

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

จรุงใจ แก้วก่อ¹
รศ.พินิจ ทิพย์มณี²

บทคัดย่อ

ปัญหาประชาชนขาดแคลนที่ดินทำกินจนต้องหนีไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยเรื่อยมาหลายสมัย แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการออกมา แก้ไขปัญหา มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าและ ขณะเดียวกันก็ให้สิทธิแก่ชาวบ้านผู้ยากไร้ได้มีที่อยู่อาศัยทำกินอันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตาม แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังคงมีข้อบกพร่องและส่งผล กระทบต่อชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ทั้งที่การอยู่อาศัยมาก่อนและ ภายหลังการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิการใช้ ประโยชน์ หรือแม้กระทั่งสิทธิซึ่งจะตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาอย่างเป็นธรรม อย่งไร ก็ตามด้วย พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานจึงไม่สอดคล้อง กับสภาพสังคมปัจจุบัน จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้ สะท้อนให้เห็นถึงมาตรการทาง กฎหมายที่ไม่ชัดเจนไม่มีความรัดกุม และการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพผลกระทบจึงตกแก่ ชาวบ้านผู้ยากไร้

ในการศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าว พบว่ามีประเด็นปัญหา กล่าวคือ ปัญหาการได้มา ซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไปยัง ทายาทตามกฎหมาย ปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมาย กำหนด ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และปัญหากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นจริง ทั้งกรณีการได้มาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และการได้มาภายหลังจาก การประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการมา ได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าต่างประเทศได้ให้ความสำคัญและคำนึงถึง สิทธิของประชาชนที่ยากจน เช่น การตรากฎหมายขึ้นมารองรับสิทธิแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย มาก่อนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตโดยเฉพาะ การกำหนดอัตราค่าเช่าพื้นที่ป่า แก่ประชาชนในอัตราที่ต่ำกว่าภาครัฐ การให้สิทธิแก่ชุมชนได้บริหารจัดการพื้นที่ป่าร่วมกัน เป็นต้น

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรวมถึงหลักเกณฑ์ในการให้

*นักศึกษาลัทธิสุตฺตนิคตศตฺรมหาบัณฺฑิต คณนิคตศตฺร ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธฺรูกิตบัณฺฑิตย

**ที่ปริกษาวិทยานิพนธ์

สิทธิแก่ชาวบ้านหรือเกษตรกรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะได้แก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อให้สิทธิแก่ชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยมาก่อน และต้องเสียสิทธิสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาการได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไป และบัญญัติให้สิทธิในการอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตกทอดไปยังทายาทอย่างเป็นธรรม อีกทั้งควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเข้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแก่ประชาชนผู้ยากไร้ในอัตราที่ต่ำกว่าภาครัฐด้วย เป็นต้น

1. บทนำ

เมื่อเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมและกำหนดเขตสงวนหวงห้าม ส่งผลให้ชาวบ้านผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าทั้งก่อนและภายหลังที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้รับผลกระทบ อีกทั้งรัฐไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยทำกินหรือทำประโยชน์ของชาวบ้าน หรือแม้กระทั่งสิทธิซึ่งตกทอดไปยังทายาทของพวกเขาอย่างเป็นธรรม ดังนั้นแม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปัญหาจึงไม่อาจถูกแก้ไขหรือบรรเทาลงได้ สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสังคมปัจจุบันไม่มีความรัดกุมและการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพอีกด้วย

2. วิเคราะห์

แม้ว่าการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือมาตรการเยียวยาของรัฐในการให้สิทธิแก่ชาวบ้านหรือเกษตรกร ได้มีที่อยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือการให้สิทธิทำกิน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522 ก็ตามแต่บทบัญญัติและมาตรการดังกล่าวยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

2.1.1 การได้มาซึ่งสิทธิก่อนที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กล่าวคือการอาศัยหรือทำประโยชน์อยู่ก่อน วันที่กฎกระทรวงประกาศกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 12 นั้น ด้วยข้อจำกัดในการแสดงสิทธิที่ยุงยากรวมถึงข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาภายในกำหนด 90 วัน ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านที่อยู่ห่างไกลจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ความไม่รู้ขั้นตอนวิธีการในกระบวนการแสดงสิทธิ ทำให้ต้องเสียสิทธิและตกเป็นผู้บุกรุกในที่สุด และนอกจากบทบัญญัติ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะเป็นการผลัดภาระในการพิสูจน์สิทธิไปยังชาวบ้านและกำหนดให้ชาวบ้านถูกจำกัดด้วยกระบวนการและระยะเวลาแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ

พิจารณาของรัฐ แสดงให้เห็นถึงข้อเสียเปรียบที่ประชาชนชาวบ้านไม่สามารถยกเป็นข้อต่อสู้กับกระบวนการของรัฐได้ อีกทั้งกฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่ต้องเสียสิทธิ ได้มีสิทธิอุทธรณ์ ผลพิจารณาในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปแต่อย่างใด กำหนดเพียงสิทธิในการอุทธรณ์ผลค่าทดแทน ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เท่านั้น

และแม้ว่ารัฐจะมีมาตรการที่เป็นการช่วยเหลือชาวบ้านหรือเกษตรกรให้มีการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ก็ตาม แต่ชาวบ้านจะต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ๆ แสดงได้ว่าตนได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ โดยจะต้องมีเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารที่ลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (คือวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) และเอกสารดังกล่าวต้องแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ จึงเป็นเรื่องยากที่ชาวบ้านจะเข้าใจกระบวนการและยากต่อการนำเอกสารมาแสดง กรณีดังกล่าวนี้เครือรัฐออสเตรเลียให้ความสำคัญและคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่ได้อยู่อาศัยประโยชน์ในพื้นที่นั้นมาก่อน โดยการจัดพื้นที่ป่าไว้สำหรับประชากรกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันว่า “ชนเผ่าอับบารีจัน” โดยเฉพาะ อีกทั้งยังกำหนดให้เป็นเขตป่าพื้นเมืองและออกพระราชบัญญัติป่าพื้นเมือง ค.ศ. 1993 ขึ้นมาเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของชนพื้นเมืองตามวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองเหล่านั้นด้วย ซึ่งประเทศไทยควรจะได้พิจารณาถึงสิทธิประโยชน์ของชาวบ้านที่อยู่อาศัยก่อนประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยเช่นกัน

2.1.2 การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติภายหลังที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยการที่อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี และกำหนดให้สิทธิแก่ภาครัฐให้อาจได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 16 กรณีดังกล่าวเมื่อรัฐไม่มีมาตรการตรวจสอบการใช้สิทธิอย่างจริงจังทำให้เกิดปัญหานายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้าน และด้วยข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่ภาครัฐได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมแทนที่จะให้สิทธินั้นแก่ชาวบ้านผู้ยากไร้ และเมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลที่มีระบบบริหารจัดการที่แตกต่างกับประเทศไทยโดยมีเงื่อนไขที่กำหนดอัตราค่าเช่าในอัตราที่สูงขึ้นในทุก ๆ 10 ปี และกำหนดให้ประชาชนจ่ายค่าเช่าในอัตราที่ต่ำกว่าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าว และเห็นว่าการให้สิทธินั้นควรมีเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระกับชาวบ้านน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตามยังคงมีกฎหมายที่เปิดช่องให้อำนาจแก่ภาครัฐในการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมาปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยการออก ส.ป.ก. 4-01

ให้แก่เกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 โดยให้กรมป่าไม้ มอบพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดิน และจัดสรรให้แก่เกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการออกใบอนุญาตสิทธิทำกิน หรือ สทก. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522 เป็นการดำเนินการตามแนวทางพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้กรมป่าไม้, 2551) ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้สิทธิแก่เกษตรกรหรือชาวบ้าน ได้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างแท้จริง แต่ปัจจุบันไม่มีรัฐบาลใดนำพื้นที่ ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้แก่ประชาชนอีกเนื่องจากปัญหาทางการเมือง และเมื่อพิจารณาจาก มาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ที่มีบทบัญญัติให้เช่าที่ดินราชวงศ์โดยการเปิด โอกาสให้เอกชนหรือประชาชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ โดยมีข้อจำกัดที่ว่าผู้เช่านั้นจะต้อง เสนอวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน ให้รัฐได้พิจารณาข้อกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาในการเช่าให้ สอดคล้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะรายไป ซึ่งหากนำมาพิจารณาปรับใช้กับ ประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้

2.2 ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายไปยังทายาท

สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตรี ถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ตกทอด ไปยังทายาท ทายาทหรือบุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับผู้ได้รับสิทธินั้นจะได้เพียงสิทธิในการ อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ไม่เกิน 180 วัน นับแต่ผู้ได้รับสิทธิถึงแก่ความตายเท่านั้น และผู้ใด จะได้รับสิทธิอาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นต่อไปหรือไม่ กรณีจะต้องเป็นไป ตามเงื่อนไข คือหากสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใด หรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับ ผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือ ตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ ซึ่งประสงค์จะอยู่อาศัยทำกินต่อไป ให้ยื่นคำขอไปยังอธิบดีภายใน 180 วัน ด้วยเช่นกัน หากไม่ ดำเนินการภายในกำหนดทายาทเหล่านั้นก็จะเสียสิทธิดังกล่าว ซึ่งโดยมากแล้วชาวบ้านจะไม่รู้ ถึงเงื่อนไขและข้อกำหนดของรัฐ จะทราบเพียงว่าตนอยู่อาศัยทำกินมารุ่นต่อรุ่นและยังคงทำกิน ต่อไปได้เท่านั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการผลักภาระไปยังทายาท อีกทั้ง ยังไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ทายาทในการอุทธรณ์หรือเรียกร้องสิทธิหากการยื่นคำร้องนั้น เกินกำหนดระยะเวลา 180 วัน และในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมก็เช่นกัน แม้มาตรา 16 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่อาศัยมาก่อน การประกาศเขตป่าเสื่อมโทรมได้อยู่อาศัยทำกินต่อไป แต่ยังคงมีเงื่อนไขอยู่หลายประการ ทั้งการแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการครองชีพจริง และจะได้สิทธิอยู่อาศัยทำกินต่อไป หรือไม่ก็ต้องขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้พิจารณา เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้คุ้มครองสิทธิ แก่ชาวบ้าน ดังนั้น จึงควรลดขั้นตอนในการแสดงสิทธิและกำหนดให้สิทธินั้นตกทอดไปยัง ทายาทได้

2.3 ปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับชาวบ้านผู้ยากไร้หรือเกษตรกรที่เข้าไปอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 16 กีดหรือมาตรา 16 ทวิ กรณีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมก็ดี ล้วนมีเงื่อนไขและขั้นตอนที่ยุงยากทั้งการได้มาและการตกทอดไปยังทายาท รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ชาวบ้านไม่อาจได้สิทธิอย่างเต็มที่ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายยังขัดกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายแต่ละฉบับอีกด้วย กล่าวคือรัฐต้องการควบคุมพื้นที่ไม่ถูกบุกรุกและขณะเดียวกันก็ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรชาวบ้านให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่ในการบังคับใช้หรือบทบัญญัติก็ตามแทนที่จะให้สิทธิแก่ชาวบ้านอย่างเต็มที่ แต่กลับให้ประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐมากกว่า และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นรัฐก็มุ่งประเด็นไปที่ชาวบ้าน จึงทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งนี้เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าเครือรัฐออสเตรเลียมีระบบจัดการพื้นที่ป่าไม้ ได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐในการให้ประโยชน์แก่ประชาชนได้ดีกว่า ดังตัวอย่างชนเผ่าบาวริจันที่ได้กล่าวไปแล้ว และยังมีการพิจารณาเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้สอดคล้องกับขนาดพื้นที่และระยะเวลาใช้ประโยชน์ด้วย หรือมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลเองก็ตาม ก็ได้ให้สิทธิแก่ชาวบ้านได้มีสิทธิใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่ามากกว่าจะเปิดโอกาสให้ภาครัฐ ดังจะพิจารณาได้จากการกำหนดอัตราค่าเช่าพื้นที่ป่าแก่ชาวบ้านในอัตราที่ต่ำกว่าภาครัฐ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง ซึ่งประเทศไทยเองควรนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

2.4 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยไม่มีความชัดเจน ขัดแย้งกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยกับป่า หลายปัญหาเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกิดปัญหารัฐประกาศพื้นที่ทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเอกชนหรือเกษตรกรชาวบ้านผู้ยากไร้ที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ดังเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่กำหนดแต่เพียงการจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควร แต่กลับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการสำรวจพื้นที่ป่านั้นเสียก่อนว่ามีประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่มากน้อยเพียงใด (ฉลาดาน นิลกำแหง, 2543) จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมายไม่มีความชัดเจนส่งผลไปถึงการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ เห็นได้จากในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน ดังพิจารณาจากการสำรวจพื้นที่ของกรมที่ดินและกรมป่าไม้ กรมที่ดินใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศที่มีความแตกต่างกันมาก ทำให้มีชาวบ้านจำนวนมากออกมาเรียกร้องสิทธิ แต่ก็ไม่สามารถขอต่อสู้กับรัฐได้จนท้ายที่สุดต้องชาวบ้านต้องสูญเสียที่ดินทำกิน และเกิดข้อถกเถียงในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีหลายหน่วยงานหลายกระทรวง และไม่มีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่า

หรือที่ดินให้ชัดเจนและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่รัดกุม อีกทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2404 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแต่ละฉบับก็มีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันยิ่งไปกว่านั้นในการบังคับใช้ยังต้องบังคับตาม กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของแต่ละหน่วยงานด้วย รวมถึงนโยบายของรัฐบาลที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ ไม่มีแผนแม่บทที่ทุกรัฐบาลหรือหน่วยงานจะต้องยอมรับและถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่อยมา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.5 ปัญหากรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริง ทั้งกรณีการได้มาก่อนและได้มาภายหลังการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ตั้งพิจารณาได้จากกรณีพิพาท ของชาวบ้านแกบাত্র จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากกรณีที่ดินออกคำสั่งขอคืนพื้นที่ป่าของชุมชน ตามประกาศคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 67/2557 และ 66/2557 ที่ได้มี “แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” แผนดังกล่าวนี้ได้ให้อำนาจแก่รัฐเข้าแก้ไขปัญหาผู้ที่ครอบครอง หรือทำให้สภาพป่าเสียหาย รวมทั้งการปราบปรามขบวนการตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งกรณีพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2520 ระหว่างการต่อสู้ของทหารไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พ.ค.ท.) รัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายให้ชาวบ้านอยู่อาศัยเพื่อเป็นพื้นที่กันชน แต่เมื่อสถานการณ์เริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลกลับย้ายชาวบ้านออกนอกพื้นที่ดังกล่าวและจัดสรรพื้นที่ใหม่ให้ แต่การจัดสรรนั้นไม่เพียงพอมีชาวบ้านอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับการจัดสรรทำให้เกิดการรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิเรื่อยมา กระทั่งในยุครัฐบาลต่อมาได้มีการแก้ไขปัญหาโดยเสนอให้มีการออกโฉนดชุมชนในพื้นที่ดังกล่าว และระหว่างการผลักดันซึ่งยังไม่เป็นผลสำเร็จ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลในยุคต่อมามีแผนแม่บทแห่งชาติเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปไล่อื้อบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างของชาวบ้าน และหลังจากออกประกาศได้ไม่นานชาวบ้านหมู่บ้านแกบাত্র ก็ได้ถูกเจ้าหน้าที่เข้าขอคืนพื้นที่ทำให้ทุกคนต้องย้ายออกเป็นต้น รวมถึงกรณีพิพาทพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ลาว อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบว่าพื้นที่ปลูกสวนยางพาราของชาวบ้าน ไม่มีเอกสารสิทธิ์และตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ลาวฝั่งซ้าย ตามประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2511 เจ้าหน้าที่จึงได้เข้าไต่สวนยางพาราของชาวบ้าน โดยในฝั่งของชาวบ้านอ้างว่าไม่เคยรู้ถึงการกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาก่อน เพียงทราบแต่ว่าพื้นที่ดังกล่าวตนและครอบครัวอยู่อาศัยทำกินสืบเนื่องเรื่อยมา ตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ และต้นยางพาราที่นำมาปลูกนั้นก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่มึนโยบายให้มีการปลูกยางพารา ซึ่งเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือชาวบ้านผู้ยากไร้เมื่อเกิดกรณีพิพาทกับรัฐแล้ว การจะยกข้อต่อสู้ในการพิสูจน์สิทธิของชาวบ้าน

นั้นย่อมเป็นเรื่องยากเนื่องจากชาวบ้านมักจะไม่ทราบกระบวนการแจ้งสิทธิในการอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของไทยเพื่อให้เกษตรกร หรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ได้สิทธิอาศัยทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 กรณีปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐควรจะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่นั้น ๆ อย่างเป็นธรรมโดย กรณีการอยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะต้องแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแก้ไขความในวรรคแรกให้สามารถยื่นคำร้องในการแสดงสิทธิการอยู่อาศัยทำกินมาก่อน ให้สามารถยื่นได้ภายในกำหนด 180 วัน ที่จากเดิมกำหนดไว้เพียง 90 วัน เพื่อให้ชาวบ้านได้มีระยะเวลาในการพิสูจน์สิทธินั้นได้อย่างเป็นธรรม อีกทั้งควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้ชาวบ้านสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณา การอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปด้วย และกำหนดให้ชาวบ้านที่ประสงค์จะอุทธรณ์นั้น ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติคณะอื่นหรืออาจกำหนดให้อุทธรณ์ผลนั้นต่อผู้มีอำนาจเหนือคณะกรรมการชุดเดิมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับชาวบ้านมากที่สุด ที่มีใช้เพียงการอุทธรณ์ในส่วนของเงินทดแทนตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เท่านั้น ทั้งนี้ หากปรากฏว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้สิทธิมาก่อนแล้ว รัฐก็ควรออกโฉนดในพื้นที่นั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

กรณีผู้ได้รับสิทธิมาในภายหลัง แม้จะได้เพียงสิทธิครอบครองแต่สิทธิครอบครองนั้นควรเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มากกว่าการมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้วินิจฉัยว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐไม่มีสิทธิครอบครองแต่ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าและนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสิทธิครอบครองมาบังคับใช้หากมีการยอมรับว่าสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มิได้แม้ในที่ดินของรัฐซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินแล้วก็จะสามารถนำบทบัญญัติเรื่องสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้อย่างชัดเจนขึ้น กรณีดังกล่าวนี้จะทำให้ชาวบ้านสามารถเข้าถึงสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

และในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐประกาศให้เป็นป่าเสื่อมโทรมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรจะได้นำมาตรการให้สิทธิทำกินแก่ชาวบ้านกลับมาพิจารณาอีกครั้ง อีกทั้ง ก่อนการประกาศเขตพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม รัฐควรจักต้องมีการสำรวจโดยละเอียดว่ามีชาวบ้านหรือ

เกษตรกร อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นอยู่แล้วเท่าใดและจัดให้ชาวบ้านหรือเกษตรกรเหล่านั้นได้รับสิทธิทำกิน (สทก.) ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปธรรมตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินในการดำเนินการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน “ป่าเตรียมสงวน” ซึ่งทรงพระราชทานแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้สำหรับที่ดินป่าสงวนที่เสื่อมโทรมและราษฎรได้เข้าไปทำกินอยู่แล้วนั้น ให้รัฐดำเนินการให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎรในการทำกินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่มิให้ออกเป็นโฉนดที่จะสามารถนำไปซื้อขายเปลี่ยนมือกันได้ เพียงแต่ควรออกใบหนังสือรับรองสิทธิทำกินแบบสามารถเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทไว้ทำกินได้ไปตลอด

3.2 ปัญหาการตกทอดซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย การได้สิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามความในมาตรา 16 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ควรจะเป็นสิทธิที่ตกทอดไปยังทายาทของผู้ได้รับสิทธิอย่างเป็นธรรมด้วย เพื่อช่วยให้ทายาทเหล่านั้นได้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ต่อไป ไม่ให้ไปบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าอื่นอีก และควรเพิ่มมาตรการบังคับให้ทายาทซึ่งได้รับสิทธิอาศัยทำกินในพื้นที่ได้เข้าแสดงตนต่อรัฐ เพื่อรัฐจะได้สามารถตรวจสอบการใช้สิทธิและจะได้ทราบถึงสถานะของผู้ครอบครองที่เป็นปัจจุบันด้วย โดยการดำเนินการรัฐควรนำนโยบายของรัฐที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยนำมาตรการที่ประสงค์จะจัดระเบียบที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 มาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อจะได้ช่วยให้ทายาทของพวกเขาที่มีความจำเป็นในการครองชีพได้มีที่อยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่งไม่ไปบุกรุกแผ้วถางป่าไม้อื่นอีก นอกจากนี้แล้วรัฐควรต้องดำเนินการตามแนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงพระราชทานแนวคิดในการให้สิทธิทำกินแก่ประชาชน ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้โดยตรงและขณะเดียวกันยังสามารถรักษาสภาพป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติได้ดีอีกแนวทางหนึ่งและการให้สิทธิทำกิน หรือสทก. นั้นมีข้อกำหนดในการให้สิทธิอยู่อาศัยทำประโยชน์นั้นสามารถตกทอดเป็นมรดกไปยังทายาทได้ ดังนั้นตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตรี ควรจักได้บัญญัติให้สิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์นั้นตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตนั้นให้มีสิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์ต่อไปได้เช่นกัน และกำหนดมาตรการบังคับให้ทายาทผู้ได้รับสิทธินั้นต้องทำอยู่อาศัยทำประโยชน์อย่างแท้จริง มิฉะนั้นจะต้องเสียสิทธิหากปรากฏว่าพวกเขาละเลยไม่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์

3.3 ปัญหาขอบเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรัฐควรได้นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและถูกยึดครองโดยประชาชนทั่วไปมาปฏิรูปที่ดินและจัดสรรให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม เนื่องจากหากไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวแล้ว เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้เหล่านั้นก็หาสิทธิอย่างชอบ

ธรรมไม่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้น ให้ถือว่าที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นยังคงเป็นที่ดินป่าไม้อยู่ถึงจะไม่มีต้นไม้ และหมดสภาพป่าไปแล้วก็ตาม และแม้ว่าปัจจุบันกรมที่ดินไม่สามารถนำที่ดินป่าไม้เสื่อมโทรมมา ออกเอกสารสิทธิได้ เนื่องจากปัญหาทางการเมือง แต่เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการนำที่ดินมาปฏิรูป โดยการให้กรมป่าไม้ถ่ายโอนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน นำไปแจกจ่ายให้แก่ เกษตรกรที่ยากจนแบบให้เปล่าแล้ว ประชาชนมักจะไม่เห็นถึงคุณค่าและไม่สามารถใช้ที่ดินอย่างมี ประสิทธิภาพได้ เนื่องจากได้มาเปล่าซึ่งประชาชนชาวบ้านแทบไม่ได้ลงทุนหรือลงแรงอย่างใด อีกทั้งด้วยความยากจน ขาดทุนทรัพย์ ขาดปัจจัยในการผลิตอื่น ๆ ท้ายที่สุดก็ขายสิทธิในที่ดิน ให้กับนายทุน

ดังนั้น จากการแจกที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. แบบให้เปล่า รัฐควรจะใช้วิธีให้เช่าพื้นที่ป่าและไม้ให้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ แต่มุ่งเน้นไปที่หลักการจำกัด ขนาดการถือครองที่ดินและการเก็บภาษีแบบก้าวหน้ามาใช้ โดยการเก็บค่าธรรมเนียมการเช่า ในอัตราก้าวหน้า ในอัตราที่สูงขึ้นร้อยละ 5 ใน 5 ปีแรก และเก็บเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ใน 5 ปีถัดไป โดยให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ จ่ายอัตราค่าธรรมเนียมการเช่าในอัตราที่ต่ำและ ให้มีบทบัญญัติที่ให้เกษตรกรหรือชาวบ้านเหล่านั้น สามารถยื่นคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียม การเช่าได้ด้วย โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ใน พื้นที่ป่านั้น และอัตราค่าธรรมเนียมการเช่านี้จะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในการใช้พื้นที่แต่ละรายที่แตกต่างกันออกไปด้วย โดยให้นำมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ที่ได้กำหนดค่าธรรมเนียมการเช่าพื้นที่ป่าในอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ทุกปี โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมนี้สำหรับชุมชนที่ยากจน ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย กับมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว และควรนำมาปรับใช้โดยใช้แนวคิดตามหลักวิชาการของนิวัติ เรืองพาณิชย์ ที่ว่าใครอยู่ที่ไหน ก็ให้อยู่ที่นั่นห้ามโยกย้ายซื้อขายเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน (นิวัติ เรืองพาณิชย์, 2550, น. 6) ดังกล่าวนี จะทำให้เกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ได้ตระหนัก ถึงประโยชน์ในการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้นด้วย

3.4 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ผู้วิจัยเห็นว่าก่อนที่รัฐจะ ดำเนินการประกาศกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐจำเป็นต้องมีการกั้นแนวเขตให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าสมบูรณ์หวงห้ามกับเขตพื้นที่ป่าที่อยู่อาศัย ทำกินของประชาชนที่ยึดอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักอย่าง เพื่อป้องกันในเบื้องต้นมิให้ชาวบ้าน เหล่านั้นขยายพื้นที่รุกเข้าไปยังพื้นที่ป่าอื่น ๆ อีก

ทั้งนี้ ในส่วนข้อบกพร่องในการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินของ ชาวบ้านหรือเกษตรกรนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากความตามมาตรา 8 กล่าวเพียงให้มี การจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควร

เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการสำรวจสิทธิในที่ดินของประชาชนเสียก่อน โดยในการสำรวจการอยู่อาศัยหรือการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่นั้น ภาครัฐควรเข้ามาตรวจสอบร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในการสำรวจดังกล่าวจะต้องมีเจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าร่วมการสำรวจด้วย เพื่อป้องกันการสำรวจตกหล่น และเพื่อจะได้ทราบว่าบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น มีประชาชนอาศัยอยู่เท่าใดและบริเวณใดบ้าง แต่ละรายมีหลักฐานหรือไม่เข้าไปครอบครองทำกินตั้งแต่เมื่อใด และขณะเดียวกันให้มีการรังวัดปักหลักเขตบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นไปพร้อมด้วย ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบอาณาเขตที่แน่นอน และทราบว่าตนต้องปฏิบัติอย่างไรหากที่ดินของตนถูกรวมไว้ในที่ดินของรัฐ (กระทรวงมหาดไทย, 2535) ทั้งนี้ ก่อนรัฐจะดำเนินการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐควรได้ทำการสำรวจก่อนว่าพื้นที่นั้นมีความอุดมสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด หากมีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอที่จะประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐควรจะต้องประกาศให้พื้นที่ดังกล่าว เป็นป่าเตรียมสงวน ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้ทราบและให้ความระมัดระวัง ไม่บุกรุกพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวทางที่จะสามารถป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าได้และป้องกันการปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่รัดกุมของภาครัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า หากรัฐให้สิทธิในพื้นที่ป่าซึ่งรัฐจัดสรรให้ชาวบ้านหรือเกษตรกรได้อยู่ร่วมกันเป็นชุมชนโดยการออกเป็นโฉนดชุมชน ดังเช่นที่รัฐบาลยุคหนึ่งของประเทศไทยได้ดำเนินการมาแล้ว รัฐควรให้สิทธิแก่ชุมชนได้บริหารจัดการพื้นที่นั้นร่วมกันและกำหนดมาตรการบังคับในการใช้พื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ห้ามทำการซื้อขายเปลี่ยนมือเพื่อจักได้ปลูกฝังให้ชาวบ้านรักและหวงแหนพื้นที่อันเป็นทรัพยากรของชาติและขณะเดียวกันก็จะได้ร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้รับสิทธินั้นอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อชุมชนของพวกเขาเอง ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและข้อถกเถียงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรได้นำมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิการครอบครองโดยส่วนรวมในชนบท ตามมาตรา 10 ของกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน ค.ศ. 1998 ที่ให้ชาวบ้านในชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าของรัฐได้เป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันนั้น มาเป็นแบบอย่างและปรับใช้กับประเทศไทยด้วย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการได้มาซึ่งสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวมาข้างต้น น่าจะนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา การได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของเกษตรกรหรือชาวบ้านผู้ยากไร้ ให้ได้รับสิทธิอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2553). หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท 0618/ว1428 เรื่องการแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. 23 มิถุนายน 2535.
- ฉลาดฉานนิลกำแหง. (2543). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่า
สงวน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิวัติเรืองพาณิชย์. (2550). มติชนรายวัน, วารสารสมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์, 5(1), กรุงเทพฯ:
สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ 72 ปี วนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (2559). พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการ
จัดการทรัพยากรที่ดิน, การดำเนินการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน “ป่าเตรียมสงวน.”
สืบค้นจาก <https://web.ku.ac.th/>
- สำนักจัดการที่ดินป่าไม้กรมป่าไม้. (2551). คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวน
แห่งชาติ. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้.