติถึงเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไว้ในสองกรณี คือ การให้อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี ไม่เกิน 30 ปี และการให้เข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกิน 10 ปี โดยจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าสำหรับแร่ดินขาวหรือหินแล้วแต่กรณี โดยมีเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ทั้งการอนุญาตให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ตามมาตรา 16 ทวิ ใช้เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 17 ใช้เพื่อการเข้าไปผ่านใช้ทางนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 18 การอนุญาตให้บุคคลบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้น มาตรา 20 นั้น อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยขอกว่าถึงขอบเขตและเงื่อนไขในการให้สิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าเสื่อมโทรมของชาวบ้านผู้ยากไร้

ทั้งนี้ กรณีการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้บุคคลสามารถเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ ตามความในมาตรา 16 โดยกำหนดให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในสองกรณี คือ ให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ คราวละ

ไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ในกรณีที่ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่เห็นสมควรก็ได้ กรณีที่สองคือให้เข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมาย ว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกิน 10 ปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและ ไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี โดยมีเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

และมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดกรณี การให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่กำหนดให้เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม โดยกำหนดให้ผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวก่อนปี พ.ศ. 2507 หรือก่อน วันที่ประกาศกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไป ภายใต้เงื่อนไข ที่บุคคลดังกล่าวต้องร้องขอ และกรณีเป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการอนุญาต หากเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นหนังสือ มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์ และอยู่อาศัยต่อไปในพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรือ อยู่อาศัยอยู่แล้วนั้น ได้ แต่ต้องไม่เกิน 20 ไร่ ต่อหนึ่งครอบครัวและมีกำหนดเวลาคราวละ ไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ทั้งนี้ โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคราวแรก คราวต่อ ๆ ไปต้องเสียค่าธรรมเนียม โดยผู้ที่ได้รับสิทธินั้นอาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม่ขึ้นต้น ในที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ เพิ่มเติมจากที่ได้รับ อนุญาตแล้ว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่ามีความสามารถและมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่า หรือไม่ขึ้นต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือ ให้ปลูกป่า หรือไม่ขึ้นต้นได้แต่ต้องไม่เกิน 35 ไร่ ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า คราวละ 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมไปถึง ได้รับสิทธิยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า สำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต และได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า สำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์นั้นกฎหมายไม่ให้ถือว่าเป็นการได้มา ซึ่งสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ไม่ถือว่าเป็นบุคคลนั้น ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 และตามที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคล ซึ่งได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ วรรคสาม (1) และ (2) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า สำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับ อนุญาตนั้น กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าให้กับไม้ที่ปลูกในที่ดิน

ที่รับอนุญาตก็เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากไม้ที่ปลูกได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 144²⁵⁹ ไม้ยืนต้นที่ปลูกบนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะตกเป็นของรัฐตามหลักส่วนควบ แต่ด้วยความยินยอมของรัฐที่อนุญาตให้ปลูกไม้ยืนต้นดังกล่าวในที่ดินทำให้ต้นไม้ยืนต้นไม้ใช้ส่วนควบแต่เป็นของบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ปลูก แต่ในทางปฏิบัติกรมป่าไม้ยังไม่เคยออกกระเบื้องอนุญาตการตัดไม้ให้กับบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ทั้งนี้ สิทธินั้นยังถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตนั้น และต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัว เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้ กรณีดังกล่าว กฎหมายกำหนดเพียงให้สิทธิแก่ทายาทในครอบครัวเท่านั้น ที่จะสามารถขอใช้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนที่ได้ใช้ประโยชน์อยู่แล้วเท่านั้น ซึ่งสิทธิที่ตกทอดดังกล่าวไม่ได้ตกทอดไปยังทายาทโดยทันที แต่หากทายาทจะต้องขอใช้สิทธิดังกล่าวต้องได้รับอนุญาต โดยจะต้องยื่นคำขอไม่เกิน 180 วัน นับแต่ครอบครัวถึงแก่ความตาย และต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ดังที่กล่าวไปแล้วนั้น และหากผู้ได้รับอนุญาตละทิ้งไม่เข้าทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลา 2 ปี หรือยินยอมให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพิกถอนการอนุญาตนั้นได้

กรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสำหรับประชาชนชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าแล้ว ตามสิทธิในมาตรา 16 กัตติ หรือมาตรา 16 ทวิ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมก็ดี ล้วนมีเงื่อนไขและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ทั้งการได้มาและการตกทอดไปยังทายาท รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ไม่ได้สิทธิอย่างเต็มที่ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายยังขัดกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายแต่ละฉบับอีกด้วย เช่น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อควบคุมพื้นที่ป่าไม่ให้ถูกบุกรุก ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบัญญัติอันเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวบ้านให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่ในการบังคับใช้หรือแม้แต่บทบัญญัติก็ตาม กลับให้ประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าแทนที่จะให้สิทธิแก่ชาวบ้านอย่างเต็มที่ และหากเกิดปัญหาขึ้นรัฐก็มุ่งประเด็นไปที่ชาวบ้านจึงทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเมื่อพิจารณา

²⁵⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 144 บัญญัติว่า “ส่วนควบของทรัพย์ หมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น.”

มาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว จะเห็นว่าเครือรัฐออสเตรเลียมีระบบจัดการพื้นที่ป่าไม้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของรัฐในการให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ดีกว่า ตามตัวอย่างชนเผ่าอับอริจินต์ที่ได้กล่าวไปแล้ว และยังมีการพิจารณาเงื่อนไขการให้ประโยชน์ในพื้นที่ให้สอดคล้องกับขนาดพื้นที่และระยะเวลาที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ด้วย หรือมาตรการทางกฎหมายของสหพันธสาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลเองก็ตาม ก็ให้สิทธิแก่ชาวบ้านได้มีสิทธิใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่ามากกว่าจะเปิดโอกาสให้ภาครัฐ ดังจะพิจารณาได้จากการกำหนดอัตราค่าเช่าพื้นที่ป่าแก่ชาวบ้านในอัตราที่ต่ำกว่าภาครัฐ จึงเห็นถึงการให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง ซึ่งไทยเองควรนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีข้อกำหนดอนุญาตให้บุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การให้สิทธิในเขตพื้นที่ป่าของรัฐนั้น ยังคงมีเงื่อนไขและข้อกำหนดมากมาย อันถือเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ได้รับสิทธินั้น กรณีดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว จะเห็นว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนให้สิทธิแก่ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่านั้นได้ร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่ป่าซึ่งได้อยู่อาศัยทำประโยชน์ภายในชุมชนอย่างเต็มที่ กรณีจึงควรต้องปรับแก้ไขตัวบทกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและการใช้ประโยชน์ที่แท้จริงของชาวบ้าน รวมไปถึงบทบัญญัติที่ให้ประโยชน์แก่ชาวบ้านผู้ยากไร้มากกว่าจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาครัฐ

4.4 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน

ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเอง กระทั่งลุกลามไปเป็นปัญหานุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งรัฐหวงกันไว้ไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีสิทธิในพื้นที่ป่านั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐก็ยังคงกำหนดข้อยกเว้นให้ประชาชนผู้ยากไร้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ แต่จากตัวบทกฎหมายและสภาพความเป็นจริงที่ขัดแย้งกันนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาไม่ว่าจะเป็นภาครัฐซึ่งมองว่าประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้บุกรุก และแก้ไขปัญหานุกรุกนั้นด้วยการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้เหล่านั้น แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งเงื่อนไขหลายประการและในทางกลับกันเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ซึ่งที่ดินทำกินนั้นกลับเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีที่ได้สิทธิมาภายหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ก็ยังคงถูกนายทุนสวมสิทธิหรือแม้กระทั่งการถูกรัฐทวงคืนพื้นที่เพียงเพราะนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่ต่างกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.4.1 ปัญหาจากแนวนโยบายของรัฐ

ปัญหาเรื่องราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นปัญหาที่สะสมกันมานานหลายยุคหลายสมัยและต่างก็มีการแก้ไขปัญหาลำเนาเรื่อยมา จนกระทั่งปัจจุบันปัญหาลำเนาที่ยังไม่หมดสิ้นไป โดยในทางกลับกันดูเหมือนว่าปัญหาจะได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ การออกมาเรียกร้องสิทธิไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและเอกชนก็ปรากฏให้เห็นได้ในทุกแหล่งข่าว ซึ่งอาจมองได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย กับผู้ที่บุกรุกครอบครองพื้นที่ป่า เช่น บางยุคบางสมัยรัฐมีแนวนโยบายที่ไม่แน่นอนในการนำกฎหมายมาบังคับใช้กับผู้บุกรุกครอบครองที่ป่า โดยมีความเห็นว่าประชาชนที่เข้าไปบุกรุกอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่านั้นมีสาเหตุอันเนื่องมาจากประชาชนไม่มีที่ดินทำกินจึงผ่นผันไม่ให้มีการจับกุมและอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำประโยชน์ต่อไปได้ แต่บางยุคสมัยมีความเห็นว่าการที่ประชาชนเข้าไปบุกรุกอยู่อาศัยในพื้นที่ป่านั้นเป็นกระทำที่ผิดกฎหมายให้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดี ผลกระทบจึงตกแก่ชาวบ้านที่แท้จริง ดังที่เห็นได้จาก กรณีการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละยุค บางยุครัฐบาลให้สิทธิประชาชนที่ยากไร้ได้เข้าอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบ บางยุครัฐบาลมีนโยบายนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ในรูปแบบของการให้สิทธิในที่ดินปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ สปก. หรือการให้สิทธิทำกิน หรือ สทก. แต่บางยุครัฐบาลกลับให้ประชาชนอพยพออกจากพื้นที่ กล่าวหาเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้เหล่านั้นว่าบุกรุกพื้นที่ป่า อยู่อาศัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การใช้นโยบายของรัฐแทนการใช้ตัวบทกฎหมายกฎหมายย่อมส่งผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่านโยบายมักจะไม่มีมีความชัดเจนและมีการดำเนินการบังคับใช้ตามอำเภอใจโดยเจ้าหน้าที่ หากปราศจากกฎหมายที่เหมาะสมที่รวบรวมหัวใจหลักของนโยบายต่าง ๆ แล้ว ปัญหาข้อพิพาทในการถือครองที่ดินรวมถึงมาตรการป้องกันสิทธิของชาวบ้านเกษตรกรที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะไม่ถูกจัดวางโดยมาตรการบังคับทางกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า จากปัญหาแนวนโยบายของรัฐที่ไม่ชัดเจนเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยนั้น เป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขได้ที่ตัวรัฐบาลนั้น ๆ โดยตรง เนื่องจากแต่ละรัฐบาลก็มีระบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไป หรือแม้กระทั่งนโยบายภาครัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลเองก็ตาม กล่าวคือแม้รัฐจะมีนโยบายในการเบเทาความยากจนโดยให้สิทธิแก่กลุ่มของครอบครัวของคนยากจนในการเช่าพื้นที่ แต่เมื่อพิจารณาในเงื่อนไขแล้วมิใช่แต่เพียงกลุ่มคนยากจนเท่านั้นที่รัฐเปิดโอกาสให้เข้ามาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า แต่รัฐยังคงเปิดโอกาสให้กับกลุ่มอุตสาหกรรมหรือองค์กรและ เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้สามารถเข้าใช้สิทธิดังกล่าวได้ด้วย ดังนั้น นโยบายบรรเทาความยากจนนั้นขัดแย้งกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนด

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีของไทยจึงควรจะต้องมีบทกฎหมายที่บัญญัติเป็นแม่บทไว้บังคับใช้ก่อน การออกนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ป่า ที่รัฐต้องพิจารณาเพื่อให้ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทนั้น และถือปฏิบัติให้สอดคล้องกันเพื่อไม่ให้เกิดกรณีการมีนโยบายแจกป่าและทวงคืนผืนป่า ซึ่งจะทำให้ผลกระทบตกแก่เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ซึ่งได้อาศัยทำกินอย่างแท้จริงในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาตินั้น

4.4.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่รัดกุม

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดประเด็นข้อพิพาทกันในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติ ระหว่างรัฐกับราษฎรหรือปัญหาที่รัฐมักจะอ้างว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ป่าไม้ ถูกทำลายอย่างต่อเนื่องว่ามีสาเหตุหลายประการด้วยกัน และประการสำคัญคือการบุกรุกพื้นที่ป่า การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ล้วนแต่เป็นผลเกี่ยวของโดยตรงกับการบังคับใช้ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ ผู้มีอิทธิพล ในท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือแม้แต่พฤติกรรมและจิตสำนึก ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นทั้งที่เกิดกับเกษตรกรหรือประชาชนผู้ยากไร้ และปัญหาระดับชาติจากการบุกรุกพื้นที่ป่าซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดกับประเทศไทยเองนั้น ย่อมไม่อาจ กล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจากการออกกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนไม่ชัดเจน ต่างหน่วยงานต่างออก กฎหมายขึ้นมารองรับการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานเพียงด้านเดียว แต่ยังคงมุ่งไปที่ ผู้บังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานแต่ละภาคส่วนด้วย กล่าวคือการบังคับใช้กฎหมาย ที่ไม่รัดกุมนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างมาก ที่ส่งผลกระทบและอาจถือเป็นรากฐานแห่งปัญหาด้วยเช่นกัน ดังจะพิจารณาได้จากกรณีเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้บังคับใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน ตามยุคตามสมัย อาทิเช่น ในบางยุครัฐให้สิทธิประชาชนผู้ยากไร้ให้สามารถเข้าทำประโยชน์ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบ และต่อมารัฐประกาศให้ประชาชนเหล่านั้นกลายเป็น ผู้บุกรุกและให้โยกย้ายออกจากพื้นที่ แต่รัฐกลับไม่มีมาตรการที่ชัดเจนที่จะขับไล่ประชาชน ให้ออกจากพื้นที่ให้เห็นเป็นรูปธรรม เพียงแค่มีการออกประกาศหรือปิดประกาศที่ทำการของรัฐ เพียงเท่านั้น แต่ไม่ได้ลงพื้นที่สำรวจหรือให้คนในพื้นที่นำสำรวจโดยละเอียดว่ายังมีประชาชน ที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นอยู่หรือไม่ ซึ่งการไม่ลงพื้นที่สำรวจ อย่างจริงจังนี้ ทำให้ประชาชนหรือชาวบ้านที่ไม่ทราบข่าวการให้โยกย้ายออกจากพื้นที่หรือ ทราบแล้วแต่รัฐไม่มีการบังคับอย่างจริงจัง จึงยังคงทำประโยชน์และอยู่อาศัยในพื้นที่ต่อไป โดยคิดว่าสามารถอยู่อาศัยและทำกินต่อไปได้ แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายในยุคต่อมาการบังคับใช้ กฎหมายเป็นไปโดยเคร่งครัด มีมาตรการขับไล่ประชาชนผู้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่

ที่เป็นเขตป่าสงวนอย่างจริงจัง ผลกระทบจึงเกิดแก่ประชาชนผู้ยากไร้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงและไม่อาจยกข้อต่อสู้กับรัฐได้ จึงเห็นได้ว่านอกจากการขัดกันของนโยบายของรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่รัดกุมและจริงจังก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดเป็นปัญหาเรื่อยมา

อีกทั้ง ในทางบังคับใช้กฎหมายยังมาจากความบกพร่องในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากว่าประเทศไทยมีหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ดินหรือพื้นที่ป่าอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไปในแต่ละด้านเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามนโยบายของตนที่มีผลทำให้การดำเนินงานไม่เป็นเอกภาพเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างหน่วยงานดังที่เห็นได้จาก ปัญหาการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินของเอกชน หรือเกษตรกรชาวบ้านที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ทำให้เกิดข้อพิพาทและผลกระทบกับเกษตรกรชาวบ้านผู้ยากไร้โดยตรงซึ่งไม่อาจยกข้อต่อสู้กับรัฐได้ ส่งผลให้ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน เกิดข้อถกเถียงในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้อง ซึ่งมีหลายหน่วยงานและแต่ละหน่วยงานก็ต่างสังกัดต่างกระทรวง อาทิเช่น กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เมื่อปัญหาเกิดระหว่างหน่วยงานจึงไม่สามารถสั่งการข้ามกระทรวงใด อีกทั้งไม่มีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าหรือที่ดินให้ชัดเจน ดังเห็นได้จากอัตราส่วนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือการเข้าสำรวจรังวัดที่มีแนวทางแตกต่างกัน เช่น กรณีกรมที่ดินเดินสำรวจการรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดให้แก่ประชาชนหากที่ดินบริเวณนั้นอยู่ใกล้กับพื้นที่ป่าไม้ กรมที่ดินจะมีหนังสือถึงกรมป่าไม้ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมชี้แนวระวางเขต แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับปรากฏว่าหากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่มาร่วมชี้แนวระวางเขต เจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงมีความจำเป็นต้องออกโฉนด เมื่อโฉนดออกไปแล้วกรมป่าไม้กลับแจ้งว่ากรมที่ดินออกโฉนดทับพื้นที่ป่าไม้ ดังนี้ถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ไม่ถูกต้องจึงต้องเพิกถอนโฉนดนั้น เกิดการร้องเรียนเรื่องความไม่เป็นธรรมเรื่อยมา อีกทั้งการจะบังคับใช้กฎหมายก็เกิดประเด็นว่าจะถือตามแนวเขตหรือบังคับใช้ตามหน่วยงานของรัฐฝ่ายไหน ความเสียหายจึงตกแก่ประชาชน กรณีดังกล่าวจึงถือว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง แต่ผลกระทบเกิดแก่ประชาชน โดยตรง ดังเห็นได้จากการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละยุคบางยุครัฐบาลให้สิทธิประชาชนที่ยากไร้ได้เข้าอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบ บางยุครัฐบาลกลับกล่าวหาว่าเกษตรกรหรือชาวบ้านเหล่านั้นเป็นผู้บุกรุกและให้ย้ายออกจากพื้นที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ของประเทศไทยนั้นมีหลายประเภท และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการป่าไม้หลายหน่วยงานด้วยกัน และต่างก็ยึดถือด้วยทกกฎหมายของตน และมีแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน กฎหมายจึงถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องนำมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่า ขณะเดียวกันอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายก็เป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับมีจำนวนหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้เพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่า เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีลักษณะเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์และความคุ้มครอง เช่น ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มุ่งคุ้มครองตัวไม้ การทำไม้ไม่ให้มีการทำลายป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีเจตนารมณ์คงสภาพธรรมชาติเดิมไว้ในอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้นจึงควรปรับปรุงแก้ไขโดยให้มีบทกฎหมายที่เป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางขึ้นเพื่อรองรับและกำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งผู้วิจัยถือว่าเป็นการบริหารจัดการด้านการป่าไม้ ที่ประเทศไทยควรจะหยิบยกมาพิจารณาเป็นแบบอย่าง อาทิเช่น รากฐานดั้งเดิมของชาวออสเตรเลีย คือชนเผ่าพื้นเมืองหรือที่รู้จักกันในนามชนเผ่าอเบอร์จิน ซึ่งได้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่ามาก่อนที่รัฐจะประกาศเขตพื้นที่ป่า โดยรัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียได้มีการจัดการแบ่งเขตพื้นที่ป่า และกำหนดประเภทป่าไว้แก่ชนพื้นเมืองเหล่านั้นให้ได้อยู่อาศัยโดยเฉพาะ และได้กำหนดเป็นป่าพื้นเมือง (Indigenous Forest) รวมถึงมีการออกพระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 ขึ้นมาเพื่อรองรับและรักษาสีทธิประโยชน์ของชนพื้นเมืองตามวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองเหล่านั้นดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งประเทศไทยเองก็ควรจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียดังกล่าวมานั้น มาพิจารณาปรับใช้กับประเทศไทยด้วยเช่นกัน เพื่อจะได้ปรับแก้ปัญหาดังกล่าวให้มียุทธศาสตร์ที่เปรียบเสมือนเป็นกฎหมายแม่บทเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้ไปในทิศทางเดียวกัน

4.4.3 ปัญหาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความแตกต่างกัน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ว่ากฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกันออกไปตามเจตนารมณ์ และมุ่งที่จะลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน โดยในการบังคับใช้นั้นมีหลายเหตุผลที่ทำให้กฎหมาย

มีประสิทธิภาพน้อยลง เช่น กรณีความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท ที่มักจะเกิดขึ้น อยู่เสมออันนำไปสู่ปัญหาการเสนอคำฟ้องต่อศาล ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้วศาลจะไม่พิจารณา พิพากษาคดีเกินคำฟ้องหรือคำขอท้ายฟ้อง หากเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนไม่มีความชำนาญ เพียงพออาจก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษน้อยลง หรือหลุดพ้นจากการกระทำความผิด กรณีจึงมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ให้มีความชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ฉะนั้นในภาพรวมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ปรับปรุงแก้ไขและจัดหมวดหมู่ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน บทบัญญัติกฎหมายใดที่สามารถ นำเข้าร่วมกันได้ก็ควรรวมกันเป็นพระราชบัญญัติหนึ่งขึ้นมา เพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ของป่า สัตว์ป่า และยกเลิกกฎหมายในส่วนที่ซ้ำซ้อนกันออกไป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิด ความสับสนและความยุ่งยากต่อการนำกฎหมายแต่ละฉบับมาใช้บังคับสำหรับความผิดที่เกิดขึ้น ในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหลายฐานความผิด เนื่องจากบทนิยาม ของกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันทั้งเนื้อหาและความหมาย อันนำไปสู่ความสับสน ในการบังคับใช้ เช่น ภายหลังจากรัฐได้ออก พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว ระบบกฎหมายของรัฐได้แยกสิทธิครอบครอง กับการใช้ประโยชน์ออกจากกันอย่างเด็ดขาด รัฐจึงกลายเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าไม้ ทั้งหมด ที่ดินที่เอกชนหรือประชาชนยังไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย ที่รัฐได้บัญญัติ ขึ้น ประชาชนซึ่งเคยเป็นผู้บุกเบิกจึงกลับกลายเป็นผู้บุกรุก เกิดปัญหาฟ้องร้องกันเรื่อยมา และท้ายที่สุดแล้วชาวบ้านก็ไม่อาจต่อสู้กับรัฐได้ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็น ป่าเสื่อมโทรม ส่งผลให้เกิดปัญหานายทุนทำการสวมสิทธิชาวบ้านทำให้ชาวบ้านที่แท้จริง ได้รับผลกระทบ หากทางราชการตรวจพบว่าพื้นที่ใดที่มีนายทุนเข้าครอบครองทำประโยชน์ อาทิเช่น การสร้างรีสอร์ท ที่พักตากอากาศ การกระทำเหล่านี้ล้วนแต่ขัดกับเจตนารมณ์ในการ ให้สิทธิทำกินแก่เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ได้เข้าทำการเกษตรหรือทำกินในพื้นที่ ป่าเสื่อมโทรม จนเกิดเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนรัฐต้องออกมาตรการในการ ถอนคืนพื้นที่โดยสั่งให้ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น ผลกระทบที่แท้จริงจึงตกอยู่กับชาวบ้าน ที่แท้จริงที่ต้องการทำกินในพื้นที่

ผู้วิจัยเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายขัดแย้งกับสภาพวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ ของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าหรือแม้แต่บทนิยามของกฎหมายก็ไม่สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริงและจารีตประเพณี ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน หรือแม้กระทั่งคำนิยามในแต่ละตัวบทกฎหมายยังมีความแตกต่างกัน เช่น นิยามคำว่า “ป่า” การกำหนดพื้นที่ป่า การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า และการไม่ยอมรับสิทธิ

ชุมชน ซึ่งถือเป็นเหตุปัจจัยสำคัญ การกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่การเกษตร รวมทั้งการกำหนดสิทธิของชุมชน ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายจะแตกต่างกันออกไปตามเจตนารมณ์ในการร่างของแต่ละฉบับก็ตาม แต่ในส่วนที่เป็นค่านิยมของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ นั้นควรให้ค่านิยมไม่แตกต่างกันมากเกินไป ควรให้เป็นไปในลักษณะหรือทิศทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความตามเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันออกไป รวมไปถึงปัญหาในแนวปฏิบัติ ดังกล่าวนั้นทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ จึงควรเริ่มแก้ไขตั้งแต่การกำหนดโครงสร้างและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายของกฎหมายป่าไม้ให้ชัดเจนด้วย เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการบังคับใช้ต่อไป

4.5 ปัญหากรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงทั้งกรณีได้มาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและการได้มาภายหลังการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

จากมาตรการทางกฎหมายในการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทยที่ยังมีข้อบกพร่อง ทั้งในบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจนและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่รัดกุมรวมถึงมาตรการของรัฐที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ หรือระหว่างนายทุนกับประชาชนในพื้นที่ป่าเรื่อยมา ดังพิจารณาจากปัญหากรณีพิพาทที่เกิดขึ้น ต่อไปนี้

4.5.1 ปัญหากรณีพิพาทในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประชาชนอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์มาก่อนการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

กรณีข้อพิพาทของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ที่ได้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่ามาก่อนที่รัฐจะประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ยังคงเป็นปัญหาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังตัวอย่างของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ในจังหวัดสกลนคร ซึ่งมีชาวบ้านเป็นจำนวนมากที่มีปัญหาเรื่องเขตที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยทับซ้อนกับเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และนอกจากนั้นยังมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตพื้นที่ราชพัสดุ ที่ดินทับซ้อนจากการสร้างเขื่อน เป็นต้น ซึ่งในการต่อสู้ของชาวบ้านนั้น อาศัยการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังในการต่อสู้ อาทิเช่น เครือข่ายไทบ้านผู้ไร้สิทธิสกลนคร เครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนน้ำอูน เครือข่ายเกษตรกรชาวบ้านอีสานตอนบน สมาคมส่งเสริมเกษตรกรกรรมกรน้ำโขง กลุ่มอนุรักษ์ภูผาเหล็ก สมัชชาคนจน กลุ่มอินทร์แปลง กลุ่มวนเกษตรภูพาน คณะทำงานแก้ไขปัญหาไร่บุกรุกที่ราษฎร เพื่อร่วมกันปรึกษาหารือและหาแนวทางแก้ไขปัญหามาเป็นเวลานานหลายปีจนถึงปัจจุบัน แต่ความพยายามในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาคือที่ดินป่าไม้ ของกลุ่มเครือข่ายชาวบ้านในจังหวัดสกลนครยังไม่ได้ข้อยุติ ยิ่งไปกว่านั้นภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันรัฐมีนโยบาย

ทวงคืนผืนป่า ซึ่งเขตพื้นที่ดำเนินการตามนโยบายทวงคืนผืนป่าบางส่วนทับซ้อนกับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน ส่งผลให้ชาวบ้านถูกจับกุมดำเนินคดีไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ ในขณะที่ชาวบ้านมีฐานะยากจนอยู่แล้วเมื่อถูกดำเนินคดีก็ยิ่งส่งผลต่อชีวิตในความเป็นอยู่ของครอบครัวมากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากกรณีการฟ้องร้องดำเนินคดีบุกรุกพื้นที่ป่ากับชาวบ้านในพื้นที่บริเวณป่าภูพาน จังหวัดสกลนคร ซึ่งมีชาวบ้านโดนฟ้องร้องดำเนินคดีแล้ว 34 ราย มี 5 รายถูกตัดสินให้จำคุก ยึดพื้นที่คืน และดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งอีก 29 ราย อาทิเช่น ครอบครัวศรีคำ ชาวบ้านหมู่ 6 บ้านจักระเบียบ ตำบลหลุบเลา อำเภอภูพาน จังหวัดสกลนคร ซึ่งครอบครัวนี้ ถูกดำเนินคดีด้วยกัน 3 ราย คือแม่และลูกสาวอีก 2 คน ในคดีบุกรุกแผ้วถางป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงชมภูพาน-ป่าดงกระเมอ อันเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งหากครอบครัวนี้ถูกดำเนินคดีจนถึงที่สุด และถูกตัดสินว่าผิดจริงนอกจากจะเป็นเหตุให้ต้องโทษจำคุกแล้ว ที่ดินทำกินของครอบครัวศรีคำ ยังต้องถูกยึดคืน และต้องจะถูกเรียกค่าเสียหายทางแพ่งในคดีโลกร้อนตามมาอีกคดีหนึ่งด้วย ครอบครัวนี้มีที่ดินทำกิน 3 แปลง มีเนื้อที่รวมกันประมาณ 40 ไร่ โดยหากประเมินค่าปรับโดยเฉลี่ย คิดเป็นประมาณไร่ละ 150,000 บาท แล้ว ครอบครัวนี้ต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน 6 ล้านบาท อีกด้วย

ทั้งนี้ จากข้อมูลคำบอกเล่าของ นายเลื่อน ศรีสุโพธิ์ ประชาชนเครือข่ายไต่สวนผู้ไร้สิทธิ สกลนคร ซึ่งได้กล่าวถึงสถานการณ์ของ จังหวัดสกลนคร ว่าชาวบ้านใน 16 อำเภอ จากทั้งหมด 18 อำเภอ กำลังประสบปัญหาการประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินที่ป่าชุมชนของชาวบ้าน ทั้งจากประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 16 แห่ง และเขตอุทยานแห่งชาติ 3 แห่ง ที่ดินสาธารณะ ที่ราชพัสดุ และอื่น ๆ ซึ่งคนเหล่านี้ย่อมมาก่อนการประกาศกฎหมายป่าไม้ หรือเมื่อมีการประกาศเสร็จก็ไม่มีการบังคับใช้ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ มีการผ่อนผันตามนโยบายรัฐกันเรื่อยมา ดังเช่นป่าสงวนแห่งชาติดงชมภูพาน-ป่าดงกระเมอ ที่ประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2531 หากขณะนั้นเจ้าหน้าที่ได้เข้าสำรวจโดยละเอียด ชาวบ้านคงออกมาตั้งแต่ปีที่มีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว และตั้งแต่รัฐประกาศยึดพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์เป็นของรัฐแล้วมาแยกตามความเหมาะสม ส่วนไหนเป็นที่สวยงามก็ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือส่วนไหนมีสัตว์ป่าอยู่อาศัยก็มีประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือตรงไหนอุดมสมบูรณ์ก็ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พอประกาศแล้วก็ได้บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง อย่างเช่นเขตอุทยานแห่งชาติภูพาน ที่ประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2515 พอต่อมาปี พ.ศ. 2525 รัฐได้มีการประกาศขยายพื้นที่ ในช่วงนั้นคนก็อยู่เต็มพื้นที่กันหมดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายของรัฐก็ยังส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกป่าพื้นที่เศรษฐกิจ ทำให้แหล่งทุนอย่างธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์ หรือ ธกส. ที่ต้องระบุพื้นที่ว่าอยู่ตรงไหนก็ยังสนับสนุนเงินทุนให้ชาวบ้าน กู้ยืมหรือนโยบายพื้นที่ความมั่นคง นโยบายเปิดพื้นที่ป่าเพื่อหาประโยชน์ทางตรงจากเนื้อไม้ ก็ประกาศหลังจากที่รัฐประกาศเป็นเขตอนุรักษ์แล้ว ถ้าผิดพลาดก็ต้องเป็นความผิดพลาดของ หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรัฐบาลเองด้วย เป็นความผิดพลาดในการกำหนด แผนพัฒนาประเทศ และเมื่อทรัพยากรของประเทศเข้าขั้นวิกฤติรัฐกลับโทษชาวบ้านอย่างเดียว ซึ่งในมุมมองของชาวบ้านเห็นว่ากรณีจึงควรแก้ไขในภาครัฐมากกว่าจะโยนความผิดให้ชาวบ้าน แต่ฝ่ายเดียว

หากพิจารณานโยบายการทวงคืนผืนป่าแล้ว จะเห็นว่ารัฐใช้หลักคิดการแยกคนจากป่า พื้นที่ตรงไหนเป็นป่าจะไม่ให้มีคนอยู่ เป็นการอิงกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เป็นมติที่ชาวบ้านต้องอยู่ก่อนการประกาศเขตป่าหวงห้าม พิสูจน์โดยใช้ภาพถ่ายทาง อากาศ กรณีดังกล่าวนี้โดยมากแล้วชาวบ้านมักจะเดือนร้อน ทางออกคือต้องให้ความสำคัญ กับกระบวนการมีส่วนร่วมของคนทุกภาคส่วนไม่ใช่ภาครัฐมีอำนาจจัดการเพียงลำพัง อีกทั้ง ชาวบ้านยังมองว่า กรมป่าไม้ตั้งมาเป็นร้อยปีก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ารักษาป่าไว้ไม่ได้ ดังนั้น ในการจัดการจะต้องขยายให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมแผนแม่บทป่าไม้ที่มุ่งเพิ่มพื้นที่ป่า 26 ล้านไร่ แต่คนจำนวน 2.6 ล้านครัวเรือนซึ่งได้รับผลกระทบจะย้ายไปไหน อย่างไรก็ตามในเรื่องปัญหาที่ดิน ทำกินหลายฝ่ายมองเห็นร่วมกันว่าทางออกที่แท้จริง นอกจากแก้ปัญหาในทางหลักนิติศาสตร์หรือ ดัวบทกฎหมายแล้วจะต้องแก้ในทางนโยบายและใช้หลักในทางรัฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้ด้วย ถึงจะแก้ปัญหาได้ และการมองว่าชาวบ้านบุกรุกป่าหรือชาวบ้านเป็นคนทำลายป่านั้น รัฐควร รับฟังว่าแท้จริงชาวบ้านเป็นผู้บุกรุกทำลายป่าหรือไม่

อีกทั้ง จากคำบอกเล่าของ นายถนอมศักดิ์ ระวาดชัย ทนายความศูนย์ศึกษาและพัฒนา นักกฎหมายเพื่อสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงแนวทางการต่อสู้คดีของชาวบ้าน โดยจะชี้ให้เห็นถึง เจตนาของชาวบ้าน ชี้ให้เห็นถึงบริบทความเป็นอยู่ของชุมชนวิถีการดำรงชีวิตของชาวบ้าน ว่ามีความเป็นอยู่อย่างไร ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติดงชมพูพาน-ป่าดงกะเมอ เมื่อปี พ.ศ. 2531 ความเป็นมาของชาวบ้านที่อยู่ก่อนมีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยรัฐได้ มีโครงการหลายโครงการเข้ามาในพื้นที่เป็นเหตุให้ชาวบ้านเชื่อว่าเขาอยู่อาศัยทำกินได้ แม้ว่า ในเชิงตัวบทกฎหมายชาวบ้านอาจไม่สามารถคัดล้างกับกฎหมายป่าสงวนได้ แต่ชาวบ้าน มีความชอบธรรมมีความเชื่อมั่นในสิทธิที่เขามีอยู่ แม้ว่าจะชั่งน้ำหนักทางกฎหมายจะมีความ เป็นไปได้น้อย แต่อย่างไรก็ตามความเป็นมาว่าชาวบ้านไม่ใช่ผู้บุกรุก เพราะชาวบ้านหมู่บ้าน จักระเบียบ ตำบลหลุบเลา อำเภอกุพาน จังหวัดสกลนคร เข้ามาอยู่อาศัยทำกินตั้งแต่สมัยปี พ.ศ. 2518 เรื่อยมาจนถึงหมู่บ้านขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2522 โดยทหารได้เข้ามารวบรวมชาวบ้านที่อยู่อาศัย

อยู่ร่วมกันเพื่อเป็นหมู่บ้านกันชนในช่วงยุคที่มีการต่อสู้เรื่องคอมมิวนิสต์ เมื่อกฎหมายปิดปาก แต่ชาวบ้านยังมีความหวังในทางนโยบายที่รัฐจะมีแนวทางคลี่คลายปัญหา และแม้ว่าจะไม่พัฒนาไปถึงการออกเอกสารสิทธิที่ดิน แต่ชาวบ้านหวังให้ได้รับการคุ้มครองรับรองที่ทำกินในทางนโยบายก็อาศัยคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 มาช่วยคลี่คลายปัญหา ในขณะที่ทางภาคประชาสังคมหรือหน่วยงานรัฐจะเข้ามามีเวทีให้แสดงความเห็นเพื่อหาทางคลี่คลายปัญหา ในขั้นนี้ชาวบ้านต้องสร้างกลไกความร่วมมือและตั้งความหวังว่าศาลจะชะลอการพิจารณาออกไป²⁶⁰

และนอกจากกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดสกลนครแล้ว ยังคงมีกรณีพิพาทในพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งชาวบ้านต้องได้รับผลกระทบกับนโยบายของรัฐ กรณีคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประกาศคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 64/2557 และ 66/2557 หรือที่เรียกกันว่า “แผนแม่บทป่าไม้” ซึ่งให้อำนาจกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ และกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอธมน.) ร่วมกันทำหน้าที่ปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุกหรือผู้ที่ครอบครอง หรือทำให้สภาพป่าเสียหาย รวมถึงปราบปรามขบวนการตัดไม้ทำลายป่า เช่น ไม้มีไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม และควบคุมตรวจสอบกิจการแปรรูปไม้ หรือนุคคลที่มีไม้หวงห้ามไว้ครอบครอง แม้จะอยู่ในรูปเครื่องใช้หรือสิ่งประดิษฐ์ก็ตาม หากพบว่าทำผิดตามระเบียบกฎหมายให้ดำเนินการลงโทษอย่างเด็ดขาด และหากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด จะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาเหมือนกัน

และเพื่อพิจารณาจากคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งกำหนด “การติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่บุกรุกนั้น ต้องมีการประสานกับทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชนและองค์กรชุมชน อีกทั้งต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมก่อนคำสั่งนี้จะมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกใหม่และต้องดำเนินการสอบสวนพิสูจน์เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสม” แต่ในความเป็นจริงแล้วมีหลายพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าว จากข้อมูลที่กลุ่มขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม หรือ “พีมูฟ” ได้รวบรวมไว้ ปรากฏว่ามีชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐจำนวนมาก

²⁶⁰ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). ข่าวคนสกลนคร โหมบุญตั้งกองทุนสู้คดีบุกรุกป่า. สืบค้น 2 เมษายน 2557, จาก <http://www.codi.or.th> (ข่าวสารคดี/ชุมชน)

ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศถูกดำเนินคดีมากกว่า 500 คดี และมีครอบครัวที่ถูกประกาศเรียกรายงานตัวเพื่อยึดคืนพื้นที่มากกว่า 1,700 ครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือ²⁶¹

โดยผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง กรณีปัญหาของชาวบ้านเก้าบาตร อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกาศใช้ “แผนแม่บทป่าไม้” จากประวัติความเป็นมาของกรณีพิพาทในพื้นที่โนนดินแดง พื้นที่ “โนนดินแดง” เป็นสิ่งที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องซึ่งก่อนหน้าจะเกิดการรัฐประหารมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งถูกดำเนินคดี สำหรับสาเหตุของกรณีพิพาท ชาวบ้านบอกว่าเกิดจากการจัดสรรที่ดินอันไม่เป็นธรรมของรัฐ แต่เดิมในปี พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2520 ระหว่างการต่อสู้ของทหารไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) รัฐบาลสมัยนั้นมีนโยบายให้ชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยเพื่อเป็นพื้นที่กันชน แต่เมื่อสถานการณ์เริ่มคลี่คลาย รัฐบาลกลับย้ายคนออกจากพื้นที่ดังกล่าวและจัดสรรใหม่ ทว่าการจัดสรรดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ยังมีบุคคลที่ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ทำให้บางคนต้องอาศัยอยู่กับญาติและบางคนอพยพไปอยู่ที่อื่น ต่อมา พ.ศ. 2526 บริษัทเอกชนเข้ามาขอเช่าพื้นที่เพื่อสร้างสวนป่า ปลูกไม้ยูคาลิปตัส จากกรมป่าไม้เพื่อทำการปลูกสร้างสวนป่า และก็ได้รับอนุญาตให้เช่าจนเมื่อหมดสัญญาเช่าชาวบ้านได้รวมตัวกันคัดค้านการต่อสัญญา และเรียกร้องให้นำพื้นที่ดังกล่าว มาจัดสรรให้กับชาวบ้านที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอและให้เหลือพื้นที่บางส่วนนำไปฟื้นฟูเป็นพื้นที่แหล่งอาหารของสัตว์ป่าแต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาแก้ไข ทั้งนี้ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เข้ามาแก้ไขปัญหาของชาวบ้านเก้าบาตร โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินขึ้นในฐานะสมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีข้อเสนอให้พื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นโฉนดชุมชน แต่ระหว่างการผลักดันตามข้อเสนอั้นการดำเนินคดีกับชาวบ้านและความพยายามขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ก็ยังคงดำเนินต่อไป ต่อมาเมื่อรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64 และ 66/2557 และแผนแม่บทป่าไม้ ได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปไล่อื้อบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างของชาวบ้านได้ง่ายขึ้น โดยเหตุการณ์เริ่มจากช่วงปลายเดือนมิถุนายนเป็นต้นมา ทหารในสังกัดกองทัพอากาศที่ 2 พร้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ประมาณ 50 นาย พร้อมด้วยอาวุธครบมือเข้าไปในหมู่บ้านเก้าบาตร อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อแจ้งกับชาวบ้านว่าจะขอคืนพื้นที่และหลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว ให้ทุกครอบครัวทำการรื้อบ้านออกไปจากพื้นที่ หากไม่รื้อจะเข้ามาดำเนินการรื้อให้เองโดยจะใช้รถโกลกวาดบ้านเรือนของชาวบ้าน นอกจากการมาแจ้งข่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ยังเข้าไปตรวจค้นบ้านของชาวบ้านในหลายพื้นที่อื่น เช่น บ้านเสียงสวรรค์

²⁶¹ ประชาไท.

และบ้านตลาดควาย เป็นต้น พร้อมกับฉีดยาฆ่าแมลงทำลายทุกหลังคา และบังคับให้ชาวบ้านเรือนอกภายในวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ถ้าไม่รื้อทหารจะมารื้อเอง²⁶²

และกรณีพิพาทในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ จากปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ไม่มีที่อยู่อาศัยทำกินเป็นของตนเอง ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่ความขัดแย้งและเกิดกรณีข้อพิพาทที่มีปัญหาทับซ้อนระหว่างที่ดินทำกินของประชาชนมายาวนาน แต่ภาครัฐกลับไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาลดได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ตรงกันข้ามกลับบีบบังคับด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชนชั้นนายทุนได้กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน เพื่อผลประโยชน์การใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่โดยอาศัยกลไกการตลาดเป็นเครื่องมือ ด้วยวิธีการจัดสรรสัมปทานให้นายทุนได้ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น กรณีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประกอบการปลูกสร้างสวนป่ายุคาลิปตัส การประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การประกอบโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อการก่อสร้าง เป็นต้น ในขณะที่ชาวบ้าน ชาวไร่ ที่เป็นเพียงเกษตรกรคนธรรมดา ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศยังขาดแคลนที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบเกษตรกรรม รวมทั้งมีอัตราความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถพึ่งพาปัจจัยการผลิตของตนเองได้กลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินไปโดยที่สุด เพราะคำว่าพัฒนาโดยแท้จริงนั้นถูกจุดขึ้นมาจากอำนาจของภาครัฐ ที่ล้วนเปิดทางให้อำนาจแก่พวกนายทุนเข้ามาลดลอนกลืนกินทรัพยากรลดบทบาทภาคเกษตรกรให้ค่อย ๆ สูญสิ้นไป ยกตัวอย่างกรณีพื้นที่พิพาทสวนป่าโลกยาว ตำบลทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ โดยก่อนนั้นชีวิตในชุมชนมีชีวิตผูกพันอาศัยหากินอยู่กับป่าอยู่กับธรรมชาติ ดำรงชีวิตด้วยการเก็บหาของป่าประทังชีวิต ก่อนพื้นที่จะถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติภูซำผักหนามในปี พ.ศ. 2516 กระทั่งช่วงปี พ.ศ. 2528 ได้มีโครงการปลูกสวนป่าทดแทนพื้นที่สัมปทาน ด้วยการนำไม้ยูคาลิปตัสเข้ามาปลูก ซึ่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้และกองกำลังทหารพรานได้อพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ทำกินและรับปากว่าจะหาที่ดินทำกินให้ใหม่ แต่ปรากฏว่าพื้นที่ที่จัดสรรให้มีเจ้าของครอบครองอยู่แล้ว ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจึงตกอยู่ในสภาพถูกลอยแพ ส่งผลให้หลายครอบครัวแตกสลายกลายเป็นแรงงานรับจ้างเพราะไม่มีที่ดินทำกิน กระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2548 คณะทำงานตรวจสอบพื้นที่ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถือครองทำประโยชน์ที่ดินและการสำรวจรังวัดพื้นที่ จึงมีมติว่าสวนป่าโลกยาวได้สร้างผลกระทบขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่จริงและจะได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้เดือดร้อนเป็นการต่อไป ต่อมาคณะอนุกรรมการสิทธิที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รายงานผล

²⁶² iLaw. (2558). *ข่าวแทนเสียงคนเดือดร้อน เมื่อรัฐ “ขอคืนพื้นที่ป่า” ของชุมชน*. สืบค้น 17 มีนาคม 2557, จาก <http://ilaw.or.th/node/3590>

การละเมิดสิทธิโดยมีมติว่าการปลูกสร้างสวนป่าโคกยาวได้ละเมิดสิทธิในที่ดินของผู้ร้อง จึงให้ยกเลิกสวนป่าโคกยาว ทั้งนี้ ในระหว่างการแก้ไขปัญหาก็ได้ข้อยุติ ให้ราชการผ่อนผัน ให้ราษฎรผู้เดือดร้อนสามารถทำกินในระหว่างร่องแถวของสวนป่าไปพลางก่อน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขปัญหาคำเนิการดังกล่าวต่อเนื่องมาถึงปี พ.ศ. 2553 ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเห็นชอบให้ผู้เดือดร้อนสามารถเข้าทำประโยชน์ในสวนป่าได้ โดยไม่มีการ ช่มชู้ กักขัง และดำเนินคดีแก่ชาวบ้านในระหว่างที่กำลังมีการแก้ไขปัญหา และเนื่องจากพื้นที่ อยู่ในระหว่างการดำเนินงานโครงการพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชน บนพื้นที่กว่า 830 ไร่ ทว่าในทาง ปฏิบัติกลับสวนทางกัน ด้วยชาวบ้านในพื้นที่ยังคงประสบปัญหาการละเมิดสิทธิ ถูกช่มชู้ คุกคาม อยู่สืบเนื่องเรื่อยมา และเมื่อพื้นที่พิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หากย้อนหลังไปเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 กลายเป็นปมที่มาของการเกิดคดีความนั้นเริ่มขึ้นในช่วงเช้าตรู่ของวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 เจ้าหน้าที่ป่าไม้และตำรวจได้สนธิกำลังเข้ามากว่า 200 นาย นุกรวบตัว ชาวบ้านทั้งผู้หญิงและคนแก่ไปยังสถานีตำรวจภูธร และได้แยกขังชาวบ้านนั้นไว้เป็นเวลา 2 คืน ในพื้นที่สถานีตำรวจภูธรห้วยยาง และสถานีตำรวจภูธรคอนสาร ก่อนแจ้งข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่า สงวนแห่งชาติกับชาวบ้านเป็นจำนวน 10 ราย แยกออกเป็น 4 คดี โดยทั้งหมดถูกนำเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรมให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน ในชั้นศาลจังหวัดภูเขียว อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ ล่าสุดกระบวนการพิจารณาอยู่ในชั้นฎีกา

ด้วยหน่วยงานรัฐประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ทำกิน พร้อมกับอาศัยกลไก กระบวนการยุติธรรมตั้งข้อกล่าวหาว่าชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ และเกือบทุกครั้งคำพิพากษาจะตกอยู่กับ ชาวบ้านว่าเป็นผู้กระทำผิดโดยเสมอ ส่วนใหญ่ที่ถูกดำเนินคดีจะเป็นทั้งผู้เช่า ผู้แก่ และผู้หญิง หรือผู้ที่เป็นเสาหลักของครอบครัว นอกจากนี้ได้รับผลกระทบทั้งทางด้านจิตใจและตกอยู่ในความ วิดกกังวลจากการถูกดำเนินคดี รวมทั้งการทำมาหากินในเรื่องค่าใช้จ่ายในครอบครัวที่แสนสาหัส เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ยังต้องแบกภาระค่าเดินทางไปศาล ค่าเอกสาร ค่าทนายความ ค่าหลักทรัพย์ ประกันตัว ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงปัญหาทางด้านสังคมที่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหา ถูกตีตรา ว่าบุกรุกที่ดิน ทั้งที่ข้อเท็จจริงนั้นชาวบ้านเคยถือครองทำประโยชน์มาก่อนที่จะประกาศเขต ป่าสงวนแห่งชาติ การนำเรื่องพื้นที่พิพาทที่อยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหามาขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้เพียงเพื่อให้เรื่องไปยุติที่กระบวนการยุติธรรม แต่ผลของคำพิพากษาส่วนใหญ่ ชาวบ้านต้องตกเป็นผู้กระทำผิด และหากมองในมุมของสิทธิชุมชนแล้วชาวบ้านย่อม ไม่ได้รับความเป็นธรรม การถูกกระทำเช่นนี้ส่งผลให้ผู้เดือดร้อนต้องเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกินและจัดสรรที่ดินให้อย่างเป็นธรรม ฉะนั้นทั้งรัฐบาลรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งกระบวนการยุติธรรมก็ตาม ควรเพิ่มความเข้าใจให้เข้มข้นมากกว่าเดิมว่าแท้จริงแล้ว

มีความชัดเจนหรือเป็นมาอย่างไร มิใช่เพียงเพื่อจับกุมตั้งข้อกล่าวหาแล้วโยนให้กระบวนการยุติธรรมพิพากษาให้เสร็จสิ้นไปตามกระบวนการทางกฎหมายเท่านั้น

ต่อมาในยุคแผนแม่บทแก้ไขปัญหาคาสิโนทำลายทรัพยากรป่าไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือที่เรียกกันว่าแผนแม่บทป่าไม้ มียุทธการทวงคืนผืนป่า เป็นผลให้หลายชุมชนทั่วประเทศถูกปิดป้ายไล่รื้อ เช่น กรณีพิพาทสวนป่าโคกยาว ตำบลทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ จากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคสช. ที่ 64/2557 ให้ผู้ถือครองออกจากพื้นที่ภายใน 15 วัน นับแต่เข้ามาปิดประกาศในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ผู้เดือดร้อนได้ร่วมเดินทางยื่นหนังสือข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเกิดกลไกการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั่วประเทศที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ทั้งจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 จากแผนแม่บทแก้ไขปัญหาคาสิโนทำลายทรัพยากรป่าไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน กระทั่งมีมติในที่ประชุมให้รัฐบาลทบทวนแผนแม่บทดังกล่าว และขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ ชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตอันปกติสุขของประชาชน ในระหว่างที่มีการตั้งคณะกรรมการที่มีทั้งประชาชนและหน่วยงานภาครัฐขึ้นมาร่วมกันแก้ไขปัญหาคาสิโน

และในภาคปฏิบัติก็ยังไม่เกิดปรากฏการณ์ที่รัฐจะได้เข้ามาดำเนินการให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด นอกจากการตั้งโต๊ะร่วมเจรจาหรือการชะลอปัญหาออกไปพลางก่อนเท่านั้น นั่นหมายความว่า เป็นการฉวยโอกาสแย่งชิงทรัพยากรของภาครัฐ และการหาจังหวะขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ เช่น วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2557 เจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ชย.4 (กอนสาร) นำแผ่นป้าย “ยุทธการทวงคืนผืนป่าตามประกาศจังหวัดชัยภูมิ ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การป้องกันและลักลอบตัดไม้และบุกรุกพื้นที่ป่าชัยภูมิ พื้นที่โคกยาวเนื้อที่ 80 ไร่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติภูซำผักหนาม นายอำเภอกอนสารได้ประชุมวางแผนขอทวงคืนผืนป่าสงวนแห่งชาติภูซำผักหนาม และในที่ประชุมมีมติให้ชาวชุมชนโคกยาว และชุมชนบ่อแก้ว รื้อถอนเองภายใน 19 วัน หากไม่ดำเนินการตามมติดังกล่าวจะเข้ามาดำเนินการรื้อถอนเอง ผู้เดือดร้อนจึงเดินทางเข้าพบนายอำเภอกอนสารเพื่อยื่นหนังสือให้รับทราบขบวนการแก้ไขปัญหาคาสิโนของรัฐบาลกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2557 โดยมีหม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธาน เพื่อแจ้งให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องชะลอและยุติการดำเนินการใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตอันปกติสุขของประชาชน

แต่ท้ายที่สุดชาวบ้านกลับมาถูกกระทำซ้ำอีก โดยหลังปีใหม่ผ่านไปเพียงหนึ่งเดือน ความหวาดผวาก็ได้หวนคืนสู่ชุมชนอีกครั้งเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 เจ้าหน้าที่สนธิกำลังทหาร

ตำรวจ และป่าไม้กว่า 100 นาย เข้ามาปิดป้ายหนังสือประกาศไว้หรือ โดยคำสั่งที่ทส. 1621.4/2404 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 เรื่อง สั่งให้ผู้ถือครองพื้นที่ออกจากป่าสงวนแห่งชาติหรืองดเว้น การกระทำใด ๆ หรือรื้อถอน หรือแก้ไข ทำประกาศอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างพืชผลอาสินทั้งหมดออกจากป่าสงวนแห่งชาติภูซำผักหนาม ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่มีคำสั่ง อนึ่งผู้เดือดร้อนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับคำสั่งทำให้ผู้เดือดร้อนต้องเดินทางไปยื่นหนังสืออีกครั้งถึง 8 หน่วยงาน

กระบวนการแก้ไขล่าสุด ตามหนังสือที่ นร.015/04/1701 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่งถึงสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 8 (นครราชสีมา) ขอความร่วมมือชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่อาจเป็นมูลเหตุให้เกิดความขัดแย้งหรืออาจให้เกิดความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิตตามปกติสุข และให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามวิถีปกติไปพลางก่อน จนกว่ากระบวนการพิจารณาของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ตามแต่กรณีจะมีผลเป็นที่ยุติต่อไป เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินงานโครงการ โฉนดชุมชน จึงเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเรื่องเก่ายังไม่ได้ข้อยุติแต่กลับเกิดปัญหาใหม่ขึ้นเรื่อย ๆ หากปัญหาที่เกิดขึ้นรัฐบาลไม่แก้ไขถูกจุด ไม่มีนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน ถูกต้อง เสมอภาค ตามสิทธิของชุมชน ดังนั้น ภาครัฐจึงพยายามหาช่องทางหลากหลายให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่อยู่เสมอ

แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยชุมชน ซึ่งภายหลังเจ้าหน้าที่สนธิกำลังเข้ามาปิดประกาศไว้หรือ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 นั้น แสดงให้เห็นได้ว่าการฉวยโอกาสที่จะให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ยอมเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุดชาวบ้านจึงได้ร่วมออกแรงเดินทางไปยื่นหนังสือถึง 8 หน่วยงาน จากกรณีการยื่นหนังสือเพื่อขอให้พิจารณาสั่งการ เพื่อการยกเลิกคำสั่งบังคับให้ออกจากพื้นที่โดยเร็วที่สุด โดยทางชุมชน โศกยาวร่วมยื่นหนังสือขอให้พิจารณารับรองแผนการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยชุมชนแนบไปด้วย ตามที่ชุมชนมีแผนจัดการทรัพยากรที่ดินผืนป่า พัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในรูปแบบโฉนดชุมชนบนเนื้อที่ประมาณ 830 ไร่ กล่าวคือ ขอคืนสิทธิให้กับชุมชนเป็นผู้ดำเนินการวางแผนการจัดการทั้งในเรื่องการจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการพัฒนากระบวนการผลิตที่ยั่งยืน โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบนิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล คือสมาชิกจะใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรและที่อยู่อาศัยเท่านั้น ไม่นำที่ดินไปทำธุรกิจอุตสาหกรรม ไม่มีกิจกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ และมีข้อตกลงร่วมกันว่าสมาชิกมีหน้าที่ต้องช่วยกันปรับรูปแบบการผลิต

ให้พัฒนาไปสู่การเกษตรอินทรีย์แบบยั่งยืน เพื่อการสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและที่อยู่อาศัยของชุมชน เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ข้อพิพาทในพื้นที่ประสบปัญหาหามาโดยตลอด แม้จะมีกระบวนการแก้ไขมาหลายครั้ง ถึงที่สุดผลกระทบทกลับตามมาหนักกว่าเดิม โดยเฉพาะการปิดประกาศคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2557 และมีเหตุการณ์แบบนี้หลายครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2558 เจ้าหน้าที่สนธิกำลังขึ้นมากกว่าร้อยนาย ทำให้การดำเนินชีวิตขาดความสุข เกิดความหวั่นเกรงภัยว่าจะถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาไล่รื้อ ทำให้การทำมาหากินขาดช่วง การเตรียมการคืนผืนป่าเพื่อพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนก็ติดขัด ด้วยเหตุนี้หากรัฐบาลมองตามเงื่อนไขคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 ระบุว่า การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมมาก่อนจะถือว่าเป็นความโศกคิของชาวบ้าน ผืนดินอันน้อยนิดที่ทำเพียงการเกษตรจะด้มีความมั่นคงและแน่นอนว่านั่นคือการคืนความสุขให้ประชาชน

โดยภาคประชาชนและสื่อเห็นว่า เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของชุมชน รัฐบาลควรต้องนำมาทบทวน โดยสิ่งสำคัญอย่างแรกคือมุมมองและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อประชาชนว่าชาวบ้านไม่ได้บุกรุก หากเป็นผู้บุกเบิกที่ดินทำกินด้วยการพลิกฟื้นคืนผืนดินปลูกพืชผักท้องถิ่นในรูปแบบเกษตรอินทรีย์ไม่ได้ทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิ่งนี้เป็นการแสดงออกของชาวบ้านเพื่อให้สังคมเข้าใจว่าพืชเศรษฐกิจ เช่น ไม้ยูคาลิปตัสที่เจ้าหน้าที่นำเข้ามาปลูกนอกจากส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของหน้าดิน และการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่มานานับจากปี พ.ศ. 2558 มีความแตกต่างกันอย่างไรบ้างกับเรื่องสิทธิชุมชน แม้ข้อพิพาทที่เรื้อรังมานานจะมีคำสั่งให้ชะลอการไล่รื้อออกไปพลางก่อน ด้วยผู้เดือดร้อนต้องการให้ยกเลิกการไล่รื้อโดยเด็ดขาดด้วยการคืนสิทธิในที่ดินทำกินให้คนกับป่าสามารถอยู่อาศัยและทำมาหากินด้วยกันได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ถือเป็น การคืนความสุขให้ประชาชนอย่างแท้จริงและยั่งยืนเพราะหากภาครัฐไม่มีมาตรการแบบนี้ ปัญหาซ้ำ ๆ จะส่งผ่านมากระทบชาวบ้านอีกอย่างต่อเนื่อง ทรัพยากรที่ชาวบ้านร่วมสร้าง ทั้งฟื้นฟูชีวิตและการรักษาสิ่งแวดล้อมก็จะถูกแย่งชิงสูญสิ้นไปพร้อมกับการไม่มีที่ดินทำกิน ถูกไล่รื้อไม่มีที่อยู่ก็จะมีผลผลิตให้สามารถนำมาหล่อเลี้ยงความสุขให้ชีวิตได้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจกต้องเร่งดำเนินการ เพื่อบรรเทาผลร้ายป้องกันการข่มขู่ คุกคาม ร่วมปกป้องในสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนที่จะถูกกระทำต่อไป เพราะปัญหาพิพาทที่ดินถือเป็นปัญหาในลำดับต้น ๆ เป็นเรื่องนโยบายที่รัฐต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง หาใช่เพียงอาศัยข้อกฎหมายแล้วโยนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมเพียงด้านเดียว แต่ควรหันมามองในด้านสิทธิชุมชนด้วย ไม่เช่นนั้นแล้ว ปมคำถามที่จะตามอย่างไม่มีที่สิ้นสุดว่า

ทำไมชาวบ้านตกเป็นฝ่ายถูกรังแก ถูกกระทำด้วยความไม่ชอบธรรม ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุก โดยตลอดทั้งที่ภาครัฐกลับไม่เคยไม่เข้าใจว่าชาวบ้านไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างไรบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อชุมชนตลอดจนครอบครัวและญาติพี่น้อง ทั้งในเรื่องชีวิตและทรัพย์สินถูกละเมิดสิทธิชุมชน ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพียงฝ่ายเดียวมาโดยตลอด²⁶³

ดังกรณีศึกษาปัญหาข้อพิพาทในพื้นที่ป่าที่ประชาชนอยู่อาศัยมาก่อนนั้น เห็นได้ว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นในทุกยุคสมัย ซึ่งแม้ว่ารัฐจะออกกฎหมายเพื่อบรรเทาปัญหาหรือให้สิทธิแก่ชาวบ้านก็ตาม แต่เมื่อนโยบายของรัฐไม่มีความเป็นเอกภาพส่งผลไปยังหน่วยงานที่บังคับใช้ ไม่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ปัญหาดังกล่าวยังคงเกิดขึ้นเรื่อยมา และชาวบ้านไม่อาจยกขึ้นสู้กับรัฐได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุได้ จึงควรมีการปรับแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

4.5.2 ปัญหากรณีพิพาทในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประชาชนอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ภายหลังการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

นอกจากข้อพิพาทในพื้นที่ป่า ซึ่งเกิดกับชาวบ้านที่ได้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่นั้นมาก่อน การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว มาตรการทางกฎหมายในการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยังคงมีข้อบกพร่องและส่งผลกระทบต่อชาวบ้านเกษตรกรที่ได้รับสิทธินั้นมา ภายหลังการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในหลายพื้นที่ดังตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4431/2550 กรณีการได้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้มีบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ว่าให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวรรคสองบัญญัติว่า การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด และตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 3 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้ (1) ได้มีซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น และ มาตรา 4 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย จากบทบัญญัติ 3 มาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองโดยชอบจะต้องเป็นการได้มา หรือครอบครองโดยชอบก่อน

²⁶³ บทความ ข่าวสารคดี/ข่าวชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือได้มาโดยการจัดที่ดินเพื่อการครอบครองชีพหรือกฎหมายอื่น แต่ผู้ครอบครองเดิมได้ครอบครองที่ดินพิพาทในปี พ.ศ. 2498 อันเป็นเวลาภายหลังพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวประกาศใช้แล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้ครอบครองที่ดินโดยชอบตามบทกฎหมายใด ดังนั้น การครอบครองของผู้ครอบครองเดิมดังกล่าวจึงเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินพิพาทจึงไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ครอบครองเดิมก่อนขายให้แก่จำเลย และตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2 บัญญัติว่า ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ถือว่าเป็นของรัฐ ดังนั้นที่ดินพิพาทจึงต้องถือว่าเป็นที่ดินของรัฐอยู่ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 เป็นกรณีที่มีบุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ บุคคลนั้นก็สามารถยื่นคำร้องโดยอ้างในคำร้องว่าตนเป็นผู้มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับเท่านั้น และเมื่อได้ยื่นคำร้องดังกล่าวแล้ว ผลการยื่นคำร้องจะเป็นไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คือเมื่อคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับคำร้องตามมาตรา 12 แล้ว ให้สอบสวนตามคำร้องนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์อย่างใด ๆ ก็ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควร หากทำให้ผู้ร้องมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใดไม่ เป็นเพียงทำให้ผู้ร้องมีสิทธิได้ค่าทดแทนในกรณีหากปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา 12 มีข้อยกเว้นอยู่ในวรรคสามว่าการยื่นคำร้องดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งก็หมายความว่าหากผู้ร้องเป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อยู่ก่อนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ดังนั้น ตามฎีกาของจำเลยที่อ้างว่าผู้ครอบครองเดิมในที่ดินพิพาทได้ยื่นคำร้องตาม มาตรา 12 ดังกล่าวแล้วนั้น และคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติได้มีมติให้กันที่ดินพิพาทออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นผลให้กรมป่าไม้จะต้องดำเนินการกันที่ดินพิพาทที่มีการคัดค้านดังกล่าว ออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ประกาศขึ้นภายหลัง จึงเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน การที่คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติได้มีมติให้กันที่ดินพิพาทออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ก็เป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการเท่านั้น หากมีผลตามกฎหมายที่กรมป่าไม้จะต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว จะต้องเสนอให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติพิจารณาก่อน เมื่อคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็น

ดังกล่าว จึงห้ามมีผลผูกพันให้กรมป่าไม้ต้องปฏิบัติตามดังที่จำเลยได้กล่าวอ้างในฎีกาแต่อย่างใดไม่
 ดังนั้น เมื่อผู้ครอบครองที่ดินพิพาทเดิมเป็นผู้ซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์อย่างใด ๆ
 ตามกฎหมายในที่ดินพิพาทแล้ว จำเลยย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าผู้ครอบครองเดิมในที่ดินพิพาทดังกล่าว
 จำเลยจึงห้ามมีสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทไม่ และความเห็นของคณะอนุกรรมการ
 ป่าสงวนแห่งชาติที่ให้กันที่ดินพิพาทออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ห้ามมีผลบดบังทำให้ที่ดิน
 พิพาทไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด ที่ดินพิพาทก็ยังคงเป็นที่ดินที่อยู่ในเขต
 ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ เมื่อจำเลยเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิอย่างใด ๆ ในที่ดินพิพาทและที่ดินพิพาทเป็นที่ดิน
 ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทป่าสงวนแห่งชาติที่สามารถ
 นำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
 และกรมป่าไม้ได้ส่งมอบที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวให้แก่โจทก์นำไปปฏิรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4)
 มาตรา 36 ทวิ แล้ว โจทก์จึงไม่จำเป็นต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินพิพาทกลับมาเป็นของรัฐเสียก่อน
 ตามที่จำเลยกล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น โจทก์ย่อมมีอำนาจนำที่ดินพิพาทไปปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมได้ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่อำนาจเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งจะทำให้
 หรือไม่ได้เพียงใดก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมก็ต้องเป็นไปตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
 ดังนั้น บุคคลใดจะมีสิทธิที่จะได้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด หากจะถือ
 ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียวตามที่จำเลยอ้างในฎีกาแต่อย่างใดไม่ ซึ่งตามที่
 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติความหมายของคำว่า
 “เกษตรกรรม” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึง
 บุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์
 และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย และตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม ข้อ 6 (6) ระบุว่าต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือของ
 บุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรม
 เพื่อเลี้ยงชีพ แสดงให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็เพื่อช่วยให้เกษตรกร
 มีที่ดินทำกิน และเกษตรกรผู้นั้นจะต้องไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดิน
 เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมเมื่อจำเลย
 มีที่ดินของตนเองจำนวน 108 แปลง และจำเลยประกอบอาชีพอื่นนอกจากด้านการเกษตร โดย

ประกอบอาชีพค้าขาย มีหุ้นอยู่ในนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัดรวม 16 แห่ง จึงถือได้ว่าจำเลยมีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองและมีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพแล้ว และไม่ถือว่าจำเลยเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักแต่อย่างใด จำเลยย่อมขาดคุณสมบัติในการยื่นคำขอทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก.) ในที่ดินพิพาทที่ออกให้แก่จำเลยจึงชอบแล้ว ถึงแม้ในตอนแรกโจทก์ได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก.) ให้แก่จำเลยไปแล้ว แต่เมื่อมาตรวจสอบพบในภายหลังว่าจำเลยเป็นผู้ขาดคุณสมบัติดังกล่าว ก็สามารถทำการเพิกถอนได้ เนื่องจากจำเลยเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิที่จะได้หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก.) มาตั้งแต่ต้น และเมื่อเพิกถอนการอนุญาตให้จำเลยเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว จำเลยไม่ยอมออกไปจากที่ดินพิพาทซึ่งเป็นของโจทก์ โจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยได้

และกรณีข้อพิพาทซึ่งส่งผลกระทบต่อชาวบ้านโค่นสวนยาง อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ซึ่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อทางด้านอื่น ๆ ชาวบ้านได้เรียกร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทบทวนการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่ ทีมข่าวสามมิติ สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ได้ลงพื้นที่ไปที่อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีเสียงสะท้อนจากชาวบ้านที่นั่นว่า ชาวบ้านยืนยันว่าตนไม่ได้บุกรุกเพิ่มเติมไม่ได้ล้มต้นไม้ นางบุญญาธิศ บริบูรณ์ เกษตรกรสวนยางพารา อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ยืนยันความบริสุทธิ์ใจว่าหลังช่วงกลางปีที่ผ่านมา มีเจ้าหน้าที่เข้ามาจับพิกัดและบอกเธอกับชาวบ้าน ว่าสวนยางกว่า 10 ปี ที่กำลังให้ผลผลิตตั้งอยู่บนเขตป่าสงวนแม่ลาวฝั่งซ้าย ตามประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2511 นั้น ชาวบ้านกำลังรุกล้ำเข้าไปในเขตสวนป่าทั้งที่เธอและชาวบ้านยังไม่มีใครรู้ถึงหลักเขตสวนป่านี้นั้นในบริเวณนี้มาก่อน ทั้งยังไม่รู้เลยว่าบริเวณเขตดังกล่าวเป็นสวนป่าเนื่องจากไม่เคยมีเจ้าหน้าที่แจ้งหลักเขตหรือให้ข้อมูลอย่างใดกับชาวบ้าน รู้แต่ว่าพวกตนได้ทำกินมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าและไม่ทราบเลยว่าเป็นเขตสวนป่าจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2557 มีเจ้าหน้าที่แจ้งว่าจากการจับพิกัดพบว่า เป็นเขตสวนป่า แม้ว่าชาวบ้านจะพยายามอธิบายว่าสวนยางทั้งหมดเป็นพื้นที่ปลูกพืชไร่ ที่ทำกินสืบเนื่องกันมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่เนื่องจากแปลงปลูกยางพาราไม่มีเอกสารสิทธิ์ ทำให้เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 มีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายทั้งจากทหาร ตำรวจ ป่าไม้และฝ่ายปกครอง นำอุปกรณ์พร้อมด้วยกำลังเลื่อยยนต์เข้าทำการตรวจยึดและโค่นต้นยางพาราบนที่ดินขนาด 8 ไร่ของเธอทิ้งทั้งหมด ก่อนจะนำต้นยางไปประมูลขายและนำกล้าไม้อื่นมาปลูกแทน ปัจจุบันเธอจึงสูญเสียรายได้

จากต้นยางที่เคยได้ไม่ต่ำกว่าเดือนละสองหมื่นบาท ทั้งยังต้องแบกรับภาระหนี้สินที่เคยกู้ยืมมาใช้จ่ายในระหว่างนี้ โดยนางบุญญา บรินุรณ ชาวบ้านซึ่งได้รับผลกระทบ ได้ให้ข้อมูลว่าก่อนหน้านี้ไม่เคยมีเจ้าหน้าที่คนไหนมาอธิบายข้อมูลหรือให้ข้อมูลกับชาวบ้านอย่างใดเลย จนกระทั่งมีเจ้าหน้าที่เข้ามาบอกว่ามีคำสั่งให้เพิกถอนสิ่งของออกจากพื้นที่และได้เข้ามาตัดต้นยางของเธอ โดยซึ่งพวกเธอไม่ได้ตั้งตัว ซึ่งนอกจาก นางบุญญา บรินุรณ และครอบครัวแล้วยังมีชาวบ้านอีกอย่างน้อย 3 ราย ที่ถูกยึดและถูกโค่นต้นยางทิ้ง แม้ว่าพวกเขาจะเข้าใจว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เป็นนโยบายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ แต่การดำเนินงานด้วยวิธีการตัดโค่นต้นยางที่ชาวบ้านไว้ทำกิน โดยชาวบ้านไม่มีสิทธิแม้แต่จะโต้แย้งเพราะถ้าหากทำเช่นนั้นก็จะเท่ากับการแสดงตัวว่าเป็นเจ้าของและอาจจะถูกแจ้งความดำเนินคดีในข้อหาบุกรุก จึงมองว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวรุนแรงและเกินกว่าเหตุ โดยที่ผู้ปฏิบัติไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ หรือแม้แต่ความเป็นอยู่หลังจากถูกยึดว่าชาวบ้านจะดำเนินชีวิตกันอย่างไร ขณะที่นางบุญญา บรินุรณ เป็นอีกหนึ่งเกษตรกรสวนยางที่ได้รับผลกระทบ โดยเธอเล่าว่าสามีถูกตัดสินจำคุกในข้อหาบุกรุกป่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 โดยสิ่งที่เธอไม่เข้าใจและตั้งคำถามมาจนถึงทุกวันนี้ คือมาตรการทวงคืนผืนป่าเป็นนโยบายของรัฐ แต่กลับดำเนินการกับชาวบ้านที่ทำสวนยางที่รัฐเคยให้การสนับสนุน ยืนยันจากหนังสือประจำตัวผู้เข้าร่วม โครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้ของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2547 จึงเห็นว่านโยบายทวงคืนผืนป่านั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรืออาจต้องกลับไปทบทวนเจตนารมณ์และประกาศตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64 โดยเฉพาะคำสั่งที่ 66 ที่ระบุไว้ชัดเจนว่าคำสั่งใด ๆ ต้องไม่กระทบต่อเกษตรกรผู้ยากไร้และไร้ที่ทำกิน²⁶⁴

กรณีศึกษาดังกล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเกิดขึ้นด้วยสาเหตุหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจน การบังคับใช้ไม่รัดกุม แนวนโยบายของรัฐไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้ผลกระทบเกิดแก่ชาวบ้าน โดยตรง ดังนั้น ประเทศไทยควรจะต้องมีการปรับแก้ไขกฎหมาย รวมถึงการรวบรวมตัวบทกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

จากปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและปัญหามาตรการทางกฎหมาย และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังทำให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ซึ่งได้อยู่อาศัยทำกินมา

²⁶⁴ จาก กรณีพิพาท กรณีผลกระทบชาวบ้าน โค่นสวนยาง อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย (รายการข่าวสามมิติ สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2557), โดย สถาพร คำนุชนท.

ก่อนที่รัฐประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีที่ได้อยู่อาศัยทำกินภายหลังที่รัฐประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องประสบปัญหาในการได้สิทธิและการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งทุกวันนี้และยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากรณีจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล สาธารณรัฐประชาชนจีนและเครือรัฐออสเตรเลีย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และสามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

การได้สิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แบ่งออกเป็นกรณีการได้มาก่อนที่รัฐจะประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีการได้สิทธิมาภายหลังจากรัฐได้ประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(1) การได้สิทธิมาก่อนที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

การได้สิทธิมาก่อนที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง กรณีที่ได้อาศัยหรือทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งด้วยข้อจำกัดในการแสดงสิทธิที่มีความยุ่งยาก รวมถึงข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาที่จะต้องแสดงสิทธินั้นภายในกำหนด 90 วัน เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านที่อยู่ห่างไกลจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ความไม่รู้ขั้นตอนวิธีการในกระบวนการแสดงสิทธิ ทำให้ชาวบ้านต้องเสียสิทธิและตกเป็นผู้ถูกรุณในที่สุด บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐได้ผลกระทบในการพิสูจน์สิทธิไปยังชาวบ้าน และชาวบ้านเองก็ถูกจำกัดด้วยกระบวนการขั้นตอนและระยะเวลา ยิ่งไปกว่านั้นแล้วบทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการพิจารณาการให้สิทธิแก่ชาวบ้านของภาครัฐ เหล่านี้เป็นข้อเสียเปรียบที่ประชาชนชาวบ้านไม่สามารถยกเป็นข้อต่อสู้กับกระบวนการของรัฐได้อีกทั้งกฎหมายยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่ต้องเสียสิทธิมีสิทธิอุทธรณ์ผลพิจารณาในการอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปแต่อย่างใด ไม่ คงกำหนดเพียงสิทธิในการอุทธรณ์ผลค่าทดแทน ตามมาตรา 13 เท่านั้น ซึ่งหากมองในมุมมองของชาวบ้านแล้วชาวบ้านคงต้องการได้พื้นที่อยู่อาศัยและทำกินต่อไปมากกว่าที่จะต้องการในส่วนเงินทดแทนจากภาครัฐ

แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการที่เป็นการช่วยเหลือชาวบ้านหรือเกษตรกรให้มีการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าว ชาวบ้านจะต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ๆ มาแสดงต่อรัฐ ว่าตนได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ โดยจะต้องมีเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารที่ลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ต้องก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 โดยเอกสารดังกล่าวต้องแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ กรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นเรื่องยากที่ชาวบ้านจะเข้าใจกระบวนการของรัฐ รวมไปถึงยากต่อการนำเอกสารมาแสดง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณามาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว จะเห็นได้ว่าเครือรัฐออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญและได้คำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยประโยชน์ในเขตพื้นที่นั้นมาก่อนที่รัฐจะประกาศเป็นเขตพื้นที่หวงห้าม โดยการจัดพื้นที่ป่าไว้สำหรับประชากรกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันว่า “ชนเผ่าอับวาริจิน” โดยเฉพาะ และได้กำหนดให้เป็นเขตป่าพื้นเมือง พร้อมทั้งได้ตราพระราชบัญญัติป่าพื้นเมือง ค.ศ. 1993 ขึ้นมา เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของชนพื้นเมืองตามวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองเหล่านั้นด้วย ซึ่งประเทศไทยควรจะได้พิจารณาให้ความสำคัญและให้สิทธิประโยชน์ แก่ชาวบ้านที่อยู่อาศัยมาก่อนที่รัฐจะประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมด้วยเช่นกัน

(2) การได้สิทธิภายหลังที่รัฐได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดี โดยอนุมัติรัฐมนตรีในการอนุญาตให้บุคคลหนึ่งคนใด เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 แต่ไม่เกิน 30 ปี และในส่วนของเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ นั้น บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คราวละไม่เกิน 10 ปี และกฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิริงบประมาณ ซึ่งอาจได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า กรณีการได้สิทธิอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี และสูงสุดไม่เกิน 30 ปี นั้น เห็นว่าเมื่อรัฐไม่มีมาตรการในการตรวจสอบการใช้สิทธิอย่างจริงจัง จึงทำให้เกิดปัญหานายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้านได้ กรณีดังกล่าวสะท้อนไปถึงการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่ภาครัฐที่ให้อาจได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการเช่า แทนที่รัฐจะได้ให้สิทธินั้นแก่เกษตรกรหรือ

ชาวบ้านผู้ยากไร้ โดยเมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลแล้ว จะเห็นได้ว่าสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลมีบทบัญญัติที่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการให้สิทธิแก่ประชาชน ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าที่รัฐจัดสรรให้เป็นระยะเวลาสูงสุดถึง 40 ปี แต่อย่างไรก็ตาม สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลมีระบบบริหารจัดการที่แตกต่างกับประเทศไทย โดยมีเงื่อนไขกำหนดอัตราค่าเช่าในอัตราที่สูงขึ้นในทุก ๆ 10 ปี และกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการเช่าในอัตราที่สูงกว่าภาคเอกชน และชุมชนหรือประชาชนที่ยากจนจะจ่ายค่าธรรมเนียมการเช่าในอัตราที่ต่ำที่สุด แต่หากพิจารณาตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว จะเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกลับให้สิทธิแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมากกว่าชาวบ้าน และหากพิจารณาที่เจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนหรือชาวบ้านที่ยากไร้ให้มีพื้นที่อยู่อาศัยทำกินโดยไม่ให้ไปบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการให้สิทธินั้นควรกำหนดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระกับชาวบ้านน้อยที่สุด และรัฐควรจะได้เพิ่มมาตรการในการตรวจสอบการให้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมากกว่า เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานายทุนเข้าสวมสิทธิของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ได้รับสิทธินั้นด้วย

กรณีการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในภายหลัง ตามที่ได้กล่าวมานั้น ยังรวมไปถึงกรณีการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมด้วย “ป่าเสื่อมโทรม” ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ นั้น หมายถึง กรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไม้ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนคิดตามธรรมชาติ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ ตามวรรคสามของมาตรา 16 ทวิ ดังกล่าว ได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นอยู่แล้ว จนถึงวันที่มีการประกาศเขตป่าเสื่อมโทรม ให้บุคคลนั้นอาจร้องขอไปยังอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพื่อขอมีสิทธิอยู่อาศัยทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นต่อไปและหากอธิบดีเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ จึงจะสามารถอยู่อาศัยทำประโยชน์ได้ต่อไปได้ ดังเห็นได้ว่าแม้กฎหมายมีบทบัญญัติที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าเสื่อมโทรมให้ได้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ แต่ยังคงมีเงื่อนไขอยู่หลายประการ ทั้งการแสดงให้เห็นว่าตนมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพจริง และกรณีจะได้สิทธิอยู่อาศัยทำประโยชน์ต่อไปหรือไม่ก็ต้องขึ้นอยู่กับการเป็นผู้พิจารณา รวมทั้งข้อกำหนดที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในปีถัดไปด้วย ทั้งนี้การได้มาซึ่งสิทธิอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าเสื่อมโทรมโดยมากแล้วเกษตรกรหรือประชาชนชาวบ้านผู้ยากไร้จะเข้าใจว่าตนสามารถ

อยู่อาศัยได้ไปตลอดเท่านั้น จะไม่ทราบถึงเงื่อนไขข้อกำหนดหรือระยะเวลาการแสดงสิทธิ และที่สำคัญไปกว่านั้นคือหากพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นป่าเสื่อมโทรมกลับฟื้นคืนดี มีการปลูกต้นไม้หรือพัฒนาให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ รัฐก็สามารถเพิกถอนสภาพป่าเสื่อมโทรมนั้น และคืนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป กรณีดังกล่าวนี้ ก็ต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยว่าจะบริหารจัดการกับชาวบ้านที่ได้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่นั้นอย่างไร

ดังกล่าวนี้อาจเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นกรณีการได้สิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นมาก่อนหรือภายหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้เหล่านั้นต่างได้เพียงสิทธิในการอยู่อาศัยทำประโยชน์ ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และมักไม่สามารถยกข้อต่อสู้อย่างใดอ้างกับรัฐได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” แต่อย่างไรก็ตามนอกจากที่รัฐจะเปลี่ยนสภาพพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาเป็นป่าอนุรักษ์ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังคงมีช่องทางในการนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยการออก ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 กรณีดังกล่าวนี้กรมป่าไม้จะมอบพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) นำไปปฏิรูปที่ดิน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือผู้นั้นจะต้องเป็นเกษตรกรหรือต้องประกอบอาชีพเกษตรกรตามเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น และอีกช่องทางหนึ่งคือการให้สิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม กรมป่าไม้ได้เคยออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อออกใบอนุญาตสิทธิทำกิน (สทก.) อยู่ระยะหนึ่ง ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522 ให้ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้รับอนุญาตอยู่อาศัยในเขตพื้นที่นั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้กรมป่าไม้²⁶⁵ ดำเนินการตามแนวทางพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการอนุญาตให้สิทธิทำกินแก่ราษฎรเป็นใบอนุญาตเป็นการชั่วคราว แต่มิให้ออกเป็นโฉนดที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์เพื่อไม่ให้ราษฎรนำที่ดินไปซื้อขาย แต่สามารถเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ เพื่อช่วยให้ราษฎรมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองและครอบครัว และไม่ทำให้ไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตพื้นที่

²⁶⁵ เดิมกรมป่าไม้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปัจจุบันได้โอนย้ายไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

อื่นอีกต่อไป²⁶⁶ โดยสิทธิทำกินนั้น กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ทำการซื้อหรือขายที่ดิน และห้ามมีการละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัย ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจของกรมป่าไม้ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 – พ.ศ. 2543 หลังจากที่รัฐบาลในสมัยนั้นมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ตรวจสอบพบว่า มีพื้นที่ที่คนเข้าไปอยู่ในป่าแล้วทั้งหมด 6.4 ล้านไร่ โดยจะนำไปออกสิทธิทำกินในโครงการเร่งด่วนได้จำนวน 2.5 ล้านไร่ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นลุ่มน้ำชั้น 3 และชั้น 4 และต้องไม่ใช่ป่าสงวนแห่งชาติ โชนอนุรักษ์ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือเป็นลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2 จึงจะสามารถดำเนินการให้สิทธิกับประชาชนได้โดยไม่ขัดกับมติคณะรัฐมนตรี และจากข้อมูลการสำรวจล่าสุดประกอบกับภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ. 2551 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ทั้งหมดทั้งสิ้นจำนวน 20 ล้านไร่ ซึ่งถ้าหักออกจากรวมพื้นที่เป้าหมายแรก 6.4 ล้านไร่ ก็จะเหลือพื้นที่ป่าอีกเกือบ 14 ล้านไร่ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ รองรับ แต่มีประชาชนอาศัยอยู่แล้วไม่น้อยกว่า 5 แสนคน ถึงประมาณ 1 ล้านคน ซึ่งพื้นที่เหล่านี้จะถูกนำมาให้สิทธิทำกินหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลในยุคนั้น ๆ แต่ปัจจุบันการให้สิทธิทำกินในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้นั้น ยังไม่มีรัฐบาลใดนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นมาจัดสรรให้แก่ประชาชนอีก

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า สิทธิทำกินถือเป็นมาตรการและเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีข้อดีอยู่หลายประการที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และบรรเทาปัญหาความยากจนไร้ซึ่งที่ดินทำกินของไทยได้ เนื่องจากสิทธิทำกินนั้นไม่ได้มีข้อจำกัดถึงคุณสมบัติเฉพาะว่าผู้ที่จะขอสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์นั้น จะต้องเป็นเกษตรกรตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ยิ่งไปกว่านั้นการให้สิทธิทำกินมีเงื่อนไขในการอยู่อาศัยทำกินที่ชัดเจนว่าผู้ได้รับสิทธิห้ามละทิ้งไม่อยู่อาศัยหรือไม่ทำประโยชน์ในพื้นที่ กรณีดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่า จะทำให้ชาวบ้านได้ทำกินในพื้นที่นั้นอย่างจริงจัง และยังเป็นารอุดช่องว่างไม่ให้นายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้าน รวมไปถึงเป็นการป้องกันไม่ให้มีการนำที่ดินออกขายด้วย และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว จะเห็นได้ว่าเครือรัฐออสเตรเลียมีบทบัญญัติให้เช่าที่ดินราชวงศ์ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนหรือประชาชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ โดยมีข้อจำกัดที่ว่าผู้เช่านั้นจะต้องจะต้องเสนอวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินให้รัฐพิจารณา และรัฐจะเป็นฝ่ายพิจารณาข้อกำหนดเงื่อนไข รวมถึงระยะเวลาในการเช่าให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์ในการใช้พื้นที่ป่าได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณาด้วย

²⁶⁶ จาก คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (น. 2), โดย สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2551, กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้.

5.1.2 ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไปยังทายาทตามกฎหมาย

สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ

ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ครี ถือเป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่ตกทอดไปยังทายาท ทายาทหรือบุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับผู้ได้รับสิทธินั้น จะได้เพียงสิทธิในการอยู่อาศัยทำกิน ต่อไปได้ไม่เกิน 180 วัน นับแต่ผู้ได้รับสิทธิถึงแก่ความตายเท่านั้น และผู้ใดจะได้รับสิทธิอาศัย ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นต่อไป ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข คือ หากสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาต ได้ระบุไว้ในหนังสือ ตามแบบที่อธิบดีกำหนด ให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่และประสงค์จะอยู่อาศัยทำกินต่อไป ให้ยื่นคำขอไปยังอธิบดีภายใน 180 วัน ด้วยเช่นกัน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนด ทายาท เหล่านั้นก็จะเสียสิทธิในการอยู่อาศัยทำกินต่อไป แต่อย่างไรก็ตามดังตัวอย่างกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น ที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ลาว จังหวัดเชียงราย จะเห็นได้ว่าชาวบ้านต่างทราบเพียงว่าตนอยู่อาศัยทำกิน มารุ่นต่อรุ่นและยังคงทำกินต่อไปได้ จนกว่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแจ้งว่าตนและครอบครัวบุกรุก พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเหล่านั้นไม่รู้ถึง เงื่อนไขและข้อกำหนดของรัฐ และยิ่งไปกว่านั้นแล้วหากว่าทายาทที่กล่าวมานั้น เป็นเด็ก คนชรา หรือคนทุพพลภาพไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ พวกเขาเหล่านั้นย่อมขาดความสามารถในการ แสดงสิทธิต่อภาครัฐ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายผลักภาระไปให้ชาวบ้านอีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติ ให้สิทธิแก่ชาวบ้านให้สามารถอุทธรณ์หรือเรียกร้องสิทธิหากการยื่นคำร้องนั้นเกินกำหนด ระยะเวลา 180 วัน จึงล้วนไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านทั้งสิ้น และในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมก็เช่นเดียวกัน แม้มาตรา 16 ทวิ วรรคสาม จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขต ป่าเสื่อมโทรม ได้อยู่อาศัยทำกินต่อไปแต่ยังคงมีเงื่อนไขอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการครองชีพจริง และจะได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไปหรือไม่ ก็ต้องขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้พิจารณา รวมทั้งข้อกำหนดให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมในปีถัดไปด้วยนั้น ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายหรือกระบวนการขั้นตอนในการแสดงสิทธิเหล่านี้จึงไม่เป็นธรรม กับชาวบ้าน ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายของไทยควรลดขั้นตอนในการแสดงสิทธิหรืออาจพิจารณา กำหนดให้สิทธินั้นตกทอดไปยังทายาทที่ประสงค์จะอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ต่อไปได้ และ ควรเคร่งครัดในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มากกว่ามุ่งประเด็นให้ชาวบ้านออกจาก พื้นที่เพียงประการเดียว

5.1.3 ปัญหาขอเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติถึงเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไว้ในสองกรณี คือ การให้อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี ไม่เกิน 30 ปี และการให้เข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกิน 10 ปี โดยจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่า สำหรับแร่ดินขาวหรือหินแล้วแต่กรณี โดยมีเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ทั้งการอนุญาตให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย ทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ตามมาตรา 16 ทวิ ใช้เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 17 ใช้เพื่อการเข้าไปผ่านใช้ทาง นำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 18 การอนุญาตให้บุคคลบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้น ตามมาตรา 20 นั้น กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสำหรับประชาชนชาวบ้านที่เข้าไปอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าแล้ว สิทธิตามมาตรา 16 กก็ดี หรือสิทธิในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิกก็ดี ส่วนแต่มีเงื่อนไขและขั้นตอนที่ยุ่งยาก จึงเป็นการยากต่อความเข้าใจของชาวบ้านและเกษตรกรไม่ว่าจะด้วยกระบวนการขั้นตอน ทั้งการได้มาและการตกทอดไปยังทายาท รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ไม่ได้สิทธิอย่างเต็มที่ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ตามที่กล่าวมานั้น อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายยังขัดกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายแต่ละฉบับอีกด้วย เช่น เจตนารมณ์ในการออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมพื้นที่ไม่ถูกบุกรุกและขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวบ้านให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่ในการบังคับใช้หรือบทบัญญัติก็ตามแทนที่จะให้สิทธิแก่ชาวบ้านอย่างเต็มที่ แต่กลับให้ประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมากกว่า และหากเกิดปัญหาขึ้นรัฐก็มุ่งประเด็นไปที่ชาวบ้านเป็นฝ่ายผิด จึงทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว จะเห็นว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้สิทธิแก่ชุมชนในพื้นที่ป่าของรัฐนั้น ได้บริหารจัดการพื้นที่ป่ากันเอง กล่าวคือรัฐให้สิทธิแก่ชุมชนได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยร่วมกัน รวมไปถึงเปิดโอกาสให้ชุมชนได้บริหารจัดการพื้นที่ป่านั้นเองภายในชุมชนอีกด้วย และเมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว จะเห็นว่าเครือรัฐออสเตรเลียมีระบบจัดการพื้นที่ป่าไม้ ได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐในการให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ดีกว่า ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วคือ การให้ความสำคัญกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่านั้นมาก่อน มีการพิจารณาเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้สอดคล้องกับขนาดพื้นที่และระยะเวลาที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ด้วย อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลเอง ก็ได้ให้สิทธิแก่ชาวบ้านหรือเอกชนให้มีสิทธิใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าอย่างเต็มที่เช่นกัน ดังจะพิจารณาได้จากข้อกำหนดอัตราค่าเช่าในการเช่า

พื้นที่ที่ได้ให้ชาวบ้านหรือเอกชนจ่ายค่าเช่าในอัตราที่ต่ำกว่าภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ดังเห็นได้ว่า สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง ซึ่งประเทศไทยเองควรนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

5.1.4 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยไม่มีความชัดเจน ขัดแย้งกับสภาพความเป็นอยู่วิถีชีวิตของชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยกับป่า โดยรัฐมองว่าชาวบ้านเป็นผู้บุกรุก และชาวบ้านเองก็มองว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งที่หลายปัญหาเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เกิดปัญหาจากรัฐที่ได้ประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินของเอกชนหรือเกษตรกรชาวบ้านที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จึงทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมากมายดังเห็นได้จากความบกพร่องของรัฐในการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน ซึ่งอยู่อาศัยทำประโยชน์ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังพิจารณาจากการสำรวจพื้นที่ของกรมที่ดินและกรมป่าไม้ กรมที่ดินใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศในอัตราส่วน 1 : 4,000 ประกอบการระวางแผนที่ภาคพื้นดินในการออกโฉนด แต่กรมป่าไม้ใช้อัตราส่วนระวางแผนที่ 1 : 50,000 ในการกำหนดพื้นที่ป่าซึ่งมีความแตกต่างกันมาก และหากพิจารณาอัตราส่วนของกรมป่าไม้แล้วภาพถ่ายที่มองจากมุมสูงจะไม่เห็นเลยว่า มีชาวบ้านอยู่อาศัยในพื้นที่ป่านั้นมากน้อยเพียงใด เนื่องจากจะเห็นเป็นต้นไม้ปกคลุม ทำให้มีชาวบ้านจำนวนมากออกมาเรียกร้องสิทธิและอ้างว่ารัฐประกาศพื้นที่ทับที่ดินทำกินของตน ซึ่งชาวบ้านไม่อาจยกข้อต่อสู้กับรัฐได้ท้ายที่สุดต้องสูญเสียที่ดินทำกิน จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานก็ต่างสังกัดต่างกระทรวง เมื่อปัญหาเกิดระหว่างหน่วยงานจึงไม่สามารถสั่งการข้ามกระทรวงได้ อีกทั้งไม่มีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าหรือที่ดินให้ชัดเจน อีกทั้งกรณีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่รัดกุมก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือในบางยุครัฐบาลให้สิทธิแก่ประชาชนที่ยากไร้ได้เข้าอยู่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบ หรือบางยุครัฐบาลมีนโยบายนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ โดยนำพื้นที่ดังกล่าวมาทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (สปก.) หรือการให้สิทธิทำกิน (สทก.) เป็นต้น แต่บางยุคกลับให้ประชาชนอพยพออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น จึงทำให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้เหล่านั้นเกิดความสับสน ท้ายที่สุดก็ไม่มีแหล่งพื้นที่อยู่อาศัยทำกิน และหันไปบุกรุกพื้นที่ป่าอื่น ๆ อันเป็นปัญหาต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด

กฎหมายจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่ต้องนำมาใช้บังคับแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติ คำสั่ง หรือข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละฉบับก็มีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันยิ่งไปกว่านั้นในการบังคับใช้ยังต้องบังคับตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของแต่ละหน่วยงานด้วย รวมถึงนโยบายของรัฐบาลในการให้สิทธิแก่เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ให้มีที่อยู่อาศัยทำกิน นโยบายเหล่านั้นไม่มีความเป็นเอกภาพ ไม่มีแผนแม่บทที่ทุกรัฐบาลหรือทุกหน่วยงานจะต้องยอมรับและถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรจะมีการปรับแก้ไขตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรืออาจกร่างขึ้นใหม่เพื่อบังคับใช้ให้เป็นกลาง หรือยกเลิกตัวบทกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน

5.1.5 ปัญหากรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงทั้งกรณีได้มาก่อนที่จะมีการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และการได้มาภายหลังการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากประชากรจำนวนมากของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกร จึงส่งผลให้ราษฎรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องหันมานุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อทำการเกษตรเลี้ยงชีพ ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาสะสมมานานหลายยุคหลายสมัย และยังคงปรากฏให้เห็นกันจนถึงทุกวันนี้ ดังเห็นได้จากปัญหากรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งกรณีข้อพิพาทในเขตพื้นที่ป่ากรณีการได้อยู่อาศัยทำประโยชน์มาก่อนการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังตัวอย่างกรณีพิพาทในพื้นที่ป่าภูพาน จังหวัดสกลนคร ซึ่งมีชาวบ้านจำนวนมากต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งมีกรณีถูกตัดสินจำคุกและยึดคืนพื้นที่ ถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ดังตัวอย่างของครอบครัวศรีคำ ชาวบ้านหมู่ 6 ตำบลหลุบเลา อำเภอภูพาน จังหวัดสกลนคร ซึ่งถูกฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยกัน 3 ราย ทั้งแม่และลูกสาวสองคนในคดีบุกรุกแผ้วถางป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงชมภูพาน ป่าดงกระเมอ ในความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งหากศาลตัดสินว่าเป็นความผิดจริงนอกจากต้องโทษจำคุกแล้ว ยังต้องถูกยึดคืนพื้นที่ทำกินและถูกเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งอีกด้วย และอีกกรณีปัญหาข้อพิพาท คือปัญหาของชาวบ้านเก้าบาตร อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากกรณีที่รัฐออกคำสั่งขอคืนพื้นที่ป่าของชุมชน ตามประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 64/2557 และ 66/2557 หรือที่เรียกกันว่า “แผนแม่บทแห่งชาติ” ซึ่งแผนดังกล่าวนี้ ได้ให้อำนาจแก่รัฐเข้าแก้ไขปัญหาคู่ที่ครอบครองหรือทำให้สภาพป่าเสียหาย รวมทั้งการปราบปรามขบวนการ

ตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งกรณีพิพาทของชาวบ้านโนนดินแดงนั้นเกิดขึ้น สืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2520 ระหว่างการต่อสู้ของทหาร ไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พ.ท.) รัฐบาล ในสมัยนั้นมีนโยบายให้ชาวบ้านอยู่อาศัยเพื่อเป็นพื้นที่กันชนแต่เมื่อสถานการณ์เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลกลับย้ายชาวบ้านออกนอกพื้นที่ดังกล่าว แม้จะได้จัดสรรพื้นที่ใหม่ให้แก่การจัดสรรนั้นยังไม่เพียงพอ มีชาวบ้านอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับการจัดสรร ทำให้เกิดการรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิ เรื่อยมา กระทั่งในยุครัฐบาลต่อมาได้มีการแก้ไขปัญหา โดยเสนอให้มีการออกโฉนดชุมชนในพื้นที่ ดังกล่าว และระหว่างการผลักดันซึ่งยังไม่เป็นผลสำเร็จ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาล ในยุคต่อมาได้มีการออกประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และ 66/2557 มีแผนแม่บทแห่งชาติเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปไล่หรือขับบ้านเรือน รวมถึงสิ่งปลูกสร้างของ ชาวบ้านและหลังจากออกประกาศได้ไม่นาน ชาวบ้านหมู่บ้านเก่าบาตร อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ ก็ได้ถูกเจ้าหน้าที่เข้าขอคืนพื้นที่ ทำให้ทุกครอบครัวต้องย้ายออก เป็นต้น รวมถึงเหตุการณ์พิพาทในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ลาว อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าพื้นที่ปลูกสวนยางพาราของชาวบ้านไม่มีเอกสารสิทธิ์ และตั้งอยู่ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติแม่ลาวฝั่งซ้าย ตามประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2511 เจ้าหน้าที่จึงได้เข้าโค่นสวนยางพารา ของชาวบ้านและยึดคืนพื้นที่ และในฝั่งของชาวบ้านเองก็ไม่เคยรู้ถึงการกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติมาก่อน ทราบแต่เพียงว่าพื้นที่ดังกล่าวตนและครอบครัวอยู่อาศัยทำกินสืบเนื่องเรื่อยมา ตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ และต้นยางที่ปลูกนั้นก็ได้รับนโยบายสนับสนุนให้มีการปลูกยางพารา จากรัฐบาล ซึ่งเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือเกษตรกรหรือชาวบ้าน ผู้ยากไร้ และเมื่อเกิดข้อพิพาทกับรัฐแล้วการจะยกข้อต่อสู้ในการพิสูจน์สิทธิของชาวบ้าน ย่อมเป็นเรื่องยากเนื่องจากชาวบ้านมักจะไม่สามารถกระบวนกรแจ้งสิทธิการอยู่อาศัยให้ประโยชน์ ในพื้นที่แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนามาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ซึ่งได้อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าก่อนที่รัฐจะประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิ การออกเอกสารสิทธิ์ให้กับชาวบ้านที่แท้จริง รวมไปถึงคุ้มครองสิทธิ ในการอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่รัฐได้จัดสรรให้เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งการตกทอดซึ่งสิทธิดังกล่าวไปยังทายาทของพวกเขา และมาตรการป้องกันไม่ให้ นายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้านเพื่อหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง สิทธิทำกิน

ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมไปถึงการพิสูจน์สิทธิการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับชาวบ้านที่แท้จริง ซึ่งผู้วิจัยจะได้มีการนำเสนอในส่วนข้อเสนอแนะต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทย ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรการทางกฎหมายในการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านหรือเกษตรกรนั้น ได้รับสิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างเป็นธรรม

ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรจะให้สิทธิแก่ชาวบ้านหรือเกษตรกร ได้ทำกินต่อไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หากเป็นกรณีผู้ที่ได้อาศัยหรือทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องได้รับกรรมสิทธิ์ในเขตพื้นที่อย่างเป็นธรรมหากสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้อาศัยทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยในการพิสูจน์สิทธินั้นจะต้องแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแก้ไขความในวรรคแรกให้สามารถยื่นคำร้องในการแสดงสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนนั้น ภายในกำหนด 180 วัน ที่จากเดิมกำหนดไว้เพียง 90 วัน อีกทั้งบทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จำต้องมีบทบัญญัติให้ผู้อ้างสิทธิซึ่งต้องเสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์นั้น ได้มีสิทธิอุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ว่าตนสามารถอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ได้ต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ กรณีการอุทธรณ์ผลพิจารณาดังกล่าวรัฐควรกำหนดให้ชาวบ้านอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการชุดใหม่หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติเดิม เพื่อให้โอกาสแก่ชาวบ้านได้พิสูจน์สิทธิอย่างเป็นธรรม และหากผู้อ้างสิทธินั้นได้รับสิทธิอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่านั้น รัฐก็ควรออกโฉนดในพื้นที่นั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และให้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

แต่หากปรากฏว่าชาวบ้านเหล่านั้นไม่สามารถหาเอกสารหรือหลักฐานอย่างใดมาแสดงเพื่อพิสูจน์สิทธิของตนได้ แต่มีหลักฐานว่าได้อาศัยทำกินในพื้นที่นั้นจริงรวมกันเป็นชุมชน ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรจัดสรรพื้นที่ให้ชาวบ้านเหล่านั้นได้อาศัยหรือทำประโยชน์ตามวิถีชีวิตของพวกเขาต่อไปโดยการจัดสรรพื้นที่ให้ในรูปแบบ โฉนดชุมชน และให้สิทธิแก่ชุมชนมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ป่าที่รัฐจัดสรรให้นั้นร่วมกัน และกำหนดให้มีมาตรการควบคุมไม่ให้ชาวบ้าน

บุกรุกพื้นที่ป่าอื่นอีก โดยนำมาตราการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ที่รัฐได้จัดสรรพื้นที่ป่าให้แก่ชนพื้นเมืองที่ได้อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าให้ได้สามารถอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่เดิมต่อไป อีกทั้งรัฐยังได้ตราพระราชบัญญัติชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 ออกมารองรับและบังคับใช้ในเขตพื้นที่นั้น โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นมาตรการที่ผู้วิจัยเห็นด้วยและเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์และเป็นธรรมกับเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ที่ได้อยู่อาศัยทำกินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ ในส่วนการได้รับสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาภายหลังที่รัฐได้ประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ผู้วิจัยเห็นว่า แม้สิทธินั้นจะไม่ได้กรรมสิทธิ์หรือต้องห้ามมิให้นำมาออกโฉนดก็ตาม แต่ชาวบ้านหรือเกษตรกรผู้ได้รับสิทธินั้นควรมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มากกว่าการมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐไม่มีสิทธิครอบครอง แต่ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าและให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสิทธิครอบครองมาบังคับใช้ หากมีการยอมรับว่าสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีได้แม้ในที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินแล้ว ก็จะสามารถนำบทบัญญัติเรื่องสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้อย่างชัดเจนขึ้น เพราะอย่างไรก็ตามผู้ที่ครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือที่ดินของรัฐซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ผู้ครอบครองก็ไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน จนกว่ารัฐจะมีนโยบายเปลี่ยนแปลงสถานะของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นมาเป็นที่ดินที่สามารถนำมาจัดให้ประชาชนได้ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ สราวุธ โกลลาศศิริ ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์และสามารถนำมาเป็นแนวแก้ไขปัญหาคารครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เอกชนเกิดการพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินที่เป็นของรัฐได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวเช่นกัน

สำหรับในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรจกต้องมีการสำรวจโดยละเอียดว่ามีชาวบ้านหรือเกษตรกรอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นอยู่แล้วจำนวนเท่าใด และจัดให้ชาวบ้านหรือเกษตรกรเหล่านั้น ได้รับสิทธิทำกิน (สทก.) ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาก็เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินในการดำเนินการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน “ป่าเตรียมสงวน” ซึ่งทรงพระราชทานแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ สำหรับที่ดินป่าสงวนที่เสื่อมโทรมและราษฎรได้เข้าไปทำกินอยู่แล้วนั้น ให้รัฐดำเนินการตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่นั้นๆ เพื่อให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎร

ในการทำกินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่มิให้ออกเป็น โฉนดที่จะสามารถนำไปซื้อขายได้ เพียงแต่ควรออกหนังสือรับรองสิทธิทำกิน (สทก.) แบบสามารถเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทให้ สามารถทำกินได้ตลอดไป แนวทางนี้จะช่วยให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองและ ครอบครัว โดยไม่นำที่ดินนั้นไปขายและจะไม่ไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อื่น ๆ อีกต่อไป

และนอกจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ก่อนที่รัฐจะประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐควรจะได้ทำการสำรวจพื้นที่ เพื่อเตรียมการก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยใช้ วิธีตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยควรมีการประกาศเกี่ยวกับป่าสงวน ในกรณีที่สภาพป่ายังไม่เสื่อมโทรมมากนัก โดยประกาศให้เป็นพื้นที่ “ป่าเตรียมสงวน” ก่อนประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อป้องกันมิให้มีผู้บุกรุกเข้ามาจับจองที่ดิน ในป่าเพิ่มเติม เนื่องจากหากเรียกว่า “ป่าสงวน” แล้ว ผู้ที่อาศัยอยู่ในป่ามาเป็นเวลานานแล้วจะถูก กล่าวหาว่าบุกรุกป่าสงวนและถูกไล่ที่ โดยในส่วนของราษฎรที่อาศัยอยู่ในป่ามาเป็นเวลานานแล้ว ก็ให้ดำเนินการให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่เรียกว่าสิทธิทำกินเช่นเดียวกัน แนวทางนี้จะทำให้ได้ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจขณะเดียวกันจะช่วยลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรและปัญหาทาง สังคม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งชาวบ้านและภาครัฐมากที่สุด

5.2.2 ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไปตามกฎหมาย

การให้สิทธิแก่เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ให้ได้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขต พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ผู้วิจัยเห็นว่า สิทธินั้นควรตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาด้วย แม้ว่า ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ราษฎรก็ตาม แต่สิทธินั้นจะต้องสามารถโอนเป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาอย่างเป็นธรรมด้วย โดยเมื่อรัฐต้องการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 และต้องการช่วยให้ราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ ได้มีที่อยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่ง ไม่ไปบุกรุกแผ้วถางป่าไม้ต่อไปอีก สิทธิในการอยู่อาศัยทำกิน ก็ควรตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาด้วย อีกทั้งผู้วิจัย เห็นว่า เมื่อรัฐเคยได้นำพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติส่วนหนึ่งมาทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีสภาพ เป็นป่าเสื่อมโทรมมาให้สิทธิทำกินแก่ชาวบ้าน ซึ่งการให้สิทธิเหล่านั้นมีข้อกำหนดที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์ทั้งกับภาครัฐและประชาชนชน โดยการให้สิทธิในการอยู่อาศัยทำประโยชน์นั้น สามารถตกทอดเป็นมรดกไปยังทายาทได้

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า ตามมาตรา 16 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ควรจักได้บัญญัติให้สิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์นั้นตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมหรือบุคคล ในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตนั้น ให้มีสิทธิอยู่อาศัยและประโยชน์ต่อไปได้เช่นกัน

และควรกำหนดมาตรการบังคับเพิ่มเติมคือให้ทายาทที่ได้รับสิทธิก่อนนั้น ต้องแจ้งการครอบครอง การอยู่อาศัยหรือทำกินนั้นต่อภาครัฐ เพื่อให้รัฐได้ทราบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันว่าผู้ใดได้อยู่อาศัยทำกิน ในพื้นที่ดังกล่าว

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า นอกจากจะให้สิทธินั้นตกทอดไปยังทายาทแล้ว รัฐควรได้กำหนด มาตรการบังคับให้ทายาทผู้ได้รับสิทธินั้นต้องอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์อย่างแท้จริง มิฉะนั้น จะต้องเสียสิทธิหากปรากฏว่าละเลยไม่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์อย่างแท้จริงเช่นเดียวกับมาตรการ บังคับที่ได้กำหนดกรณีการให้สิทธิทำกินด้วยเช่นกัน

5.2.3 ปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้วิจัยเห็นว่า ว่ารัฐควรได้นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและถูกยึดครองโดยประชาชนทั่วไป ซึ่งมีไม่ต่ำกว่า 80 ล้านไร่ จากเนื้อที่ของประเทศไทยทั้งหมด 320 ล้านไร่ มาปฏิรูปที่ดินและจัดสรร ให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม เนื่องจากหากไม่ดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินดังกล่าวแล้ว เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้เหล่านั้นก็หาสิทธิอย่างชอบธรรมไม่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้น ให้ถือว่าที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นยังคงเป็นที่ดินป่าไม้อยู่ ถึงแม้จะไม่มีต้นไม้และหมดสภาพ ป่าไปแล้วก็ตาม และแม้ว่าปัจจุบันกรมที่ดินไม่สามารถนำที่ดินป่าไม้เสื่อมโทรมมาออกเอกสาร สิทธิได้ เนื่องจากหากรัฐบาลได้ออกนโยบายหรือให้สิทธิในพื้นที่ป่าก็จะกลายเป็นประเด็น ทางการเมือง ดังเห็นได้จากรัฐบาลสมัยหนึ่ง ที่มีนโยบายแก้ไขปัญหาให้คนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ ป่าไม้ ซึ่งมีประมาณมากกว่า 10 ล้านคน ให้มีสิทธิถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาศัย กฎหมายการปฏิรูปที่ดินแต่ไม่ได้เน้นที่การปฏิรูปที่ดิน เพียงต้องการให้ถือครองที่ดินอย่างถูกต้อง ตามกฎหมายเท่านั้น มีลักษณะเป็นการถ่ายโอนที่ดินจากกรมป่าไม้ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร นำไปแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรที่ยากจนแบบให้เปล่า รวมรายละไม่เกิน 100 ไร่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกินความสามารถและศักยภาพที่เกษตรกรจะใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากความยากจน ขาดทุนทรัพย์ ขาดแรงงาน ขาดน้ำ ขาดปัจจัยในการผลิตอื่นๆ ท้ายที่สุดก็ขาย สิทธิในที่ดินให้กับนายทุน

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า จากการแจกที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. แบบให้เปล่า มาใช้วิธีให้เช่าพื้นที่ป่าและไม้ให้ถือเป็นการกรรมสิทธิ์ แต่มุ่งเน้นไปที่หลักการจำกัด ขนาดการถือครองที่ดินและการเก็บภาษีแบบก้าวหน้ามาใช้ โดยการเก็บค่าธรรมเนียมการเช่า ในอัตราก้าวหน้า ในอัตราก้าวหน้าที่สูงขึ้นร้อยละ 5 ใน 5 ปีแรก และเก็บเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ใน 5 ปีถัดไป โดยให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้จ่ายอัตราก้าวหน้าค่าธรรมเนียมการเช่าในอัตราที่ต่ำและให้มี บทบัญญัติที่ให้เกษตรกรหรือชาวบ้านเหล่านั้นสามารถยื่นคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมการเช่าได้ด้วย

โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่านั้น และอัตราค่าธรรมเนียมการเช่านี้ จะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้พื้นที่แต่ละรายที่แตกต่างกันออกไปด้วย หลักการนี้สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ที่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดค่าธรรมเนียมการเช่าพื้นที่ป่าในอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ทุกปี แต่อย่างไรก็ตามสาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ยังกำหนดให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมนี้สำหรับชุมชนที่ยากจน ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวและเห็นควรให้นำแนวคิดตามหลักวิชาการ ของนิวติ เรืองพาณิชย์ ที่ว่าใครอยู่ที่ไหน ก็ให้อยู่ที่นั่น ห้ามโยกย้ายซื้อขายเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ดังกล่าวนี จะทำให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ได้ตระหนักถึงประโยชน์ในการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรมีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนมาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ ไม่ว่าจะเป็นจากกรมที่ดิน กรมป่าไม้ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น เพื่อพิจารณาการกำหนดขนาดการถือครองในการใช้ที่ดินแต่ละประเภท กำหนดค่าเช่าตามขนาดการถือครองและประเภทการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ ต้องยึดหลักการกระจายการถือครองที่ดินและใช้มาตรการค่าธรรมเนียมการเช่าบังคับเพื่อไม่ให้ถือครองที่ดินเกินขนาดที่กำหนด เกินกำลังความสามารถในการใช้พื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ โดยให้นำมาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ที่รัฐได้พิจารณากำหนดขนาดพื้นที่และระยะเวลาการให้เช่าพื้นที่ป่าของรัฐ ให้สอดคล้องเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้พื้นที่เป็นการเฉพาะรายไปมาปรับใช้

5.2.4 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่ชัดเจนรวมไปถึงการบังคับใช้ที่ไม่รัดกุม ไม่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐจำเป็นต้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนหรือยกเลิก บทบัญญัติแห่งกฎหมาย นโยบาย มติ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลกระทบเป็นการปิดกั้นสิทธิและจำกัดการเข้าถึงสิทธิในที่ดินของชาวบ้านหรือเกษตรกร และระหว่างดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จ รัฐต้องชะลอการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือขยายเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น ๆ จนกว่ากระบวนการตรวจสอบพิสูจน์รับรองสิทธิของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ที่ได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

โดยผู้วิจัยเห็นว่า ก่อนที่รัฐจะดำเนินการประกาศกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐจำเป็นต้องมีการกั้นแนวเขตให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าสมบูรณ์หวงห้าม กับเขตพื้นที่ป่าที่อยู่อาศัยทำกินของประชาชนที่ยึดอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันในเบื้องต้นมิให้ชาวบ้านเหล่านั้นขยายพื้นที่รุกเข้าไปยังพื้นที่ป่าอื่น โดยในส่วนของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็จะต้องคุ้มครองสิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นที่อยู่อาศัย และทำกินของชาวบ้านหรือเกษตรกร รวมทั้งยอมรับและรับรองสิทธิให้กับราษฎรที่เข้าทำกินดั้งเดิมฐานรวมกันเป็นหมู่บ้านอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนปี พ.ศ. 2544 หรือก่อนการประกาศจัดตั้งเขตป่านั้นๆ ซึ่งเป็นความต้องการสูงสุดของประชาชน และเป็นผลดีในการควบคุมการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น โดยใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และใช้ข้อกำหนดตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นแนวทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ ในส่วนข้อบกพร่องในการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินของชาวบ้านหรือเกษตรกรนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากความตามมาตรา 8 กล่าวถึงเพียงให้มีการจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการสำรวจสิทธิในที่ดินของประชาชนเสียก่อน โดยในการสำรวจการอยู่อาศัยหรือการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่นั้น ภาครัฐควรเข้ามาตรวจสอบร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในการสำรวจดังกล่าวจะต้องมีเจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าร่วมการสำรวจนั้นด้วยเพื่อป้องกันการสำรวจตกหล่น และเพื่อจะได้ทราบว่าบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น มีประชาชนอาศัยอยู่เท่าใดและบริเวณใดบ้าง แต่ละรายมีหลักฐานหรือไม่เข้าไปครอบครองทำกินตั้งแต่เมื่อใด และขณะเดียวกันให้มีการรังวัดปักหลักเขตบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไปพร้อมด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า หากรัฐให้สิทธิในพื้นที่ป่าซึ่งรัฐจัดสรรให้ชาวบ้านหรือเกษตรกรได้อยู่ร่วมกันเป็นชุมชน โดยการออกเป็น โฉนดชุมชน ดังเช่นที่รัฐบาลยุคหนึ่งของประเทศไทยได้ดำเนินการมาแล้ว รัฐควรให้สิทธิแก่ชุมชนได้บริหารจัดการพื้นที่นั้นร่วมกันและกำหนดมาตรการบังคับในการใช้พื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ห้ามทำการซื้อขายเปลี่ยนมือ มากกว่าเพื่อจักได้ปลูกฝังให้ชาวบ้านให้รักและหวงแหนพื้นที่อันเป็นทรัพยากรของชาติและขณะเดียวกันก็จะได้ร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้รับสิทธินั้นอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อชุมชนของพวกเขาเอง ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและข้อถกเถียงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรได้นำมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิการครอบครองโดยส่วนรวมในชนบทตามมาตรา 10

ของกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน ค.ศ. 1998 ที่ให้ชาวบ้านในชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าของรัฐได้เป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันนั้น มาเป็นแบบอย่างและปรับใช้กับประเทศไทยด้วย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวมาข้างต้น น่าจะสามารถนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ให้ได้รับสิทธิอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมไปถึงให้ได้รับความคุ้มครองถึงสิทธิในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือพื้นที่ป่าแห่งอื่นอีก ทั้งนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมที่ดิน. (2558). *อำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน*. สืบค้น 5 มกราคม 2559, จาก dol.go.th.
- กรมป่าไม้. (2557). *การแบ่งเขตพื้นที่คุ้มครองของไทย*. สืบค้น 5 มกราคม 2559, จาก Forest.go.th.
- กรมป่าไม้. (2557). *แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครอง*. สืบค้น 8 กันยายน 2557, จาก www.Forest.go.th.
- กรมศิลปากร. (2559). *พื้นที่มรดกโลก*. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.finearts.go.th.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2559). *เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า*. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก <http://web3.dnp.go.th/>
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2559). *วนอุทยาน*. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.dnp.go.th/>.
- กระทรวงมหาดไทย. (2553). *หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0618/ว 1428 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ*. 23 มิถุนายน 2535.
- กลไกเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยสำหรับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ. (2558). สืบค้น 5 มกราคม 2559, จาก <http://chm-thai.onep.go.th>.
- กิตติชัย รัตนะ. (2548). *ป่าชุมชนบนวิถีที่หลากหลาย*. กรุงเทพฯ: วิชั่นมีเดีย.
- คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2559). *ป่าชายเลนอนุรักษ์*. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.sc.psu.ac.th.
- ความหมายสิทธิอาศัย. (2558). สืบค้น 12 ธันวาคม 2558, จาก www.lk-capital.com.
- ถวัลย์ ทิมสาร เอมอร ประสิทธิ์สุข และสามานน สิ้นธุระเวชญ์. (2558). *การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน, วารสารที่ดิน: กรมที่ดิน (61) 1/พิเศษ.: (45)*
- นิวัติ เรืองพานิช. (2550). *มติชนรายวัน, วารสารสมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์, 5(1), กรุงเทพฯ: สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ 72 ปีวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*.
- นิวัติ เรืองพานิช. (2556). *ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กองทุนจัดพิมพ์ตำราป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- บทความ ข่าวสารคดี/ข่าวชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- บทความภาระจำยอมในที่ดิน. (2558). สืบค้น 12 ธันวาคม 2558, จาก www.land.co.th.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2535). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร.

- บัญญัติ สุชีวะ. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน*. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.
- บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล (กุมภาพันธ์ 2537).
- บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล. *ประมวลกฎหมายที่ดิน*.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- ประมวลกฎหมายอาญา.
- ประมุข สุวรรณสร. (2525). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-4 ว่าด้วยทรัพย์สิน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2541). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลาคม 2541.
- ป่าชุมชนไทย ต่อการปฏิรูปสังคมที่เป็นธรรมและยั่งยืนภายใต้การเปลี่ยนแปลง. (2556). *ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า RECOFTC*, (37-41).
- ป่าชุมชนไทยต่อการปฏิรูปสังคมที่เป็นธรรมและยั่งยืนภายใต้การเปลี่ยนแปลง. (2556). *ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า RECOFTC*. กรุงเทพฯ: มายคูเบส.
- ผู้พิทักษ์ป่าไทย. (2559). *เขตห้ามล่าสัตว์ป่า*. (2559). สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.thairanger.com.
- พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์. (ม.ป.ป.). *กฎหมายว่าด้วยป่าไม้*. กรุงเทพฯ.
- พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานต่อคณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” หรือ วันนักกฎหมาย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2516
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร และสายทิพย์ สุกดีพันธ์. (2559). ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย, *วารสารนิติศาสตร์*, 31(4), น. 718-745, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาสกร ชูญหวูไร. (2532). *คำอธิบายกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- ภาสกร ชูญหวูไร. (2536). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2536*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

- มนู โอนะคุปต์. (2534). *สถานการณ์ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยปัจจุบัน* (การประชุมสัมมนา คร. สติชัย วัชรกิตติ อนุสรณ์ ครั้งที่ 2 เรื่อง การประยุกต์ใช้ข้อมูลระยะไกลและสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ณ โรงแรมขอนแก่นโฮเต็ล 17 – 19 กรกฎาคม 2534 จังหวัดขอนแก่น).
- มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2559). *พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1*. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.ku.ac.th
- มานัส ล้วนสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). *คำบรรยาย เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน*. สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน, (4-5).
- มติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย. *วารสารนิติศาสตร์*, 31(4), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. (2548). *การเมืองป่าไม้ไทย ยุคหลังสัมปทาน*. กรุงเทพฯ.
- มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. (2557). *ที่มากรมป่าไม้*. สืบค้น 25 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.seub.or.th>.
- ยืนหยัด ใจสมุทะ. (2549). *คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการจ้างทำการปลูกและบำรุงสวนป่า พ.ศ. 2530
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 2 ง วันที่ 7 มกราคม 2546
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์.
- รายงานทางเลือกข้อเสนอภาคประชาชนไทยต่อการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน, กป.อพช.
- วีระเดช พะเยาศิริพงศ์. (ม.ป.ป.). *รวมกฎหมายที่ดิน กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ* (ฉบับปรับปรุงใหม่ล่าสุด). กรุงเทพฯ: พัฒนาศึกษา, (7).
- ศิริ เกวลินสฤกษ์. (2532). *คำอธิบายกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). *ข่าวคนสกจนคร โหมบุญตั้งกองทุนสู้คดีบุกรุกป่า*. สืบค้น 2 เมษายน 2557, จาก <http://www.codi.or.th> (ข่าวสารคดี/ชุมชน).

- สถาพร ด้านขุนทศ. (2557). *กรณีพิพาท กรณีผลกระทบชาวบ้าน โคนสวนยาง อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย* (รายการข่าวสามมิติ สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2557).
- สนธิ สนั่นศิลป์. (2549). *คำอธิบาย ทรัพย์สิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล.
- สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล. (2537). *บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา*. กุมภาพันธ์ 2537.
- สมศักดิ์ เขียมพลับใหญ่. (2557). *คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สราวุธ ไกรลาศศิริ. (2543). *สิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สวนรุกชชาติ. (2559). สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.dnp.go.th.
- สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *ประเภทพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทย*. สืบค้น 10 เมษายน 2558, จาก chm-thai-onep.go.th/chm/protected/character.htm.
- สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). *ลักษณะของพื้นที่คุ้มครอง*. สืบค้น 10 เมษายน 2558, จาก chm-thai.onep.go.th/chm/protected/character.htm
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดินการสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *เอกสารสิทธิ์*. สืบค้น 4 กันยายน 2558, จาก <http://www.onep.go.th>.
- สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน. (2550). *คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน. (2551). *แนวทางการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.

- สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กองฝึกอบรม กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2555). *โครงการจัดที่ดินของรัฐจัดความยากจน*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้. (2551). *คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้.
- สิทธิครอบครอง. (2558). สืบค้น 12 ธันวาคม 2558, จาก www.law.cmu.ac.th.
- เสนีย์ ปราโมช. (2521). *กฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- เสนีย์ ปราโมช. (2556). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- อาทิตยา รอดวิชา. (2551). *การครอบครองที่ดินป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาดุษฎีบัณฑิต)*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น.
- iLaw. (2558). *ข่าวแทนเสียงคนเดือดร้อน เมื่อรัฐ “ขอคืนพื้นที่ป่า” ของชุมชน*. สืบค้น 17 มีนาคม 2557, จาก <http://ilaw.or.th/node/3590>
- Softbizplus. (2558). *เอกสารสิทธิที่ดิน*. สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558, จาก www.softbizplus.com
- Thehailaw. (2557). *กฎหมายว่าด้วยทรัพย์และทรัพย์สิน*. สืบค้น 7 พฤษภาคม 2558, จาก www.thehailaw.com.
- Thehailaw. (ม.ป.ป.). *กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)*. สืบค้น 9 สิงหาคม 2558, จาก www.thehailaw.com
- Wikiwand. (2559). *สวนพฤกษศาสตร์*. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559, จาก www.wikiwand.com

ภาษาต่างประเทศ

- As many as 50 million farmer households received responsibility mountains. See Zhang Kun, Issues Relating to the Reform of Forest Management in China. Retrieved December 15, 2015, from <http://www.fao.org/docrep/003/x6898e/x6898e03a.htm>.
- B.K. Singh and D.P. Chapagain. (n.d.). *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? Commun and leasehold forestry for the poor: Nepal case study*. Retrieved March 12, 2015, from <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j8167e/j8167e06.pdf>
- China's Legislation Law.

- Corey J.A. Bradshaw. (2012). Little left to lose: deforestation and forest degradation in Australia since European colonization, *Journal of Plant Ecology*, 5(1).
- Dai Guangcui, Zhang Sheng, Wen Caiyun and Li Yang. *Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific*. Assessment of the contribution of forestry to poverty alleviation in the People's Republic of China.
- Department of Agriculture and Water Resources. (2015). *Australia's forests*, Author: Australian Government. Retrieved December 15, 2015, from <http://www.agriculture.gov.au/forestry/australias-forests>.
- Forest Act 1993.
- Forest Regulation 1995.
- Hai Ren, Hongfang Lu, Jun Wang, Nan Liu, Qinfeng Guo. (2012). *Forest Restoration in China: Advances, Obstacles, and Perspectives*, *Tree and Forestry Science and Biotechnology: Hou XY The Vegetation Atlas of China (1:1000000)*, Science Press, Beijing, 280pp
- Land Management Law (LML) 1998.
- Li Ping and Zhu Keliang. (2007). *A legal Review and Analysis of China's Forest Tenure System with an Emphasis on Collective Forestland*.
- Making forestry work for the poor. RAP Publication, 2012.
- Property Law 2007.
- RAP Publication. (2012). *Making forestry work for the poor*.
- Resource Assessment Commission 1992.
- Rural Land Contracting Law.
- Singh, 1995.
- The Forest Law, 1984.
- The Guaranty Law, 1995.
- The Land Reform Law of PRC, June, 1950.
- The Property Law, 2007.
- The Victorian Government. (2012). *Crown land leasing guidelines: Leasing legislation*. Department of Sustainability and Environment.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นางสาวจุงใจ แก้วก่อ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2552 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

พ.ศ. 2554 ใบอนุญาตว่าความ

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ

นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานกฎหมาย สำนักงาน

อธิการบดี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์